



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la
recherche (DEFR)

Berne, le 2 mai 2019

Rapport explicatif sur la coopération internationale 2021-2024

DFAE
Direction du développement et de la coopération
Division Analyse et politique
Freiburgstrasse 130
3003 Berne

M21-24@eda.admin.ch
www.dfae.admin.ch/CI2021-2024

Condensé

Le présent rapport explicatif expose l'orientation stratégique de la coopération internationale (CI) pour la période 2021-2024 et propose cinq crédits-cadres d'un montant total de 11,37 milliards de francs. En février 2011, le Parlement avait décidé de porter l'aide publique au développement (APD) de la Suisse à 0,5 % du revenu national brut (RNB) jusqu'en 2015. Le Conseil fédéral a confirmé que, pour autant que la situation financière le permette, l'APD devrait être maintenue à un taux de 0,5 % du RNB. Selon les projections actuelles, le taux d'APD de la Suisse atteindra environ 0,45 % du RNB sur la période. En excluant les coûts d'assistance aux requérants d'asile également comptabilisés dans l'APD, le taux s'élèvera à environ 0,40 %.

La CI est un instrument de la politique étrangère qui combine plusieurs éléments de politique économique, politique migratoire, politique environnementale et climatique, etc. La politique étrangère contribue à réaliser les buts de la Confédération, précisés à l'art. 2 de la Constitution (Cst.). La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; par la CI, 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 (art. 54 Cst.). Cet engagement est guidé par la tradition humanitaire et les valeurs de responsabilité, d'égalité des chances et d'ouverture au monde.

Le terme CI regroupe les instruments de l'aide humanitaire, de la coopération au développement ainsi que de la promotion de la paix et sécurité humaine mis en œuvre par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

Le chapitre 1 présente l'évolution historique de l'aide publique au développement, analyse son efficacité et tire un bilan du message sur la CI 2017-2020. Au cours des dernières décennies, la CI a changé fondamentalement. Les projets centrés sur une aide technique directe ont laissé place à des programmes visant des changements de politiques au niveau national ou international et le renforcement d'institutions, tout en s'appuyant sur des coalitions d'acteurs publics et privés.

Le chapitre 2 énumère les buts de la CI pour la période 2021-2024, mettant l'accent sur la création d'emplois, la lutte contre les changements climatiques, une meilleure gestion de la migration ainsi qu'un engagement pour l'état de droit et la paix. Les adaptations par rapport au message précédent y sont expliquées. L'action de la CI est définie par les trois critères suivants : 1) les besoins des populations des pays en développement, 2) les intérêts de la Suisse et 3) la valeur ajoutée de notre CI en comparaison internationale.

Le DFAE concentrera sa coopération bilatérale au développement (constituant une partie de la CI) sur quatre régions prioritaires : 1) l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, 2) l'Afrique subsaharienne, 3) l'Asie centrale, du Sud et du Sud-Est ainsi que 4) l'Europe de l'Est. Cette focalisation géographique sera complétée par une réduction du nombre de pays prioritaires du DFAE. Le DEFR maintiendra dans ces quatre régions son engagement dans un nombre limité de pays prioritaires et continuera de s'engager dans certains pays émergents en Amérique latine.

Le lien stratégique entre la CI et la politique migratoire sera renforcé, notamment en travaillant sur les causes des déplacements forcés. La CI s'engage à mobiliser davantage l'innovation et l'expertise du secteur privé en faveur du développement durable, ainsi qu'à tester de nouveaux modèles de financements durables. Le potentiel de la numérisation sera davantage exploité.

Le chapitre 3 explique la mise en œuvre de la CI selon ses trois instruments : l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix. Il présente les trois unités administratives du DFAE et du DEFR qui gèrent ces instruments et les crédits demandés.

Le chapitre 4 détaille les conséquences pour la Suisse et le chapitre 5 décrit les aspects juridiques.

Les annexes présentent une vue d'ensemble de la CI, une description plus détaillée des objectifs opérationnels, les critères d'engagement, la liste des pays prioritaires, la liste des organisations multilatérales prioritaires, ainsi que les répartitions financières détaillées au sein des cinq crédits-cadres.

Table des matières

Condensé	2
Table des matières	3
1 Contexte	5
1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet	5
1.2 Rétrospective et bilan : 70 ans d'aide publique au développement	5
1.2.1 Rétrospective	5
1.2.2 Bilan de l'aide publique au développement	7
1.2.3 Perspectives et défis futurs	8
1.3 Bilan du message sur la coopération internationale 2017-2020	11
1.3.1 Evaluations indépendantes	11
1.3.2 Résultats obtenus	11
1.3.3 Leçons apprises	12
2 Contenu des arrêtés de crédit	13
2.1 Proposition	13
2.2 Relation avec le programme de la législature du Conseil fédéral	13
2.3 Buts de la CI 2021-2024	13
2.4 Adaptations par rapport à la période 2017-2020	14
2.4.1 Focalisation géographique	14
2.4.2 Accents thématiques	15
2.4.3 Autres accents	17
3 Mise en œuvre	18
3.1 Instruments	18
3.1.1 Aide humanitaire (DFAE)	18
3.1.2 Coopération au développement (DFAE et DEFR)	19
3.1.3 Promotion de la paix et sécurité humaine (DFAE)	26
3.2 Trois unités de mise en œuvre	27
3.3 Coopération avec d'autres acteurs	28
3.4 Finances	30
3.5 Estimation du renchérissement	31
4 Conséquences	32
4.1 Conséquences pour la Confédération	32
4.1.1 Conséquences financières	32
4.1.2 Conséquences sur les charges propres et l'état du personnel	32
4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	33
4.3 Conséquences économiques	33
4.4 Conséquences sanitaires et sociales	33
4.5 Conséquences environnementales	33
4.6 Autres conséquences	34
5 Aspects juridiques	34
5.1 Constitutionnalité et légalité	34
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	34
5.3 Forme de l'acte à adopter	34
5.4 Frein aux dépenses	34
5.5 Conformité à la loi sur les subventions	34
5.5.1 Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération	34
5.5.2 Gestion matérielle et financière de la subvention	34
5.5.3 Procédure d'octroi	34
5.5.4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention	35
Liste des abréviations	36
Glossaire	37

Annexe 1 :	Vue d'ensemble de la CI	39
Annexe 2 :	Répartition par crédit-cadre selon les objectifs CI 2021-2024	40
Annexe 3 :	Critères d'engagement et de retrait	43
Annexe 4 :	Pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement	45
Annexe 5 :	Liste des organisations multilatérales prioritaires	47
Annexe 6 :	Répartition financière dans les crédits-cadres	49

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet

La Constitution définit dans son art. 2 les objectifs de la Confédération et nos valeurs fondamentales, valables pour toute politique sectorielle. La coopération internationale de la Suisse (CI) s'articule en particulier sur les art. 54 (affaires étrangères) et 101 (politique économique extérieure). Les bases légales qui émanent de ces articles sont la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹ (ci-après « Loi CaD-AH »), avec son « Ordonnance CaD-AH » du 12 décembre 1977², la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme³ (ci-après « Loi Sécurité humaine »), la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods⁴ et la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁵ (ci-après « Loi Est »), avec son « Ordonnance Est » du 19 décembre 2018⁶.

Dans ses relations avec l'extérieur, 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 »⁷. Elle est guidée par sa tradition humanitaire et les valeurs de responsabilité, d'égalité des chances et d'ouverture au monde.

La CI exprime « la solidarité qui figure au nombre des principes régissant les relations de la Suisse avec la communauté internationale et répond [...] à la situation d'interdépendance qui existe entre les diverses parties du monde. Elle [est fondée] sur le respect mutuel des droits et des intérêts des partenaires ». (Art. 2 « Loi CaD-AH »). Les buts de la CI (chap. 2.3) répondent aux intérêts de la Confédération, y inclus à ses engagements en matière de développement durable, souligné par son adhésion à l'Agenda 2030 des Nations Unies (chap. 2.2).

Un investissement pour la prospérité, la sécurité et l'indépendance de la Suisse

La Suisse est reconnue comme un acteur international engagé, impartial, novateur, responsable et solidaire, avec une forte tradition démocratique, humanitaire et de bons offices⁸. Avec son économie ouverte et fortement globalisée, elle dépend d'un ordre international stable qui repose sur le droit. Les défis sécuritaires, environnementaux ou sanitaires exigent une réponse concertée, qui va au-delà de l'action d'un seul pays. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'influencer les politiques internationales. La CI promeut la paix et la sécurité et crée des perspectives pour les populations locales.

En contribuant à la croissance des revenus et à des conditions-cadres favorables dans les pays en développement, la CI participe aussi à la création de nouveaux marchés pour la Suisse. La CI lui ouvre des portes, renforce sa crédibilité et augmente son influence dans les instances multilatérales. Elle sert également à renforcer l'attractivité de la Genève internationale, qui constitue environ 1 % du PIB suisse⁹. La CI renforce le profil de la Suisse à l'étranger (*soft power*).

1.2 Rétrospective et bilan : 70 ans d'aide publique au développement

1.2.1 Rétrospective

L'aide au développement en tant qu'instrument de politique extérieure de l'après-guerre

Le discours d'investiture de Harry Truman en 1949 est généralement considéré comme le lancement de l'aide publique au développement. Le président américain estimait alors que les États-Unis devaient apporter un soutien financier et technique aux pays pauvres afin de les aider à lutter contre la pauvreté par leurs propres moyens. Bien que cette déclaration d'intention se distinguait des méthodes du colonialisme qui avaient prévalu jusque-là, elle reposait sur des intérêts de politique extérieure : il s'agissait de contrer la montée du communisme dans les pays en développement, tout comme le Plan Marshall adopté peu de temps auparavant par les États-Unis pour aider à la reconstruction d'une Europe dévastée par la guerre (1948-1952).

¹ RS 974.0

² RS 974.01

³ RS 193.9

⁴ RS 979.1

⁵ RS 974.1

⁶ RS 974.11

⁷ RS 101 Art. 54

⁸ www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Droits de l'homme et Sécurité humaine > Politique de paix > Bons offices

⁹ www.dfae.admin.ch/mission-geneve > Genève internationale > La Genève internationale en faits et chiffres

Durant les premières années, cette aide était avant tout destinée au développement d'infrastructures. L'hypothèse était que les pays en développement manquaient simplement de financement. Mais cette approche se révéla trop simpliste : Des données macroéconomiques ont ultérieurement démontré que les investissements en infrastructures ne sont pas suffisants pour stimuler à eux seuls la croissance économique pérenne¹⁰.

La Suisse participa d'emblée à l'aide publique au développement avec de l'assistance technique, en complément aux programmes humanitaires qu'elle déployait notamment en faveur des réfugiés de guerre depuis 1944. En 1947, le conseiller fédéral Max Petitpierre proclama que la neutralité et la solidarité étaient les piliers de la politique extérieure de la Suisse. Par cet engagement solidaire, la Suisse entendait désamorcer les critiques qu'avait suscitées chez les alliés sa non-participation à la Seconde Guerre mondiale. L'assistance technique fournie durant l'après-guerre comprenait des projets bilatéraux, visant à mettre à profit l'expertise suisse dans des pays en développement avec des similitudes notamment topographiques avec la Suisse, en s'appuyant sur la présence des organisations non gouvernementales (ONG) suisses. Suivant cette logique, des variétés de vaches suisses furent par exemple introduites au Rwanda et des ponts suspendus furent construits au Népal, toujours en usage aujourd'hui. Mais les machines et les infrastructures ne suffisaient pas à stimuler le développement. Les experts suisses intégrèrent donc les investissements dans des projets couvrant plusieurs secteurs, appelés « développement rural intégré ».

Bien que la Suisse n'était pas encore membre de l'ONU, elle versa en 1951 une contribution d'un million de francs au premier programme d'assistance technique de l'ONU et s'impliqua bien avant son adhésion à l'ONU, en 2002, au sein de différentes organisations onusiennes de développement. La décolonisation des années soixante a engendré une intensification de l'aide. En 1971, le Parlement approuva un premier crédit d'aide financière de 400 millions de francs¹¹. En plus de mesures bilatérales, environ la moitié du montant alloué fut destiné à la participation de la Suisse aux banques régionales de développement et à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale. La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire¹² fut adoptée en 1976. Avec sa formulation large, cette loi n'a requis que quelques adaptations mineures. Sur la base de cette loi, le Parlement approuva des crédits-cadres pluriannuels, qui permettent les engagements sur le long terme.

Après la chute du Mur

Suite à l'effondrement de l'Union soviétique et les guerres en ex-Yougoslavie, la Suisse s'attacha à répondre aux besoins urgents de la population des anciens pays du bloc de l'Est et à soutenir ces États dans leur transition vers la démocratie et l'économie de marché¹³. Dans le contexte de l'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods (Banque mondiale et Fonds monétaire international), suite à une votation populaire en 1992, une partie de cette aide permit la création d'un groupe de vote dirigé par la Suisse¹⁴.

Dans les années 1990, la prise en compte de la cohérence des politiques pour le développement, des conditions-cadres et de la gouvernance dans les pays en développement a pris de l'importance¹⁵. Cette cohérence est alors reconnue comme une approche importante pour réduire les contradictions entre les objectifs de la politique de développement et ceux d'autres politiques, notamment financière, fiscale, commerciale (en particulier agricole) ou encore environnementale. Résoudre judicieusement de tels conflits d'objectifs en tenant compte des intérêts des pays en développement reste aujourd'hui encore un défi de taille. Selon une étude américaine, entre 1970 à 2015, la fuite illicite de capitaux à partir des trente pays africains examinés (représentant 92 % du PIB africain) est estimée à un montant de 1400 milliards de dollars américains (USD), soit 40 % de plus que l'aide publique au développement versée en leur faveur sur la même période¹⁶.

Le génocide de 1994 au Rwanda a été un choc et un signal d'alarme pour la coopération au développement de la Suisse, dont c'était un des pays prioritaires. Jusque-là, la coopération au

¹⁰ William Easterly, 2002, *The Elusive Quest for Growth*, p. 28 ss.

¹¹ FF 1971 | 253

¹² RS 974.0

¹³ Sur la base de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 1995 II 432) et, depuis 2006, la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, révisée le 30 septembre 2016 (RS 974.1).

¹⁴ La Suisse dirige un groupe de vote constitué de l'Azerbaïdjan, du Kazakhstan, du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan, de la Pologne, de la Serbie, du Tadjikistan et du Turkménistan dans les conseils exécutifs des Institutions de Bretton Woods.

¹⁵ Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90 (Lignes directrices Nord-Sud), FF 1994 II 1217, ici 1223, 1230 et 1231.

¹⁶ Léonce Ndikumana et James Boyce, 2018, *Capital Flight from Africa – Updated Methodology and New Estimates*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts-Amherst, disponible sous : www.peri.umass.edu > Publications > Search > Capital Flight From Africa : Updated Methodology and New Estimates.

développement était perçue comme une tâche technique, où un soutien par des ingénieurs ou médecins était clairement indépendant des questions politiques. Depuis lors, l'analyse du contexte politique est un élément central dans la planification d'un programme.

Les institutions faibles, qui souvent ne bénéficient qu'une petite élite ou un groupe ethnique, constituent en soi un obstacle majeur au développement et risquent également de compromettre l'efficacité de l'aide publique au développement¹⁷. C'est pourquoi les projets de développement visent à promouvoir une implication croissante de la population dans les processus de décisions politiques, les services publics et l'économie. Le pluralisme, c'est-à-dire une participation citoyenne large à la vie économique et politique, est déterminant sur le long terme pour la cohésion nationale afin de tirer profit du potentiel de développement.

De nouveaux donateurs tels que la Chine ou les États du Golfe contribuent certes à augmenter les fonds pour le développement, mais ne se joignent souvent pas aux efforts de coordination des donateurs et à ceux visant à une bonne gouvernance, ce qui ne facilite pas le dialogue politique et l'influence que d'autres bailleurs de fonds comme la Suisse peuvent exercer en matière de démocratisation et de promotion de l'état de droit. Des prêts parfois peu transparents de nouveaux donateurs peuvent favoriser le surendettement. Ces nouveaux donateurs proposent souvent d'autres approches de coopération, par exemple par le biais de la coopération Sud-Sud et de la « *Belt and Road Initiative* » de la Chine. Leurs approches tiennent encore peu compte des valeurs et des principes de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), mais les collaborations avec ces donateurs présentent des opportunités de mise à échelle.

Ces dernières années, la lutte contre les causes profondes des déplacements forcés et de la migration irrégulière est devenue un élément central des débats sur les politiques de développement, en particulier pour les relations entre l'Europe et l'Afrique. À la suite de conflits armés et de persécutions, plus de 68 millions de personnes ont été contraintes à fuir : 40 millions à l'intérieur de leur pays, 25 millions en tant que réfugiés et 3 millions en tant que requérants d'asile en attente de leur statut. 85 % d'entre eux vivent dans des pays en développement¹⁸. D'autres facteurs, tels que la croissance démographique, les inégalités sociales, la pauvreté, les catastrophes naturelles, la gestion non durable de ressources naturelles ou les effets des changements climatiques accroissent les pressions migratoires.

En 2015, les États membres des Nations Unies ont adopté unanimement l'Agenda 2030 de développement durable. Avec ses 17 objectifs du développement durable (ODD), l'Agenda 2030 fixe un cadre commun, qui réunit les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement et qui s'adresse tant aux pays en développement qu'aux pays développés.

L'histoire de l'aide publique au développement montre qu'il n'existe pas de recette miracle. Mais les exemples de pays qui ont connu de forts progrès économiques ont néanmoins des points communs : des droits de propriété minimaux, une solide politique monétaire (pas d'hyperinflation), un État solvable et des conditions-cadres offrant des incitations à la productivité¹⁹. Les États à haut revenu comme la Suisse peuvent soutenir ces processus avec leur expertise, des moyens financiers, des programmes novateurs et un dialogue politique.

1.2.2 Bilan de l'aide publique au développement

De nombreuses études scientifiques revues par des pairs démontrent l'effet considérable que des programmes de développement peuvent avoir sur le niveau de vie, le bien-être et la productivité²⁰, la gouvernance²¹ ou l'accès et la qualité de l'éducation²² et des services de santé. Par exemple, la distribution gratuite de moustiquaires imprégnées d'insecticides a été la principale cause d'une diminution de 40 % de l'incidence du paludisme²³.

Alors que la croissance économique est une condition importante pour le développement, certains auteurs ont remis en question l'effet de l'aide sur la croissance économique et l'augmentation des

¹⁷ Daron Acemoğlu et James Robinson, 2012, *Why Nations Fail*.

¹⁸ HCR, 2018, www.unhcr.org > En bref > Aperçu statistique

¹⁹ Dani Rodrik, 2007, *One Economics, Many Recipes : Globalization, Institutions and Economic Growth*, p. 21.

²⁰ Par exemple Sarah Baird, Joan Hamory Hicks, Michael Kremer et Edward Miguel, 2016, *Worms at Work: Long-Run Impacts of a Child Health Investment*, *The Quarterly Journal of Economics*, p. 1637–1680.

²¹ Par exemple MIT Poverty Action Lab Policy Briefcase, 2012, *Routes to Reduced Corruption*, https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/2012.1.19-Controlling_Corruption.pdf

²² Banque mondiale, 2018, *LEARNING to Realize Education's Promise. World Development Report 2018*, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

²³ Bhatt S Weiss DJ Cameron E et al, 2015, *The effect of malaria control on Plasmodium falciparum in Africa between 2000 and 2015*, *Nature*, 526: 207-211.

revenus dans les pays en développement, surtout en Afrique²⁴. Lorsqu'il est question non pas de programmes spécifiques, mais de l'aide publique au développement de tous les donateurs dans son ensemble, il est beaucoup plus difficile de mesurer son efficacité ou encore son effet global sur la croissance économique ou sur la réduction de la pauvreté sur le long terme pour les raisons suivantes.

Premièrement, l'aide publique au développement comprend différents instruments (coopération au développement, aide humanitaire, promotion de la paix, programmes environnementaux, etc.), mis en œuvre différemment par les pays donateurs dans des contextes politiques variés. Il est clair que certains types d'aide n'ont pas la croissance économique comme objectif ; ils peuvent servir à des fins géopolitiques ou sécuritaires. Par exemple, l'aide versée par les grandes puissances occidentales au Zaïre durant la Guerre froide visait avant tout à éviter que Mobutu Sese Seko ne soit tenté de rejoindre le bloc de l'Est. Il n'est donc guère surprenant que l'appui direct à un régime autocratique n'ait pas conduit à une croissance économique. L'objectif géopolitique a en revanche été atteint. De façon plus générale, les chercheurs démontrent que l'aide publique au développement versée aux membres non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU est moins efficace que celle allouée à d'autres pays en développement parce qu'elle est davantage subordonnée à des objectifs géopolitiques²⁵. Quant à l'aide humanitaire, elle ne devrait pas être évaluée en fonction de sa contribution à la croissance économique, son objectif étant de sauver des vies et de soulager les souffrances. La même logique s'applique à la promotion de la paix ou à certains programmes de développement qui visent l'environnement.

Deuxièmement, la définition de l'aide publique au développement est très large et comprend bien plus que la CI. Depuis 1969, l'OCDE détermine quelles dépenses publiques peuvent être comptabilisées en tant qu'aide publique au développement (APD). L'APD sert à mesurer l'engagement des pays donateurs et à le comparer entre eux. Les critères d'éligibilité des dépenses constituant l'APD sont réajustés régulièrement par les pays membres de l'OCDE et ne couvrent pas uniquement la CI (chap. 4.1.1). Ainsi, depuis 1992, il est notamment possible d'imputer à l'APD certaines dépenses consacrées aux réfugiés dans les pays donateurs. Les dépenses liées à la sécurité et aux changements climatiques sont aussi débattues.

Troisièmement, même si un grand nombre de pays bénéficiaires affichent une croissance économique prometteuse, il n'existe pas de méthodologie incontestée permettant de clairement déterminer le degré de contribution de l'aide publique au développement à cette croissance. De plus, les effets de certains types d'aide publique au développement peuvent se produire plus d'une décennie après les déboursments, ce qui rend plus difficile de d'identifier ces effets²⁶.

Tenant compte de ces difficultés de mesure, les études récentes identifient un effet neutre, légèrement positif ou clairement positif de l'aide publique au développement sur la croissance économique dans les pays bénéficiaires en fonction de la méthode appliquée²⁷.

1.2.3 Perspectives et défis futurs

Importance d'un ordre international stable

Les basculements géopolitiques des dernières années renforcent la tendance d'un monde multipolaire, avec un glissement du pouvoir économique et politique de l'Ouest vers l'Est par la montée en puissance économique de plusieurs pays asiatiques. Le cadre normatif international et la voie multilatérale sont mis sous pression par les Etats qui privilégient des solutions négociées bilatéralement ou un protectionnisme grandissant. La démocratisation, l'état de droit et le respect des droits de l'homme sont souvent remis en question. Parallèlement, on observe un renforcement des institutions multilatérales régionales, un rôle croissant des entités locales telles que les villes et l'émergence de nouveaux mouvements citoyens. La Suisse n'est ni une grande puissance, ni dans une alliance forte et elle dépend fortement de marchés ouverts et d'un ordre international fondé sur le droit et la coopération.

²⁴ En particulier Easterly, 2006, *The White Man's Burden*, Dambisa Moyo, 2009, *Dead Aid* et Angus Deaton, 2013, *The Great Escape*. L'économiste Angus Deaton, qui a mis en évidence les progrès accomplis par l'humanité dans la lutte contre la pauvreté et les problèmes de santé, estime que l'aide risque, dans certains cas, de mettre à mal le contrat social passé entre un État et ses citoyens. Il estime que si l'aide publique au développement représente une part trop importante du PIB d'un pays, son gouvernement se sentira plus redevable à l'égard des donateurs étrangers qu'envers sa propre population. Sa critique vise donc avant tout l'aide budgétaire accordée à des gouvernements qui sont enclins à privilégier leurs « clients politiques ». Cela montre combien il est important de soutenir l'état de droit démocratique, la participation politique et la société civile, afin de permettre aux citoyens des pays en développement de faire valoir leurs droits et de contribuer à l'aménagement du contrat social.

²⁵ Axel Dreher, Vera Eichenauer et Kai Gehring, 2018, *Geopolitics, Aid, and Growth : The Impact of UN Security Council Membership on the Effectiveness of Aid*, The World Bank Economic Review, Vol. 32, Issue 2, pp. 268–286.

²⁶ Michael Clemens, Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani, et Samuel Bazzi, 2011, *Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth*, The Economic Journal Vol. 122, Issue 561, pp. 590–617.

²⁷ Steven Radelet et Ruth Levine dans William Easterly (éd.), 2008, *Reinventing Foreign Aid*, p. 431 ss. ; Sebastian Galiani et al., 2017, *The effect of aid on growth : evidence from a quasi-experiment*, Journal of Economic Growth, Vol. 22, Issue 1, pp. 1–33.

Progrès économiques et sociaux

L'humanité a accompli ces dernières décennies des progrès mesurables sans précédent en termes de prospérité, de santé, de sécurité et de qualité de vie. Entre 1970 et 2015, le pourcentage de la population mondiale vivant dans une démocratie est ainsi passé de 33 % à plus de 55 %. Le pourcentage de personnes sous-alimentées a baissé durant la même période de 28 % à environ 11 %. Le nombre d'enfants décédés avant l'âge de cinq ans est passé de 36 % au début du 20^e siècle à 4 % en 2015. Dans le même temps, le pourcentage d'adultes capables de lire et d'écrire a bondi de 21 % à 85 %²⁸. Plus de huit personnes sur dix ont désormais au moins un accès minimal à l'électricité, sept personnes sur dix ont accès à de l'eau potable²⁹ et un peu moins d'une personne sur deux utilise internet³⁰. Grâce à la croissance soutenue de l'économie mondiale au cours des dernières décennies, grâce à des programmes sociaux de portée nationale (notamment dans des pays à revenu intermédiaire) et aussi grâce à l'aide publique au développement, le pourcentage de personnes vivant dans la pauvreté extrême³¹ est passé de 41 % en 1981 à 10 % en 2015³² (Figure 1).

Personnes vivant dans l'extrême pauvreté (millions)

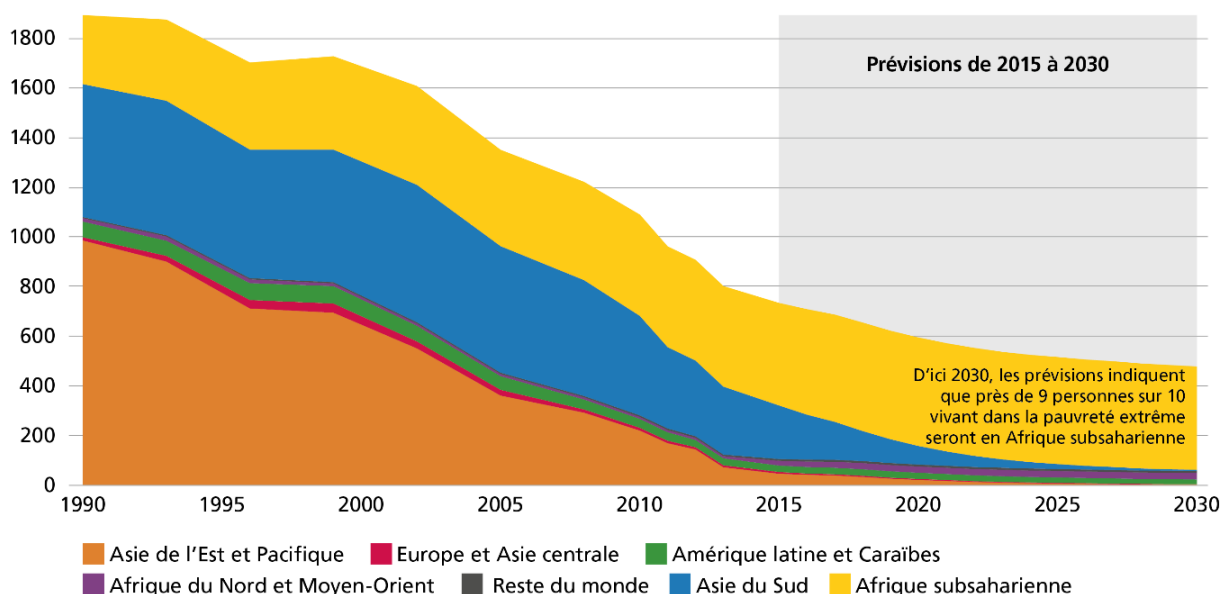


Figure 1 : Nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême (<1.90 USD/jour), en millions³³

Défis persistants

Cette histoire de réussite a aussi son revers : L'essor économique s'est fait dans une large mesure au détriment de l'environnement. La biodiversité a fortement diminué et les émissions de CO₂ libérées chaque année dans l'atmosphère sont passées de 9 à 36 milliards de tonnes entre 1960 et 2014³⁴. Les changements climatiques, la dégradation des ressources naturelles ou environnementales, la sécurité alimentaire, la gestion de l'eau transfrontalière, les épidémies, les conflits armés et les droits de l'homme sont autant de défis qui persistent et pourraient remettre en cause certains acquis en matière de réduction de la pauvreté.

Malgré les progrès considérables accomplis dans la lutte contre la pauvreté, une personne sur dix vit aujourd'hui encore dans une situation de pauvreté extrême. Plus de la moitié d'entre elles vivent en

²⁸ De la démocratie à l'alphabétisation : Hans Rosling, 2018, *Factfulness* et Our World in Data, 2019, ourworldindata.org

²⁹ OMS, 2018, disponible sous : www.who.int > Health topics > Factsheets > Search : Drinking water

³⁰ Banque mondiale, 2016, data.worldbank.org > Utilisateur d'Internet (% de la population)

³¹ La définition de la pauvreté extrême est régulièrement adaptée par la Banque mondiale à l'évolution du coût de la vie. Depuis 2015, la pauvreté extrême désigne tout revenu inférieur à 1.90 USD par jour (parité de pouvoir d'achat en 2011, soit un pouvoir d'achat de 1.90 USD aux États-Unis en 2011). Exemple : les personnes vivant en pauvreté extrême ne possèdent typiquement ni moyen de transport (bicyclette ou similaire) ni lits, et doivent parcourir chaque jour de longues distances à pied pour chercher de l'eau et du bois.

³² Banque mondiale, 2018, data.worldbank.org > Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP)

³³ Banque mondiale, 2018, blogs.worldbank.org > Bloggers > Divyanshi Wadhwa > Latest Posts > The number of extremely poor people continues to rise in Sub-Saharan Africa, while falling rapidly in all other regions

³⁴ Banque mondiale, 2018, data.worldbank.org > CO2 emissions (kt)

Afrique subsaharienne³⁵. L'Asie du Sud devrait, après l'Asie de l'Est, réussir à éliminer presque entièrement la pauvreté extrême dans le courant de la prochaine décennie.

Selon les prévisions de la Banque mondiale, d'ici 2030, 90% des personnes vivant dans la pauvreté extrême seront en Afrique subsaharienne, ce nombre s'explique aussi par la forte croissance démographique dans cette région. Bien qu'il soit en baisse rapide, le taux de natalité y reste en-dessus de 2,1 enfants par femme, ce qui est généralement le cas dans les pays pauvres où l'accès des femmes à des services de base de qualité tels que l'éducation³⁶ et la santé reste insuffisant³⁷. En Afrique subsaharienne des progrès importants ont cependant été accomplis : le nombre de décès dus au paludisme a été réduit de moitié au cours des 15 dernières années³⁸ et depuis l'an 2000, le nombre de démocraties a doublé³⁹. Quatre des dix économies les plus dynamiques en 2017 se trouvaient en Afrique subsaharienne⁴⁰.

Si les différences de revenu entre pays se sont réduites, les inégalités socio-économiques au sein de nombreux pays en développement demeurent un défi important⁴¹. Un taux d'inégalité élevé, y compris entre les sexes, peut avoir des conséquences négatives sur la croissance économique à long terme⁴². L'exclusion, le manque de perspectives, surtout des jeunes, et la discrimination menacent la stabilité et exacerbent les manifestations de violence. De plus, ceux qui ont à peine franchi le seuil de pauvreté extrême restent vulnérables et risquent de retomber sous ce seuil suite à des crises ou catastrophes.

La faible performance et qualité des services de base représentent un défi important, en particulier dans un contexte de croissance démographique. De plus, la mauvaise gestion des affaires publiques, notamment la corruption et le surendettement, et une possible hausse des taux d'intérêt risquent de mener à une crise de la dette dans certains pays, surtout en Afrique, mais aussi à une perte de confiance dans les gouvernements. L'urbanisation incontrôlée et le manque de financement pour des infrastructures publiques risquent d'exacerber les inégalités économiques et sociales existantes et de freiner la croissance économique durable des centres urbains.

L'innovation technologique, la numérisation et l'automatisation apportent des opportunités sans précédent. Néanmoins, si les conditions-cadres ne sont pas réunies, elles présentent aussi des risques importants : surveillance qui viole les droits civils et politiques, manipulation de l'opinion publique, cyber-attaques, dépendance à l'égard de monopoles technologiques étrangers, désindustrialisation, chômage, augmentation des inégalités⁴³.

Parmi les défis futurs, les conflits armés continuent d'occuper une place centrale. La multiplication d'acteurs dans ces conflits, par exemple en Syrie, au Mali ou au Yémen, les rend plus complexes à résoudre et augmente leur durée. Ce qui a pour conséquence l'augmentation du nombre de victimes, dont la majorité sont des civiles⁴⁴, et d'obliger plus de personnes à fuir et à migrer.

Dans une économie mondialisée, des défis économiques dans une partie du monde peuvent rapidement avoir un impact sur d'autres régions. De même, les conséquences des changements climatiques ou la dégradation des ressources naturelles se perçoivent au-delà des frontières. Tous ces défis nécessitent une action collective.

³⁵ 736 millions de personnes en 2015, dont 413 millions en Afrique subsaharienne (sur une population d'env. 1 milliard d'individus). Banque mondiale, 2018, disponible sous: [blogs.worldbank.org > Bloggers > Christoph Lanker > Latest Posts > Global poverty in 2015 : PovcalNet's new estimates and improved documentation](https://blogs.worldbank.org/bloggers/christoph-lanker/latest-posts/global-poverty-in-2015-povcalnet-s-new-estimates-and-improved-documentation)

³⁶ Le terme « éducation » inclut ici l'enseignement de base qui comprend le niveau primaire, le niveau secondaire et les activités éducatives alternatives, publiques et privées, visant à répondre aux besoins éducatifs fondamentaux de personnes de tous âges. Le terme inclut également la formation professionnelle et le soutien à des initiatives académiques et de recherche.

³⁷ UN DESA Population Division, 2019, population.un.org/wpp/Graphs > Demographic Profiles > Sub-Saharan Africa

³⁸ WHO, 2018, www.who.int/gho/malaria/epidemic/deaths/en/

³⁹ Center for Systemic Peace, 2013, banque de données, "Polity IV", disponible sous : www.systemicpeace.org > Analysis > Polity Project > Country Reports

⁴⁰ Banque mondiale, 2018, data.worldbank.org/ > GDP growth (annual %)

⁴¹ www.weforum.org > Search > The Inclusive Development Index 2018 Summary and Data Highlights

⁴² www.imf.org > Search > IMF and the Group of Twenty > G-20 Leader's Summit, July 7-8, 2017; www.weforum.org > Reports > The Global Gender GAP Report 2018

⁴³ www.weforum.org > Reports > The Global Risk Report 2019

⁴⁴ www.admin.ch > Documentation > 30.01.2019 Le Conseil fédéral approuve le rapport sur l'évolution démographique et la formation

1.3 Bilan du message sur la coopération internationale 2017-2020⁴⁵

1.3.1 Evaluations indépendantes

Les programmes et projets de la CI sont évalués par des experts externes et indépendants, sur la base d'objectifs mesurables définis. Le Conseil fédéral informe régulièrement le Parlement sur l'efficacité des mesures, par exemple à la mi-parcours et au terme de la période du message.

Les évaluations sont conduites selon les critères internationaux de l'OCDE⁴⁶ pour examiner la pertinence (est-ce que le choix des activités est adéquat pour le contexte ?), l'efficacité (est-ce que les objectifs ont été atteints ?), l'efficience (est-ce que les résultats ont été obtenus de la manière aussi peu coûteuse que possible ?) et la viabilité (est-ce que les résultats perdureront après la fin du financement suisse ?).

Chaque année, plus de 100 programmes et projets de la CI sont soumis à évaluation. De plus, des experts indépendants examinent chaque année des portefeuilles thématiques ou des questions institutionnelles, ce qui promeut l'apprentissage institutionnel.

L'évaluation sert non seulement pour la reddition des comptes, mais aussi pour l'adaptation de la stratégie de la CI, le pilotage des projets futurs et l'apprentissage institutionnel. Ceci est aussi vrai en cas de mauvais résultats ou d'échecs par exemple en raison de facteurs contextuels, programmatiques ou institutionnels.

En Bolivie, il a par exemple fallu mettre un terme à un projet mettant l'accent sur les aspects environnementaux de gestion des déchets et d'épuration des eaux usées, car ce dernier ne tenait pas suffisamment compte des aspects pratiques pour la population et les autorités locales. En République de Moldova, l'engagement de la Suisse en matière de gestion de la migration n'a pas atteint l'effet escompté et il a fallu adapter le programme 2018-2021 en conséquence. Il est désormais prévu non seulement de créer des emplois, mais aussi de renforcer chez les migrants potentiels les compétences qui sont le plus demandées sur le marché du travail local afin de leur offrir des perspectives sur place.

1.3.2 Résultats obtenus

Le rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du message 2017-2020⁴⁷ a montré que la CI a permis à 8 millions de personnes de disposer d'un meilleur accès à l'eau potable et à des systèmes d'irrigation agricole efficaces. Pas moins de 9 millions de personnes, dont une majorité de femmes, suivent un enseignement de base ou une formation professionnelle soutenue par la Suisse. 517 000 entreprises ont bénéficié d'un nouvel accès aux capitaux, ce qui leur permet de créer des emplois. Dans 48 villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, environ 4,4 millions d'individus ont bénéficié de mesures pour un urbanisme durable.

Dans six pays, dont le Myanmar et la Colombie, la CI a accompagné les négociations de cessez-le-feu. La Suisse a apporté de l'aide à 5,3 millions de personnes en situation de crise et a soutenu 1 million de personnes dans la reconstruction au sortir de désastres ou de conflits armés. Par exemple, dans le camp de réfugiés d'Azraq en Jordanie, la CI a construit un système d'approvisionnement en eau potable auquel ont accès 35 000 réfugiés syriens, ce qui permet d'économiser 1 million de francs par an en livraisons d'eau par camion.

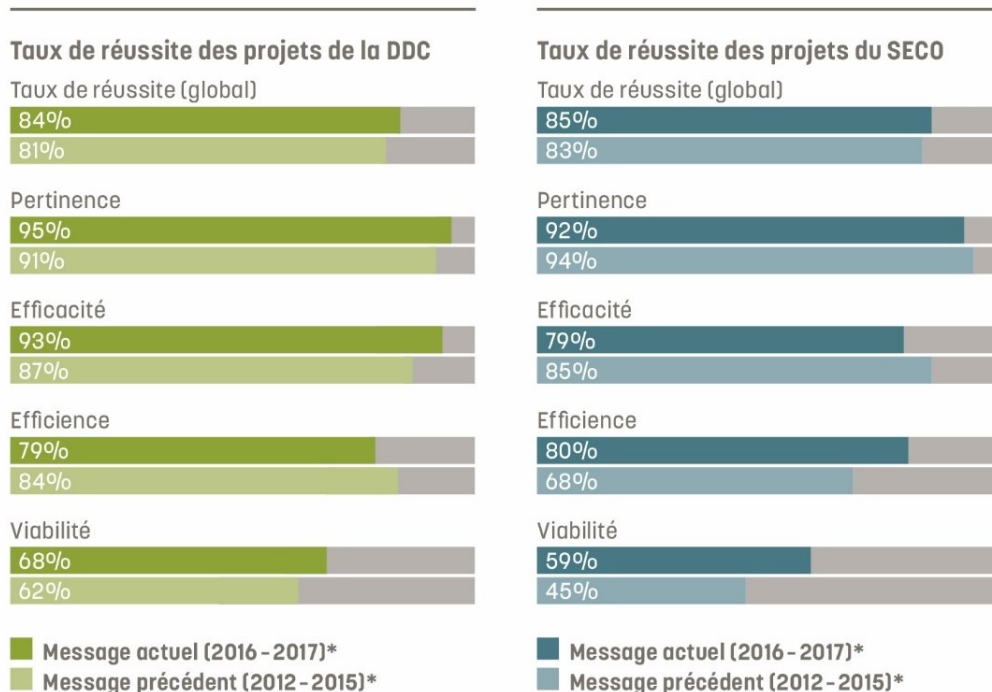
À l'échelle internationale, on considère un taux de réussite entre 65 et 80 % comme bon. En 2016-2017, les programmes de la CI ont des taux de réussite globalement plus élevés que dans le passé (Figure 2). En termes de pertinence, d'efficacité et d'efficience, les programmes ont reçus une bonne appréciation, malgré de légères fluctuations d'une période à l'autre. La viabilité des programmes s'est aussi améliorée, mais elle reste un défi important. Dans l'ensemble, l'OCDE évalue de manière positive les résultats de la CI de la Suisse⁴⁸.

⁴⁵ FF 2016 2333

⁴⁶ www.oecd.org > Critères du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement

⁴⁷ www.ddc.admin.ch > Résultats et impacts > Résultats > Rapports annuels et rapports de compte-rendu > Liste des rapports annuels et des rapports de compte-rendu classés par date de parution > Rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du message 2017-2020

⁴⁸ Examen de l'OCDE de la Suisse 2019, disponible sous : www.oecd.org/fr > Pays > Suisse > Examens pays Suisse > 05.04.2019
Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2019



* Les évaluations se réfèrent toujours à l'année précédente.

Figure 2 : Pertinence, efficacité, efficience et viabilité des programmes et projets de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), utilisant des méthodologies différentes. Une harmonisation des méthodologies est envisagée.

1.3.3 Leçons apprises

La CI accorde une haute importance à l'apprentissage institutionnel, visant à apprendre des résultats insatisfaisants de ses programmes et évoluer. De nombreux facteurs échappent au contrôle direct de la CI : sécurité et conflits, volonté politique dans les pays et ouverture pour les réformes, institutions faibles ou autres dynamiques du contexte. Alors qu'il est impossible d'éliminer ces risques entièrement, la CI tire sa force de sa capacité à minimiser ces risques et d'adapter ses programmes en conséquence.

En comparaison internationale, la CI est présente dans un nombre élevé de pays, ce qui augmente le risque de dispersion des efforts et de baisse d'efficacité et d'efficience. Par conséquent, le Conseil fédéral veut focaliser la coopération bilatérale au développement du DFAE (chap. 2.4).

Lors du débat sur le message 2017-2020, le Parlement avait décidé de lier stratégiquement la CI à la politique migratoire « notamment en s'intéressant aux causes des conflits et des migrations. Dans ce contexte, la conclusion d'accords et de partenariats dans le domaine de la migration doit être encouragée »⁴⁹. La mise en œuvre de cette stratégie a permis de consolider le rôle de coordination assumé par la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (IMZ). L'expérience faite a montré qu'une certaine flexibilité dans l'utilisation des fonds est nécessaire afin d'améliorer l'efficacité de cette stratégie. Ceci est valable même en dehors des pays prioritaires (chap. 2.4.2).

L'importance d'apporter une réponse aux défis posés par les changements climatiques a été confirmée. Ces défis sont souvent source de conflit et pauvreté, allant jusqu'à compromettre les succès obtenus à ce jour. C'est pourquoi l'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques et l'environnement occuperont une place croissante dans la CI.

Les analyses recommandent d'explorer les pistes offertes par la numérisation, dans l'aide humanitaire comme dans la coopération au développement. La Suisse va ainsi tester les possibilités offertes par les nouvelles technologies, y compris par l'initiative « Tech4Good »⁵⁰, ainsi que des nouveaux instruments financiers.

⁴⁹ FF 2016 7875 et 7881

⁵⁰ www.ddc.admin.ch/tech4good-fr

Un autre rôle grandissant de la Suisse est lié à sa capacité - en tant que « *knowledge broker* » - de mobiliser les ressources fiscales domestiques des pays en développement et les ressources du secteur privé en faveur du développement durable. Le développement de solutions intersectorielles novatrices, avec des nouvelles formes de collaboration, de financement et de répartition des risques, est déterminant pour soutenir le développement durable de l'Agenda 2030.

2 Contenu des arrêtés de crédit

2.1 Proposition

Le présent rapport explicatif propose d'accorder cinq crédits-cadres d'engagement pour un montant total de 11,37 milliards de francs pour la période 2021-2024 pour la poursuite de la CI. En février 2011, le Parlement avait décidé de porter l'APD de la Suisse à 0,5 % du RNB jusqu'en 2015. Sur la base des estimations disponibles, l'APD de la Suisse atteindra environ 0,45 % du RNB sur la période 2021-2024 (chap. 4.1.1).

Dans le cadre de ce rapport explicatif, le terme CI couvre les instruments de l'aide humanitaire, la coopération au développement ainsi que la promotion de la paix et sécurité humaine mises en œuvre par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR).

2.2 Relation avec le programme de la législature du Conseil fédéral

Le message sur la CI 2021-2024 s'inscrit dans le programme de la législature 2019-2023, la Stratégie de politique étrangère de la Suisse 2020-2023 ainsi que la Stratégie de politique économique extérieure. Cette dernière contribue également au développement économique des pays en développement en soutenant leur intégration dans l'économie mondiale.

La CI est conforme à la Stratégie suisse pour le développement durable 2016-2019⁵¹ qui est alignée à l'Agenda 2030. Ce dernier, avec ses 17 ODD, notamment son objectif 1 d'éliminer la pauvreté extrême d'ici 2030, met en avant plusieurs principes qui guident l'action de la CI. C'est pourquoi la Suisse aide également les pays en développement à mobiliser leur engagement en faveur de l'Agenda 2030.

La CI est insérée dans une action politique cohérente de la Suisse. D'autres politiques de la Confédération peuvent avoir un impact important sur les pays en développement ; il est alors impératif d'atténuer les conflits entre les objectifs et de garantir autant que possible la cohérence des différentes politiques, que ce soit dans les secteurs économique, financier, fiscal, environnemental, de santé, de sécurité alimentaire et migratoire. Le Conseil fédéral veille à la cohérence de ses décisions.

2.3 Buts de la CI 2021-2024

Les buts de la CI sont définis par l'art. 5 et l'art. 7 de la « Loi CaD-AH », l'art. 2 de « Loi Est » et l'art. 2 de la « Loi Sécurité humaine ».

« Loi CaD-AH », art. 5

1 La coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale.

2 Elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés. Elle encourage notamment :

- a) le développement rural;
- b) l'amélioration alimentaire, en particulier par les cultures vivrières destinées à la consommation locale;
- c) la promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale;
- d) la création d'emplois;
- e) la recherche et le maintien d'un équilibre écologique et démographique.

« Loi CaD-AH », art. 7

L'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances; elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.

« Loi Est », art. 2

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est poursuit les buts suivants :

⁵¹ www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie > Stratégie pour le développement durable

- a) promouvoir et renforcer l'Etat de droit et les droits de l'homme dans ces pays et favoriser la construction ou la consolidation de leur système démocratique, en particulier d'institutions politiques stables;
- b) promouvoir un développement économique et social durable, fondé sur les principes de l'économie de marché et favorisant la stabilité économique, le développement culturel, l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie des populations, tout en contribuant à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

« Loi Sécurité humaine », art. 2

Par la présente loi, la Confédération entend contribuer à :

- a) prévenir, apaiser ou résoudre des conflits armés, notamment par la promotion de la confiance, la médiation et les mesures de consolidation de la paix prises au terme des hostilités et par l'engagement en faveur du droit international humanitaire;
- b) renforcer les droits de l'homme par la promotion des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels de personnes ou de groupes de personnes;
- c) promouvoir les processus démocratiques.

Afin d'orienter la mise en œuvre de ces buts généraux, le Conseil fédéral définit pour chaque crédit-cadre les objectifs à atteindre. Pour la période 2021-2024, le présent rapport explicatif propose les quatre objectifs suivants:



Objectif 1 : Contribuer à une croissance économique durable, à la création de marchés et à la création d'**emplois** (développement économique)



Objectif 2 : Lutter contre les **changements climatiques** et leurs effets et gérer durablement les ressources naturelles (environnement)



Objectif 3 : Sauver des vies, fournir des services de base de qualité et diminuer les causes de la **migration forcée et irrégulière** (développement humain)



Objectif 4 : Promouvoir la paix, l'**état de droit** et l'égalité des genres (paix et gouvernance)

Avec ces objectifs (annexe 2), la CI relève les défis actuels des pays en développement et leurs conséquences sur la Suisse, en contribuant à la lutte contre la pauvreté, au développement durable, au respect des droits de l'homme et à la promotion de la paix.

2.4 Adaptations par rapport à la période 2017-2020

Basé sur le bilan de la période précédente, la CI prévoit les adaptations suivantes.

Des critères pour le choix de l'action de la CI

Trois critères ont été définis pour l'action de la CI et ses régions d'intervention : 1) les besoins des populations concernées, 2) les intérêts de la Suisse et 3) la valeur ajoutée de la CI (Swissness) en comparaison internationale. L'intersection de ces trois critères permet d'atteindre les meilleurs résultats et répondre au mieux aux différentes attentes (Figure 3).

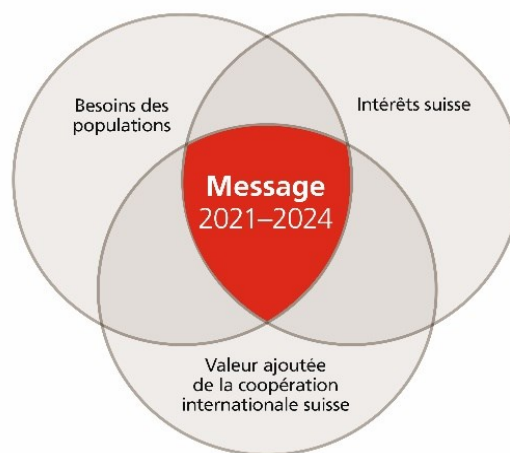


Figure 3 : Critères pour le choix de l'action de la CI

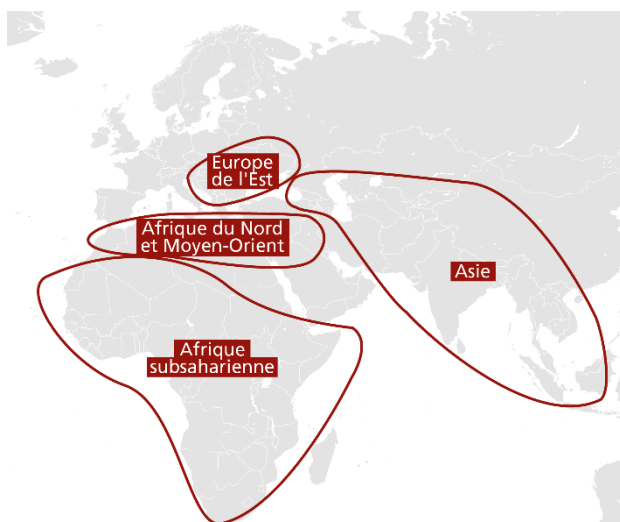
2.4.1 Focalisation géographique

Le DFAE va focaliser une partie de ses activités, sa coopération bilatérale au développement⁵², sur quatre régions prioritaires (chap. 3.1.2.) : 1) l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, 2) l'Afrique subsaharienne, 3) l'Asie centrale, du Sud et du Sud-Est et 4) l'Europe de l'Est⁵³ (Figure 4). Cette focalisation permet de renforcer

⁵² Le terme « coopération bilatérale au développement » se réfère aux activités réalisées à travers des projets bilatéraux qui se basent en règle générale sur un accord-cadre de coopération entre le gouvernement suisse et le gouvernement du pays partenaire. En revanche, les programmes globaux poursuivent des initiatives régionales et globales et, dans une moindre mesure, nationales, en vue d'influencer le cadre normatif international sur un thème global particulier (changements climatiques et environnement ; eau ; migration et développement ; santé ; sécurité alimentaire).

⁵³ Les pays membres de l'Union européenne (UE) ne font pas partie de cette région. Une possible deuxième contribution en faveur de certains États membres de l'UE fait l'objet d'un message séparé et ne peut pas être comptabilisée en tant qu'APD.

l'efficacité et l'efficience, tout en assurant une flexibilité pour répondre aux opportunités et défis, par exemple liés à la politique migratoire suisse.



Au cours de la période 2021-2024, le DFAE prévoit 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 ayant de forts besoins, selon les critères d'engagement (annexe 3). De plus, le nombre des pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement du DFAE sera réduit de 46 actuellement à 34 d'ici 2024. Au moins 90 % des engagements géographiques de la coopération bilatérale au développement du DFAE seront mis en œuvre à l'intérieur des pays prioritaires, le reste sera alloué pour des engagements ponctuels dans d'autres pays au sein des quatre régions (chap. 3.1.2).

Figure 4 : Nouvelles régions prioritaires de la coopération bilatérale au développement du DFAE

L'aide humanitaire, la promotion de la paix, et les programmes globaux du DFAE mettront un accent sur les quatre régions prioritaires, tout en conservant leur mandat universel.

Le DFAE et le DEFR travailleront étroitement ensemble au sein des quatre régions. Le DEFR maintiendra dans ces quatre régions son engagement dans un nombre limité de pays prioritaires et continuera de s'engager dans certains pays émergents en Amérique latine, où la Suisse a des intérêts liés à sa politique économique extérieure (chap. 3.1.2).

2.4.2 Accents thématiques

En mettant l'accent sur quatre thèmes (emploi, changements climatiques, migration et état de droit), la CI peut se concentrer sur des thèmes qui se trouvent actuellement à l'intersection des critères présentés à la Figure 3. Ceci permet de ne pas disperser les forces et d'améliorer l'efficacité de l'action.

L'emploi

L'emploi est un moteur pour l'économie et un facteur clé pour la réduction de la pauvreté. La Suisse soutient le renforcement des conditions cadres et de solutions innovantes pour le développement économique et du secteur privé, grand pourvoyeur d'emplois. Inspirée par le système suisse de formation professionnelle axé sur le développement des compétences, la CI s'engage en faveur d'une formation répondant mieux aux besoins du marché du travail. La CI mettra davantage l'accent sur les jeunes entrepreneurs qui ont le potentiel de créer des emplois et soutiendra le développement des « start-ups ». Des instruments de financement innovants sont également envisagés afin de mobiliser des investissements publics-privés dans des entreprises prometteuses.

Les changements climatiques

Jusqu'en 2030, 100 millions de personnes risquent de retomber dans la pauvreté extrême en raison des effets des changements climatiques et, d'ici 2050, 143 millions de personnes pourraient devenir des migrants climatiques⁵⁴. En même temps, les pays en développement sont la source d'une part croissante des émissions de gaz à effet de serre. En Suisse, le réchauffement est déjà deux fois plus élevé que la moyenne mondiale⁵⁵. Dans son rapport sur le financement international du climat du 10 mai 2017, le Conseil fédéral estime la juste contribution suisse pour la mise en œuvre de la Convention-cadre sur les changements climatiques⁵⁶ et de l'Accord de Paris sur le climat⁵⁷ à un montant compris entre 450 et 600 millions de dollars de fonds publics et privés par an pour la période 2017-2020.

Les moyens de la CI dans ce domaine devraient passer de 300 millions de francs par an (2017-2020) à environ 350 millions de francs par an durant la période 2021 à 2024, soit environ 14 % des moyens de la CI⁵⁸. Afin de renforcer la mobilisation du secteur privé en faveur d'investissements respectueux

⁵⁴ Banque mondiale, 2018, disponible sous : www.worldbank.org > news > press releases > Climate Change Could Force Over 140 Million to Migrate Within Countries by 2050: World Bank Report

⁵⁵ www.meteosuisse.admin.ch > Climat > Changement climatique Suisse

⁵⁶ RS 0.814.01

⁵⁷ RS 0.814.012

⁵⁸ Chiffres indicatifs (février 2018)

du climat dans les pays en développement, la Suisse promouvra des partenariats, y inclus multilatéraux, visant la mobilisation de fonds privés. En plus des programmes spécifiques sur les changements climatiques, cette problématique est prise en compte dans la plupart des programmes de la CI.

La migration

Les pressions migratoires resteront élevées dans les années à venir. S'attaquer à leurs causes et réduire ainsi la migration irrégulière et forcée reste un défi mondial. Dans le même temps, la migration régulière – conforme aux lois nationales – continue de jouer un rôle important dans le développement des États et la réduction de la pauvreté, par exemple par des transferts de connaissances et de capitaux privés (transferts de fonds) ou le développement du commerce. Toutefois, des facteurs négatifs tels que la fuite des cerveaux (*brain drain*), les coûts d'intégration et la cohésion sociale ne peuvent pas être exclus de la migration régulière. La Suisse a intérêt à réduire la migration irrégulière et forcée et à améliorer la protection des migrants. Une meilleure gestion des migrations dans les régions d'origine a un impact positif sur la Suisse et favorise le développement économique et social dans ces régions. La Suisse a intérêt à renforcer la gouvernance de la migration à tous les niveaux.

C'est pourquoi le Conseil fédéral veut renforcer le lien stratégique entre la CI et la politique migratoire. Pour ce faire, il entend étendre ce lien inclus dans deux des quatre arrêtés fédéraux du message 2017-2020 à tous les instruments de la CI. À court terme, la CI contribue à réduire les causes de déplacements forcés, à améliorer les conditions de vie des déplacés et à protéger les réfugiés dans les premiers pays d'accueil. À moyen terme, elle vise à réduire la migration irrégulière ainsi qu'à trouver les meilleures solutions possibles pour l'intégration des migrants et des déplacés forcés dans les pays en développement. À long terme, la CI travaille sur les causes profondes de la migration irrégulière, comme la pauvreté, l'accès aux services de base, les conflits armés, la mauvaise gouvernance ou les conséquences des changements climatiques.

Le lien stratégique entre la CI et la politique migratoire renforce les instruments de la politique migratoire, tels que les partenariats ou les dialogues migratoires. Il serait cependant exagéré de donner à ce lien une conditionnalité absolue, par exemple prétendant arrêter l'engagement de la CI dans un pays où la politique migratoire suisse se heurte à des difficultés. L'expérience d'autres acteurs, y compris de grands bailleurs de fonds tels que l'Union européenne, montre que cette conditionnalité stricte a rarement les effets voulus. Premièrement, les menaces ont souvent un effet contreproductif en bloquant la situation, pouvant être perçues comme une ingérence dans la souveraineté nationale. Deuxièmement, la conditionnalité pourrait exposer la Suisse à des conséquences politiques négatives. Troisièmement, le mandat de la CI vise les populations affectées par la pauvreté et les crises, et ces dernières constituent rarement un levier de pression envers les gouvernements autoritaires pour mettre en œuvre une conditionnalité. Enfin, la réadmission de ses propres ressortissants est une obligation de droit international. Si le respect de cette obligation est récompensé financièrement, on crée un système d'incitation perverse qui risque de se généraliser à d'autres obligations internationales et d'affaiblir les engagements internationaux.

Le lien stratégique entre la CI et la politique migratoire est mis en œuvre à trois niveaux.

1) Niveau politique : La migration est thématiquée lors de consultations politiques. Le Conseil fédéral poursuit la conclusion d'accords et partenariats migratoires. Dans la négociation de nouveaux accords-cadres pour la CI avec ses pays prioritaires, le Conseil fédéral veille à intégrer une clause pour intégrer le sujet de la migration dans la coopération et les dialogues politiques.

2) Niveau géographique : Le Conseil fédéral assure l'intégration de la politique migratoire dans ses différentes stratégies de politique extérieure. La Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Division Sécurité humaine (DSH) du DFAE ainsi que le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) au sein du DEFR tiennent systématiquement compte de la thématique de la migration dans leurs stratégies, en concertation avec la structure IMZ. Une flexibilité financière – pour permettre de mieux saisir les opportunités en lien avec la politique migratoire – est de plus prévue dans les quatre régions prioritaires du DFAE en-dehors de ses pays prioritaires (chap. 3.1.2). Sur la période 2021-2024, 60 millions de francs seront réservés pour des projets dans des pays identifiés en concertation avec la structure IMZ. Ce montant s'ajoute aux programmes dédiés à la migration dans les différentes stratégies des pays prioritaires et dans le programme global migration et développement de la DDC (chap. 3.1.2).

3) Niveau thématique : Les programmes de CI prennent en compte la migration et le déplacement forcé, en particulier par rapport à la prévention (par exemple en s'engageant pour le respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire), la protection et l'intégration des migrants dans leurs régions d'origine (par exemple en luttant contre la violence contre les femmes et les filles) et les perspectives économiques, politiques et sociales (par exemple en soutenant la participation dans les

processus politiques, en améliorant l'enseignement de base, en offrant des formations professionnelles ou en soutenant l'intégration dans le marché de travail local).

L'état de droit

La forte tradition démocratique est l'une des marques de fabrique de la Suisse dynamique et prospère. Le savoir-faire helvétique est reconnu dans le monde entier, où il est aussi très demandé. L'état de droit et le respect des droits de l'homme sont des préalables essentiels pour offrir aux populations des perspectives à long terme. La Suisse s'engage à renforcer la prise de responsabilité par les gouvernements partenaires, afin qu'ils s'attaquent aux obstacles au développement tels que la corruption, le clientélisme et la mauvaise gestion (par exemple en soutenant l'équilibre des pouvoirs et les mécanismes publics de supervision du gouvernement). Lorsqu'une collaboration avec des autorités centrales n'offre pas de perspectives de réformes à long terme, elle peut être une raison du retrait de la coopération bilatérale au développement. Dans ces cas, le travail avec les gouvernements régionaux ou locaux, qui profite à la décentralisation, la démocratisation et à la redevabilité des services proches de la population, ou encore avec des partenaires non gouvernementaux, peut offrir à moyen terme une alternative au travail avec les autorités centrales.

2.4.3 Autres accents

L'engagement avec le secteur privé

Le secteur privé joue un rôle crucial pour la création d'emplois et le développement durable. Il est le moteur économique qui permet souvent la sortie de la pauvreté. Avec sa force d'innovation, ses connaissances spécialisées, ses canaux de distribution et ses opportunités d'investissement, son implication est incontournable pour la mise en œuvre de la CI. La Suisse entend diversifier et renforcer les collaborations avec le secteur privé et développer de nouveaux instruments financiers, y compris avec des prêts, des garanties ou des placements de capitaux. Par exemple, elle prévoit de renforcer le *Swiss Investment Fund for Emerging Markets* (SIFEM), qui octroie du capital à des entreprises de pays à revenu moyen et faible pour la création d'emplois décents et la mitigation des changements climatiques, par un apport en capital supplémentaire ou la possibilité d'utiliser des fonds concessionnels ou de garantie. Le DFAE et le DEFR développeront de nouveaux instruments financiers afin d'augmenter l'utilisation de fonds publics-privés également dans les contextes plus difficiles, tout en tenant compte des initiatives existantes. Ce faisant, elle apportera une attention particulière aux principes de subsidiarité et de non-distorsion des marchés. Ces analyses sont entreprises avec l'implication du Département fédéral des finances (DFF).

Le potentiel de la numérisation

Les nouvelles technologies présentent de nombreuses opportunités : paiements par téléphone mobile et autres innovations dans le secteur financier, utilisation des « *blockchain* » pour les services financiers, données satellitaires ou de drones pour des assurances contre les dommages causés aux récoltes, production d'énergie par les technologies solaires dans les contextes humanitaires, intelligence artificielle pour de meilleurs diagnostics médicaux, accès à l'information pour plus de transparence dans les processus démocratiques, etc. La CI mettra l'accent sur ces nouvelles technologies, en tenant compte également des expériences d'autres offices fédéraux ainsi que de la science. Par exemple, « *Tech4Good* » regroupe des initiatives qui mettent à profit les innovations technologiques pour améliorer les services publics et la vie des plus défavorisés, une approche intrinsèquement suisse. En partenariat avec le secteur privé, la Suisse s'engagera dans la nouvelle plateforme « *GovTech* » de la Banque mondiale pour une meilleure gestion des finances publiques.

L'engagement multilatéral

La Suisse s'engage en faveur du multilatéralisme, garant d'un ordre international basé sur le droit et non sur des rapports de force. Elle s'engage également pour une gestion plus efficace et efficiente des organisations multilatérales. La Suisse mettra un accent sur des réformes visant à renforcer et promouvoir les règles et normes internationales ainsi qu'une action mieux coordonnée entre les organisations pour plus d'impact dans les pays en développement.

Les approches intersectorielles

Afin de relever efficacement les défis du développement durable, tels que la migration ou les changements climatiques, la CI utilisera davantage des approches intersectorielles. Des actions visant plusieurs ODD et plusieurs secteurs permettent de gagner en efficacité et seront renforcées. Par exemple, l'amélioration de la santé ne se limite pas à la qualité du système de santé, mais implique de travailler sur la qualité des aliments (pesticides), la pollution atmosphérique, la qualité de l'eau ou un habitat sain.

La cohérence entre l'aide humanitaire et la coopération au développement

Le meilleur investissement est celui qui réduit les facteurs structurels de vulnérabilité et de fragilité et évite ainsi le besoin d'aide d'urgence. Afin de renforcer les collaborations entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, un engagement plus conséquent de la coopération au développement du DFAE dans les crises prolongées est envisagé lorsque les conditions le permettent, libérant ainsi plus des ressources humanitaires pour les urgences. Pour accroître la résilience des pays et des populations face aux chocs et aux crises, la CI favorise un lien étroit (« *nexus* ») entre les différents instruments de la CI (chap. 3.1) en particulier lors des crises sur le long terme.

Les besoins de l'aide d'urgence dépendent des événements (catastrophes, crises, etc.), ce qui rend difficile une prévision précise. C'est pour cette raison qu'un système de perméabilité entre le crédit-cadre « aide humanitaire » et le crédit-cadre « coopération au développement » a été mis en place dès 2013. La possibilité d'effectuer des transferts à hauteur maximale de 120 millions de francs sur la période 2021-2024 entre les deux crédits-cadres sera reconduite (chap. 3.4).

La bonne gestion des risques

La CI opère en conformité avec les directives du 24 septembre 2010 sur la politique de gestion des risques de la Confédération⁵⁹. La CI s'est dotée d'instruments spécifiques pour identifier, mesurer, mitiger et surveiller les risques liés à son mandat. L'application des lignes directrices en matière de gestion des risques et de lutte contre des irrégularités, l'audit des projets et programmes, un système de contrôle interne efficace ainsi que la révision systématique des procédures de gestion, contribuent à réduire les risques. Des analyses indépendantes et des échanges avec les représentations suisses sur place sont menées régulièrement afin d'évaluer et d'ajuster si nécessaire les modalités de travail pour minimiser les risques. En plus de risques inhérents à la réalisation des programmes, le Conseil fédéral accorde une grande importance à la gestion des risques liés à la sécurité des collaborateurs et des partenaires à l'étranger.

La recherche scientifique de haute qualité pour évaluer l'impact de la CI

Plus de 100 évaluations externes et indépendantes sont menées chaque année par le DFAE et le DEFR pour mesurer l'impact, l'efficacité, l'efficience et la viabilité des programmes de la CI (chap. 1.3). La prise en compte des leçons apprises et une attitude autocritique restera au centre du travail de coopération. L'évaluation scientifique à travers des études d'impact sera renforcée, avec une attention particulière aux publications examinées par les pairs internationaux, afin d'avoir davantage de savoir validé scientifiquement pour mieux piloter la CI à moyen et à long terme. La Suisse mesure l'atteinte de ses objectifs et leur contribution à la réalisation des ODD sur la base de méthodologies et pratiques reconnues au niveau international. La mise en œuvre des programmes et projets fait l'objet d'un suivi rigoureux afin de s'assurer que les fonds sont utilisés comme prévu et produisent les résultats attendus.

Mise en œuvre

Instruments

Aide humanitaire (DFAE)

Le mandat humanitaire de la Suisse est universel (sans limitation géographique). L'aide humanitaire place au cœur de son action la vie des populations affectées par les crises, les situations de violence, les conflits armés et les catastrophes, ainsi que le respect de leur sécurité, leur dignité et leurs droits. L'aide humanitaire est indissociable du respect du droit international humanitaire, des normes internationales et des principes humanitaires.

L'aide humanitaire suisse exerce un triple rôle : 1) Elle est un acteur répondant directement aux conséquences des conflits armés et catastrophes de façon efficace et pragmatique (entre autre par ses actions directes) ; 2) elle est un bailleur de fonds fiable et flexible et 3) elle défend la cause humanitaire en s'engageant dans les négociations en faveur du droit et des principes humanitaires. Le maintien de la tradition suisse sur la scène humanitaire internationale constitue un intérêt pour la Suisse.

L'aide humanitaire directe se concentrera sur les quatre aspects suivants, en particulier grâce à l'expertise du Corps suisse d'aide humanitaire (voir encadré) :

1. L'approvisionnement en eau, en assainissement et en hygiène sanitaire ;
2. Le renforcement de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance ;
3. La protection des personnes les plus vulnérables (en particulier les réfugiés et les déplacés internes, avec un engagement contre les violences sexuelles et basées sur le genre) ainsi que l'éducation en situation d'urgence ;

⁵⁹ FF 2010 5965

4. La réduction des risques liés aux désastres naturels, y compris la reconstruction résiliente.

Afin de prévenir et gérer les conséquences des crises et catastrophes, la Suisse contribue simultanément à l'aide d'urgence, la prévention et la réduction des risques des catastrophes, ainsi que la reconstruction et la réhabilitation.

L'aide d'urgence veille à ce que les personnes et communautés puissent subvenir à leurs besoins, en assurant l'approvisionnement de base en eau potable et en denrées alimentaires, la mise à disposition d'installations sanitaires et d'hébergements provisoires, des soins médicaux d'urgence, l'accès à l'éducation ainsi qu'à protéger les réfugiés et les déplacés internes et à soutenir les victimes des violences sexuelles et basées sur le genre. L'aide d'urgence cible les groupes les plus vulnérables et contribue à atténuer la détresse des personnes les plus touchées. Dans les crises prolongées, elle contribue à rétablir des conditions de vie dignes, tirant profit de partenariats innovants.

La Suisse, bénéficiant de sa réputation d'État neutre et d'intermédiaire transparent, s'engage pour le respect des principes humanitaires – à savoir humanité, neutralité, impartialité et indépendance – et du droit international humanitaire. Elle plaide par exemple pour que l'accès humanitaire soit garanti. En comparaison au message 2017-2020, la part octroyée à l'aide d'urgence sera augmentée, passant de 66 % à environ 80 % du crédit-cadre « aide humanitaire ». L'aide d'urgence peut être mise en œuvre directement par la DDC ou indirectement par des ONG ou des organisations multilatérales (annexe 5), tel que le Comité international de la Croix-Rouge et le Programme alimentaire mondial.

La prévention des catastrophes agit en amont des catastrophes naturelles, mettant en œuvre des mesures de prévention (constructions solides, hors de zones dangereuses ; ouvrages de protection) et de préparation (structures de gestion de crises, systèmes d'alertes précoces). La reconstruction suit une catastrophe naturelle ou un conflit armé. Afin d'éviter que des catastrophes naturelles engendrent des crises humaines ou budgétaires, la Suisse s'engage pour une gestion proactive des risques qui découlent des catastrophes naturelles. Les activités en matière de prévention et reconstruction conservent leur mandat universel pour des actions à court-terme tout en s'orientant principalement vers les quatre régions prioritaires de la coopération bilatérale au développement du DFAE.

Dans les contextes de crises prolongées, un accent particulier sera mis sur les synergies entre l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix.

Le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)

Le CSA est le visage de l'aide humanitaire de la Suisse lors de crises et de catastrophes à l'étranger. Il organise les premiers secours en cas de catastrophes naturelles, fournit des abris, construit des bâtiments antisismiques, répare des systèmes d'eau potable et mène des opérations d'urgence. Corps de milice comptant environ 650 spécialistes volontaires, dont beaucoup issus du secteur privé, mobilisable rapidement, le CSA est une solution typiquement suisse. En plus des premiers secours urgentement requis lors de crises et de catastrophes, les membres du CSA mettent à disposition leurs connaissances spécialisées également auprès des organisations internationales, apportant un soutien important dans les pays et au siège.

Le Corps suisse d'aide humanitaire en 2018



209

experts déployés



270

interventions



59

pays

3.1.2 Coopération au développement (DFAE et DEFR)

Coopération bilatérale au développement (DFAE et DEFR)

Par sa coopération bilatérale au développement, la Suisse s'engage à long terme pour la création de perspectives économiques, sociales et environnementales dans un nombre limité de pays prioritaires. Sur la base d'analyses des besoins des populations (y compris les défis globaux), des intérêts et de la valeur ajoutée de la Suisse, le DFAE a identifié quatre régions prioritaires (chap. 2.4.1)⁶⁰. Le DEFR maintiendra dans les quatre régions prioritaires du DFAE son engagement dans un nombre limité de pays prioritaires et continuera de s'engager dans certains pays émergents en Amérique latine, où la Suisse a des intérêts liés à sa politique économique extérieure. Les deux départements travailleront étroitement ensemble au sein des quatre régions.

L'Afrique du Nord et le Moyen-Orient se caractérise par une forte polarisation politique et une importante volatilité. Le climat politique interne dans plusieurs pays s'est détérioré avec un décalage croissant entre la politique dominante et les aspirations populaires (frustrations des jeunes générations, fractures

⁶⁰ Les autres instruments de la CI mettront un accent sur les quatre régions prioritaires, tout en conservant leur mandat universel.

sociales grandissantes). A ces défis s'ajoutent une panne de croissance économique ainsi qu'une gestion défaillante des ressources naturelles. Les intérêts de la Suisse sont multiples et marqués dans cette région qui lui est proche : source d'approvisionnement ou de transit énergétique, relations économiques, échanges culturels et sociaux en augmentation. Les risques sécuritaires, liés aux instabilités politiques, aux conflits armés en cours et à la montée de l'extrémisme violent aux portes de l'Europe, sont centraux. Les instabilités dans la région ont mené à des forts mouvements de migration et de déplacement forcé (notamment dans le contexte de la crise syrienne). En même temps, le Moyen-Orient est à la jonction des échanges commerciaux mondiaux qui connaissent une croissance rapide.

La coopération bilatérale au développement priorisera :

- La bonne gouvernance : soutien des autorités nationales et locales et de la société civile, accès équitable à des services publics de qualité, gestion des finances publiques, y compris la mobilisation des ressources domestiques ;
- Le développement économique : favoriser la compétitivité, les conditions-cadres pour le secteur privé et les conditions du marché du travail ;
- L'eau et l'adaptation aux changements climatiques ;
- L'enseignement de base et la formation professionnelle, inclusifs et de qualité ;
- La migration : meilleure gestion des défis et des opportunités.

L'Afrique subsaharienne connaît une croissance démographique soutenue. D'ici 2030, neuf personnes sur dix vivant dans la pauvreté extrême seront en Afrique sub-saharienne. De vastes régions d'Afrique sont touchées par des sécheresses récurrentes ou des inondations amplifiées par les changements climatiques. Avec une population la plus jeune du monde, la région a un grand potentiel de force de travail. Même si beaucoup de pays de la région enregistrent une croissance économique élevée, dans d'autres pays, les conflits armés, la faiblesse des institutions gouvernementales et judiciaires, la corruption et la mauvaise gestion des affaires publiques freinent les investissements et le commerce. Une partie importante de la migration irrégulière et forcée vers l'Europe provient de l'Afrique subsaharienne. Les faibles systèmes de santé maîtrisent difficilement les crises sanitaires (SIDA, Ebola) et contribuent aux résistances aux antibiotiques, menaces croissantes pour le monde et pour la Suisse. Même si les échanges économiques avec la Suisse sont encore modestes (à l'exception de l'exploitation des ressources naturelles), le marché africain présentera à long terme un potentiel pour les entreprises suisses.

Les priorités de la coopération bilatérale au développement sont différenciées entre pays stables et pays fragiles⁶¹.

Dans les **pays stables** de la région, les priorités sont :

- Le développement économique : création d'emplois et d'opportunités économiques équitables et durables (y compris l'enseignement de base et la formation professionnelle), inclusion dans les marchés financiers, chaînes de valeur régionales et globales ;
- La bonne gouvernance : meilleure gestion des affaires publiques, mobilisation des ressources domestiques, renforcement de l'état de droit et inclusion des populations défavorisées ;
- La collaboration entre les pays de la région : renforcement par exemple de la libre circulation dans la région des biens, des services et des personnes, pour créer des perspectives au sein de la région en tant qu'alternative à l'émigration vers l'Europe ;
- Le développement urbain : en particulier gestion d'énergie, mobilité et développement des infrastructures de base.

Dans les **pays fragiles** de la région, les priorités sont :

- Les services de base équitables et de qualité (santé, éducation, accès à l'eau, sécurité alimentaire) tenant compte des changements climatiques et des défis démographiques ;
- La bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, la prévention des conflits, le respect des droits de l'homme et la construction d'un état de droit.

L'Asie centrale, du Sud et du Sud-Est se caractérise par une forte croissance économique ces dernières décennies alors que l'héritage difficile des économies planifiées continue de caractériser certains pays d'Asie centrale. La forte réduction du nombre de personnes vivant dans la pauvreté extrême reste cependant fragile : des chocs économiques, les effets des changements climatiques et l'insécurité alimentaire menacent d'anéantir les progrès acquis. La croissance n'est durable ni du point de vue environnemental (impacts de l'industrie extractive, activités énergivores, urbanisation incontrôlée) ni social (disparités et inégalités croissantes dans plusieurs pays, systèmes politiques autoritaires) avec comme possible conséquence des instabilités politiques et économiques. Vu le dynamisme et

⁶¹ L'OCDE définit la fragilité comme la conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de l'Etat, d'un système ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques. La fragilité peut avoir des conséquences dommageables comme la violence, la déliquescence des institutions, des déplacements, des crises humanitaires ou d'autres situations d'urgences. OCDE, Etats de fragilité 2016 : Comprendre la violence, p. 21, voir aussi : www.oecd.org/fr/cad > Etats de fragilité.

l'importance grandissante de la région comme centre de gravité économique, la Suisse a un intérêt à contribuer à surmonter les défis de la région en matière de développement durable et de promouvoir la stabilité de la région.

La coopération bilatérale au développement priorisera :

- L'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques, y compris la gestion de l'eau et de l'énergie, la sécurité alimentaire et la réduction des risques de catastrophes ;
- La bonne gouvernance, y compris le renforcement des institutions au niveau national et local, la gestion des finances publiques et les services publics permettant de lutter contre les inégalités ;
- Le développement économique, en favorisant l'amélioration des conditions-cadres, le développement du secteur financier, la promotion du secteur privé, l'accès équitable à des services d'infrastructure de qualité et un accent sur l'enseignement de base et la formation professionnelle.

En Europe de l'Est, au cours des trente dernières années, les anciens pays communistes ont réalisé des progrès significatifs vers la démocratie, l'état de droit et l'économie du marché. Cependant, bien que la pauvreté extrême ait été en grande partie éliminée et qu'une classe moyenne se soit développée, la région se heurte aujourd'hui encore à de nombreux problèmes (faiblesse des institutions étatiques, corruption et lenteur des réformes). Nombreux pays de la région souffrent des conséquences de conflits armés passés ou sont touchés par des conflits actuels. De par sa proximité géographique et ses liens humains, notamment avec une importante diaspora des Balkans, la Suisse a des intérêts liés à la stabilité et la sécurité de la région, tout comme à l'amélioration des conditions-cadres politiques et économiques qui facilitent le développement de nouveaux marchés et les possibilités d'investissements.

La coopération bilatérale au développement priorisera :

- Le développement économique, en favorisant le renforcement du secteur financier, la création d'emplois, l'amélioration des services de base et la gestion énergétique des villes ;
- La bonne gouvernance, y compris le renforcement des institutions nationales et locales et les services publics de base, la gestion des finances publiques, l'inclusion et la lutte contre la corruption ;
- L'atténuation et l'adaptation aux changements climatiques, la protection de l'environnement et la réduction des risques de catastrophes.

En Amérique latine et aux Caraïbes, suite à l'analyse des besoins comparée à d'autres régions du monde⁶² et des intérêts de la Suisse, la coopération bilatérale au développement du DFAE se désengage progressivement jusqu'en 2024. La clôture des programmes sera planifiée de manière à assurer des résultats durables. Tenant compte notamment des intérêts de la politique économique extérieure de la Suisse, le DEFR, pour sa part, continuera son engagement en Amérique latine (*Figure 5*). Il priorisera le développement et la gouvernance économique en favorisant l'amélioration des conditions cadre économiques, notamment pour accroître la transparence dans les processus de planification et de gestion des ressources financières et naturelles, l'intégration dans les chaînes de valeurs mondiales, la promotion du secteur privé et l'accès équitable à des services d'infrastructure de qualité, en particulier dans les régions urbaines.

Pour toutes les régions, les stratégies conjointes qui renforcent la collaboration entre l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix seront priorisées, en particulier dans les contextes de crises prolongées afin d'avoir des actions plus efficaces et des résultats durables. Dans la mise en œuvre, un accent sur l'égalité des genres reste indispensable.

Durant la période 2017-2020, la coopération bilatérale au développement du DFAE et du DEFR était déployée dans 30 pays et régions prioritaires, soit un total de 52 pays (46 pays pour le DFAE⁶³, 13 pays pour le DEFR dont 7 pays prioritaires conjoints). Afin de focaliser ses ressources pour plus d'impact, la coopération bilatérale au développement du DFAE réduira jusqu'à fin 2024 le nombre des pays prioritaires de 46 à 34 (Tableau 1 et annexe 4)⁶⁴. Aucun nouveau pays prioritaire n'est proposé.

Le DEFR maintient sa concentration géographique dans 13 pays prioritaires et révisera cette position en vue de la période 2025-2028, pour préparer la transition vers un retrait éventuel de certains pays prioritaires. En dehors de ses 13 pays prioritaires, le DEFR met en œuvre de manière sélective des mesures complémentaires sur la base de ses compétences, de façon flexible et ponctuelle. Ces

⁶² Si les inégalités et la violence restent élevées dans plusieurs pays de l'Amérique latine, cette dernière a connu une réduction de la pauvreté et une amélioration des services de bases remarquable. La région a également connu une expansion importante de la démocratie depuis les années 1980 : voir Center for Systemic Peace, base de données "Polity IV", www.systemicpeace.org > Analysis > Polity Project > Country Reports: South America: Regimes by Type.

⁶³ La région de la Corne de l'Afrique (Ethiopie, Kenya et Somalie) du message 2017-2020 est comptabilisée comme un pays.

⁶⁴ Certains de ces pays continueront à être traités dans le cadre de stratégies régionales au lieu de stratégies bilatérales, principalement les Grands Lacs (Rwanda, Burundi, Kivu), le contexte de la crise somalienne, le contexte de la crise syrienne et le Caucase du Sud (Géorgie, Arménie).

mesures complémentaires combinent l'expertise du DEFR dans le domaine de la politique économique et commerciale avec l'expertise d'autres acteurs de l'administration fédérale. Les critères d'engagement pour les pays prioritaires (annexe 3) servent également au choix des pays bénéficiant de mesures complémentaires.

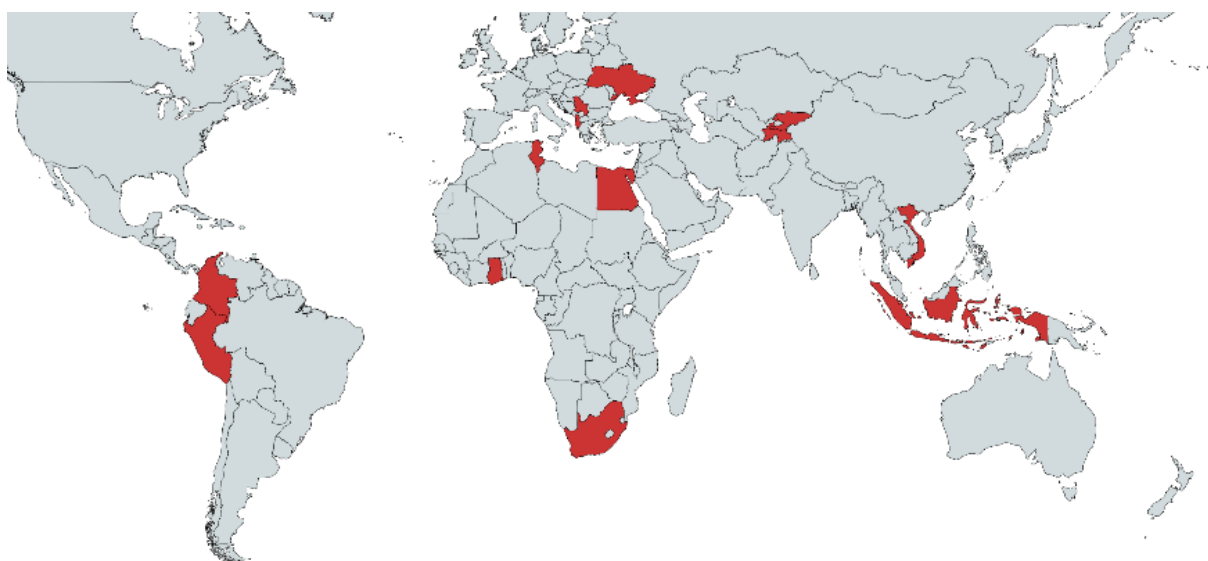


Figure 5 : Pays prioritaires du DEFR

Tableau 1 : Pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement (DFAE et DEFR)

Régions	Pays prioritaires	Pays prioritaires en retrait (jusqu'à fin 2024)
Afrique du Nord et Moyen-Orient	Égypte**, contexte de la crise syrienne (pour l'instant au Liban et en Jordanie), Territoire palestinien occupé, Tunisie**	
Afrique subsaharienne	Afrique du Sud*, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Ghana*, Mali, Mozambique, Niger, République démocratique du Congo (Kivu), Rwanda, contexte de la crise somalienne (actuellement à partir du Kenya et de l'Ethiopie), Tanzanie, Tchad, Zimbabwe	Eswatini (Swaziland)***, Lesotho***, Malawi***, Zambie***
Asie centrale, du Sud et du Sud-Est	Afghanistan, Bangladesh, Cambodge, Kirghizistan**, Indonésie*, Laos, Myanmar, Népal, Ouzbékistan, Tadjikistan**, Vietnam*	Mongolie, Pakistan (2019)
Europe de l'Est	Albanie**, Arménie, Bosnie et Herzégovine, Géorgie, Kosovo, Macédoine du Nord, Moldova, Serbie**, Ukraine**	Azerbaïdjan
Amérique latine et Caraïbes	Colombie*, Pérou*	Bolivie, Cuba, Haïti, Honduras, Nicaragua
Total	40 pays : 34 DFAE (DDC) et 13 pays DEFR (SECO) dont 7 pays conjoints, voir annexe 4	12 pays DFAE

* 6 pays de la coopération bilatérale au développement du DEFR (SECO) uniquement

** 7 pays conjoints de la coopération bilatérale au développement du DFAE (DDC) et du DEFR (SECO) ensemble

*** Pays sans présence permanente de la coopération internationale de la Suisse

Engagements ponctuels du DFAE en dehors des pays prioritaires

Au moins 90 % des engagements géographiques de la coopération bilatérale au développement du DFAE seront mis en œuvre à l'intérieur de ses pays prioritaires (Tableau 1). Le reste de ces moyens (jusqu'à 10 %) pourra être utilisé pour des programmes régionaux et des actions ponctuelles à court ou à moyen terme dans d'autres pays au sein des quatre régions prioritaires. Ainsi, la DDC pourra répondre de manière agile à des opportunités en dehors des pays prioritaires dans les cas suivants :

- 1) Réaliser le lien stratégique avec la politique migratoire (sur la période 2021-2024, 60 millions de francs seront réservés pour des projets dans des pays choisis en concertation avec la structure IMZ, en se basant sur des propositions notamment du Secrétariat d'Etat aux migrations) ;

- 2) Appuyer des dynamiques régionales ou transfrontalières, permettant par exemple d'exercer une influence ciblée sur les conditions cadres des pays concernés ou sur la politique internationale ;
- 3) Soutenir des partenariats innovants avec le secteur privé ;
- 4) Saisir des opportunités correspondant aux compétences et priorités de la Suisse, identifiées par une ambassade suisse sur place, un office fédéral ou une ONG suisse, comme par exemple le soutien à un gouvernement en transition démocratique engagé à entreprendre des réformes ; et
- 5) Compléter des activités de l'aide humanitaire de la Suisse par des programmes et approches sur le plus long terme (« *nexus* »).

Mesures économiques et commerciales du SECO (DEFR)

Les compétences de la Suisse en matière de politique économique et commerciale permettent de soutenir les pays à mettre en place des changements structurels au niveau économique, et de promouvoir le développement de marchés et du secteur privé. La Suisse renforce la performance, la compétitivité et la capacité d'adaptation des pays et crée des perspectives d'emploi décents et de revenus pour les populations défavorisées. Sur le long terme, elle contribue ainsi à une croissance économique durable et à la prospérité dans ses pays prioritaires. La coopération au développement économique de la Suisse adopte une double approche : D'une part, elle promeut l'établissement et le renforcement de conditions-cadres fiables au niveau international, national, régional et local. D'autre part, elle soutient les initiatives innovantes privées⁶⁵.

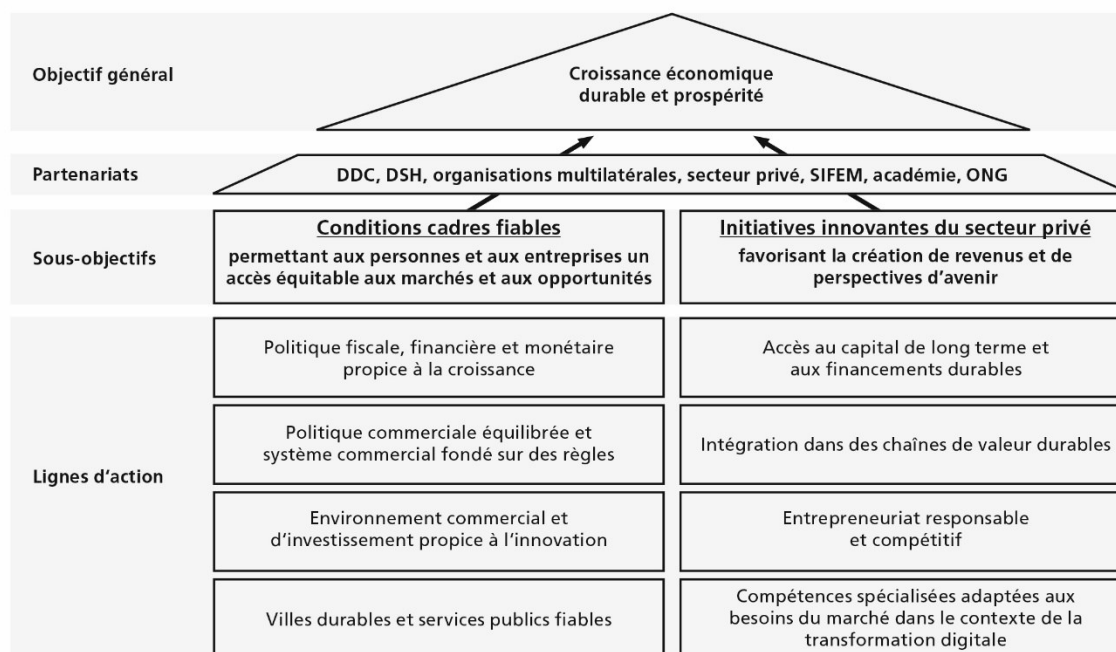


Figure 6 : Vue d'ensemble de la coopération économique au développement du DEFR

Etablissement et renforcement de conditions-cadres fiables : La première approche se concentre sur la mise en place et le renforcement d'une politique financière, fiscale, monétaire efficace, d'un système et d'une politique commerciaux équilibrés, d'un climat d'affaire propice ainsi que d'un développement urbain durable. La capacité à mobiliser les recettes fiscales, en particulier celles issues du secteur des matières premières, et à les utiliser de manière responsable est un élément incontournable du système des finances publiques. La Suisse poursuivra son engagement en faveur d'une meilleure gestion fiscale et de la dette ainsi que du renforcement du marché financier et de capitaux, en portant une attention particulière aux risques liés aux changements climatiques. À l'avenir, le renforcement et la modernisation des administrations financières publiques locales et des marchés de capitaux domestiques gagnera en importance. Cela doit notamment permettre aux centres urbains de planifier leurs investissements en infrastructures avec prudence. Par conséquent, la Suisse soutient l'élaboration de stratégies intersectorielles pour la planification et le développement urbain, les investissements dans les domaines de l'eau, l'énergie, les transports publics et la réduction des risques climatiques et l'amélioration de la gestion des entreprises publiques. Il convient par ailleurs de saisir les opportunités qu'offrent les technologies du numérique en matière de renforcement de l'efficacité et de l'efficience de l'administration, de suppression des obstacles bureaucratiques et de prévention de la corruption.

⁶⁵ www.seco-cooperation.admin.ch > Strategie > Strategische Ausrichtung 2021-2024 > Storyline WE 2021-2024

La Suisse continuera également de s'engager pour que les pays en développement tirent pleinement parti du potentiel des accords commerciaux et participent au commerce international tout en tenant compte du développement durable. La priorité est de soutenir l'établissement de processus et systèmes modernes et efficaces pour l'échange de biens et services et de contribuer également à l'amélioration des conditions du marché du travail. Ces mesures renforcent la compétitivité des entreprises dans les pays en développement tout en contribuant à la mise en œuvre de la politique de libre-échange de la Suisse. Par ailleurs, la Suisse renforce la capacité des pays en développement à poursuivre leurs propres intérêts avec efficacité lors de négociations commerciales.

Soutien pour les initiatives innovantes privées : La deuxième approche vise à faciliter l'accès aux capitaux de long terme et aux financements durables, de renforcer l'intégration des entreprises et producteurs dans des chaînes de valeur durables et de promouvoir l'entrepreneuriat responsable et la formation professionnelle. Le secteur privé représente 90 % de l'emploi mondial, constitue un moteur incontournable de la croissance économique et génère des idées de produits et de services pour promouvoir le développement durable. La Suisse, aux côtés d'acteurs privés, soutient la création de produits financiers durables et de mécanismes de financement innovants, tels que des lignes de crédit « vertes » permettant aux entreprises d'accéder à des financements pour réaliser des projets durables et ouvrant aux banques de nouvelles possibilités d'investissements. L'engagement dans le domaine de l'investissement d'impact (« Impact Investment ») sera renforcé. Le SIFEM, la société financière de développement de la Confédération, constitue à cet égard un instrument clé qui à l'avenir sera impliqué davantage dans les activités de la coopération économique au développement.

La Suisse s'engage également dans le domaine des normes de durabilité, qui sont un facteur économique clé dans le commerce des matières premières, de produits agricoles et dans l'industrie du textile. Dans les négociations d'accords de libre-échange, elle s'engage pour l'inclusion de dispositions modèles relatives au commerce et au développement durable. Elle promeut le développement durable dans des chaînes de valeur spécifiques qui sont particulièrement importantes pour les pays en développement et pour lesquelles la Suisse, en raison de son expertise et de sa position dans le commerce international, peut apporter une contribution pertinente. Cette politique englobe le tourisme durable, les matières premières agricoles comme le cacao ou le café et le commerce des matières premières minérales. Dans ces domaines, la Suisse soutient les pays en développement dans la formation continue de leur main d'œuvre. Dans ses projets et programmes, la Suisse veille au respect des droits de l'homme et des normes internationales en matière sociale et de droit du travail. Elle promeut le dialogue entre les autorités et le secteur privé afin d'adapter les programmes de formation aux besoins réels du marché du travail. Les bénéficiaires accroissent la compétitivité des entreprises tout en élargissant leurs propres perspectives d'emploi et de revenus.

Les activités du DEFR contribuent également à résoudre certains défis globaux tels que la finance et le commerce, la migration, les changements climatiques ou l'approvisionnement et la gestion de l'eau. Les activités du DFAE contribuent également au développement économique.

Programmes globaux (DFAE)

Les défis globaux sont des phénomènes qui ne peuvent être traités par un seul pays, nécessitant par définition une action collective en complément aux efforts nationaux. Par les programmes globaux du DFAE, la Suisse vise à influencer et à établir des standards universellement reconnus, afin de contribuer à résoudre ces défis. Elle s'engage dans des processus intergouvernementaux, dans des initiatives globales et régionales ainsi que des actions innovantes dans certains pays en vue d'influencer le cadre normatif international. De nouveaux instruments financiers pour la coopération transfrontalière et intersectorielle joueront un rôle de plus en plus important. Dans ses domaines de compétence, le DFAE se concentre, avec en moyenne des engagements de 30 millions de francs par an et par programme, sur les cinq défis globaux suivants : la migration, les changements climatiques, la sécurité alimentaire, l'eau et la santé⁶⁶.

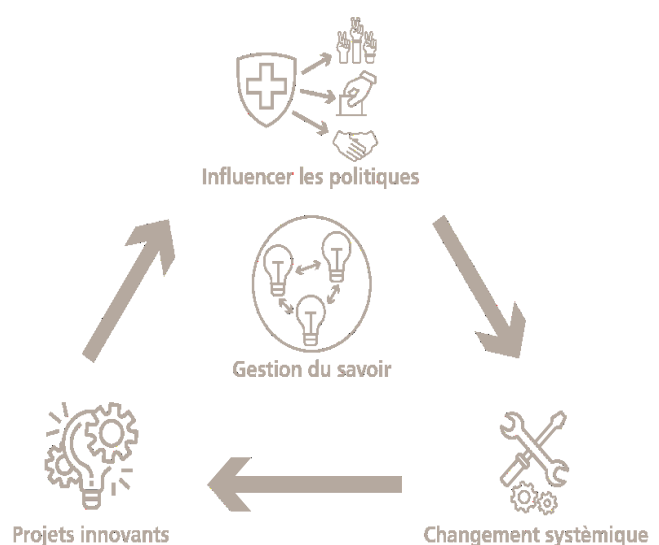


Figure 7 : Principes d'action des programmes globaux

⁶⁶ www.ddc.admin.ch > Activités et Projets > Activités > Défis globaux > Projets globaux

1. Le programme global migration et développement mettra l'accent sur les régions d'intérêts migratoires pour la Suisse, et s'inscrit donc pleinement dans le mandat de lier stratégiquement la CI et la politique migratoire (chap. 2.4.2), tout en maintenant une approche globale. Il s'agira de reproduire les bonnes pratiques et les expériences acquises le long des couloirs de la migration en Asie du Sud, au Moyen-Orient et en Afrique, en visant à améliorer la protection des migrants ainsi que maximiser leur contribution au développement économique de leur pays d'origine et leur pays hôte. Dans cet effort, le programme renforcera les collaborations, notamment avec le secteur privé et les villes, ainsi qu'avec des instituts de recherche suisses.
2. Le programme global changements climatiques et environnement mettra l'accent sur la mise en œuvre de solutions innovantes basées sur le savoir-faire suisse et l'évidence scientifique. Il promeut un développement durable à faibles émissions et minimisant les pollutions, l'adaptation aux changements climatiques et la gestion durable des zones urbaines et rurales (en particulier montagneuses et forestières), notamment dans les domaines de l'énergie renouvelable, de l'efficacité énergétique et des déchets. Il s'engage pour le renforcement de l'efficacité des mécanismes multilatéraux de financement du climat et de l'environnement et contribue à leur financement. La coordination entre les différents départements concernés (DFAE, DEFR et DETEC) est assurée par une structure interdépartementale.
3. Le programme global eau mettra l'accent sur les initiatives visant à mieux gérer ensemble les ressources transfrontalières en eau pour réduire les risques de conflits et de catastrophes, avec un fort engagement des femmes et de la jeunesse et en améliorant les conditions-cadres. Il s'engagera pour garantir les droits de l'homme concernant l'accès à l'eau potable et à des installations sanitaires en impliquant notamment les entrepreneurs sociaux et le secteur privé. Il promouvra les modes de financement efficaces et durables des investissements liés à l'eau.
4. Le programme global sécurité alimentaire mettra l'accent sur l'influence des politiques mondiales et régionales en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Du droit à l'alimentation aux droits des paysans, le programme s'engage pour des standards internationaux et des innovations en faveur de systèmes alimentaires efficaces, durables et résilients. Le programme promeut la recherche agricole, le partage de nouvelles technologies, les investissements responsables et la biodiversité agricole.
5. Le programme global santé mettra l'accent sur la qualité et le financement viable des systèmes et services de santé plus performants afin qu'ils répondent mieux aux besoins des populations défavorisées. Il promouvra la santé et les droits reproductifs et sexuels, la santé mère-enfant ainsi que la lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles prioritaires pour les pays à faible et moyen revenu. Il collabore étroitement avec les secteurs privé et scientifique, notamment pour la recherche et le développement de nouveaux produits médicaux de qualité et s'engage également sur d'autres facteurs qui influent sur la santé (dont l'eau ou la pollution de l'air).

Organisations multilatérales de développement (DFAE et DEFR)

La CI renforce son action par un engagement actif dans les processus multilatéraux qui visent à consolider le cadre normatif et les conditions-cadres pour le développement durable. Les organisations multilatérales sont un pilier important pour la coopération au développement. Les banques de développement ont des moyens financiers et un savoir-faire considérables et les organisations onusiennes jouent un rôle normatif primordial pour une économie aussi ouverte que celle de la Suisse. Elles permettent d'agir à grande échelle, intégrant les bonnes expériences dans les politiques.

La CI collabore avec seize organisations multilatérales prioritaires⁶⁷ (annexe 5). Ce choix reflète ses priorités pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Ces organisations prioritaires incluent des institutions financières internationales, des organisations onusiennes du système de développement et des fonds et réseaux globaux. La Suisse est à la fois membre, donateur et partenaire opérationnel de ses organisations. En participant à leurs instances dirigeantes (groupe de vote, conseil d'administration, etc.), elle exerce une influence directe sur leurs orientations stratégiques et peut y inscrire ses priorités, donnant ainsi une portée globale aux intérêts de notre pays. Afin d'évaluer annuellement la performance de ses organisations multilatérales prioritaires, la Suisse a développé un instrument de suivi apprécié par l'OCDE, qui permet de s'assurer que les organisations gardent un cap stratégique et améliorent leur efficience. Ces évaluations servent de base à l'octroi des financements.

⁶⁷ Le présent rapport explicatif inclut une organisation multilatérale de développement supplémentaire par rapport au message 2017-2020 : la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, créée en 2014.

3.1.3 Promotion de la paix et sécurité humaine (DFAE)

Grâce à son histoire et sa neutralité, la Suisse dispose d'une forte légitimité à soutenir des processus politiques pour prévenir ou résoudre les conflits. Elle est non seulement reconnue pour son système politique inclusif qui accorde une grande priorité aux acteurs locaux et aux minorités, mais aussi pour ses capacités d'innovation et de travail en partenariat. La Suisse jouit d'une crédibilité particulière en matière de droit international humanitaire et de droits de l'homme, ainsi qu'en matière de désarmement. Grâce au Pool d'experts pour la promotion civile de la paix (voir encadré), la mise à disposition d'experts et d'expertes suisses renforce les institutions internationales et augmente la visibilité de la Suisse. Grâce également à la Genève internationale et à une collaboration étroite avec des organisations multilatérales, la Suisse a de bonnes chances d'atteindre ses objectifs.

Bien que cet instrument de la CI soit universel (sans limitation géographique), il déploiera la majorité de ses activités dans les quatre régions prioritaires de la coopération bilatérale au développement du DFAE.

Renforcement des droits de l'homme

Les droits individuels fondamentaux sont la base de toute société pacifique, inclusive et prospère. La diplomatie suisse s'engage de manière inclusive⁶⁸ et cohérente pour la défense et le renforcement des droits de l'homme et contre l'impunité, tant dans le cadre de démarches bilatérales qu'au sein de forums multilatéraux. Elle soutient et participe aux commissions d'enquête et aux missions d'établissement des faits. La Suisse promeut l'interdépendance entre les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels et la prise en compte par toute la société des droits de l'homme.

Règlement pacifique des conflits

La CI soutient, dans les processus de paix, un dialogue intégrant si possible tous les acteurs concernés, y compris toutes les parties à un conflit. Elle œuvre à une paix inclusive et durable et elle porte une attention particulière à la représentation des femmes dans ces processus. La Suisse offre une expertise spécifique dans les processus politiques, portant par exemple sur la médiation, le fédéralisme, le cessez-le-feu, le traitement du passé ou la lutte contre l'impunité.

Protection des personnes dans les conflits

Lors de conflits armés ou de catastrophes naturelles, le nombre de personnes tuées, blessées ou contraintes de fuir leur foyer ou leur pays est de plus en plus important (chap. 1.2.1). En plus du soutien par l'aide humanitaire, la Suisse s'engage pour protéger les civils, y compris le personnel humanitaire par des moyens diplomatiques. Le DFAE mène des initiatives pour le respect et la mise en œuvre du cadre normatif, ainsi que pour la protection de la population civile. Il le fait en mettant notamment des policiers et des juristes à disposition des missions de maintien de la paix, qui luttent contre la violence sexuelle comme tactique de guerre. Le DFAE limite l'impact des conflits armés par le désarmement ou le contrôle des armements.

Prévention des conflits armés

La Suisse s'engage pour prévenir les crises et les conflits. Le respect des droits de l'homme et de l'état de droit est un précieux indicateur d'alerte précoce. La CI soutient ainsi des élections libres et pacifiques, la reconstruction de l'état de droit, la participation égale des femmes et des hommes, l'inclusion des minorités et des groupes marginalisés aux processus politiques et la prévention de l'extrémisme violent et des atrocités.

Pool d'experts pour la promotion civile de la paix (PEP)

Le PEP fournit aux organisations internationales et régionales telles que l'ONU, l'OSCE ou l'UE quelques 200 experts civils et policiers chaque année. Il soutient le développement de connaissances en formant des experts suisses mais également des experts locaux issus des régions en crise. Les experts suisses observent les élections et le respect des accords de cessez-le-feu. Les policiers et le personnel judiciaire déployés par le PEP aident les forces de police nationales à protéger les personnes touchées par les conflits et les soutiennent dans le renforcement de l'état de droit. Des spécialistes des droits de l'homme et des experts juridiques enquêtent sur les violations du droit international et contribuent au traitement du passé. Les compétences des experts suisses sont recherchées partout dans le monde.

⁶⁸ Stratégie Egalité des genres et Droits des femmes du DFAE, 2017

3.2 Trois unités de mise en œuvre

Les quatre projets d'arrêtés fédéraux de la CI 2021-2024 portent sur les activités de trois unités administratives: la DDC et la DSH (pour le DFAE) et le SECO (pour le DEFR). Ces activités sont financées par les cinq crédits-cadres proposés au Parlement (projet annexé). Plusieurs autres offices fédéraux déploient des activités internationales avec leur propre budget qui sont comptabilisées comme APD selon les critères de l'OCDE, dont le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (SIF) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) (chap. 4.1.1).

La Direction du développement et de la coopération, DDC (DFAE)

La DDC est l'office responsable pour la coordination de la coopération au développement et de l'aide humanitaire de la Suisse. Elle est le centre de compétence de la Confédération pour la coopération au développement, l'aide à la transition des pays de l'Est et l'aide humanitaire. Elle mène des actions humanitaires et de coopération au développement, avec des logiques géographiques (pays et régions prioritaires), thématiques (notamment cinq programmes globaux, chap. 3.1.2) et multilatérales. Il est prévu que la DDC gère environ **84,0 %** des engagements financiers des crédits-cadres sur la CI 2021-2024.

La Division Sécurité humaine de la Direction politique, DSH (DFAE)

La DSH est le centre de compétence pour la paix, les droits de l'homme et la protection des personnes. Elle travaille à prévenir les conflits armés, résoudre pacifiquement les conflits existants, renforcer le cadre normatif international, particulièrement les droits de l'homme ainsi qu'à protéger les personnes affectées par des conflits armés, d'autres situations de violence ou des catastrophes. Il est prévu que la DSH gère environ **2,3 %** des engagements financiers de la CI des crédits-cadres 2021-2024.

Le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO (DEFR)

Le SECO est le centre de compétences pour la coopération économique au développement. Le SECO concentre ses activités sur toutes les questions-clés de la politique économique et commerciale, à savoir la création de conditions-cadres pour un développement économique durable et inclusif, ainsi que le développement du secteur privé. Il est prévu que le SECO gère environ **13,7 %** des engagements financiers de la CI par les crédits-cadres 2021-2024, et participe à la gestion des institutions financières internationales, dont les moyens financiers sont budgétés dans le crédit-cadre « coopération au développement » de la DDC.

Complémentarités et synergies entre DDC, DSH et SECO

Le fait que ces unités soient ancrées dans deux départements fédéraux a des avantages et des inconvénients, les avantages étant toutefois prépondérants. Malgré une gestion parfois plus complexe de l'information et des cultures départementales qui peuvent être différentes, l'avantage principal est d'amener des perspectives et des expertises complémentaires⁶⁹. Le DFAE apporte son expertise sur les questions de politique étrangère. Son large réseau de représentations lui donne une connaissance fine des contextes et des réalités locales ainsi qu'une compréhension solide des dynamiques régionales. Le DEFR met à disposition son expertise dans le domaine de la politique économique et du commerce. Des mécanismes de coordination entre ces unités assurent une cohérence des stratégies et la complémentarité des actions. Une fois par année, un groupe de pilotage restreint, composé des deux chefs de département et des responsables des trois unités concernées, se réunira pour faire le bilan de la collaboration, de la répartition des compétences et l'allocation de crédits. Les stratégies par pays ou par région sont un instrument pour assurer la cohérence des différentes interventions de la Suisse (principe de « *whole of government* »). L'introduction d'ambassades intégrées, intégrant le personnel diplomatique, consulaire et celui de la CI, permet de renforcer la cohérence de la politique étrangère suisse. Dans certains cas où plusieurs offices travaillent sur un même thème, une bonne coordination est en place et les synergies sont recherchées entre les compétences complémentaires.

⁶⁹ La complémentarité des programmes, des compétences et des pays prioritaires entre la DDC et le SECO a par ailleurs été saluée par la revue par les pairs de l'OCDE sur la coopération internationale en 2013. Cette appréciation positive a également été confirmée par les membres des sous-commissions des commissions de gestion des deux conseils lors de leur visite auprès de la DDC le 30 août 2016.

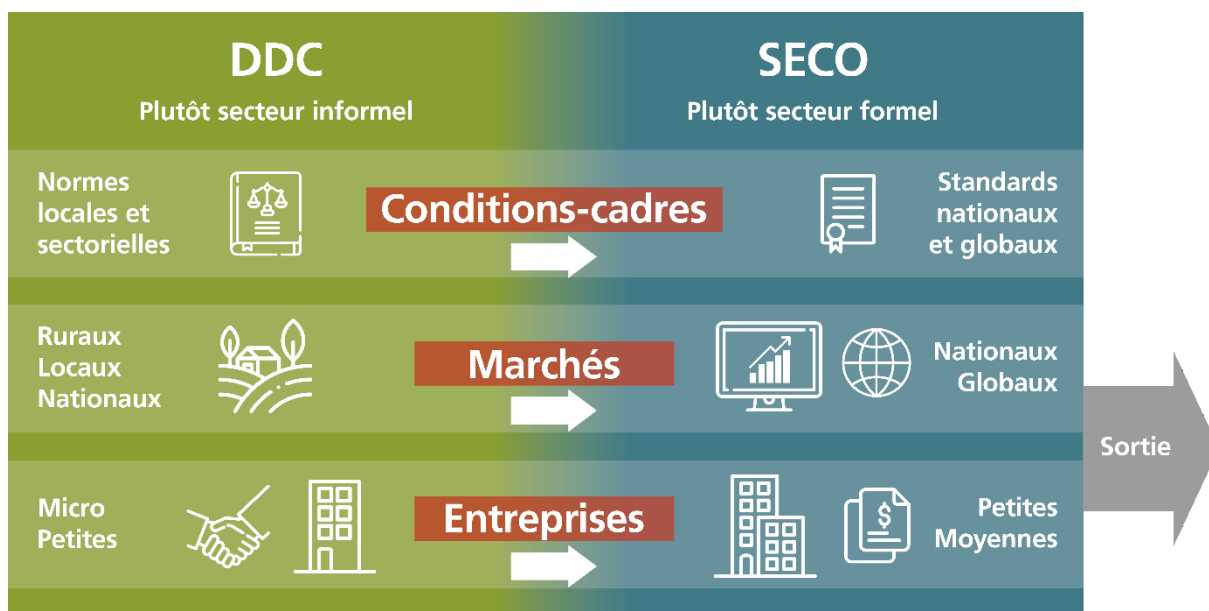


Figure 8 : Exemple de synergies et complémentarités entre le SECO et la DDC dans le développement du secteur privé

3.3 Coopération avec d'autres acteurs

Pour amener des changements systémiques durables, la Suisse travaille avec des acteurs engagés en faveur des mêmes réformes. Les partenaires peuvent être des gouvernements, des organisations multilatérales, des entreprises privées, des ONG, le monde académique ou tout autre acteur pertinent.

Gouvernements des pays prioritaires

Le gouvernement d'un pays prioritaire est le principal responsable et acteur du développement de son pays. La Suisse privilégie la collaboration directe avec les partenaires gouvernementaux, en travaillant au niveau national, régional ou municipal selon les types de soutien, les volontés de réforme et les capacités d'impact. Une évaluation des risques permet de choisir la meilleure modalité d'appui pour renforcer les systèmes nationaux et éviter un soutien à des élites qui limitent les réformes. Dans le cadre de la collaboration avec le gouvernement, un dialogue régulier permet d'évaluer et d'adapter le partenariat.

Organisations multilatérales

La Suisse travaille selon deux modalités avec les organisations multilatérales : 1) Elle verse des contributions générales par son budget multilatéral, afin de soutenir le mandat spécifique de l'organisation et s'engage dans ses instances dirigeantes (chap. 3.1.2) ; 2) elle cofinance, par son budget bilatéral, des programmes spécifiques mis en œuvre par ces organisations. Ces cofinancements permettent une mise à l'échelle de programmes avec des moyens financiers conséquents et la mobilisation d'expertise internationale.

Secteur privé

La CI collabore déjà de façon ciblée avec le secteur privé, notamment avec le secteur financier et des entreprises suisses, pour contribuer conjointement à la réalisation des ODD. En ligne avec les principes de l'Agenda 2030, l'utilisation stratégique des fonds de la CI permet de mobiliser des financements privés additionnels pour un développement durable (« *blended finance* »)⁷⁰. Après certains partenariats initiaux réussis, ces efforts sont systématisés et élargis. La Suisse continue également à s'engager pour que les entreprises basées en Suisse respectent les droits de l'homme et le développement durable là où elles opèrent⁷¹.

L'aide humanitaire bénéficie des compétences du secteur privé suisse, en y recrutant ses experts du CSA ou en utilisant des services logistiques et d'achat de matériel. Dans les pays prioritaires, l'appui à la transition des entreprises informelles vers une économie formelle⁷² permet de développer les marchés.

⁷⁰ OCDE, 2018, Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals

⁷¹ Plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme : www.nap-bhr.admin.ch/

⁷² L'économie formelle désigne l'ensemble des activités productrices de biens et services déclarées et soumises à la régulation de l'Etat.

Mobilisation du secteur privé pour le développement durable : deux exemples

La Suisse est un membre fondateur du *Private Infrastructure Development Group*. Ce groupe de donateurs a mobilisé environ 3,8 milliards USD d'investissements privés pour des projets d'infrastructure en Afrique et en Asie entre 2012 et 2017. Il a permis à plus de 230 millions de personnes d'accéder à des infrastructures de base et de créer ou de préserver 240 000 emplois. Sur la base de son expérience, la Suisse cherche à renforcer ce type de partenariats avec le secteur privé, notamment en collaboration étroite avec l'association *Swiss Sustainable Finance*.

Grâce à des innovations financières et à des investissements ciblés vers de jeunes entreprises, la Suisse a souvent un fort impact sur le développement durable avec de petits montants. Afin de développer de nouveaux marchés, même dans des contextes fragiles, et de permettre aux petites et moyennes entreprises à fort potentiel de croissance d'accéder au capital, le DFAE et le DEFR évaluent la mise sur pied de nouveaux instruments de financement démontrant leur impact pour le développement durable.

Organisations non-gouvernementales (ONG)

Les ONG sont des acteurs importants de la CI en raison de leurs compétences, leur présence de longue date dans différents pays et leurs connaissances fines des contextes. Elles s'engagent pour les plus pauvres, pour l'aide d'urgence et le développement durable et jouent un rôle important pour le plaidoyer, le contrôle et la redevabilité publique.

L'objectif de la coopération avec les ONG est de renforcer l'espace démocratique dans les pays prioritaires et de promouvoir l'accès au savoir-faire et à l'innovation suisses pour lutter contre la pauvreté et promouvoir un développement durable. Les ONG suisses collaborent en Suisse avec les communes, les cantons ainsi qu'avec les universités et le secteur privé. Elles soutiennent le bénévolat et agissent en faveur de la sensibilisation de la population suisse, en particulier des jeunes, aux défis du développement durable. Dans les pays prioritaires, la Suisse encourage la liberté d'expression et l'engagement de la société civile pour promouvoir le développement de la démocratie. La collaboration dans le domaine de la promotion de la culture contribue au renforcement de la société civile et à la cohésion sociale.

La collaboration avec les ONG se fait selon trois modalités : 1) les contrats passés selon les règles de transparence et compétitivité des marchés publics pour des prestations de services (mandats) ; 2) des contributions ciblées, thématiques ou géographiques en appui à la CI et 3) des contributions de programme, c'est-à-dire non liées thématiquement ou géographiquement, à de grandes ONG suisses, des alliances d'ONG suisses, des fédérations cantonales de coopération ou des organisations faitières⁷³.

Le monde académique

La recherche scientifique apporte des connaissances indispensables sur les besoins des populations, sur l'évolution des défis globaux et sur l'impact et l'efficacité de la CI. Le monde académique est un partenaire clé dans le développement de solutions technologiques, sociales et politiques. Des collaborations sont établies tant avec des institutions internationales de recherche qu'avec des hautes écoles et institutions de recherche en Suisse et dans les pays prioritaires.

Autres donateurs

La CI coopère avec d'autres donateurs, majoritairement des pays à haut revenu (par exemple les Etats membres de l'UE), parfois aussi des organisations philanthropiques publiques ou privées. La coordination est essentielle afin d'éviter des duplications ou une dispersion des moyens et augmenter l'efficacité de la CI. La Suisse est ouverte à la collaboration avec tous les donateurs, notamment avec les nouveaux acteurs tels que les donateurs émergents (la Chine, l'Inde, les pays du Golfe) ou les fondations privées, pour autant qu'il y ait un accord sur des principes communs. Elle engage un dialogue avec ces donateurs pour qu'ils appliquent les valeurs et principes de l'OCDE.

Autres offices fédéraux et cantons

Il existe un fort intérêt de plusieurs pays prioritaires de la CI à pouvoir bénéficier des compétences de la Suisse, notamment des cantons et offices fédéraux. Dans la mesure des possibilités légales, des accords et mécanismes institutionnels pour faciliter la mise à disposition d'expertise sont élaborés entre la Confédération et les cantons ou d'autres acteurs suisses. La CI a déjà des bonnes synergies avec d'autres offices fédéraux, notamment l'Office fédéral de la santé publique, l'Office fédéral de la statistique, le Secrétariat d'Etat aux migrations, le Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales, le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation, l'Office fédéral de

⁷³ La liste des ONG soutenues par la DDC est disponible sous : www.ddc.admin.ch > Partenariats et mandats > ONG.

l'agriculture, l'Office fédéral de la culture, l'Office fédéral de l'environnement, l'Office fédéral de météorologie et de climatologie et l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle. Les compétences suisses peuvent ainsi être mieux utilisées et valorisées.

3.4 Finances

Remarque préliminaire pour la consultation publique (mai à août 2019) :

Le montant total indiqué des crédits d'engagement se base sur les données du plan financier 2020-2022 du 22 août 2018 ainsi qu'une extrapolation pour 2023-2024. Le Conseil fédéral déterminera en février 2020 les crédits d'engagement qu'il proposera au Parlement.

Le Parlement décide tous les quatre ans des fonds pour la CI pour l'aide humanitaire, la coopération au développement ainsi que la promotion de la paix et sécurité humaine sous forme de crédits-cadres. Le présent rapport explicatif propose cinq crédits-cadres d'engagement dans quatre arrêtés fédéraux pour un montant total de 11,37 milliards de francs pour la période 2021-2024. Les crédits de déboursement sont prévus dans le plan financier 2021-2022 et extrapolés pour l'année 2023 et 2024 selon le taux de croissance du RNB de 2,7 % prévu par le Conseil fédéral dans son plan de législature 2017-2019 du 27 janvier 2016.

Par l'intermédiaire des cinq crédits-cadres, le Parlement autorise le Conseil fédéral à contracter des engagements financiers pour ses activités de CI. Les crédits d'engagement définissent les montants maximaux pour les engagements que la Suisse peut prendre entre 2021 et 2024. Les crédits d'engagement dépassent de 14 % en moyenne les déboursements envisagés durant la même période (voir encadré). Ces déboursements (Tableau 2) correspondent à environ 3 % des dépenses de la Confédération. Les crédits de déboursements exacts sont cependant fixés annuellement par le Parlement dans le cadre du budget annuel de la Confédération.

Engagements (crédits-cadres) versus déboursements (plan financier)

Les engagements pour un programme et ses déboursements se font généralement sur des années différentes. Les déboursements qui découlent des engagements pris peuvent aussi se faire au-delà de la durée d'un message (paiement après 2024). Par conséquent les engagements ne correspondent pas exactement aux déboursements planifiés pour la période 2021-2024. Les engagements pris sur le long terme nécessitent des volumes d'engagement supérieurs aux capacités de déboursement (paiements sur le budget annuel de la Confédération) principalement pour les raisons suivantes :

- Le contexte dans lequel opère la CI, notamment les contextes fragiles (crises imprévisibles, événements politiques, etc.), peut entraîner la modification ou l'abandon de certains projets ou programmes. Dans ces cas, une partie des engagements pris ne se matérialisent pas en déboursements.
- Afin de prendre en compte la croissance du RNB dans l'hypothèse d'un taux d'APD constant, les engagements devront être supérieurs aux versements., car certains versements sont répartis sur la période du message suivant.
- Les engagements contiennent des moyens alloués par des partenaires tiers (par exemple, lorsqu'un pays donateur délègue à la Suisse la gestion de ses fonds dans le cadre d'un programme conjoint) qui ne sont pas reflétés dans les crédits de déboursement⁷⁴.

Un dépassement des montants prévus dans le plan financier de la législature n'est pas à craindre. La gestion au moyen de crédits-cadres a fait ses preuves et est utilisée depuis de nombreuses années dans d'autres domaines (la formation, la recherche et l'innovation, les portefeuilles immobiliers d'armasuisse et de l'Office fédéral des constructions et de la logistique).

⁷⁴ Ces fonds sont comptabilisés d'une part en tant que revenus et d'autre part en tant que charges. Il n'en résulte aucun surcoût pour les finances de la Confédération, mais ils apparaissent sous les crédits d'engagement. La planification des moyens par des partenaires tiers est difficile.

Tableau 2 : Plan financier et moyens pour la mise en œuvre de la CI 2021-2024

(en millions de francs, arrondis)	Office	Engagements ¹⁾	en %	N° crédit	Budget 2020	Total			
						2021	2022	2023	2024 2021-24
CC aide humanitaire	DDC	2'169,0	19,1%		461,7	470,0	482,8	495,8	509,1 1'957,7
Actions humanitaire ²⁾		1'849,0	16,3%	A231.0332	381,7	390,0	402,8	415,8	429,1 1'637,7
Contribution au siège du Comité int. de la Croix-Rouge		320,0	2,8%	A231.0333	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0
CC coopération au développement	DDC	6'698,0	58,9%		1'348,8	1'387,4	1'425,3	1'463,6	1'503,3 5'779,6
Coopération au développement (bilatérale) ³⁾		3'954,0	34,8%	A231.0329	811,5	819,2	841,6	864,2	887,7 3'412,7
Contributions à des organisations multilatérales		1'678,0	14,8%	A231.0330	324,2	334,3	344,3	348,6	351,2 1'378,4
Reconstitutions des ressources de l'IDA (Banque mondiale)		1'066,0	9,4%	A231.0331	213,1	233,9	239,4	250,8	264,4 988,5
CC coopération économique au développement	SECO	1'200,0	10,6%		247,8	254,1	262,3	269,4	276,7 1'062,5
Coopération économique au développement (bilatérale)		1'200,0	10,6%	A231.0202	217,8	224,1	232,3	269,4	276,7 1'002,5
Prêts et participations pays en développement ⁴⁾		-		A235.0101	30,0	30,0	30,0	-	60,0
CC coopération au développement Est⁵⁾		1'035,0	9,1%		216,1	222,7	227,3	233,6	239,8 923,4
Coopération au développement, pays à l'Est	DDC	680,0	6,0%	A231.0336	138,5	143,0	146,8	150,9	154,9 595,6
Coopération économique au développement, pays à l'Est	SECO	355,0	3,1%	A231.0210	77,6	79,7	80,5	82,7	84,9 327,8
CC paix et sécurité humaine	DSH	264,0	2,3%	A231.0338	58,5	60,0	61,7	63,4	65,1 250,2
TOTAL		11'366,0	100%		2'332,9	2'394,2	2'459,4	2'525,8	2'594,0 9'973,4
Taux de croissance annuel						2,6 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %

1) Total des déboursements selon plan financier 2021-22 et extrapolation pour 2023 et 2024. En raison du système de fonctionnement de la CI, des engagements supérieurs aux capacités de déboursement sont nécessaires (voir encadré). Les déboursements découlant d'engagements pris avant le 31.12.2024 peuvent aussi s'échelonner en 2025 et au-delà.

2) Afin d'augmenter la flexibilité et d'augmenter l'aide alimentaire en cas de crise, les crédits de déboursement " Soutiens financiers à des actions humanitaires " (A231.0332), " Aide alimentaire en produits laitiers " (A231.0334) et " Aide alimentaire en céréales " (A231.0335) du message 2017-2020 ont été consolidés sous le crédit A231.0332 renommé " Aide humanitaire " pour la CI2021-2024.

3) Dans l'éventualité de la mise sur pied de nouveaux instruments de financement par la DDC, une nouvelle ligne de crédit budgétaire sera créée et les moyens nécessaires seront pris du crédit " Coopération au développement (bilatéral)".

4) Dans l'éventualité de la mise sur pied de nouveaux instruments de financement par le SECO et/ou dans le cas d'une capitalisation supplémentaire de SIFEM dès 2023, les moyens nécessaires seront transférés du crédit " Coopération économique au développement " vers le crédit budgétaire " Prêts et participations aux pays en développement ".

5) Europe de l'Est et Asie centrale.

Les actions couvertes par les crédits-cadre sont décrites dans le chapitre 3.1. L'annexe 6 fournit des informations supplémentaires sur la répartition des moyens financiers au sein des crédits-cadres.

La participation de la Suisse à l'augmentation de capital des banques multilatérales de développement ne fait pas partie de ce rapport explicatif sur la CI, notamment car il s'agit d'investissements par l'achat d'actions ou de garanties. Conformément à la pratique habituelle, les investissements non-récurrents ne sont généralement pas financés par les budgets existants, ni compensés par ceux-ci.

Perméabilité entre aide humanitaire et coopération au développement

Afin de pouvoir répondre avec une certaine souplesse à des besoins extraordinaires dans le domaine de l'aide humanitaire ou de la coopération au développement, la DDC peut continuer à procéder, comme dans le cadre du message sur la CI 2017-2020, à des transferts à hauteur maximale de 120 millions de francs sur la période 2021-2024 entre les crédits-cadres « aide humanitaire » et « coopération au développement ». En raison de la nature imprévisible des tâches, des possibilités de transfert de crédits entre certaines positions budgétaires sont demandées annuellement au Parlement dans le cadre des messages sur le budget⁷⁵.

3.5 Estimation du renchérissement

Le taux de croissance appliqué pour la coopération internationale inclut le taux du renchérissement (chap. 4.1.1). L'estimation du renchérissement pour le plafond de dépenses et les crédits-cadres figurent à l'art. 2 des quatre arrêtés fédéraux. L'estimation du renchérissement se base sur le niveau de 101,7 points en février 2019 de l'indice des prix à la consommation correspondant à la base de « décembre 2015 = 100 points ». Les crédits budgétaires annuels seront adaptés à chaque fois en fonction de l'estimation du renchérissement.

⁷⁵ L'Arrêté fédéral concernant le budget prévoit la possibilité de transferts entre les crédits de déboursement.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

Aide publique au développement (APD)

Les crédits-cadres demandés peuvent être comptabilisé pour l'essentiel comme APD de la Suisse en conformité avec la définition de l'OCDE⁷⁶. Les budgets des trois unités concernées (DDC, DSH et SECO sans leurs charges propres), couvrent 70 à 75 % de l'APD de la Suisse. D'autres acteurs publics (autres offices fédéraux, cantons et communes) déploient aussi des activités internationales avec leurs propres budgets, dont une partie est comptabilisée comme APD. Une part importante et variable de l'APD de la Suisse (entre 7 % et 21 % du total depuis sa comptabilisation en 2004) émane de certains frais d'assistance aux requérants d'asile durant leur première année de séjour en Suisse.

Tableau 3 : Statistique d'aide publique au développement de la Suisse

(en millions de francs, arrondis)	2017				2018		
		%	en % RNB			%	en % RNB
Message sur la coopération internationale*	2'234,4	72	0,33		2'190,4	73	0,32
Autres, Confédération (sans asile)	473,2	15	0,07		491,3	16	0,07
Assistance aux requérants d'asile	324,8	11	0,05		275,5	9	0,04
Cantons et communes	57,9	2	0,01		60,0	2	0,01
APD de la Suisse	3'090,3	100	0,46		3'017,2	100	0,44
RNB**	676'304				693'236		

*Sans les moyens alloués par des partenaires tiers et la conversion en capital propre du prêt accordé au SIFEM

**RNB 2017 selon données de l'OFS d'août 2018. RNB 2018 basé sur le PIB du SECO de février 2019 et les revenus selon le BAK Economics AG de janvier 2019

Le Parlement a décidé en 2011 de porter l'APD à 0,5 % du RNB jusqu'en 2015. Dans le plan financier 2017–2019 de la Confédération, le Conseil fédéral fait le commentaire suivant sur l'APD :

« La coopération internationale est fortement concernée par les mesures d'économies inscrites au budget 2016 et au programme de stabilisation. Les dépenses n'atteindront à nouveau le niveau de 2015 qu'en 2018. Elles pourraient cependant être réduites encore davantage au cours de la législature. A partir de 2020, leur croissance devrait égaler celle du PIB nominal. Pour autant que la situation financière le permette, l'aide publique au développement devrait être maintenue à un taux de 0,5 % du revenu national brut. »

Sur la base des estimations disponibles, l'octroi des crédits proposés dans ce rapport explicatif traduirait un taux d'APD de la Suisse d'environ 0,45 % du RNB⁷⁷. En excluant les coûts d'assistance aux requérants d'asile comptabilisés dans l'APD, le taux s'élèverait à environ 0,40 %.

4.1.2 Conséquences sur les charges propres et l'état du personnel

Durant la période 2021-2024, la mise en œuvre de la CI devrait occasionner des charges propres d'un montant total de 1110,8 millions, dont quelques 869,6 millions seront imputables aux charges de personnel en Suisse et dans les représentations à l'étranger, y compris le personnel local. Sur la base du budget 2020, le personnel engagé s'élèvera à environ 1880 équivalents plein temps. Le personnel et les charges propres restent ainsi stables et sont indicatives, elle ne font pas partie des crédits cadres (chap. 3.4).

⁷⁶ Selon la définition de l'OCDE, l'APD est constituée par « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants : (i) Émaner d'organismes publics ; (ii) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et (iii) être assortie de conditions favorables ».

⁷⁷ Les projections relatives au taux d'APD sont indicatives. Des fluctuations peuvent intervenir, notamment en raison de l'évolution du RNB ou des coûts liés à l'accueil des requérants d'asile durant la première année de leur séjour en Suisse.

Tableau 4 : Part des charges propres prévues pour la mise en œuvre de la CI 2021-2024

(en millions de francs, arrondis)	Budget 2020	2021	Plan financier			Total 2021-24
		2022	2023	2024		
DFAE (DDC¹⁾ et DSH)	247,2	247,2	247,2	247,2	247,2	988,8
Charges de personnel	191,6	191,6	191,6	191,6	191,6	766,4
Charges de biens, services et d'exploit.	55,6	55,6	55,6	55,6	55,6	222,4
DEFR (SECO)¹⁾	30,5	30,5	30,5	30,5	30,5	122,0
Charges de personnel	25,8	25,8	25,8	25,8	25,8	103,2
Charges de biens, services et d'exploit.	4,7	4,7	4,7	4,7	4,7	18,8
TOTAL Charges propres CI 21-24	277,7	277,7	277,7	277,7	277,7	1'110,8

Les charges propres présentées n'affichent aucune progression car le renchérissement des charges de personnel est budgétisé de manière centralisée pour toute la Confédération par l'Office fédéral du personnel OFPER. L'OFPER alloue ensuite chaque année aux unités administratives, dans le cadre du budget annuel, les fonds nécessaires pour financer les mesures salariales décidées par le Parlement.

1) Les charges propres de la DDC et du SECO n'incluent pas celles liées au personnel à charge de la première et une possible deuxième contribution à certains Etats de l'Union Européenne.
Pour le SECO, les valeurs indiquées concernent uniquement le centre de prestations Coopération et développement économiques du SECO.

La CI doit pouvoir recruter et retenir du personnel avec des compétences pointues pour planifier, suivre et évaluer les programmes, façonner des processus, travailler en réseau et influencer la politique internationale en matière de coopération. Pour ce faire, il lui faut un personnel hautement qualifié, doté d'une expertise thématique et méthodologique spécifique tant opérationnel que politique et prêt à travailler et résider dans des contextes difficiles.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'exécution des arrêtés fédéraux proposés sont du ressort exclusif de la Confédération et n'auront pas de répercussions pour les cantons et les communes sur le plan financier, ni sur celui du personnel. Les offices chargés de la mise en œuvre de la CI pourront collaborer avec les cantons et les communes pour sa mise en œuvre. Le soutien de la Confédération aux institutions intergouvernementales et non gouvernementales basées à Genève renforce indirectement la Genève internationale et humanitaire et accroît son attractivité. Des effets positifs sont également à attendre pour le monde académique suisse et les ONG suisses, notamment par la mise en réseau des chercheurs et de leurs institutions, du partage des connaissances ainsi que de la recherche et de la formation.

4.3 Conséquences économiques

L'APD fournie par la CI a des retombées économiques en Suisse, par exemple par le biais d'achats de biens et de services en Suisse, en stimulant des activités additionnelles de la part d'entreprises privées ou d'ONG, ou encore en favorisant indirectement l'achat de biens et de services par des organisations internationales auprès d'entreprises suisses. La dernière étude disponible de 2014 sur les effets directs et multiplicateurs des dépenses de l'APD sur le PIB suisse et sur le marché de l'emploi indique que les 3,24 milliards de francs d'APD annuel ont généré un apport de revenus de 3,7 milliards de francs. Chaque franc d'aide a donc généré en moyenne des retombées de 1,19 franc sur l'économie suisse.

4.4 Conséquences sanitaires et sociales

La CI concrétise et renforce la solidarité entre les peuples et les générations, une responsabilité commune pour un développement durable à l'échelle mondiale. Ceci a des répercussions positives également pour la Suisse. En permettant une action visant à diminuer les défis existant dans les pays prioritaires de la CI et au niveau mondial, la CI contribue également à réduire les risques – par exemple en termes de migration irrégulière, sécurité, crises économiques ou environnementales, gestion des catastrophes naturelles ou de santé – auxquels la Suisse et ses citoyens pourraient être exposés.

4.5 Conséquences environnementales

La CI veille à stimuler l'impact positif et éviter les effets négatifs de ses activités sur l'environnement, dans les pays en développement et à l'échelle mondiale. Elle contribue à remplir les engagements financiers internationaux pris par la Suisse dans des accords environnementaux multilatéraux. Elle soutient par ailleurs de nombreux projets qui bénéficient, directement ou indirectement, à des domaines environnementaux, tels que la protection du climat, de la qualité de l'eau et de l'air, de la biodiversité ou la gestion durable des ressources.

4.6 Autres conséquences

La CI complète et renforce les autres domaines de la politique extérieure, tels que l'action diplomatique, la politique économique extérieure ou encore la politique environnementale extérieure.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

Les bases légales de la CI sont listées dans le chapitre 1.1. L'Assemblée fédérale est habilitée à allouer les crédits-cadres « aide humanitaire », « coopération au développement » et « coopération économique au développement » en vertu de l'art. 167 Cst. et de l'art. 9, al. 1 de la « Loi CaD-AH », selon lequel les moyens concernés sont alloués sous forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. L'Assemblée fédérale est habilitée à allouer le crédit-cadre « coopération au développement Est » en vertu de l'art. 167 Cst. et de l'art. 10 de la « Loi Est », selon lequel les moyens concernés sont alloués sous la forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. L'Assemblée fédérale est habilitée à allouer le crédit-cadre « paix et sécurité humaine » en vertu de l'art. 167 Cst. et de l'art. 4 de la « Loi Sécurité humaine », selon lequel les moyens concernés sont accordés sous la forme de crédits-cadres pluriannuels.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. La CI est une mesure autonome de notre pays, elle est cohérente avec le droit commercial international et évite notamment les subventions faussant les échanges en faveur des entreprises suisses. Selon no. 23 (c) du décret ministériel de l'OMC du 19.12.2015 sur la concurrence à l'exportation dans le secteur agricole⁷⁸, la Suisse s'est engagée à faire en sorte que l'aide alimentaire ne soit pas liée à la fourniture de produits agricoles suisses ou d'autres biens et services. En outre, la Suisse prend en compte les recommandations de 2019 de l'OCDE « *Revised DAC Recommendation on untying ODA* »⁷⁹.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, les crédits-cadres sont alloués sous la forme d'arrêtés fédéraux simples non sujets au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst, les quatre arrêtés fédéraux doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil, car chacun d'eux entraîne une nouvelle dépense de plus de 20 millions de francs.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

5.5.1 Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération

L'importance de cette subvention est détaillée dans les chapitres 1.1, 2.1 et 2.2. La justification détaillée, la forme et le montant des crédits-cadres sont présentés dans les chapitres 2.3, 2.4, 3.1 et 3.4. La CI est du ressort de la Confédération. Celle-ci peut cependant collaborer avec des cantons ou des communes à des activités relevant de la CI.

5.5.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

La CI applique une gestion axée sur les résultats. A toutes les phases des projets et programmes, elle vise l'amélioration de la situation pour ses groupes cibles. L'attribution des contributions est effectuée sur la base d'objectifs définis et est gérée à l'aide d'instruments de suivi, de contrôle et d'évaluation (chap. 1.3 et 2.4). Ces instruments assurent que les contributions soient justifiées, utilisées de façon économique et efficace, et attribuées sur la base de critères uniformes et équitables (chap. 5.5.3), conformément aux impératifs de la politique financière (art 1, Loi sur les subventions). Le volume total d'engagements des cinq crédits-cadres ainsi que la répartition des moyens financiers entre eux sont exposés au chapitre 3.4 et à l'annexe 6

5.5.3 Procédure d'octroi

L'« Ordonnance CaD-AH », l'« Ordonnance Est », la « Loi Sécurité humaine » ainsi que la Directive du Département fédéral des affaires étrangères sur les compétences financières du 1 janvier 2018 et ses

⁷⁸ RO 2019 587

⁷⁹ www.oecd.org > Search "Untied Aid" > Revised DAC Recommendation on Untying ODA (2019)

annexes règlent les compétences financières et le contrôle de l'emploi des moyens financiers dans le domaine de la CI.

La DDC, la DSH et le SECO ont défini et appliquent des procédures et des directives transparentes visant à orienter l'utilisation des ressources vers les résultats. En plus de la législation en matière de subventions, dans la mise en œuvre des activités, ces institutions attribuent les mandats conformément aux dispositions de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce sur les marchés publics⁸⁰, de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics⁸¹ et de l'ordonnance y relative du 11 décembre 1995⁸². Lors d'acquisitions de biens, de services et d'installations, la DDC, la DSH et le SECO visent, dans le cadre légal prévu et au-delà des aspects économiques, à promouvoir le respect des normes sociales et environnementales et ainsi à renforcer les trois dimensions de la durabilité selon l'Agenda 2030. Ce principe vaut en Suisse et dans les pays prioritaires.

5.5.4 Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention

La CI est une tâche qui s'inscrit dans la durée et qui n'est pas en elle-même limitée dans le temps. Les contributions sont pour leur part allouées de manière limitée dans le temps et renouvelables. Un soutien durable est cependant en général nécessaire pour parvenir aux effets escomptés. Les contributions ne sont en principe pas dégressives.

La validité de la « Loi Est » est limitée au 31 décembre 2024. Après cette date, une poursuite de l'aide à la transition dans les pays éligibles à l'APD selon les critères de l'OCDE relèvera de la « Loi CaD-AH ».

⁸⁰ RS 0.632.231.422

⁸¹ RS 172.056.1

⁸² RS 172.056.11

Liste des abréviations

AID	Association internationale de développement de la Banque mondiale
APD	Aide publique au développement (voir glossaire)
CC	Crédit-cadre
CHF	Francs suisses
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CI	Coopération internationale de la Suisse (voir glossaire)
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire (DFAE)
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DDC	Direction du développement et de la coopération (DFAE)
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
DSH	Division Sécurité humaine de la Direction politique (DFAE)
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IMZ	Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (créé par le Conseil fédéral en 2011 et réunissant les offices pertinents du DFAE, du DEFR et du DFJP)
« Loi CaD-AH »	Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0)
« Loi Est »	Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1)
« Loi Sécurité humaine »	Loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme (RS 193.9)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs du développement durable de l'Agenda 2030
ONG	Organisation non gouvernementale
« Ordonnance CaD-AH »	Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01)
« Ordonnance Est »	Ordonnance du 19 décembre 2018 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11)
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PEP	Pool d'experts pour la promotion civile de la paix (DFAE)
PIB	Produit intérieur brut
RNB	Revenu national brut
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie (DEFR)
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations (DFJP)
SIF	Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales (DFF)
SIFEM	Société financière de développement de la Confédération (<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>)
UE	Union européenne
USD	Dollars américains

Glossaire

Aide publique au développement

L'OCDE (par son Comité d'aide au développement) définit l'ADP comme « tous les apports de ressources qui sont fournis aux pays et territoires sur la liste des bénéficiaires d'APD, ou à des institutions multilatérales, et qui répondent aux critères suivants : (i) Émaner d'organismes publics ; (ii) avoir pour but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des pays en développement ; et (iii) être assortie de conditions favorables ». L'APD est calculée de manière rétrospective et permet de comparer l'engagement des pays donateurs entre eux et de montrer son évolution dans le temps. Des dépenses très variées de tous les départements de l'administration fédérale ainsi que des cantons et des communes sont comptabilisées dans l'APD de la Suisse. Les budgets de la CI (sans les charges propres de la DDC, de la DSH et du SECO) couvrent 70-75 % de l'APD de la Suisse.

Coopération bilatérale au développement

Activités réalisées à travers des programmes ou projets bilatéraux dans un ou plusieurs pays, qui se basent en règle générale sur un accord-cadre de coopération entre le gouvernement suisse et le gouvernement du pays partenaire.

Coopération internationale

L'ensemble des instruments de l'aide humanitaire, de la coopération au développement ainsi que de la promotion de la paix et sécurité humaine mis en œuvre par le DFAE et le DEFR.

Contribution de programme

Contributions fournies selon les règles sur les subventions à des ONG, afin de soutenir le programme international de l'organisation de manière non liée à un projet, un thème ou un pays particulier.

Contribution de projet

Contributions selon les règles sur les subventions à des projets spécifiques d'acteurs du développement (notamment des ONG ou des organisations multilatérales) dans le cadre de la mise œuvre de la CI.

Contribution générale

Contributions financières fournies selon les règles sur les subventions à des organisations multilatérales, afin de soutenir le travail de l'organisation de manière non liée à un projet, à un thème ou à un pays particulier.

Fragilité

L'OCDE définit la fragilité comme la conjoncture d'une exposition à des risques et d'une capacité suffisante de l'Etat, d'un système ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques. La fragilité peut avoir des conséquences dommageables comme la violence, la déliquescence des institutions, des déplacements, des crises humanitaires ou d'autres situations d'urgences.

Mandat

Dans le contexte de ses collaborations avec d'autres acteurs, le « mandat » se réfère aux contrats passés selon les règles de transparence et compétitivité des marchés publics pour des prestations de services, avec une ONG ou un autre acteur du développement.

Partenaires

Acteurs avec lesquels la CI collabore pour la mise en œuvre de ses objectifs. Les partenaires peuvent être des gouvernements, des organisations multilatérales, des entreprises privées, des ONG, des fondations, des institutions académiques ou tout autre acteur pertinent.

Pauvreté extrême

Depuis 2015, la pauvreté extrême désigne tout revenu inférieur à 1.90 USD par jour (parité de pouvoir d'achat en 2011, soit un pouvoir d'achat de 1.90 USD aux États-Unis en 2011) selon la Banque mondiale. Les personnes vivant en pauvreté extrême ne possèdent typiquement ni moyen de transport (bicyclette ou similaire), ni lits, et doivent parcourir chaque jour de longues distances à pied pour

chercher de l'eau et du bois. La définition est régulièrement adaptée par la Banque mondiale en fonction de l'évolution du coût de la vie.

Pays prioritaires

Pays définis pour une période dans lesquels la majorité des fonds de la coopération bilatérale au développement est investie.

Programme

Un programme contient plusieurs projets dans un pays ou un thème donné.

Programmes globaux

Les programmes globaux du DFAE travaillent sur des défis globaux dont les effets se perçoivent au-delà des frontières et qui nécessitent une action collective (p.ex. migration, changements climatiques, eau, sécurité alimentaire, santé). Ils visent à influencer et à établir des standards universellement reconnus, afin de contribuer à résoudre ces défis. Ils s'engagent dans des processus intergouvernementaux, dans des initiatives globales et régionales ainsi que des actions innovantes dans certains pays en vue d'influencer le cadre normatif international.

Annexe 1 : Vue d'ensemble de la CI

Les instruments de la CI

Coopération internationale						
Aide humanitaire	Coopération au développement					Promotion de la paix et sécurité humaine
	Coopération bilatérale au développement DFAE	Coopération bilatérale au développement DEFR	Mesures économiques et commerciales DEFR	Programmes globaux DFAE	Organisations multilatérales	

Les instruments de la CI, leur focus géographique et les crédits-cadres correspondants

Instrument	Focus géographique (Tableau 1)	Institutions	Crédit-cadre (chap. 3.4)	Moyens d'engagement en % du total des cinq crédits-cadres (chap. 3.4)*	Chapitre dans le texte
Aide humanitaire	Selon les besoins des pays en développement	DDC	Aide humanitaire	19,1 % (dont environ 2/3 de contributions générales à des organisations internationales)	3.1.1
Coopération au développement					3.1.2
a) Coopération bilatérale DFAE et DEFR	34 pays DFAE et 13 pays DEFR	DDC SECO DDC, SECO	Coopération au développement Coopération économique au développement Coopération au développement Est	27,8 % 6,4 % 9,1 %	
b) Mesures économiques et commerciales DEFR	Pays en développement selon le focus thématique	SECO	Coopération économique au développement	4,2 %	
c) Programmes globaux DFAE	Pays en développement selon le focus thématique	DDC	Coopération au développement	7,0 %	
d) Organisations multilatérales	Selon les priorités des organisations	DDC SECO	Coopération au développement	24,1 % (sans le multilatéral humanitaire)	
Promotion de la paix et sécurité humaine	Selon les besoins des pays et en fonction du focus thématique	DSH	Paix et sécurité humaine	2,3 %	3.1.3
Total				100 %	

*répartition analogue au message 2017-2020

Annexe 2 : Répartition par crédit-cadre selon les objectifs CI 2021-2024

Crédit-cadre	Institutions	Objectifs prioritaires	Objectifs du développement durable (ODD) de l'Agenda 2030	Chapitre dans le texte	Montants d'engagement financiers en millions CHF (% du total)
Aide humanitaire	DDC	3.1 ; 3.2 4.1	1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 16	3.1.1	2'169 (19,1%)
Coopération au développement	DDC	1.1 ; 1.2 2.1 ; 2.2 3.2 ; 3.3 4.2 ; 4.3	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17	3.1.2	6'698 (58,9%)
Coopération économique au développement	SECO	1.1 ; 1.2 2.1 ; 2.2 3.2 ; 3.3 4.2 ; 4.3	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 17	3.1.2	1'200 (10,6%)
Coopération au développement Est	DDC, SECO	1.1 ; 1.2 2.1 ; 2.2 3.3 4.2 ; 4.3	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16	3.1.2	1'035 (9,1%)
Paix et sécurité humaine	DSH	4.1 ; 4.2 ; 4.3	5, 10, 16	3.1.3	264 (2,3%)

Objectif 1 : Contribuer à une croissance économique durable, à la création de marchés et à la création d'emplois (développement économique)

Objectif 1.1 : Renforcer les conditions-cadres pour un accès aux marchés et créer des opportunités économiques (lien avec ODD 5, 8, 9, 10, 17)

La CI vise à renforcer les conditions-cadres pour assurer la stabilité et la gouvernance économique par la mise en œuvre d'un environnement propice à l'initiative privée ainsi qu'une bonne gestion des ressources publiques, une politique commerciale équilibrée et un environnement propice aux investissements.

Objectif 1.2 : Promouvoir des initiatives innovantes du secteur privé pour faciliter la création d'emplois décents (lien avec ODD 4, 5, 8, 9, 10, 12, 17)

La CI facilite l'accès aux marchés des capitaux et au financement durable pour promouvoir l'inclusion financière. Elle travaille sur les mécanismes de marché pour permettre aux entreprises et aux producteurs de bénéficier de la mondialisation, de s'intégrer dans les chaînes de valeur globales et contribuer à la résolution de défis globaux. La CI agit en soutien à l'entrepreneuriat, l'enseignement de base et la formation professionnelle orientée sur les besoins changeants du marché du travail et de l'inclusion financière, permettant ainsi de créer des emplois décents pour tous, en mettant un accent particulier sur les populations défavorisées et les jeunes. De plus, elle s'engage avec le secteur privé pour renforcer les standards et promouvoir les bonnes pratiques en matière de durabilité, d'égalité des genres et du respect des droits de l'homme.

Objectif 2 : Lutter contre les changements climatiques et leurs effets et gérer durablement les ressources naturelles (environnement)

Objectif 2.1 : Lutter contre les changements climatiques et ses effets (lien avec ODD 6, 7, 12, 13)

Par sa CI, la Suisse soutient les pays en développement dans leurs efforts de mitigation (réduction des émissions de gaz à effet de serre) et d'adaptation aux effets des changements climatiques, tout en contribuant à la recherche de financements durables. La CI contribue à la gestion durable des zones urbaines et rurales en réduisant les risques croissants liés aux impacts des changements climatiques et en promouvant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.

Objectif 2.2 : Assurer la gestion durable des ressources naturelles (lien avec ODD 6, 12, 15)

La CI soutient la gestion durable des ressources telles que l'eau, l'air, les sols, les matières premières et les écosystèmes ainsi que la conservation de la biodiversité, pour le bénéfice de

toute la population, en particulier des plus vulnérables, tout au long des chaînes de valeurs afin de respecter les limites planétaires.

Objectif 3 : Sauver des vies, fournir des services de base de qualité et diminuer les causes de la migration forcée et irrégulière (développement humain)

Objectif 3.1 : Fournir de l'aide d'urgence et assurer la protection des populations civiles (lien avec ODD 1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 16)

La CI place au cœur de son action la sécurité, la dignité et les droits des populations affectées par les crises, les conflits armés et les catastrophes, y compris les déplacés de force.

Objectif 3.2 : Prévenir les catastrophes et assurer la reconstruction et la réhabilitation (lien avec ODD 11)

La Suisse s'engage pour la réduction des risques de catastrophes et pour la reconstruction et réhabilitation, afin de prévenir dans la mesure du possible les désastres naturels et de restaurer les services de base après une catastrophe ou un conflit armé.

Objectif 3.3 : Renforcer l'accès équitable à des services de base de qualité (lien avec ODD 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11, 16)

L'investissement dans l'enseignement de base, la formation professionnelle et la santé contribue au développement économique et à atténuer la croissance démographique. La qualité et l'accès équitable à des services de santé, d'éducation, d'approvisionnement en eau potable et à l'assainissement, en énergie et en transports urbains ainsi qu'à l'alimentation sont fondamentaux. La Suisse veille à répondre à ces besoins élémentaires, pour les plus démunis et laissés pour compte, en particulier les migrants et les réfugiés, les jeunes, les personnes avec un handicap, en renforçant les normes internationales, les capacités des systèmes étatiques et des entreprises publiques, en améliorant les conditions de vie, tenant compte des défis liés à l'urbanisation croissante.

Objectif 4 : Promouvoir la paix, l'état de droit et l'égalité des genres (paix et gouvernance)

Objectif 4.1 : Prévenir les conflits, promouvoir la paix et le respect du droit international (lien avec ODD 5, 16)

La Suisse contribue à la prévention et au règlement de conflits armés afin qu'une solution durable puisse être trouvée par des moyens pacifiques. Elle agit par la médiation, la facilitation et le dialogue politique, ainsi que la mise à disposition d'expertise. En tant qu'Etat partie aux Conventions de Genève, la Suisse promeut le droit international humanitaire ainsi que les normes relatives au désarmement, notamment les aspects humanitaires. Elle s'engage pour le renforcement de leur respect, facteur essentiel à la protection des personnes civiles et personnes hors combat.

Objectif 4.2 : Renforcer et promouvoir les droits de l'homme et l'égalité des genres (lien avec ODD 4, 5, 10, 16)

La Suisse défend et promeut l'universalité, l'interdépendance et l'indivisibilité des droits de l'homme. Par sa CI, la Suisse s'engage en faveur du respect, de la protection, de la promotion et du développement des droits de l'homme. Des projets et programmes qui accordent une attention particulière aux éventuelles sources de conflits évitent d'aggraver les tensions tout en assurant la participation des bénéficiaires dans la mise en œuvre des projets. La Suisse s'engage pour réduire les facteurs d'exclusion et promeut l'égalité des chances ainsi qu'un accès équitable aux ressources, aux services publics et aux processus de décision. Le partage équitable des responsabilités, devoirs et pouvoirs de décision entre hommes et femmes est un moteur important pour le développement durable, y compris la croissance économique (niveau d'éducation plus élevé, meilleure participation économique, politique et sociale et choix du nombre d'enfants). La CI s'engage à promouvoir l'égalité des genres et les droits des femmes dans toutes ses interventions et avec ses partenaires, avec un accent particulier sur la prévention des violences basées sur le genre, le renforcement économique et la participation politique des femmes.

Objectif 4.3 : Promouvoir la bonne gouvernance et l'état de droit (lien avec ODD 16)

La Suisse promeut des valeurs démocratiques, dont la participation citoyenne, la transparence et la redevabilité, la lutte contre la corruption et contre l'impunité. La CI renforce les institutions étatiques afin qu'elles répondent aux besoins de la population. Elle renforce la capacité des pays à fonder leurs politiques sur la base de données fiables, qui mettent notamment en exergue les groupes vulnérables. La Suisse s'engage pour des changements systémiques, visant à renforcer la prise de responsabilité par les gouvernements partenaires, afin qu'ils s'attaquent aux obstacles au développement tels que la corruption, le clientélisme et la mauvaise gestion (par exemple en soutenant l'équilibre des pouvoirs et les mécanismes publics de supervision du gouvernement).

Annexe 3 : Critères d'engagement et de retrait

a) Critères pour la coopération bilatérale au développement du DFAE (DDC)

Les critères d'engagement sont utilisés pour l'identification des pays prioritaires.

Critères de base pour la CI

- Le pays est éligible à l'APD selon la liste de l'OCDE ;
- Le pays fait partie des quatre régions prioritaires (chap. 3.1.2) ;
- Les conditions de sécurité et d'accès permettent la mise en œuvre des programmes.

Besoins

- Le pays présente un taux élevé de pauvreté sous ses différentes formes (mesuré par exemple par l'indice du développement humain du PNUD ou l'indice du capital humain de la Banque mondiale) ;
- Le pays a des capacités limitées pour mobiliser des ressources publiques et des expertises propres, le volume des investissements privés est très bas ;
- Le pays présente un déficit au niveau de la gouvernance, de la gestion durable des ressources naturelles et des droits fondamentaux.

Intérêts de la Suisse

- La coopération revêt pour la Suisse un intérêt pour sa politique extérieure (migration, sécurité, stabilité, réseau extérieur, climat et environnement, etc.) ;
- La coopération revêt pour la Suisse un intérêt pour sa politique économique (environnement d'investissement stable) ;
- La Suisse a des liens particuliers avec le pays.

Avantages comparatifs de la coopération internationale de la Suisse

- Le pays exprime un intérêt particulier pour un dialogue avec la Suisse ;
- La Suisse dispose d'une expertise thématique spécifique demandée et a une crédibilité spécifique pour le dialogue politique et l'influence ;
- Accès privilégié de la Suisse au gouvernement qui démontre une volonté de changer la situation.

b) Critères pour l'aide humanitaire (DDC)

L'aide d'urgence est universelle (sans limitation géographique) et s'engage lorsque ces deux critères sont remplis :

- Les besoins humanitaires sont importants et de nombreuses personnes se retrouvent en situation de détresse existentielle à la suite d'une crise, d'un conflit armé, d'une catastrophe naturelle ou technique ou d'une épidémie ; et
- Les capacités locales, nationales et régionales font défaut ou ne suffisent pas à surmonter les crises et leurs conséquences.

c) Critères pour la prévention et la résolution des conflits armés et autres crises (DSH)

- Les besoins du pays : Le pays se trouve en situation de devoir prévenir, gérer, résoudre ou transformer un conflit ;
- La demande du pays et l'absence d'opposition d'une des parties concernées à un engagement de la Suisse ;
- L'intérêt politique de la Suisse ;
- L'avantage comparatif de la Suisse en termes de points d'entrée et d'expertise au regard d'autres pays, organisations internationales ou autres institutions ;
- Les ressources à disposition du DFAE.

d) Critères pour la coopération bilatérale au développement du DEFR (SECO)

- Besoins des pays prioritaires et leur intérêt pour les compétences thématiques du SECO et du DEFR ;
- Le pays est éligible à l'APD selon la liste de l'OCDE ;
- Respect des normes minimales (gouvernance économique, droits fondamentaux, etc.) et volonté et capacité des gouvernements partenaires à se réformer ;
- Compatibilité avec les intérêts économiques extérieurs de la Suisse (stratégie de politique économique extérieure, politique de libre-échange) ;

- Compatibilité avec les intérêts de la politique extérieure de la Suisse (relations diplomatiques, défis dans le domaine de migration, groupes de vote).

La sortie d'un pays prioritaire est principalement examinée quand les critères ci-dessus ne sont plus remplis, si les relations diplomatiques sont rompues ou si les conditions de sécurité et d'accès aux zones d'activité ne permettent plus la mise en œuvre des programmes de la coopération économique. Étant donné que la sortie est un processus complexe dans les relations bilatérales, elle doit être ordonnée et communiquée à temps. Afin d'assurer la continuité durable des projets établis, une phase de sortie se déroule généralement sur quatre à six ans.

Les critères a), c) et d) ont été révisés par rapport à la période 2017-2020.

Annexe 4 : Pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement

Cette liste n'inclut pas l'aide humanitaire, les programmes globaux, les activités des ONG et des organisations multilatérales, de la DSH ou les mesures complémentaires du SECO. Cette liste n'inclut pas les 12 pays prioritaires en retrait durant la période 2021-2024 (Tableau 1).

Crédit-cadre	Région	Pays prioritaires (état 31.12.2024)	Pays prioritaires de la DCC (état 31.12.2024)	Pays prioritaires du SECO (état 31.12.2024)	Principales activités de la DDC et du SECO dans les pays conjoints (état en 2019)
Coopération au développement et coopération économique au développement	Afrique du Nord et Moyen-Orient	Égypte	X	X	DDC : participation citoyenne, emplois, migration SECO : finances publiques, développement du secteur privé et emplois, promotion commerciale, développement urbain intégré
		Contexte de la crise syrienne (pour l'instant au Liban et en Jordanie)*	X		
		Territoire palestinien occupé	X		
		Tunisie	X	X	DDC : décentralisation et participation citoyenne, éducation et emplois, migration SECO : finances publiques, développement du secteur privé et emplois, promotion commerciale, développement urbain intégré
	Afrique subsaharienne	Afrique du Sud		X	
		Bénin	X		
		Burkina Faso	X		
		Burundi	X		
		Ghana		X	
		Mali	X		
		Mozambique	X		
		Niger	X		
		République démocratique du Congo (Kivu)	X		
		Contexte de la crise somalienne (actuellement à partir du Kenya et de l'Éthiopie)**	X		
		Rwanda	X		
		Tanzanie	X		
		Tchad	X		
		Zimbabwe	X		
	Amérique latine et Caraïbes	Colombie		X	
		Pérou		X	
	Asie du Sud et du Sud-Est	Afghanistan	X		
		Bangladesh	X		
		Cambodge	X		
		Indonésie		X	
		Laos	X		
		Myanmar	X		
		Népal	X		
		Vietnam		X	

Coopération au développement Est	Asie centrale	Kirghizistan	X	X	DDC : gestion de l'eau, décentralisation et participation citoyenne, économie rurale, santé SECO : marchés financiers, finances publiques, développement urbain intégré, renforcement de la performance des compagnies des eaux, développement du secteur privé et emplois, promotion commerciale
		Ouzbékistan	X		
		Tadjikistan	X	X	DDC : gestion de l'eau, décentralisation et participation citoyenne, économie rurale, santé SECO : marchés financiers, finances publiques, développement urbain intégré, renforcement de la performance des compagnies des eaux, développement du secteur privé et emplois, promotion commerciale
	Europe de l'Est	Albanie	X	X	DDC : décentralisation et participation citoyenne, formation professionnelle SECO : finances publiques, marchés financiers, développement du secteur privé et emplois, énergie, développement des infrastructures urbaines
		Arménie	X		
		Bosnie et Herzégovine	X		
		Géorgie	X		
		Kosovo	X		
		Macédoine du Nord	X		
		Moldova	X		
		Serbie	X	X	DDC : décentralisation et participation citoyenne, emplois, formation professionnelle SECO : finances publiques, marchés financiers, développement du secteur privé et emplois, promotion commerciale, énergie, développement urbain intégré
		Ukraine	X	X	DDC : décentralisation et participation citoyenne, santé SECO : finances publiques, développement urbain intégré, énergie, renforcement de la performance des compagnies des eaux, développement du secteur privé et emplois, promotion commerciale
Total		40 pays prioritaires	34 pays prioritaires	13 pays prioritaires	7 pays prioritaires conjoints DDC et SECO

* Contexte de la crise syrienne : La coopération bilatérale au développement n'est actuellement pas active en Syrie pour des raisons d'accès et de sécurité, par contre l'aide humanitaire finance des activités en Syrie. La coopération bilatérale est active en Jordanie et au Liban dans le cadre des conséquences de la crise syrienne (réfugiés). Le jour où il sera possible d'être actif en Syrie, la coopération bilatérale au développement étudiera la possibilité de s'y engager.

** Contexte de la crise somalienne : La coopération bilatérale au développement finance des programmes en Somalie mais n'a pas de bureau sur place. Elle supervise ses actions depuis ses bureaux du Kenya et de Ethiopie et finance des activités également dans ces deux pays liées à la crise somalienne (réfugiés).

Annexe 5 : Liste des organisations multilatérales prioritaires

La Suisse sélectionne les organisations multilatérales avec lesquelles elle collabore en fonction de quatre critères :

1. Les intérêts de la Suisse en matière d'économie et de politique étrangère ;
2. L'importance des organisations du point de vue des priorités suisse en matière de CI ;
3. Les résultats des organisations ; et
4. La possibilité d'influencer sur la politique et les stratégies de l'organisation.

Au total, la Suisse soutient 23 organisations multilatérales prioritaires par des contributions générales⁸³ : 16 pour le développement, 2 pour les droits de l'homme et 6 pour l'aide humanitaire⁸⁴.

Les institutions financières internationales soutenues par la Suisse

Pour la période 2021-2024, les contributions de la Suisse aux organisations financières internationales (IFI) représentent un engagement total de 1805 millions de francs suisses, soit environ 66 % des engagements multilatéraux du crédit-cadre « coopération au développement ».

1. Banque mondiale et l'Association internationale de développement (AID) : La Banque mondiale et l'AID ont pour mission de réduire la pauvreté en accordant aux gouvernements des prêts à des conditions préférentielles et des dons aux pays les plus pauvres (AID seulement) afin de stimuler une croissance favorable aux personnes démunies, d'atténuer les inégalités et d'améliorer les conditions de vie des populations.
2. Banque africaine de développement et Fonds africain de développement : Le mandat de la Banque et du Fonds africain de développement consiste à promouvoir un développement économique et un progrès social durable en Afrique.
3. Banque asiatique de développement et Fonds asiatique de développement : Le mandat de la Banque et du Fonds asiatique de développement est de soutenir les pays membres à réduire la pauvreté et à améliorer la qualité de vie de leurs habitants.
4. Banque interaméricaine de développement et Fonds pour les opérations spéciales : Le mandat de la Banque et du Fonds interaméricains est de réduire la pauvreté et les inégalités sociales et de favoriser une croissance économique durable dans les pays membres.
5. Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB) : L'AIIB a pour mandat le financement de projets d'infrastructures durables.

Groupe de développement durable des Nations unies et fonds et réseaux globaux

Pour la période 2021–2024, les contributions de la Suisse aux organisations onusiennes, y compris les mécanismes de coordination, les fonds et réseaux globaux prioritaires représentent un engagement total de 939 millions CHF, soit environ 34 % des engagements multilatéraux du crédit-cadre « coopération au développement ».

6. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) : Le PNUD soutient les pays en développement dans la conception et la mise en œuvre de politiques nationales de développement durable, afin de les aider à atteindre leurs propres objectifs de développement et les objectifs convenus au niveau international, en particulier les ODD.
7. Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) : L'UNICEF joue un rôle décisif dans la promotion des droits de l'enfant, contribue à couvrir les besoins fondamentaux de ces derniers et leur donne des possibilités d'exploiter pleinement leur potentiel. L'UNICEF est aussi un partenaire de l'aide humanitaire (voir ci-dessous).
8. Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) : Le FNUAP est l'agence des Nations Unies spécialisée sur les questions de dynamique démographique, en particulier la promotion du droit à la santé et les droits sexuels et reproductifs.
9. Fonds international de développement agricole (FIDA) : Le FIDA, dont le fonctionnement s'apparente à celui d'une IFI, a pour objectif de donner aux communautés rurales pauvres les moyens d'améliorer leur sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'augmenter leurs revenus et de renforcer leur résilience.
10. Organisation mondiale de la santé (OMS) : L'OMS est l'autorité directrice et coordinatrice dans le domaine de la santé au sein du système des Nations Unies. Elle est en particulier chargée de diriger l'action sanitaire mondiale, définir les programmes de recherche en santé, fixer des normes et des critères et fournir un soutien technique aux pays.
11. Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU Femmes) : ONU Femmes promeut l'élimination des discriminations et la lutte contre les violences envers les femmes et les filles et l'égalité entre hommes et femmes.

⁸³ À l'exception de la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures et la Banque interaméricaine de développement qui ne sont pas concernées par une reconstitution des ressources.

⁸⁴ L'UNICEF est soutenu par des fonds de développement et par des fonds humanitaires et apparaît donc deux fois dans cette liste. Le total des organisations multilatérales prioritaires comptabilise donc UNICEF qu'une seule fois. Le total est donc de 23 organisations et non pas 24 organisations.

12. Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) : ONUSIDA est chargé de coordonner les actions engagées dans le système onusien pour la lutte contre le VIH/sida.
13. CGIAR – un partenariat mondial de recherche agricole : Le CGIAR est un partenariat mondial de recherche agricole qui s'emploie à réduire la pauvreté, à accroître la sécurité alimentaire, à améliorer la santé et l'alimentation des populations ainsi qu'à assurer une gestion plus durable des ressources naturelles.
14. Fonds mondial de la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFATM) : Le GFATM a pour mission de mobiliser et de distribuer des fonds supplémentaires afin d'améliorer la prévention et le traitement du sida, de la tuberculose et du paludisme.
15. Fonds vert pour le climat (FVC) : Le FVC a pour mission d'aider les pays en développement à surmonter les défis liés aux changements climatiques en finançant des activités de prévention visant la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'adaptation aux impacts des changements climatiques.
16. Partenariat mondial pour l'éducation (PME) : Le PME vise à améliorer l'accès équitable à la l'éducation pour tous les enfants, notamment pour les plus défavorisés, en mettant l'accent sur la qualité de l'enseignement, ainsi que le soutien aux réformes.

Parmi les organisations soutenant la promotion de la paix et les droits de l'homme, la Suisse soutient prioritairement les organisations suivantes, ce qui représente un engagement d'environ 16 millions CHF, soit 6 % du crédit-cadre « paix et sécurité humaine » :

1. Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) : L'HCDH a pour mission de promouvoir et de protéger les droits de l'homme pour tous. A ce titre, il dirige les efforts internationaux dans le domaine des droits de l'homme et enquête et se prononce sur les violations de ces droits dans le monde.
2. Fonds pour la consolidation de la paix des Nations Unies (UNPBF) : Le UNPBF soutient des activités de consolidation de la paix dans les pays qui se remettent d'un conflit ou qui risquent de tomber dans un conflit.

Parmi les organisations humanitaires, la Suisse soutient prioritairement les organisations suivantes, ce qui représente un engagement total d'environ 1'430 millions CHF, soit 66 % du crédit-cadre « aide humanitaire » :

1. Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
 - Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
 - Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
2. Programme alimentaire mondial (PAM) : Le PAM, la plus grande organisation humanitaire du monde, est l'un des principaux partenaires de l'Aide humanitaire. Chaque année, il fournit une aide alimentaire à plus de 80 millions de personnes dans plus de 75 pays et régions.
3. Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) : Le HCR est la seule organisation des Nations Unies habilitée par l'Assemblée générale à protéger et à soutenir les réfugiés et les apatrides au niveau mondial.
4. Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) : L'UNRWA contribue de façon importante à la stabilité d'une région où elle fournit des services de base à cinq millions de réfugiés palestiniens.
5. Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) : L'OCHA joue un rôle central en coordonnant l'action des différents acteurs humanitaires et en garantissant une réaction cohérente et efficace à des situations d'urgence.
6. Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) : L'UNICEF est un partenaire humanitaire important en matière de protection et d'accompagnement des enfants en situation de crise. Il est aussi un partenaire pour le développement (mentionné ci-dessus).

Annexe 6 : Répartition financière dans les crédits-cadres

Climat

Dans le message sur la CI 2017-2020, le Conseil fédéral avait prévu que les moyens contribuant à la lutte contre les changements climatiques se montent à environ 300 million par an, soit 12,5 % des moyens de la CI. Durant la période 2021 à 2024, les moyens à cette fin devraient passer à environ 350 millions de francs par an, soit environ 14 % des moyens de la CI⁸⁵.

Crédit-cadre « aide humanitaire »

La répartition d'engagements financiers est de 80 % pour l'aide d'urgence et 20 % pour la prévention et la reconstruction.

Crédit-cadre « coopération au développement »

Tableau 5 : Répartition indicative des ressources

Répartition (chiffres arrondis)	Catégorie selon OCDE	Engagements (en millions de CHF)	Activités
40 %	Bilatéral	2680	Coopération bilatérale au développement DFAE* dont - Environ 55 % pour Afrique subsaharienne - Environ 10 % pour Afrique du Nord et Moyen-Orient - Environ 30 % pour Asie du Sud et du Sud-Est - Environ 5 % Amérique latine
12 %	Bilatéral	796	Programmes globaux et initiatives
7 %	Bilatéral	478	Contributions de programme aux ONG suisses
41 %	Multilatéral	2744	Contributions générales aux organisations multilatérales dont - 66 % pour les Institutions financières internationales - 34 % pour les organisations de l'ONU, fonds et réseaux globaux
100 %		6698	Total

* Jusqu'à 10 % des engagements géographiques pourraient être utilisés pour des engagement ponctuels (chap. 3.1.2)

Crédit-cadre « coopération économique au développement »

Tableau 6 : Répartition indicative des ressources

(en millions de francs, arrondis)	Engagements	
	2021-24	en %
CC coopération économique au développement	1'200,0	100,0
Mesures bilatérales	720,0	60,0
Mesures globales – régionales	480,0	40,0

Crédit-cadre « coopération au développement Est »

Tableau 7 : Répartition indicative des ressources

(en millions de francs, arrondis)	Engagements	
	2021-24	en %
CC coopération au développement Est	1'035	
Coopération au développement, pays à l'Est*	DDC 680	66 %
Coopération économique au développement, pays à l'Est	SECO 355	34 %

* Jusqu'à 10 % des engagements géographiques pourraient être utilisés pour des engagement ponctuels (chap. 3.1.2)

⁸⁵ Chiffres indicatifs (février 2018)

Crédit-cadre « paix et sécurité humaine »**Tableau 8 : Répartition indicative des ressources (thématique)**

Promotion de la paix	60 %
Politique des droits de l'homme	25 %
Politique humanitaire et politique extérieure en matière de migration	15%

Tableau 9 : Répartition indicative des ressources (géographique)

Afrique subsaharienne	30 %
Afrique du Nord et Moyen-Orient	30 %
Espace OSCE	20 %
Autres pays	20 %