

20.xxx

Message sur la stratégie de coopération internationale 2021-2024 (stratégie CI 2021-2024)

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons les quatre projets d'arrêtés fédéraux concernant la coopération internationale 2021-2024, en vous proposant de les adopter.

Nous vous proposons également de classer l'intervention parlementaire suivante:

2019	P	18.4301	Coopération internationale. Approches fondées sur des bases factuelles et études d'efficacité (N 22.3.2019, Weibel)
------	---	---------	---

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Le présent message expose l'orientation stratégique de la coopération internationale (CI) pour la période 2021-2024 et propose cinq crédits-cadres d'un montant total de 11,25 milliards de francs. Les crédits-cadres sollicités représentent les limites supérieures des engagements que la Confédération peut prendre entre 2021 et 2024. Des ajustements budgétaires sont toujours possibles dans le cadre de l'approbation annuelle du budget de la Confédération.

En février 2011, le Parlement a 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 0,46 % 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 0,41 %.

La CI est un instrument de la politique étrangère qui combine également plusieurs éléments de la politique économique, de la politique migratoire ou de la politique environnementale et climatique. La politique étrangère contribue à réaliser les buts de la Confédération, énoncés 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, al. 2, Cst.). Cet engagement est guidé par les principes du développement durable, 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 de la 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 ch. 1 présente l'évolution historique de l'aide publique au développement et analyse son efficacité. 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 ch. 1 tire également un bilan du message CI 2017-2020.

Pour la première fois, la coopération internationale a été soumise à une procédure de consultation facultative. Le ch. 2 résume cette procédure et ses résultats.

Le ch. 3 énumère les buts de la CI pour la période 2021-2024, mettant l'accent sur la création d'emplois décents, la lutte contre les changements climatiques, une réduction des causes de la migration irrégulière et du déplacement forcé ainsi qu'un engagement pour l'état de droit et la paix. Les adaptations par rapport au message précédent y sont expliquées. L'orientation stratégique 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 focalisera sa coopération bilatérale au développement (c'est à dire 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, Asie du Sud et Asie 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 financement durable. Le potentiel de la numérisation sera davantage exploité.

Le ch. 4 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 ch. 5 détaille les conséquences pour la Suisse et le ch. 6 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 et les répartitions financières détaillées au sein des cinq crédits-cadres.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	7
1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet	7
1.2 Rétrospective et bilan : 70 ans d'aide publique au développement	8
1.2.1 Rétrospective	8
1.2.2 Bilan de l'aide publique au développement	11
1.2.3 Perspectives et défis futurs	12
1.3 Bilan de la période 2017-2020	15
1.3.1 Évaluations indépendantes	15
1.3.2 Résultats obtenus	16
1.3.3 Leçons apprises	17
1.4 Autres solutions étudiées	18
2 Procédure de consultation	19
2.1 Projet envoyé en consultation	19
2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation	19
2.3 Appréciation des résultats de la procédure de consultation	20
3 Contenu des arrêtés de crédit	21
3.1 Proposition du Conseil fédéral	21
3.2 Relation avec le programme de la législature du Conseil fédéral	21
3.3 Classement d'interventions parlementaires	22
3.4 Buts de la CI 2021-2024	22
3.5 Adaptations par rapport à la période 2017-2020	25
3.5.1 Des critères pour l'orientation stratégique de la CI	26
3.5.2 Focalisation géographique	27
3.5.3 Accents thématiques	28
3.5.4 Autres accents	31
4 Mise en œuvre	33
4.1 Instruments	33
4.1.1 Aide humanitaire (DFAE)	33
4.1.2 Coopération au développement (DFAE et DEFR)	34
4.1.3 Promotion de la paix et sécurité humaine (DFAE)	43
4.2 Trois unités de mise en œuvre	45
4.3 Coopération avec d'autres acteurs	47
4.4 Finances	49
4.5 Estimation du renchérissement	52
5 Conséquences	52
5.1 Conséquences pour la Confédération	52
5.1.1 Conséquences financières	52
5.1.2 Conséquences sur les charges propres et l'état du personnel	53

5.2	Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	54
5.3	Conséquences économiques	55
5.4	Conséquences sanitaires et sociales	55
5.5	Conséquences environnementales	55
5.6	Autres conséquences	55
6	Aspects juridiques	56
6.1	Constitutionnalité et légalité	56
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	56
6.3	Forme de l'acte à adopter	56
6.4	Frein aux dépenses	57
6.5	Conformité à la loi sur les subventions	57
6.5.1	Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération	57
6.5.2	Gestion matérielle et financière de la subvention	57
6.5.3	Procédure d'octroi	57
6.5.4	Limitation dans le temps et dégressivité de la subvention	58
	Liste des abréviations	59
	Glossaire	61
	Annexes :	
A1	Vue d'ensemble de la CI	64
A2	Objectifs de la CI 2021-2024 et répartition par crédit-cadre	66
A3	Critères d'engagement et de retrait	69
A4	Pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement	71
A5	Liste des organisations multilatérales prioritaires	74
A6	Répartition financière dans les crédits-cadres	78
	Titre du texte de loi (Projet)	99

Message

1 Contexte

1.1 Motif de la demande de crédit et intérêt du projet

La Constitution (Cst.)¹ définit dans son art. 2 les objectifs de la Confédération et ses valeurs fondamentales, qui s'appliquent à toute politique sectorielle. La coopération internationale de la Suisse (CI) repose sur l'art. 54, al. 2, Cst. (affaires étrangères) et contribue en partie à la politique économique extérieure (art. 101 Cst.). Les bases légales sont détaillées au ch. 6.1.

Dans les 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 » (art. 54, al. 2, Cst.). 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 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales², ci-après loi CaD-AH). Les objectifs de la CI (ch. 3.43.4) répondent aux intérêts de la Confédération, y inclus à ses engagements en matière de développement durable, soulignés par son adhésion à l'Agenda 2030 de développement durable des Nations Unies (ch. 3.2).

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 offices³. 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 produit intérieur brut (PIB) suisse⁴. La CI renforce le profil de la Suisse à l'étranger (*soft power*).

¹ RS 101

² RS 974.0

³ www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Droits de l'homme et Sécurité humaine > Politique de paix > Bons offices

⁴ www.dfae.admin.ch/mission-geneve > Genève internationale > La Genève internationale en faits et chiffres

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 distinguât 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).

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 dans les infrastructures ne sont pas suffisants pour stimuler à eux seuls une croissance économique pérenne⁵.

La Suisse participa d'emblée à l'aide publique au développement avec une 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 également 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, toujours en usage aujourd'hui, furent construits au Népal. Mais les machines et les infrastructures ne suffisaient pas à stimuler le développement. Les experts suisses intégrèrent donc des investissements dans des projets couvrant plusieurs secteurs, appelés « développement rural intégré ».

Bien que la Suisse ne devint membre de l'ONU qu'en 2002, elle versa en 1951 une contribution de 1 million de francs au premier programme d'assistance technique de l'ONU et s'impliqua au sein de différentes organisations onusiennes de développement. La décolonisation des années 60 entraîna une intensification de l'aide. En 1971, le Parlement approuva un premier crédit d'aide financière de 400 millions de francs⁶. 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 humanitaire internationale fut adoptée en 1976. En raison de sa formulation

⁵ William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, 2002, p. 28 ss

⁶ FF 1971 I 253

large, cette loi n'a requis depuis que quelques adaptations mineures. C'est sur la base de cette loi que le Parlement approuve des crédits-cadres pluriannuels, qui permettent des engagements sur le long terme.

Après la chute du Mur

Suite à l'effondrement de l'Union soviétique et aux guerres en ex-Yougoslavie, la Suisse s'attache à répondre aux besoins urgents des populations des anciens pays du bloc de l'Est et à soutenir ces États dans leur transition vers la démocratie et l'économie de marché⁷. 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 Suisse⁸.

Dans les années 90, 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'importance⁹. 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, de 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 période¹⁰.

Le génocide de 1994 au Rwanda a été un choc et un signal d'alarme pour la coopération au développement de la Suisse, dont le Rwanda était l'un des pays prioritaires. Jusque-là, la coopération au développement était souvent perçue comme une tâche technique, où le soutien apporté par des ingénieurs ou des médecins était 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'à une petite élite ou à un groupe ethnique, constituent en soi un obstacle majeur au développement et risquent également de compromettre l'efficacité de l'aide publique au développement¹¹. 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'éco-

⁷ Sur la base de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les États d'Europe de l'Est (FF 1995 II 432) et, depuis 2006, de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.1).

⁸ 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 d'administration des institutions de Bretton Woods.

⁹ Rapport du Conseil fédéral du 7 mars 1994 sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90 (Lignes directrices Nord-Sud), FF 1994 II 1217 1223 1230 1231

¹⁰ Léonce Ndikumana et James Boyce, *Capital Flight from Africa – Updated Methodology and New Estimates*, Political Economy Research Institute, Université du Massachusetts-Amherst, 2018, disponible sous : www.peri.umass.edu > Publications > Search > Capital Flight From Africa : Updated Methodology and New Estimates

¹¹ Daron Acemoğlu et James Robinson, *Why Nations Fail*, 2012

nomie. 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 ils se joignent rarement 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. Les 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 des Nouvelles Routes de la soie (*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. A la suite de conflits armés et de persécutions, plus de 70 millions de personnes ont été contraintes de fuir : 41 millions à l'intérieur de leur pays, 26 millions en tant que réfugiés et 3,5 millions en tant que requérants d'asile en attente d'un statut¹². Quelque 85 % d'entre elles vivent dans des pays en développement. D'autres facteurs, tels que la croissance démographique, les inégalités sociales, la pauvreté, les catastrophes naturelles, les atteintes à l'environnement, 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 de développement durable (ODD)¹³ et sa promesse de ne laisser personne de côté, 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. Pour pouvoir financer la mise en œuvre de l'Agenda 2030, le Programme d'action d'Addis-Abeba prévoit une mobilisation accrue de ressources nationales ainsi que de ressources financières privées, l'utilisation ciblée de l'aide publique au développement et une meilleure cohérence des politiques pour le développement durable.

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 productivité¹⁴. 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.

¹² HCR, 2019, www.unhcr.org > En bref > Aperçu statistique

¹³ La liste de ces objectifs est disponible sur www.dfae.admin.ch > Agenda 2030 > 17 objectifs de développement durable

¹⁴ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, 2007, p. 21

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 productivité¹⁵, la gouvernance¹⁶ ou l'accès à l'éducation¹⁷ et aux services de santé et la qualité de ceux-ci. Par exemple, la distribution gratuite de moustiquaires imprégnées d'insecticides a été la principale cause d'une diminution de 40 % de l'incidence du paludisme¹⁸.

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 revenus dans les pays en développement, surtout en Afrique¹⁹. L'économiste Angus Deaton par exemple, 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 de mettre à mal le contrat social passé entre un État et ses citoyens²⁰. Sa critique 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. De telles critiques fondamentales ne s'adressent pas à des programmes spécifiques, mais à l'aide publique au développement de tous les donateurs dans son ensemble. Il est beaucoup plus difficile de mesurer l'efficacité ou l'effet global de l'aide publique au développement sur la croissance économique ou sur la réduction de la pauvreté à 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 géopolitiques²¹.

¹⁵ P. ex. Sarah Baird, Joan Hamory Hicks, Michael Kremer et Edward Miguel, *Worms at Work: Long-Run Impacts of a Child Health Investment*, *The Quarterly Journal of Economics*, 2016, p. 1637 à 1680

¹⁶ P. ex. MIT Poverty Action Lab Policy Briefcase, *Routes to Reduced Corruption*, 2012, https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/publications/2012.1.19-Controlling_Corruption.pdf

¹⁷ Banque mondiale, *LEARNING to Realize Education's Promise. World Development Report 2018*, <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2018>

¹⁸ Bhatt S Weiss DJ Cameron E et al., *The effect of malaria control on Plasmodium falciparum in Africa between 2000 and 2015*, *Nature*, 526, 2015, pp. 207-211

¹⁹ En particulier Easterly, *The White Man's Burden*, 2006, et Dambisa Moyo, *Dead Aid*, 2009

²⁰ Angus Deaton, *The Great Escape*, 2013

²¹ Axel Dreher, Vera Eichenauer et Kai Gehring, *Geopolitics, Aid, and Growth: The Impact of UN Security Council Membership on the Effectiveness of Aid*, *The World Bank Economic Review*, 2018, Vol. 32, Issue 2, pp. 268-286

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 (ch. 5.1.1). 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 à l'atténuation des 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 déboursements, ce qui les rend plus difficile à identifier²².

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 appliquée²³.

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 États 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 membre d'une alliance forte et dépend fortement de marchés ouverts et d'un ordre international fondé sur le droit et la coopération.

²² Michael Clemens, Steven Radelet, Rikhil R. Bhavnani, et Samuel Bazzi, *Counting chickens when they hatch: Timing and the effects of aid on growth*, The Economic Journal, 2011, Vol. 122, Issue 561, pp. 590 à 617

²³ Steven Radelet et Ruth Levine dans William Easterly (éd.), *Reinventing Foreign Aid*, 2008, p. 431 ss. ; Sebastian Galiani et al., *The effect of aid on growth : evidence from a quasi-experiment*, Journal of Economic Growth, 2017, Vol. 22, Issue 1, pp. 1 à 33

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 2014³¹. Les changements climatiques, la dégradation des ressources naturelles ou de l'environnement, la sécurité alimentaire, la gestion de l'eau transfrontalière, l'urbanisation rapide, les épidémies, les conflits armés et les droits de l'homme sont autant de défis qui persistent et remettent 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 Afrique subsaharienne³². 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 rapide³³, 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'éducation³⁴ et la santé reste insuffisant. 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 quinze dernières années³⁵ et, depuis l'an 2000, le nombre de démocraties a doublé³⁶. Quatre des dix économies les plus dynamiques en 2017 se trouvaient en Afrique subsaharienne³⁷.

Si les différences de revenu entre pays se sont réduites, les inégalités socio-économiques au sein de nombreux pays en développement demeurent un défi important³⁸. Un taux d'inégalité élevé, y compris entre les sexes, peut avoir des conséquences négatives sur la croissance économique à long terme³⁹. L'exclusion sociale, 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.

³¹ Banque mondiale, 2018, data.worldbank.org > *CO2 emissions (kt)*

³² 736 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*

³³ ONU DAES, 2019, population.un.org/wpp/Graphs > *Demographic Profiles* > *Sub-Saharan Africa*

³⁴ Le terme « éducation » inclut ci-après 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.

³⁵ OMS, 2018, www.who.int/gho/malaria/epidemic/deaths/en/

³⁶ *Center for Systemic Peace*, banque de données « Polity IV », 2013, disponible sous : www.systemicpeace.org > *Analysis* > *Polity Project* > *Country Reports*

³⁷ Banque mondiale, 2018, data.worldbank.org/ > *GDP growth (annual %)*

³⁸ www.weforum.org > *Search* > *The Inclusive Development Index 2018 Summary and Data Highlights*

³⁹ 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*

La faible performance et qualité des services de base représentent un défi important, en particulier dans un contexte de croissance démographique. De plus, dans certains pays, surtout en Afrique, la mauvaise gestion des affaires publiques (notamment la corruption et le surendettement) risque de mener à une perte de confiance dans les gouvernements et à une crise de la dette, en particulier en cas de hausse des taux d'intérêt. 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 inégalités⁴⁰.

Parmi les défis futurs, les conflits armés continuent d'occuper une place centrale. La multiplication des acteurs impliqués, par exemple en Syrie, au Mali ou au Yémen, rend les conflits plus complexes à résoudre et augmente leur durée, ce qui a pour conséquence l'augmentation du nombre de victimes, dont la majorité sont des civils⁴¹, obligeant 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.

1.3 Bilan de la période 2017-2020

1.3.1 Évaluations 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 au terme de la période du message.

Les évaluations sont conduites selon les critères internationaux de l'OCDE⁴² 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 ?), l'impact (quels ont été les effets attendus et inattendus ?) 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.

⁴⁰ www.weforum.org > Reports > *The Global Risk Report 2019*

⁴¹ www.un.org/fr > Documents > Conseil de sécurité > Rapports du Secrétaire général > 2019 > S/2019/373

⁴² www.oecd.org > Critères du CAD pour l'évaluation de l'aide au développement

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.

Un exemple de réorientation est le cas du Nicaragua : en raison de la crise politique marquée notamment par la répression violente des manifestations antigouvernementales en 2018, la Suisse a suspendu tous les projets mis en œuvre en coopération directe avec le gouvernement. Elle a adapté d'autres projets de développement pour qu'ils tiennent mieux compte des conflits et tensions actuels. En Bolivie, il a fallu mettre un terme à un projet mettant l'accent sur les aspects environnementaux de la gestion des déchets et de l'épuration des eaux usées, car ce dernier ne tenait pas suffisamment compte des aspects pratiques pour la population et les autorités locales. En 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

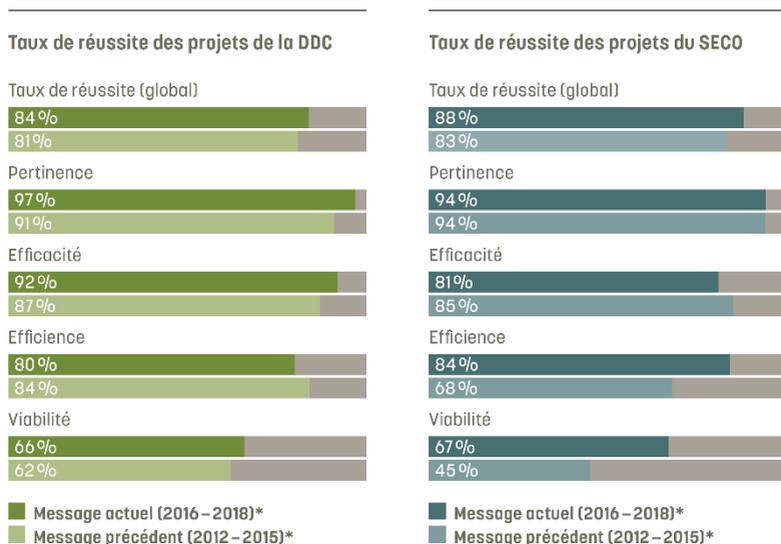
Le rapport intermédiaire et le rapport final⁴³ sur la mise en œuvre du message sur la coopération internationale 2017-2020⁴⁴ (ci-après message CI 2017-2020) ont montré que la CI de la Suisse a permis à 8 millions de personnes de disposer d'un meilleur accès à l'eau potable et à des systèmes d'irrigation agricole efficaces. Pas moins de 9 millions de personnes, dont une majorité de femmes et de filles, suivent un enseignement de base ou une formation professionnelle soutenus par la Suisse. Quelque 827 000 entreprises ont bénéficié d'un nouvel accès aux capitaux, ce qui leur permet de créer des emplois. Dans 63 villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, environ 5,2 millions d'individus ont bénéficié de mesures pour un urbanisme durable.

Dans 6 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 8,4 millions de personnes en situation de crise et a soutenu 1,2 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. Grâce à la Suisse, dans le contexte de la crise des réfugiés Rohingyas au Bangladesh, 120 000 enfants présentant des risques de malnutrition ont fait l'objet d'un examen médical, dont plus de 10 000 ont été traités pour malnutrition sévère.

⁴³ 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 CI 2017-2020 / Rapport *final* sur la mise en œuvre du message CI 2017-2020 ou www.seco-cooperation.admin.ch > Documentation > Rapports > Rapports d'activité et sur l'efficacité

⁴⁴ FF 2016 2179

À l'échelle internationale, on considère un taux de réussite entre 65 et 80 % comme bon. Sur la période 2016-2018, les programmes de la CI ont des taux de réussite globalement plus élevés que dans le passé (schéma 2). En termes de pertinence, d'efficacité et d'efficience, les programmes ont reçu une bonne appréciation, malgré de légères fluctuations d'une période à l'autre, lesquelles s'expliquent notamment par le fait que chaque année, des projets et programmes différents sont évalués. 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 Suisse⁴⁵.



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

Schéma 2 : taux de réussite, pertinence, efficacité, efficience et viabilité des programmes et projets de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État 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 à 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 à adapter ses programmes en conséquence.

⁴⁵ Examen de l'OCDE relatif à 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

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 géographiquement la coopération bilatérale au développement du DFAE (ch. 3.5.2).

Lors du débat sur le message CI 2017-2020, le Parlement a 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 »⁴⁶. La mise en œuvre de cette approche a permis de consolider le rôle de coordination assumé par la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (IMZ). L'expérience a montré qu'une certaine flexibilité dans l'utilisation des fonds, en dehors des pays prioritaires (ch. 4.1.2), est nécessaire afin d'améliorer l'efficacité de cette approche.

L'importance d'apporter une réponse aux défis posés par les changements climatiques a été confirmée. Ces défis sont souvent source de conflit et de pauvreté, allant jusqu'à compromettre les succès obtenus à ce jour. C'est pourquoi l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets 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*⁴⁷, ainsi que de nouveaux instruments financiers.

Un autre rôle grandissant de la Suisse est lié à sa capacité – en tant que courtier de connaissances (*knowledge broker*) - de mobiliser les ressources fiscales domestiques des pays en développement et les ressources du secteur privé en faveur du développement durable. A cette fin, la CI doit être en mesure de prendre des risques et évaluer le développement de nouveaux instruments financiers (en ligne avec le ch. 5 de la motion 18.4129 Schneider-Schneiter du 29 novembre 2018 « Pour une réforme de la coopération au développement »⁴⁸). Le développement de solutions intersectorielles novatrices, avec des nouvelles formes de collaboration, de financement et de répartition des risques, est déterminant pour soutenir la mise en œuvre de l'Agenda 2030.

Pour la période 2021-2024, la CI informera de ses résultats dans le cadre de rapports annuels et d'un rapport final sur la mise en œuvre du présent message.

1.4 Autres solutions étudiées

La CI a toujours fait l'objet de débats sur ses approches. Les rôles respectifs que jouent l'État, le secteur privé et la société civile est l'un des sujets régulièrement débattus. Les acteurs du secteur privé sont essentiels pour le développement économique et pour la création d'emplois. Dans beaucoup de pays en développement, les investissements directs de l'étranger et les transferts de fonds de migrants travaillant hors du pays dépassent de loin les fonds de l'APD. La CI étatique reste néanmoins incontournable : d'une part, elle est sollicitée pour entrer en dialogue avec les institutions étatiques des pays en développement, améliorer les conditions-cadres, établir des

⁴⁶ FF 2016 7875 7881

⁴⁷ www.ddc.admin.ch/tech4good-fr

⁴⁸ www.parlement.ch > 18.4129 (adoptée par le Conseil national le 22 mars 2019)

normes, parer aux défaillances du marché, utiliser l'effet de levier de l'État pour favoriser les efforts privés dans certains domaines et compléter l'engagement de la société civile (notamment dans les contextes fragiles et moins médiatisés). D'autre part, la CI étatique reste importante pour promouvoir l'inclusion sociale, le principe de non-discrimination et l'égalité des chances de tous les habitants des pays en développement. La réduction de la pauvreté et le développement durable nécessitent l'implication de tous les acteurs : l'État, le secteur privé et la société civile. Le rôle de chacun varie selon les pays et au cours du temps. À long terme, la CI vise un monde où elle ne serait plus nécessaire.

2 Procédure de consultation

2.1 Projet envoyé en consultation

Afin de permettre un large débat public sur l'orientation stratégique de la CI (ch. 3.5.1) et en vue d'assurer une forte acceptation du projet final, le DFAE et le DEFR ont effectué pour la première fois une procédure de consultation sur la CI⁴⁹. Celle-ci s'est déroulée du 2 mai au 23 août 2019.

Le projet envoyé en consultation⁵⁰ proposait cinq crédits-cadres d'un montant total de 11,37 milliards de francs, correspondant à un taux d'APD d'environ 0,45 % du RNB selon les pronostics du premier semestre 2019. Les participants à la procédure ont été invités à prendre position sur trois questions concernant 1) les objectifs, 2) les nouveaux accents et 3) la focalisation géographique, tenant compte des besoins des populations dans les pays en développement, des intérêts de la Suisse et des avantages comparatifs de sa CI.

2.2 Aperçu des résultats de la procédure de consultation

249 prises de position ont été reçues dans le cadre de la consultation : 24 cantons, 8 partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, 7 associations faitières, 183 autres organisations (dont 50 ont reçu une contribution ou un mandat de la CI durant la période 2017-2018) et 27 particuliers. De manière générale, le projet proposé a été salué, sous réserve de clarifications et de modifications. Au vu du grand nombre de prises de position, les modifications demandées sont très variées et parfois contradictoires. La forte participation démontre le grand intérêt pour la CI et a contribué à mieux ancrer la politique étrangère dans le débat de politique intérieure.

La plupart des prises de position ont abordé les trois questions posées (ch. 2.1). Pour la première question (objectifs), seules 4 % des prises de position s'opposent aux objectifs proposés. 80 % soutiennent les objectifs avec ou sans modifications. Les modifications souhaitées sont diverses et concernent notamment la réduction de la pauvreté, la création d'emplois décents, la santé, l'éducation, le renforcement de la société civile, l'égalité des genres et l'Agenda 2030 et ses 17 ODD. 16 % des participants n'ont pas exprimé d'avis. Pour la deuxième question (nouveaux accents), seuls 2 % des avis s'opposent aux accents proposés. 81 % sont en faveur des nouveaux accents

⁴⁹ Il s'agissait d'une procédure de consultation au sens de l'art. 3, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061).

⁵⁰ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFAE > CI

avec ou sans modifications. Les modifications souhaitées sont très variées. Elles concernent notamment des financements additionnels pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets, le lien stratégique entre la CI et la politique migratoire, le rôle de la société civile pour l'état de droit et des précisions sur l'engagement avec le secteur privé. 17 % des participants n'ont pas exprimé d'avis. Pour la troisième question (focalisation géographique), les avis entre les différents types d'acteurs sont plus partagés. 55 % soutiennent la focalisation géographique avec ou sans modifications. Les modifications souhaitées concernent notamment le maintien de programmes de gouvernance en Amérique latine et le choix de pays prioritaires spécifiques. 22 % des participants, presque exclusivement d'autres organisations intéressées et des particuliers, s'opposent à la focalisation proposée. 33 % des participants n'ont pas exprimé d'avis.

Les autres thèmes fréquemment abordés sont le taux d'APD, les critères pour le choix de l'action de la CI, la cohérence des politiques pour le développement durable et la coopération avec des ONG. Par rapport au taux d'APD, 1 % des participants demandent une réduction et 55 % demandent une augmentation (notamment en se référant à l'objectif du Parlement d'atteindre un taux d'APD de 0,5 % du RNB). Par rapport aux critères pour le choix de l'action de la CI, 45 % des participants soutiennent la proposition avec ou sans modifications. Les modifications souhaitées concernent notamment une définition plus précise des trois critères et une clarification indiquant qu'il s'agit d'intérêts à long terme de la Suisse. Par rapport à la cohérence des politiques pour le développement durable, 22 % des participants demandent des modifications (notamment de relever les effets négatifs d'autres politiques sectorielles de la Suisse sur les pays en développement et de préciser comment les contradictions entre objectifs politiques seront résolues avec l'Agenda 2030 comme cadre de référence). Par rapport à la coopération avec des ONG, 14 % des participants (majoritairement des ONG) demandent de mieux relever l'importance des ONG en tant que partenaires pour le développement durable et 1 % demandent de revoir la coopération avec les ONG (notamment de préciser les critères pour les contributions et de réduire les montants alloués).

Une analyse détaillée des résultats, y compris par types d'acteurs (cantons, partis politiques, associations faitières et autres milieux intéressés), est disponible dans le rapport sur les résultats de la consultation⁵¹.

2.3 **Appréciation des résultats de la procédure de consultation**

Le projet a été adapté pour tenir compte des résultats de la consultation. Les objectifs (ch. 3.4) et les accents (ch. 3.5.3 et 3.5.4) ont été détaillés, y compris pour clarifier certains malentendus (p. ex. : la réduction de la pauvreté et le développement durable restent la raison d'être de la CI ; la CI vise le renforcement du secteur privé dans les pays en développement et non pas un soutien aux entreprises suisses ; les emplois créés doivent être décents). Les moyens de la CI prévus pour l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets (ch. 3.5.3) ont été augmentés à 400 au lieu de 350 millions de francs par an d'ici fin 2024 (300 millions étaient prévus pour la période 2017-2020).

⁵¹ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFAE > CI > Résultat

Au vu des commentaires reçus sur la focalisation géographique proposée, le DFAE a réexaminé le retrait de certains pays prioritaires qui figurent parmi les pays les moins avancés⁵². Le choix des quatre régions prioritaires de la coopération bilatérale au développement du DFAE n'a pas été modifié étant donné que les cantons et les partis politiques sont d'accord avec le principe de focalisation géographique (avec des divergences sur le choix de certains pays prioritaires). Pour tenir compte des demandes de maintenir une présence dans certains pays les moins avancés, et après une analyse basée sur les critères pour le choix de l'orientation stratégique de la CI (ch. 3.5.1), la Zambie a été retenue comme pays prioritaire de la DDC (tableau 1).

Bien que de nombreuses prises de position demandent une augmentation du taux d'APD, les montants des crédits-cadres n'ont pas été augmentés afin de respecter le plan financier actuel de la Confédération. La manière d'assurer la cohérence des politiques pour le développement durable a été précisée (ch. 3.2). La collaboration avec les ONG suisses avait déjà été revue et précisée dans le cadre de nouvelles directives de la DDC le 2 juillet 2019⁵³.

3 Contenu des arrêtés de crédit

3.1 Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'accorder cinq crédits-cadres d'engagement pour un montant total de 11,25 milliards de francs pour la période 2021-2024, pour la poursuite de la CI. Ce montant est légèrement inférieur au montant indiqué lors de la procédure de consultation (11,37 milliards de francs) en raison d'une correction du renchérissement. 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 0,46 % du RNB sur la période 2021-2024 (ch. 5.1.1). Ce taux est légèrement supérieur au taux indiqué lors de la procédure de consultation (0,45 %) en raison des derniers pronostics du RNB.

Dans le cadre du présent message, le terme CI couvre les instruments de l'aide humanitaire, de la coopération au développement ainsi que de la promotion de la paix et de la sécurité humaine mises en œuvre par le DFAE et le DEFR.

3.2 Relation avec le programme de la législature du Conseil fédéral

La stratégie CI 2021-2024 répond à l'objectif 11 du programme de la législature 2019 à 2023⁵⁴. Les objectifs (ch. 3.4) et instruments (ch. 4.1) de la CI contribuent aux quatre priorités thématiques de la stratégie de politique étrangère de la Suisse 2020-2023 ainsi qu'à 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.

⁵² www.unctad.org > *Themes* > *Special focus areas* > *Least Developed Countries* > *List of LCDs* (état en octobre 2019)

⁵³ www.dfae.admin.ch/ddc > Partenariats et mandats > ONG

⁵⁴ FF 2020 ...

L'Agenda 2030 et ses 17 ODD, notamment son objectif 1 visant à éliminer la pauvreté extrême d'ici 2030, guide l'action de la CI. La stratégie suisse pour le développement durable 2020-2030⁵⁵ explicitera la mise en œuvre de l'Agenda 2030 par la Suisse mais ne détaillera pas la CI, sujet du présent message. La CI soutient les pays en développement dans leur mise en œuvre de l'Agenda 2030.

La CI contribue à la cohérence de l'action politique de la Suisse, en tenant compte de ses différentes politiques sectorielles. D'autre part, les politiques sectorielles de la Confédération peuvent avoir un impact important sur les pays en développement ; il est alors important 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, migratoire, sanitaire ou de sécurité alimentaire. Le Conseil fédéral veille à la cohérence de ses décisions. Les trois unités de mise en œuvre de la CI (ch. 4.2) contribuent activement aux processus établis en matière d'élaboration des politiques fédérales. En se basant sur les stratégies du Conseil fédéral susmentionnées, les trois unités identifient les incohérences et participent à la recherche de solutions équilibrées en cas de conflits d'objectifs en vue de proposer au Conseil fédéral des projets plus cohérents. L'Agenda 2030 pour le développement durable offre également un cadre de référence.

3.3 Classement d'interventions parlementaires

Le Conseil fédéral propose le classement de l'intervention parlementaire suivante :

Le postulat 18.4301 Weibel « Coopération internationale. Approches fondées sur des bases factuelles et études d'efficacité » du 14 décembre 2018⁵⁶ charge le Conseil fédéral d'examiner comment des analyses factuelles et des études d'efficacité peuvent être systématiquement utilisées à des fins de planification stratégique et de hiérarchisation des projets ainsi que de formation et de perfectionnement internes. La recherche scientifique visant à évaluer l'impact sera renforcée pour la période 2021-2024 (ch. 3.5.4). Les unités de mise en œuvre (ch. 4.2) préciseront dans leurs lignes directrices ou règles internes comment des analyses factuelles et des évaluations d'impact⁵⁷ seront utilisées plus systématiquement dans leurs programmes. L'offre de formation interne sera élargie⁵⁸.

3.4 Buts de la CI 2021-2024

La réduction de la pauvreté et le développement durable sont la « raison d'être » de la CI (schéma 3). La présente stratégie se base sur le mandat constitutionnel et les quatre lois fédérales pertinentes (ch. 6.1). Les buts de la CI sont définis aux 1^{er} art. 5 et 7 de la

⁵⁵ www.are.admin.ch > Développement durable > Politique et stratégie > Stratégie pour le développement durable

⁵⁶ www.parlement.ch > 18.4301

⁵⁷ www.dfae.admin.ch/ddc > Résultats et impacts > Instruments de mesure de l'efficacité > *Evaluations* > Les différents types d'évaluation > Évaluations d'impact

⁵⁸ Un grand nombre de résumés d'essais contrôlés aléatoires (*randomised controlled trials*, une méthode qui étudie l'impact d'une intervention sur un groupe en la comparant avec un groupe de contrôle, choisi de manière aléatoire) est disponible sous le lien suivant : www.3ieimpact.org > *Evidence hub*

loi CaD-AH, l'art. 2 de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est⁵⁹ (ci-après loi Est) et l'art. 2 de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme⁶⁰ (ci-après loi Sécurité humaine).

⁵⁹ RS 974.1

⁶⁰ RS 193.9

Art. 5 loi CaD-AH

- 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.

Art. 7 loi CaD-AH

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.

Art. 2 loi Est

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

- a) promouvoir et renforcer l'État 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.

Art. 2 loi Sécurité humaine

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.

Pour la mise en œuvre de ce mandat légal, le Conseil fédéral fixe des objectifs pour la stratégie CI. Pour la période 2021-2024, il fixe les quatre objectifs suivants :



A) Contribuer à une croissance économique durable, à la création de marchés et à la création d'emplois décents (développement économique)



B) Lutter contre les changements climatiques et leurs effets et gérer durablement les ressources naturelles (environnement)



C) Sauver des vies, fournir des services de base de qualité – notamment éducation et santé – et contribuer à la diminution des causes de la migration irrégulière et du déplacement forcé (développement humain)



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



Schéma 3 : quatre objectifs

Ces quatre objectifs sont d'importance identique. Ils se complètent mutuellement et contribuent à la réduction de la pauvreté et au développement durable (schéma 3). Par ces objectifs, la Suisse soutient les pays en développement dans leur mise en œuvre de l'Agenda 2030. L'annexe 2 détaille les sous-objectifs et indique à quels ODD de l'Agenda 2030 ils contribuent. La CI s'engage à promouvoir l'égalité des genres et la bonne gouvernance dans toutes ses interventions.

3.5 Adaptations par rapport à la période 2017-2020

Sur la base du bilan de la période précédente (ch. 1.3), la CI prévoit les adaptations suivantes.

3.5.1 Des critères pour l'orientation stratégique de la CI

Trois critères ont été définis pour l'orientation stratégique de la CI. L'intersection de ces trois critères permet d'atteindre les meilleurs résultats et de répondre au mieux aux différentes attentes (schéma 4 et annexe 3).



Schéma 4 : critères pour l'orientation stratégique de la CI

1) Les besoins des populations

L'analyse des besoins des populations dans les pays en développement tient compte notamment du niveau de pauvreté, des capacités des pays à mobiliser leurs propres ressources et des défis en matière de développement durable, par exemple par rapport à la création d'emplois décents, à la gestion durable des ressources naturelles, à l'accès à des services de base de qualité, à la gouvernance ou au respect des droits de l'homme.

2) Les intérêts de la Suisse

Les intérêts de la Suisse sont identifiés sur le long terme : un ordre international juste et pacifique porté par un multilatéralisme fort, un cadre économique stable et propice aux investissements, une réduction des causes de la migration irrégulière et du déplacement forcé et un développement durable au niveau mondial.

3) La valeur ajoutée de la CI

La valeur ajoutée de la CI suisse en comparaison internationale repose sur son approche, ses compétences et son expertise thématique de la Suisse, par exemple la tradition humanitaire et de bons offices, le fédéralisme, la Genève internationale, les écosystèmes des montagnes, le secteur privé innovant ou le système éducatif (y compris la formation professionnelle). La CI tient compte également de la volonté d'un pays de collaborer avec la Suisse et de son ouverture aux réformes.

3.5.2

Focalisation géographique

Le DFAE va focaliser sa coopération bilatérale au développement (ch. 4.1.2), sur quatre régions prioritaires : 1) l’Afrique du Nord et le Moyen-Orient⁶¹, 2) l’Afrique subsaharienne, 3) l’Asie centrale, l’Asie du Sud et l’Asie du Sud-Est et 4) l’Europe de l’Est⁶² (schéma 5). Le terme « coopération bilatérale au développement » se réfère aux activités réalisées par la Suisse dans un pays spécifique qui se basent en règle générale sur un accord-cadre de coopération entre le gouvernement suisse et le gouvernement du pays partenaire. La focalisation sur quatre régions prioritaires permet de renforcer l’efficacité et l’efficience, tout en assurant la flexibilité nécessaire pour répondre aux opportunités et défis, par exemple liés à la politique migratoire suisse.

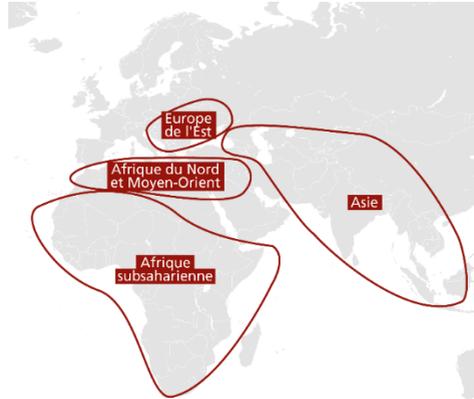


Schéma 5 : nouvelles régions prioritaires de la coopération bilatérale au développement du DFAE

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, en particulier vers l’Afrique subsaharienne, l’Afrique du Nord et le Moyen-Orient, 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 35 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 à des engagements ponctuels dans d’autres pays au sein des quatre régions (ch. 4.1.2).

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.

⁶¹ Dans le cadre de cette stratégie, la région Afrique du Nord et Moyen-Orient inclut le Proche-Orient.

⁶² Les pays membres de l’Union européenne (UE) ne font pas partie de cette région. La deuxième contribution en faveur de certains États membres de l’UE fait l’objet d’un message séparé (FF 2018 6669) et ne peut pas être comptabilisée en tant qu’APD.

3.5.3 Accents thématiques

La CI met l'accent sur quatre thèmes (emploi, changements climatiques, migration et état de droit) qui se trouvent actuellement à l'intersection des critères présentés dans le schéma 4, ce qui permet de ne pas disperser les forces et d'améliorer l'efficacité de l'action.

L'emploi

L'emploi est un facteur clé pour l'économie et pour la réduction de la pauvreté. Dans les pays en développement, la Suisse soutient le renforcement des conditions cadres et des solutions innovantes pour le développement de l'économie 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 décents et soutiendra le développement de *start-up*. Des instruments de financement innovants sont également envisagés afin de mobiliser des investissements publics-privés dans des entreprises prometteuses.

Les changements climatiques

D'ici 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 climatiques⁶³. 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 mondiale⁶⁴. Dans son rapport du 10 mai 2017 sur le financement international dans le domaine du climat⁶⁵, le Conseil fédéral estime la juste contribution suisse pour la mise en œuvre de la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques⁶⁶ et de l'Accord de Paris du 12 décembre 2015 sur le climat⁶⁷ à un montant compris entre 450 et 600 millions USD de fonds publics et privés par an pour la période 2017-2020.

Les moyens de la CI dans ce domaine devraient progressivement passer de 300 millions de francs par an (2017-2020) à environ 400 millions de francs par an d'ici fin 2024, soit environ 15 % des moyens de la CI. Ces moyens seront utilisés pour l'atténuation des changements climatiques ou l'adaptation à leurs effets, toujours dans le cadre du mandat de réduire la pauvreté et de favoriser le développement durable. Afin de renforcer la mobilisation du secteur privé en faveur d'investissements respectueux 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.

⁶³ 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*

⁶⁴ www.meteosuisse.admin.ch > Climat > Changement climatique Suisse

⁶⁵ www.news.admin.ch/news/message/attachments/48211.pdf

⁶⁶ RS 0.814.01

⁶⁷ RS 0.814.012

La migration

Les pressions migratoires resteront élevées dans les années à venir. S'attaquer à leurs causes et réduire ainsi la migration irrégulière et le déplacement forcé reste un défi mondial. En 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 transferts de capitaux privés (*remittances*) 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 le déplacement forcé et à améliorer la protection des migrants et réfugiés. Une meilleure gestion des migrations dans les régions d'origine et de transit a un impact positif sur la Suisse et favorise le développement économique et social dans ces régions.

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 CI 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 créer des perspectives sur place afin d'offrir des alternatives à la migration irrégulière ainsi qu'à trouver les meilleures solutions possibles pour l'intégration des migrants et déplacés de force 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 atteintes à l'environnement, notamment les conséquences des changements climatiques. Les motifs de migration et décisions individuelles restent néanmoins influencés par de nombreux autres facteurs et choix politiques, qui dépassent le champ d'action de la CI. La gouvernance de la migration à tous les niveaux reste donc un facteur clé.

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 d'interpréter ce lien comme une condition absolue et de mettre un terme à l'engagement de la CI dans un pays où la politique migratoire suisse se heurterait à des difficultés par exemple. L'expérience d'autres acteurs, y compris de grands bailleurs de fonds tels que l'Union européenne, montre que la conditionnalité stricte a rarement les effets voulus. Premièrement, les menaces ont souvent un effet contre-productif 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 pervers, 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 thématifiée lors de consultations politiques. Le Conseil fédéral poursuit la conclusion d'accords et de partenariats migratoires. Dans la négociation de nouveaux accords-cadres pour la CI avec ses pays prioritaires, le

Conseil fédéral veille à intégrer une clause⁶⁸ permettant d'aborder le sujet de la migration dans sa coopération et ses dialogues politiques.

2) Niveau géographique : Le Conseil fédéral assure l'intégration de la politique migratoire dans ses différentes stratégies de politique extérieure. La DDC et la Division Sécurité humaine (DSH) du DFAE ainsi que le SECO au sein du DEFR tiennent systématiquement compte de la thématique de la migration dans leurs programmes de coopération, 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. Sur la période 2021-2024, 60 millions de francs seront réservés à des projets de développement dans des pays identifiés en concertation avec la structure IMZ. Ce montant s'ajoute aux programmes dédiés à la migration dans les différents programmes de coopération des pays prioritaires et dans le Programme global Migration et développement de la DDC (ch. 4.1.2).

3) Niveau thématique : Les programmes de CI prennent en compte la migration et le déplacement forcé, en particulier par rapport à la prévention (par ex. 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 ex. en luttant contre la violence contre les femmes et les filles) et les perspectives économiques, politiques et sociales (par ex. 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, pays dynamique et prospère. Le savoir-faire helvétique est reconnu dans le monde entier, où il est aussi très demandé. L'état de droit, le respect des droits de l'homme ainsi que l'inclusion des femmes et des personnes défavorisées 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 ex. 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 favorise la décentralisation, à la démocratisation et à la redevabilité de 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. De par sa tradition associative très prononcée, la Suisse renforce la société civile dans les pays en développement, pour qu'elle puisse jouer son rôle important pour le plaidoyer, le contrôle de l'activité de l'État et la redevabilité publique.

⁶⁸ La clause-type est formulée comme suit : « Dans le respect de leurs engagements internationaux en la matière, les parties conviennent d'intégrer la question de la migration dans leur coopération. Elles s'engagent à entretenir un dialogue ouvert et constructif sur le sujet de la migration afin d'en aborder les défis et les opportunités pour les deux pays ainsi que de prendre en compte de manière appropriée cette dimension dans les programmes et projets réalisés. »

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 de sortir de la pauvreté. Avec sa force d'innovation, ses connaissances spécialisées, ses canaux de distribution, ses opportunités d'investissement et son potentiel dans la formation professionnelle, le secteur privé est incontournable pour la mise en œuvre de la CI. La Suisse entend diversifier et renforcer les collaborations avec le secteur privé, entre autres avec des entreprises sociales et des investisseurs d'impact. Afin de soutenir le secteur privé localement, le DFAE et le DEFR évalueront la possibilité de développer de nouveaux instruments financiers et d'autres formes nouvelles de coopération pour l'engagement du secteur privé, également dans les contextes plus difficiles, tenant compte des expertises, complémentarités et synergies décrites au ch. 4.2. Par exemple, la CI prévoit de renforcer le Fonds d'investissement suisse pour les marchés émergents (*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. La CI accordera 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 chaînes de blocs (*blockchain*) pour les services financiers, de données satellitaires ou de drones pour les 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. Au-delà des innovations technologiques, la CI intègre d'autres innovations, par exemple entrepreneuriales, financières, sociales et organisationnelles, pour relever les défis futurs.

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 l'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 les approches intersectorielles, en particulier dans les contextes urbains. 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 ses différents instruments (ch. 4.1) en particulier lors de crises prolongées.

Les besoins de l'aide d'urgence dépendent des événements (catastrophes, crises, etc.), ce qui rend difficile toute 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 (ch. 4.4).

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 Confédération⁶⁹. 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 menés régulièrement afin d'évaluer et d'ajuster si nécessaire les modalités de travail pour gérer les risques. Le Conseil fédéral accorde une grande importance aux risques inhérents à la réalisation des programmes, mais aussi à la gestion des risques liés à la sécurité des collaborateurs et des partenaires à l'étranger.

La recherche scientifique 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 la pertinence, l'efficacité, l'efficacité, l'impact et la viabilité des programmes de la CI (ch. 1.3.1). La prise en compte des leçons apprises et une attitude autocritique resteront au centre du travail de coopération. La gestion orientée vers les résultats sera renforcée par une meilleure utilisation des données et la prise en compte de la recherche scientifique, notamment des études d'impact. Cela permettra d'avoir davantage de savoir basé sur des preuves pour mieux piloter la CI à moyen et à long terme. L'évaluation scientifique à travers des études d'impact sera renforcée, avec une attention particulière aux publications examinées par les pairs internationaux. 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

⁶⁹ FF 2010 5965

rigoureux afin de s'assurer que les fonds sont utilisés comme prévu et produisent les résultats attendus.

4 Mise en œuvre

4.1 Instruments

4.1.1 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, de leur dignité et de 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 (CSA) (voir encadré) :

1. l'approvisionnement en eau, l'assainissement et l'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 pour les personnes handicapées) et l'éducation en situation d'urgence ;
4. la réduction des risques liés aux catastrophes naturelles, y compris la reconstruction résiliente.

Afin de prévenir et de gérer les conséquences des crises et des catastrophes, la Suisse contribue simultanément à l'aide d'urgence, à la prévention et à la réduction des risques des catastrophes, ainsi qu'à la reconstruction et à 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, en protégeant les réfugiés et les déplacés internes et en soutenant les victimes de 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 – humanité, neutralité, impartialité et indépendance – et du droit international humanitaire. Elle plaide par exemple pour que l'accès humanitaire soit garanti. En comparaison avec le message CI 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 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'alerte précoce). La reconstruction suit une catastrophe naturelle ou un conflit armé. Afin d'éviter que des catastrophes naturelles n'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 sur les quatre régions prioritaires de la coopération bilatérale au développement du DFAE pour des actions à long terme.

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

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 les 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 urgemment 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

4.1.2 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. Elle soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations, notamment en assurant que les personnes pauvres ou marginalisées aient un accès durable aux ressources et aux services de base et qu'elles puissent participer aux processus décisionnels qui les concernent. 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 (ch. 3.5.2)⁷⁰. 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 caractérisent 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 sociales grandissantes). À 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, 9 personnes sur 10 vivant dans la pauvreté extrême seront en Afrique subsaharienne. La moitié de la population d'Afrique subsaharienne vivra en zone urbaine en 2035. De vastes régions d'Afrique sont touchées par des sécheresses récurrentes ou des inondations amplifiées par les changements climatiques. Dotée de la population la plus jeune du monde, la région dispose d'un grand potentiel de main d'œuvre. 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 des déplacements forcés vers l'Europe provient d'Afrique subsaharienne. Les systèmes de santé faibles 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.

La coopération bilatérale au développement priorisera :

⁷⁰ Les autres instruments de la CI mettront un accent sur les quatre régions prioritaires, tout en conservant leur mandat universel.

- 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 ;
- le développement économique : création d'emplois décents et d'opportunités économiques durables (enseignement de base et formation professionnelle, accès aux services financiers, chaînes de valeur régionales et globales) ;
- la bonne gouvernance, avec des accents différents entre pays stables et pays fragiles. Dans les pays stables, les priorités sont une meilleure gestion des affaires publiques, la mobilisation des ressources domestiques, le renforcement de l'état de droit, l'inclusion sociale et le renforcement de la libre circulation des biens, des services et des personnes dans la région (afin de créer des alternatives à l'émigration vers l'Europe). Dans les pays fragiles la bonne gouvernance priorise la lutte contre la corruption, la prévention des conflits, la construction d'un état de droit et le respect des droits de l'homme, sur la base de collaborations avec les communautés locales et les entités gouvernementales décentralisées ;
- le développement urbain : gestion de l'énergie, mobilité et développement des infrastructures de base.

L'Asie centrale, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est se caractérisent 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 : les chocs économiques, les effets des changements climatiques et l'insécurité alimentaire menacent d'anéantir les progrès réalisés. La croissance n'est durable ni du point de vue environnemental (impacts de l'industrie extractive, activités énergivores, urbanisation incontrôlée) ni du point de vue social (disparités et inégalités croissantes dans plusieurs pays, systèmes politiques autoritaires), avec comme possible conséquence des instabilités politiques et économiques. Vu le dynamisme et l'importance grandissante de la région comme centre de gravité économique et le fait de partager un groupe de vote dans certaines organisations multilatérales, la Suisse a un intérêt à contribuer à surmonter les défis de la région en matière de développement durable et à promouvoir la stabilité de la région.

La coopération bilatérale au développement priorisera :

- l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets, 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 30 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). De nombreux pays de la région souffrent des conséquences des conflits

armés passés ou sont actuellement touchés par des conflits. De par sa proximité géographique et ses liens humains, notamment avec l'importante diaspora issue des Balkans, la Suisse a des intérêts liés à la stabilité et la sécurité de la région, mais aussi 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 des changements climatiques et l'adaptation à leurs effets, la protection de l'environnement et la réduction des risques de catastrophes.

En Amérique latine et aux Caraïbes, suite à l'analyse des besoins en comparaison avec d'autres régions du monde⁷¹, des intérêts de la Suisse et de la valeur ajoutée de sa CI, la coopération bilatérale au développement du DFAE se désengagera 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, poursuivra son engagement en Amérique latine (schéma 6). 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 programmes de coopération conjoints qui renforcent la collaboration entre l'aide humanitaire, la coopération au développement et la promotion de la paix seront priorisés, en particulier dans les contextes de crises prolongées afin d'avoir des actions plus efficaces et d'obtenir 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 DFAE⁷², 13 pays pour le DEFR, dont 7 pays prioritaires conjoints).

⁷¹ 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*.

⁷² La région de la Corne de l'Afrique (Éthiopie, Kenya et Somalie) du message CI 2017-2020 est comptabilisée comme un pays.

Afin de focaliser ses ressources pour plus d'impact, la coopération bilatérale au développement du DFAE réduira d'ici fin 2024 le nombre des pays prioritaires de 46 à 35 (tableau 1 et annexe 4)⁷³. Aucun nouveau pays prioritaire n'est proposé.

Le DEFR maintient sa focalisation 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 ponctuelle⁷⁴. Ces 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.



Schéma 6 : pays prioritaires du DEFR

⁷³ Certains de ces pays feront partie de programmes de coopération regroupant plusieurs pays prioritaires, par exemple les Grands Lacs (Rwanda, Burundi, Kivu), le Caucase du Sud (Géorgie, Arménie), le Mékong (Laos, Cambodge), l'Asie centrale (Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan).

⁷⁴ Par exemple en Azerbaïdjan, où des mesures complémentaires au programme de la DDC dans le Caucase du Sud (Géorgie et Arménie) sont mises en œuvre.

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

Régions	Pays prioritaires	Pays en retrait (d'ici 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'Éthiopie), Tanzanie, Tchad, Zambie***, Zimbabwe	Eswatini (Swaziland)***, Lesotho***, Malawi***
Asie centrale, Asie du Sud et Asie 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	41 pays : 35 DFAE (DDC) et 13 DEFR (SECO) dont 7 pays conjoints, voir annexe 4	11 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 CI de la Suisse en 2019

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 saisir de manière agile des opportunités en dehors de ses pays prioritaires dans les cas suivants :

- 1) faciliter le lien stratégique avec la politique migratoire (sur la période 2021-2024, 60 millions de francs seront réservés pour des projets à des pays choisis en concertation avec la structure IMZ, en se basant sur des propositions notamment du Secrétariat d'État aux migrations) ;
- 2) soutenir des dynamiques régionales ou transfrontalières, pour permettre 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* »).

Coopération économique au développement (DEFR)

Par sa coopération économique au développement, la Suisse soutient les pays en développement dans la mise en place de changements structurels, le développement du secteur privé et leur intégration dans l'économie mondiale. Ses activités s'articulent autour de la promotion de conditions-cadres fiables en matière de politique économique et le soutien d'initiatives innovantes du secteur privé. Cette approche permet de faciliter l'accès des individus et des entreprises aux marchés et opportunités et de créer des perspectives d'emploi décents. La Suisse contribue ainsi à une croissance économique et à une prospérité durable.

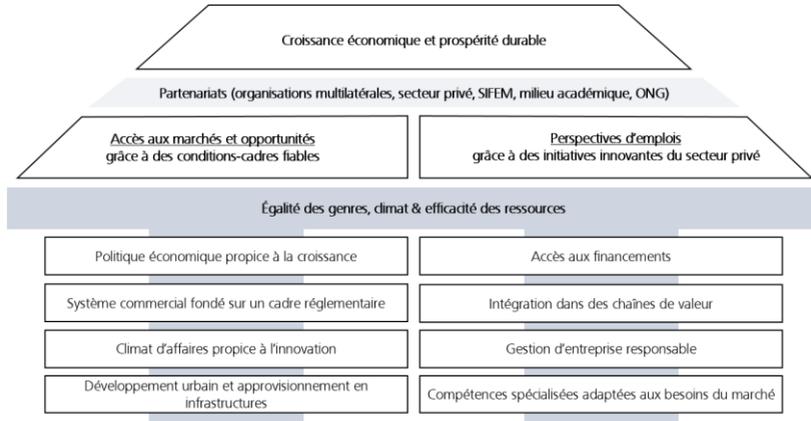


Schéma 7 : vue d'ensemble de la coopération économique au développement du DEFR

Afin de renforcer les conditions-cadres et la gouvernance, la Suisse s'engage en faveur d'une politique économique favorable à la croissance, d'un système commercial fondé sur un cadre réglementaire clair et prévisible, d'un climat d'affaires propice à l'innovation ainsi que d'un développement urbain intégré et d'un approvisionnement en infrastructures. La capacité des pays en développement de mobiliser leurs propres ressources et de les utiliser de manière responsable est un élément indispensable pour atteindre les ODD. Face à la hausse de la dette publique dans de nombreux pays, la Suisse maintiendra son engagement en faveur d'une meilleure gestion fiscale et de la dette ainsi que celui dans les marchés financiers et de capitaux. La modernisation des administrations financières locales et le développement de marchés de capitaux locaux seront prioritaires à cet égard. Les risques liés aux changements climatiques et à l'environnement sont systématiquement pris en compte. Cela doit notamment permettre aux villes de planifier avec prudence des projets d'infrastructure ainsi que d'améliorer la mobilité urbaine, la fiabilité de l'approvisionnement en énergie et leur résilience face aux catastrophes naturelles. Les opportunités qu'offre la numérisation sont saisies afin d'accroître l'efficacité et l'efficience des administrations, de supprimer certains obstacles bureaucratiques et de prévenir la corruption.

La Suisse continuera de s'engager pour que les pays en développement tirent profit du potentiel des accords commerciaux. Établir des systèmes commerciaux modernes et mettre en pratique les règles de l'Organisation mondiale du commerce et les normes de travail internationales ainsi que protéger la propriété intellectuelle constituent une priorité. De telles mesures renforcent la capacité d'innovation, la productivité et la

compétitivité des entreprises dans les pays en développement et contribuent parallèlement à la mise en œuvre de la politique de libre-échange de la Suisse. Par ailleurs, la Suisse offre un soutien technique et des programmes de formation afin que les pays puissent défendre efficacement leurs propres intérêts lors de négociations commerciales.

Le secteur privé est à l'origine de 90 % des emplois au niveau mondial. En tant que moteur de la croissance économique, il joue un rôle clé dans la mise en place d'un développement durable. Afin de favoriser le développement des initiatives innovantes du secteur privé, la Suisse promeut l'accès aux financements, l'intégration des producteurs dans les chaînes de valeur, une gestion d'entreprise responsable ainsi que le renforcement de compétences spécialisées. Elle développe, aux côtés d'acteurs privés, des mécanismes innovants qui permettent aux entreprises d'accéder à des financements et qui offrent aux banques de nouvelles possibilités d'investissements. À cet égard, l'engagement dans le domaine de l'investissement d'impact (*impact investing*) sera renforcé. Le SIFEM, la société financière de développement de la Confédération, jouera également un rôle plus important dans ce domaine.

Dans les négociations d'accords de libre-échange, la Suisse s'engage pour l'inclusion de normes modèles relatives au commerce et au développement durable. Ces normes représentent un important facteur économique dans le domaine du commerce de matières premières et de l'industrie du textile. La Suisse se concentre sur la promotion de 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 son importance dans le commerce international, peut apporter une contribution pertinente. Cette politique englobe le tourisme, les matières premières agricoles, comme le cacao ou le café, et les matières premières minérales. La Suisse promeut une gestion d'entreprise qui, outre ses objectifs économiques, engage également sa responsabilité vis-à-vis des employés, de la société et de l'environnement. Dans ce cadre, elle veille au respect des droits de l'homme et des normes internationales sociales, du travail et environnementales. La Suisse soutient également la formation de base et continue de la main d'œuvre grâce à des programmes éducatifs adaptés aux besoins du marché du travail et tirant profit des opportunités qu'apporte la transformation numérique.

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 des 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 (schéma 8). Elle s'engage dans des processus intergouvernementaux, dans des initiatives globales et régionales ainsi que dans 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 et l'environnement, la sécurité alimentaire, l'eau et la santé⁷⁵.

⁷⁵ www.ddc.admin.ch > Activités et Projets > Activités > Défis globaux > Projets globaux

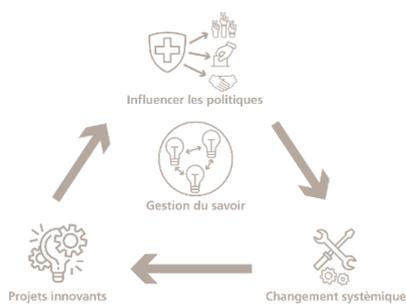


Schéma 8 : principes d'action des programmes globaux

- 1) Le programme global Migration et développement mettra l'accent sur les régions présentant un intérêt pour la Suisse en matière de migration, et s'inscrit donc pleinement dans le mandat de lier stratégiquement la CI et la politique migratoire (ch. 3.5.3), 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, et de maximiser leur contribution au développement économique de leur pays d'origine et de 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 les preuves scientifiques. 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 l'assainissement en impliquant notamment les entrepreneurs sociaux et le secteur privé. Il promouvra des 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. Il 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 de 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 des mères et des enfants ainsi que la lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles prioritaires pour les pays en développement. Il collabore étroitement avec les secteurs privé et scientifique, notamment pour la recherche et le développement de nouveaux produits médicaux de qualité et un meilleur accès à ces produits. Il s'engage également au niveau d'autres facteurs qui influent sur la santé, dont l'eau ou la pollution de l'air.⁷⁶

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 de développement prioritaires⁷⁷ (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 ces 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 efficacité. Ces évaluations servent de base à l'octroi des financements.

4.1.3 Promotion de la paix et sécurité humaine (DFAE)

Grâce à son histoire et à sa neutralité, la Suisse dispose d'une forte légitimité pour soutenir des processus politiques visant à prévenir ou à 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 (PEP) (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.

⁷⁶ Le programme global Santé contribue à la politique extérieure suisse en matière de santé 2019-2024, disponible sous : www.ofsp.admin.ch > Stratégie & politique > Politique extérieure suisse en matière de santé (PES)

⁷⁷ Le présent message inclut une organisation multilatérale de développement supplémentaire par rapport au message CI 2017-2020 : la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, créée en 2014.

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 inclusive⁷⁸ 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 accorde 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 (ch. 1.2.1). En plus du soutien qu'elle fournit 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 la 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 et 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 dans les processus politiques et la prévention de l'extrémisme violent et des atrocités.

Pool d'experts pour la promotion civile de la paix

Le PEP fournit aux organisations internationales et régionales telles que l'ONU, l'OSCE ou l'UE quelque 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

⁷⁸ Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes du DFAE, 2017

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.

4.2 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. 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'État aux migrations (SEM), le Secrétariat d'État aux questions financières internationales (SFI) et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) (ch. 5.1.1).

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

La DDC est responsable de la coordination de la coopération au développement et de l'aide humanitaire de la Suisse. Elle est le centre de compétences de la Confédération pour la coopération au développement 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) et multilatérales. Il est prévu que la DDC gère environ **84,1 %** des engagements financiers découlant des crédits-cadres de 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 œuvre 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 découlant des crédits-cadres de la CI 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. Il 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. Le SECO mène des actions selon des logiques thématiques, géographiques et multilatérales. Il est prévu que le SECO gère environ **13,6 %** des engagements financiers découlant des crédits-cadres de la CI 2021-2024. Il s'engage également dans le cadre des organisations multilatérales de développement, principalement les institutions financières internationales, dont les moyens financiers sont budgétés dans le crédit-cadre « coopération au développement » de la DDC.

Complémentarités et synergies entre la DDC, la DSH et le SECO

Le fait que ces unités soient intégrées 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 complémentaires⁷⁹. Le DFAE apporte son expertise sur les questions de politique étrangère. Le large réseau de représentations suisses à l'étranger 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.

L'aide financière multilatérale est une tâche commune de la DDC et du SECO. Ces derniers déterminent en commun, pour toutes les mesures d'aide financière multilatérale, les institutions bénéficiaires, les montants qui leur sont attribués et les conditions d'exécution de ces mesures. Ils fixent en commun la position de la Suisse au sein des organes directeurs des institutions internationales et régionales de financement du développement. Dans le cadre des banques de développement, le rôle de gouverneur est assumé par le DEFR et sa suppléance est assumée par le DFAE.

Les programmes de coopération par pays sont un instrument permettant d'assurer la cohérence des différentes interventions de la Suisse (approche pangouvernementale ou *whole of government*). L'introduction d'ambassades intégrées, intégrant le personnel diplomatique, consulaire et celui de la CI, a permis de renforcer la cohérence de la politique étrangère suisse. Lorsque plusieurs offices travaillent sur un même thème, une bonne coordination est en place, et les synergies sont recherchées entre les compétences complémentaires.



Schéma 9 : exemples de synergies et complémentarités entre le SECO et la DDC dans le développement du secteur privé

⁷⁹ La complémentarité des programmes, des compétences et des pays prioritaires de la DDC et du 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.

4.3

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, les milieux académiques 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 CI travaille principalement 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 (ch. 4.1.2) ; 2) elle cofinance, par son budget bilatéral, des programmes spécifiques mis en œuvre par ces organisations. Ces cofinancements permettent une réplification à plus grande échelle des programmes avec des moyens financiers conséquents et la mobilisation d'une expertise internationale.

Secteur privé

La CI collabore déjà de façon ciblée avec le secteur privé, notamment avec des entreprises dans les pays en développement et en Suisse, y compris avec le secteur financier, pour contribuer conjointement à la réalisation des ODD. En ligne avec l'Agenda 2030, l'utilisation stratégique de fonds de la CI permet de mobiliser des financements privés additionnels pour un développement durable (combinaison de fonds publics et privés, *blended finance*)⁸⁰. Après certains partenariats initiaux réussis, les efforts sont systématisés et élargis, en affinant les critères pour les collaborations. 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 opèrent⁸¹.

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, le soutien à la transition des entreprises informelles vers une économie formelle⁸² permet de développer les marchés.

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

⁸⁰ OCDE, *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*, 2018

⁸¹ Plan d'action national relatif aux entreprises et aux droits de l'homme : www.nap-bhr.admin.ch

⁸² L'économie formelle désigne l'ensemble des activités productrices de biens et services déclarées et soumises à la régulation de l'État.

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 en faveur 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 nouvelles formes de coopération démontrant leur impact pour le développement durable. Ces analyses sont entreprises avec l'implication du DFF.

Organisations non gouvernementales

Les ONG sont des acteurs importants de la CI en raison de leurs compétences, de leur présence de longue date dans différents pays et de leurs connaissances fines des contextes. Elles s'engagent pour les plus pauvres, pour l'aide d'urgence et pour 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 ou 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 hautes écoles 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 locale pour promouvoir le développement de la démocratie et de l'état de droit. La collaboration par exemple dans le domaine de la promotion de la culture contribue au renforcement de la société civile, de la démocratie et des droits de l'homme et à la cohésion sociale.

La collaboration avec les ONG se fait selon trois modalités : 1) des contrats passés selon les règles de la transparence et de la 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 faitières⁸³.

Milieux académiques

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. Les milieux académiques sont 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 en développement.

⁸³ La liste des ONG soutenues par la DDC est disponible sous : www.ddc.admin.ch > Partenariats et mandats > ONG.

Autres donateurs

La CI coopère avec d'autres donateurs, majoritairement des pays à haut revenu (par ex. les États 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 (Chine, Inde, pays du Golfe) ou les fondations donatrices, 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 des 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 SEM, le SFI, le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, l'Office fédéral de l'agriculture, l'Office fédéral de la culture, l'OFEV, l'Office fédéral de météorologie et de climatologie, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle et les Services du Parlement. Les compétences suisses peuvent ainsi être mieux utilisées et valorisées.

4.4 Finances

Le Parlement décide tous les quatre ans, sous la forme de crédits-cadres, des fonds alloués à la CI pour l'aide humanitaire, la coopération au développement ainsi que la promotion de la paix et de la sécurité humaine. Par le présent message, le Conseil fédéral propose cinq crédits-cadres dans quatre arrêtés fédéraux pour un montant total de 11,25 milliards de francs pour la période 2021-2024. Ce montant est légèrement inférieur au montant indiqué lors de la procédure de consultation (11,37 milliards de francs) en raison d'une correction du renchérissement.

Par les cinq crédits-cadres, le Parlement autorise le Conseil fédéral à contracter des engagements financiers pour ses activités de CI. Les crédits-cadres sollicités représentent les limites supérieures des engagements que la Confédération peut prendre entre 2021 et 2024. Les déboursements admissibles sur la période sont inférieurs aux crédits-cadres et ne peuvent les dépasser. Les crédits d'engagement dépassent de 14 % en moyenne les déboursements envisagés durant la même période (voir encadré). Les crédits de déboursement sont prévus dans le plan financier 2021-2023 et extrapolés pour l'année 2024. Ces déboursements (tableau 2) correspondent à environ 3 % des dépenses de la Confédération. L'utilisation des crédits-cadres dépend d'une évolution favorable de la situation des finances fédérales. Des coupures budgétaires sont donc toujours possibles dans le cadre de l'approbation annuelle par le Parlement du budget de la Confédération.

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

Les engagements pour un programme et les déboursements qui en résultent se font à des moments différents, en partie sur des années distinctes. Certains des déboursements qui découlent des engagements pris auront lieu au-delà de période du message (déboursements après 2024). De même, au cours des années 2021-2024, les déboursements sont dus pour des engagements contractés avant 2021. Les engagements contractés (crédits-cadres) sont supérieurs aux déboursements planifiés (inscrits au plan financier) pour la période 2021-2024. De plus, les engagements pris sur le long terme nécessitent des volumes d'engagement supérieurs aux capacités de déboursement pour les raisons supplémentaires suivantes :

- Le contexte dans lequel opère la CI, notamment les situations fragiles (crises imprévisibles, événements politiques, etc.), peut entraîner des retards, des modifications ou l'abandon de certains projets ou programmes. Dans ces cas, une partie des engagements pris ne se matérialisent pas en déboursements.
- Les engagements contiennent des moyens alloués par des partenaires tiers (par ex., 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 paiement⁸⁴.

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).

⁸⁴ 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 engagements pour la mise en œuvre de la CI 2021-2024

(en millions de francs, arrondis)

	Unité	Engagements ¹⁾	en %	N° crédit	Budget					Total 2021-24
		2021-24			2020	2021	Plan financier		2024	
							2022	2023	2024	
CC aide humanitaire	DDC	2145,0			461,2	466,7	477,5	489,5	502,7	1936,3
Actions humanitaires ²⁾		1825,0	19,1%	A231.0332	381,2	386,7	397,5	409,5	422,7	1616,3
Contribution au siège du Comité int. de la Croix-Rouge		320,0	16,2%	A231.0333	80,0	80,0	80,0	80,0	80,0	320,0
CC coopération au développement	DDC	6638,0			1347,1	1377,1	1408,9	1444,3	1484,4	5714,7
Coopération au développement (bilatérale) ³⁾		3910,0	59,0%	A231.0329	803,8	812,9	831,6	852,5	876,6	3373,7
Contributions à des organisations multilatérales		1725,0	34,7%	A231.0330	330,4	338,3	348,8	356,8	354,1	1397,9
Reconstitutions des ressources de l'IDA (Banque mondiale)		1003,0	15,3%	A231.0331	212,9	225,9	228,5	235,0	253,7	943,1
CC coopération économique au développement	SECO	1186,0			247,6	252,3	259,4	265,9	273,1	1050,8
Coopération économique au développement (bilatérale)		1186,0	10,5%	A231.0202	217,6	222,3	229,4	265,9	273,1	990,8
Prêts et participations pays en développement ⁴⁾		-	10,5%	A235.0101	30,0	30,0	30,0	-	-	60,0
CC coopération au développement Est⁵⁾		1025,0			215,9	221,1	224,8	230,4	236,8	913,2
Coopération au développement, pays de l'Est	DDC	673,0	9,1%	A231.0336	138,4	141,9	145,2	148,8	153,0	589,0
Coopération économique au développement, pays de l'Est	SECO	352,0	6,0%	A231.0210	77,5	79,2	79,6	81,6	83,8	324,2
CC paix et sécurité humaine	DSH	258,0			57,7	58,9	60,2	61,8	63,5	244,4
TOTAL		11 252,0	100%		2329,6	2376,2	2430,8	2491,9	2560,5	9859,4
<i>Taux de croissance annuel</i>						2,0 %	2,3 %	2,5 %	2,8 %	

1) Total des déboursments selon le plan financier 2021-23 et son extrapolation pour 2024. En raison du système de fonctionnement de la CI, des engagements supérieurs aux capacités de déboursement sont nécessaires (voir encadré). Les déboursments découlant d'engagements pris avant le 31.12.2024 peuvent aussi s'échelonner en 2025 et au-delà.

2) Afin d'augmenter la flexibilité ainsi que 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 CI 2017-2020 ont été consolidés sous le crédit A231.0332 renommé « Actions humanitaires » pour la CI 2021-2024.

3) Dans l'éventualité de la mise sur pied par la DDC de nouvelles formes de coopération avec le secteur privé, une nouvelle ligne de crédit budgétaire pourrait être créée et les moyens nécessaires seront pris du crédit « Coopération au développement (bilatérale) ».

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 du 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-cadres sont décrites au ch. 4.1. 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 du présent message sur la stratégie CI, notamment car il s'agit d'investissements par l'achat d'actions ou de garanties. Selon la pratique habituelle pour la CI, de tels investissements non récurrents ne sont 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 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 du message sur le budget⁸⁵.

4.5 Estimation du renchérissement

Le taux de croissance appliqué pour la coopération internationale inclut le taux du renchérissement. L'estimation du renchérissement pour le plafond de dépenses et les crédits-cadres figure à l'art. 2 des quatre arrêtés fédéraux. Selon l'indice des prix à la consommation, le renchérissement était estimé à 101,7 points en décembre 2019 (valeur de référence: 100 points en décembre 2015). Les crédits budgétaires annuels seront adaptés chaque année en fonction de l'estimation du renchérissement.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

5.1.1 Conséquences financières

Aide publique au développement (APD)

Les crédits-cadres demandés peuvent être comptabilisés pour l'essentiel comme APD de la Suisse en conformité avec la définition de l'OCDE. 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.

⁸⁵ L'arrêté fédéral concernant le budget prévoit la possibilité de transferts entre les crédits de paiement.

Tableau 3 : statistique de l'aide publique au développement de la Suisse

(en millions de francs, arrondis)	2017			2018		
		%	en % RNB		%	en % RNB
Message CI*	2234,4	72	0,34	2190,4	72	0,32
Autres, Confédération (sans asile)**	472,9	15	0,07	498,7	17	0,07
Assistance aux requérants d'asile	324,8	11	0,05	275,5	9	0,04
Cantons et communes	66,3	2	0,01	64,0	2	0,01
APD de la Suisse	3098,4	100	0,47	3028,6	100	0,44
RNB***	658 642			691 417		

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

** Y compris les charges propres (tableau 4)

*** RNB selon données de l'Office fédéral de la statistique d'août 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, le Conseil fédéral a 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. À 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. » Suite au programme de stabilisation 2017-2019⁸⁶, le message CI 2017–2020 s'orientait déjà vers un taux d'APD légèrement plus bas, soit 0,48 % du RNB. Les coupures décidées dans le budget 2018 assorti d'un plan intégré des tâches et des finances 2019-2021 ont réduit davantage les budgets de la CI, ce qui a fait baisser le taux d'APD moyen estimé pour la période 2017-2020 à environ 0,46 % du RNB.

Sur la base des estimations⁸⁷ disponibles, l'octroi des crédits proposés dans le présent message se traduira par un taux d'APD de la Suisse d'environ 0,46 % du RNB sur la période 2021–2024. Ce taux est légèrement supérieur au taux indiqué lors de la procédure de consultation (0,45 %) en raison des derniers pronostics du RNB. En excluant les coûts d'assistance aux requérants d'asile comptabilisés dans l'APD, le taux s'élèverait à environ 0,41 %.

5.1.2 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 de francs, dont quelque

⁸⁶ FF 2016 4519

⁸⁷ 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'assistance aux requérants d'asile durant la première année de leur séjour en Suisse.

869,6 millions 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 (ch. 4.4).

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

(en millions de francs, arrondis)	Budget 2020	Plan financier				Total
		2021	2022	2023	2024	2021-24
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, de 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, de 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	1110,8

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 États de l'Union européenne.
Pour le SECO, les valeurs indiquées concernent uniquement le centre de prestations Coopération et développement économiques.

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

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

La mise en œuvre des arrêtés fédéraux proposés est du ressort exclusif de la Confédération et n'aura pas de répercussions pour les cantons et les communes sur le plan financier, ni sur celui du personnel. Les unités chargées 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 attrait. Des effets positifs sont également à attendre pour les milieux académiques suisses et les ONG suisses, notamment par la mise en réseau des chercheurs et de leurs institutions, le partage des connaissances et le soutien de la recherche et de la formation dans le domaine de la CI.

5.3 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 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 annuels 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 suisse⁸⁸.

5.4 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 atténuer les défis existant dans les pays en développement 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 santé (y compris risques de pandémies) – auxquels la Suisse et ses citoyens pourraient être exposés.

5.5 Conséquences environnementales

La CI veille à stimuler l'impact positif et à 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 naturelles.

5.6 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.

⁸⁸ www.dfae.admin.ch/ddc > Publications et services > Publications > Toutes les publications
DDC > Retombées économiques de l'aide publique au développement en Suisse - Étude
2014

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

Les bases légales fondées sur l'art. 54 Cst. sont la loi CaD-AH⁸⁹ et son ordonnance du 12 décembre 1977⁹⁰, la loi Sécurité humaine⁹¹, la loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods⁹² et la loi Est⁹³ et l'ordonnance du 19 décembre 2018⁹⁴ sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (ci-après ordonnance Est). L'Assemblée fédérale est habilitée à allouer les crédits-cadres « aide humanitaire », « coopération au développement » et « coopération économique au développement » en vertu des art. 167 Cst. et 9, al. 1, de la loi CaD-AH, selon lequel les moyens concernés sont alloués sous forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. Elle est habilitée à allouer le crédit-cadre « coopération au développement Est » en vertu de des art. 167 Cst. et 10 de la loi Est, selon lequel les moyens concernés sont alloués sous la forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. Elle est habilitée à allouer le crédit-cadre « paix et sécurité humaine » en vertu des art. 167 Cst. et 4 de la loi Sécurité humaine, selon lequel les moyens concernés sont accordés sous la forme de crédits-cadres pluriannuels.

6.2 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 d'entreprises suisses. Selon le par. 23, let. c., de la Décision ministérielle de l'OMC du 19 décembre 2015 concernant la concurrence à l'exportation dans le secteur agricole⁹⁵, 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* »⁹⁶.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément aux art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁹⁷, les crédits-cadres sont alloués sous la forme d'arrêtés fédéraux simples non sujets au référendum.

⁸⁹ RS 974.0

⁹⁰ RS 974.01

⁹¹ RS 193.1

⁹² RS 979.1

⁹³ RS 974.1

⁹⁴ RS 974.11

⁹⁵ RO 2019 587

⁹⁶ www.oecd.org > Search "Untied Aid" > Revised DAC Recommendation on Untying ODA (2019)

⁹⁷ RS 171.10

6.4 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.

6.5 Conformité à la loi sur les subventions

6.5.1 Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération

L'importance de ces crédits-cadres est détaillée dans les ch. 1.1, 3.1 et 3.2. La justification, la forme et le montant des crédits-cadres sont présentés dans les ch. 3.4, 3.5, 4.1 et 4.4. La CI est du ressort de la Confédération. Celle-ci peut cependant collaborer avec des cantons ou des communes dans le cadre des activités relevant de la CI.

6.5.2 Gestion matérielle et financière de la subvention

Dans le cadre de son examen de la CI de la Suisse en 2019, l'OCDE a estimé que les « mécanismes d'assurance qualité s'appuient sur une culture du résultat, une solide gestion des connaissances, une gestion globale des risques ». Par rapport à son portefeuille géographique, elle a recommandé à la Suisse « une concentration accrue du programme, renforçant par là-même son efficacité et son impact. » Cette recommandation a été mise en œuvre par la focalisation géographique de la coopération bilatérale au développement du DFAE (ch. 3.5.2).

La CI applique une gestion axée sur les résultats. À 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 (ch. 1.3.1 et 3.5.4). Ces instruments assurent que les contributions sont justifiées, utilisées de façon économique et efficace, et attribuées sur la base de critères uniformes et équitables (ch. 6.5.3), conformément aux impératifs de la politique financière (art 1 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁹⁸). La CI évite de se substituer aux efforts et aux prestations des gouvernements et des autres acteurs de la CI (ch. 4.3). Le volume total d'engagements des cinq crédits-cadres ainsi que la répartition des moyens financiers entre eux sont exposés au ch. 4.4 et à l'annexe 6.

6.5.3 Procédure d'octroi

L'ordonnance CaD-AH, l'ordonnance Est, la loi Sécurité humaine et la directive du Département fédéral des affaires étrangères du 1^{er} janvier 2018 sur les compétences financières et ses annexes règlent les compétences financières et le contrôle de l'emploi des moyens financiers dans le domaine de la CI.

⁹⁸ RS 616.1

La DDC, la DSH et le SECO ont défini et appliqué 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 du 15 avril 1994 sur les marchés publics⁹⁹, de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics¹⁰⁰ et de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics¹⁰¹. 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 en développement.

6.5.4 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 renouvelables et allouées de manière limitée dans le temps. 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, la poursuite de la coopération au développement dans les pays concernés par cette loi relèvera de la loi CaD-AH.

⁹⁹ RS 0.632.231.422

¹⁰⁰ RS 172.056.1

¹⁰¹ RS 172.056.11

Liste des abréviations

AID	Association internationale de développement de la Banque mondiale
APD	Aide publique au développement
CC	Crédit-cadre
CHF	Francs suisses
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CI	Coopération internationale de la Suisse
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire (DFAE)
Cst.	Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (RS 101)
DAES	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
DDC	Direction du développement et de la coopération (DFAE)
DEFER	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 DEFER 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 États 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 de développement durable de l'Agenda 2030
OMS	Organisation mondiale de la santé
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 États 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
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
SECO	Secrétariat d'État à l'économie (DEFR)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations (DFJP)
SIF	Secrétariat d'État aux questions financières internationales (DFF)
SIFEM	Fonds d'investissement suisse pour les marchés émergents (<i>Swiss Investment Fund for Emerging Markets</i>), société financière de développement de la Confédération
UE	Union européenne
USD	Dollars américains

Glossaire

Aide publique au développement

L'OCDE (par son Comité d'aide au développement) définit l'APD 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 assorti[s] 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 de différents 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 à 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

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

Contribution de programme

Contribution fournie 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

Contribution fournie 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

Contribution financière fournie 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.

Déplacement forcé

Déplacement de personnes impliquant la force ou la contrainte, causé par divers facteurs tels que les persécutions, les violations systématiques des droits de l'homme, les conflits armés ou les catastrophes naturelles.

Entreprise sociale

Entreprise dont le but principal est de générer un bénéfice social et/ou environnemental, tout en assurant sa viabilité financière par l'action commerciale. Elle diffère d'une entreprise traditionnelle dans la mesure où elle réinvestit ses profits pour poursuivre son but social ou environnemental.

Fondation donatrice

Fondation d'utilité publique qui, pour financer ses activités, ne dépend pas de dons ou de co-affectations, car elle dispose d'un patrimoine propre et déploie son action à l'aide des revenus de ce patrimoine (ou de la substance de celui-ci, s'il s'agit d'une fondation à capital consommable).

Fragilité

L'OCDE définit la fragilité comme la conjoncture d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de l'État, 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'urgence.

Investissement d'impact

L'investissement d'impact (*impact investing*) est une stratégie d'investissement visant à générer tant un impact social et/ou environnemental qu'un retour sur investissement.

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 de la CI.

Migration irrégulière

Migration contrevenant aux lois, aux réglementations ou aux accords internationaux qui régissent l'entrée ou la sortie du pays d'origine, de transit ou de destination.

Organisation non gouvernementale

Toute entité privée à but non lucratif au sein de laquelle les personnes s'organisent au niveau local, national ou international afin de poursuivre des objectifs et des idéaux communs, sans participation significative ou représentation du gouvernement. Les ONG font partie de la société civile.

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 donatrices, 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 dans la pauvreté extrême ne possèdent typiquement ni moyen de transport (bicyclette ou similaire), ni lit, 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 en développement

Pays à faible ou moyen revenu qui sont éligibles à l'APD selon la liste définie par l'OCDE (voir note de bas de page de l'annexe 3).

Pays prioritaires

Pays dans lesquels la majorité des fonds de la coopération bilatérale au développement est investie.

Programme

Un programme contient plusieurs projets liés à un pays ou à 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 (migration, changements climatiques et environnement, 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.

Secteur privé

Le secteur privé comprend les acteurs qui n'appartiennent pas majoritairement à l'État et qui ont un but lucratif. Dans le cadre de la présente stratégie, le terme englobe également les entreprises sociales, les investisseurs d'impact et certaines fondations donatrices (notamment celles des entreprises multinationales).

Société civile

La société civile recouvre la partie de la société qui est relativement indépendante de l'État et du secteur privé. Elle est composée de groupes qui s'organisent autour d'intérêts, de buts ou de valeurs communs, tels que les ONG, les associations et fondations d'utilité publique, les groupes communautaires, les organisations confessionnelles, les partis politiques, les associations professionnelles, les syndicats, les mouvements sociaux ou les groupes d'intérêt.

Taux d'APD

Le taux d'APD permet de quantifier les efforts financiers des différents pays donateurs en les comparant à leur force économique (RNB). Il s'agit d'un indice de mesure et non d'un instrument de pilotage. Cet indice est calculé *a posteriori*, une fois que les comptes annuels sont clôturés. Ses composantes connaissent toutefois des fluctuations importantes : en particulier, l'évolution conjoncturelle du RNB et les coûts d'assistance aux requérants d'asile sont difficiles à prévoir. Leurs fluctuations peuvent avoir un impact sur le taux d'APD, parfois même lorsque les moyens de la CI restent inchangés.

Vue d'ensemble de la CI



Schéma 10 : les instruments de la CI

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

Instrument (ch. 4.1)	Focalisation géographique (ch. 3.5.2)	Unité (ch. 4.2)	Crédit-cadre (ch. 4.4)	Moyens d'engagement en % du total des cinq crédits-cadres (ch. 4.4)*	Chiffre dans le texte
Aide humanitaire	Selon les besoins des populations des pays en développement	DDC	Aide humanitaire	19,1 % (dont environ 2/3 de contributions générales au CICR et à des organisations multilatérales)	4.1.1
Coopération au développement					4.1.2
a) Coopération bilatérale DFAE et DEFR	35 pays DFAE et 13 pays DEFR (tableau 1)	DDC SECO	Coopération au développement Coopération économique au développement (mesures bilatérales)	27,8 % 6,3 %	
b) Coopération économique au développement DEFR	Pays en développement selon	DDC, SECO SECO	Coopération au développement Est Coopération économique au développement	9,1 % 4,2 %	

c) Programmes globaux DFAE	la focalisation thématique Pays en développement selon la focalisation thématique	DDC	(mesures globales – régionales) Coopération au développement	7,0 %	
d) Organisations multilatérales	Selon les priorités des organisations	DDC SECO	Coopération au développement	24,2 % (sans le multilatéral humanitaire)	
Promotion de la paix et sécurité humaine	Selon les besoins des pays et selon la focalisation thématique	DSH	Paix et sécurité humaine	2,3 %	4.1.3
Total				100 %	

*répartition analogue au message CI 2017-2020

Objectifs de la CI 2021-2024 et répartition par crédit-cadre

Crédit-cadre	Unité	Sous-objec-tifs priori-taires	Objectifs de développe-ment durable (ODD) de l'Agenda 2030	Chiffre dans le texte	Engagements en millions de francs (% du total)
Aide humani-taire	DDC	5, 6, 7, 8	1, 2, 3, 4, 5, 6, 11, 16	4.1.1	2145 (19,1%)
Coopération au développement	DDC	1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17	4.1.2	6638 (59,0%)
Coopération économique au développement	SECO	1, 2, 3, 4, 6, 7, 9, 10	1, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17	4.1.2	1186 (10,5%)
Coopération au développement Est	DDC, SECO	1, 2, 3, 4, 7, 9, 10	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 15, 16	4.1.2	1025 (9,1%)
Paix et sécurité humaine	DSH	8, 9, 10	5, 10, 16	4.1.3	258 (2,3%)

A) Contribuer à une croissance économique durable, à la création de marchés et à la création d'emplois décents (développement économique)

Sous-objectif 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.

Sous-objectif 2 : Promouvoir des initiatives innovantes du secteur privé pour faciliter la création d'emplois décents (lien avec ODD 3, 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, aux systèmes de santé, à l'enseignement de base et la formation professionnelle orientée sur les besoins changeants du marché du travail et de l'inclusion financière. Elle permet de créer des emplois décents et d'autres activités rémunératrices adéquates 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 de respect des droits de l'homme.

B) Lutter contre les changements climatiques et leurs effets et gérer durablement les ressources naturelles (environnement)

Sous-objectif 3 : Lutter contre les changements climatiques et leurs effets (lien avec ODD 6, 7, 12, 13)

Par sa CI, la Suisse soutient les pays en développement dans leurs efforts d'atténuation des changements climatiques (réduction des émissions de gaz à effet de serre) et d'adaptation à leurs effets, 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.

Sous-objectif 4 : 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, le sol, 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.

C) Sauver des vies, fournir des services de base de qualité – notamment éducation et santé – et diminuer les causes de la migration irrégulière et du déplacement forcé (développement humain)

Sous-objectif 5 : Fournir une 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.

Sous-objectif 6 : 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 catastrophes naturelles et de restaurer les services de base après une catastrophe ou un conflit armé.

Sous-objectif 7 : 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, à l'énergie, aux transports urbains et à l'alimentation sont fondamentaux. La Suisse veille à répondre aux besoins élémentaires des plus démunis et des laissés pour compte, en particulier les migrants et les réfugiés, les jeunes, les personnes handicapées, en renforçant les normes internationales, les capacités des systèmes étatiques et des entreprises publiques, et en améliorant les conditions de vie, en tenant compte des défis liés à l'urbanisation croissante.

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

Sous-objectif 8 : 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 par la mise à disposition d'expertise. En tant qu'État partie aux conventions de Genève, elle promeut le droit international humanitaire ainsi que les normes relatives au désarmement, notamment les aspects humanitaires, essentiels à la protection des civils et non-combattants.

Sous-objectif 9 : 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, elle s'engage en faveur du respect, de la protection, de la promotion et du développement des droits de l'homme. Des projets et des 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, des devoirs et des pouvoirs de décision entre hommes et femmes est un moteur important pour le développement durable, y compris pour la croissance économique (niveau d'éducation plus élevé, meilleure participation économique, politique, culturelle 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, en mettant un accent particulier sur la prévention des violences basées sur le genre, le renforcement économique et la participation politique des femmes.

Sous-objectif 10 : Promouvoir la bonne gouvernance et l'état de droit et renforcer la société civile (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 des 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. La CI s'engage à promouvoir la bonne gouvernance dans toutes ses interventions et avec ses partenaires. Le soutien à l'équilibre des pouvoirs et les mécanismes publics de redevabilité et de supervision du gouvernement sont clés, y compris par le biais de la culture ou des médias. La Suisse renforce la société civile dans les pays en développement en raison de son rôle clé pour assurer l'inclusion sociale, le plaidoyer, le contrôle et la redevabilité publique.

Critères d'engagement et de retrait

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

Les critères d'engagement suivants orientent le choix des pays prioritaires.

Critères de base pour la CI

- Le pays est éligible à l'APD selon la liste de l'OCDE¹⁰²
- Le pays fait partie des quatre régions prioritaires (ch. 4.1.2)
- Les conditions de sécurité et d'accès permettent la mise en œuvre des programmes.

Besoins des populations des pays en développement

- Le pays présente un taux élevé de pauvreté sous ses différentes formes (mesuré par exemple par l'indice du développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (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 défi de développement durable, par exemple par rapport à la création d'emplois décents, à la gestion durable des ressources naturelles, à l'accès à des services de base de qualité, à la gouvernance ou au droits de l'homme.

Intérêts de la Suisse

- La coopération revêt pour la Suisse un intérêt à long terme pour sa politique extérieure (ordre international juste et pacifique porté par un multilatéralisme fort, réduction des causes de la migration irrégulière des déplacements forcés, développement durable au niveau mondial)
- La coopération revêt pour la Suisse un intérêt pour sa politique économique (cadre économique stable et propice aux investissements)
- La Suisse a des liens particuliers avec le pays.

Valeur ajoutée de la CI

- La Suisse dispose d'une approche, de compétences ou d'une expertise thématique spécifique demandée et jouit ainsi de crédibilité pour le dialogue politique
- La Suisse a un accès privilégié au gouvernement qui exprime une volonté particulière pour un dialogue avec la Suisse
- Le pays fait preuve d'une ouverture face aux réformes.

¹⁰² www.oecd.org > CAD > Financement pour le développement durable > Les normes du financement du développement > Liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD

b) Critères pour l'aide humanitaire (DDC)

L'aide d'urgence est universelle (sans limitation géographique) et est engagée lorsque les deux critères suivants sont remplis :

- Les besoins humanitaires sont importants et de nombreuses personnes se trouvent 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
- 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 par l'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 de l'homme, 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 la migration, groupes de vote).

La sortie du SECO 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 au développement. 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.

Pays prioritaires de la coopération bilatérale au développement

Cette liste n'inclut pas l'aide humanitaire, les programmes globaux, les contributions de programme aux ONG, des organisations multilatérales et de la DSH ou les mesures complémentaires du SECO. Elle n'inclut pas non plus les 11 pays prioritaires desquels le retrait est prévu durant la période 2021-2024 (tableau 1). Les pays les moins avancés (PMA)¹⁰³ figurent en italique ci-dessous.

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 emploi, migration SECO : finances publiques, développement du secteur privé et emploi, promotion commerciale, développement urbain intégré	
	Afrique subsaharienne	Afrique du Sud			X	
		<i>Bénin</i>	X			
		<i>Burkina Faso</i>	X			
		<i>Burundi</i>	X			
		Ghana			X	
		<i>Mali</i>	X			
<i>Mozambique</i>	X					

¹⁰³ www.unctad.org > Themes > Special focus areas > Least Developed Countries > List of LCDs (état en octobre 2019)

		<i>Niger</i>	X		
		<i>République démocratique du Congo (Kivu)</i>	X		
		<i>Contexte de la crise somalienne (actuellement à partir du Kenya et de l'Éthiopie)**</i>	X		
		<i>Rwanda</i>	X		
		<i>Tanzanie</i>	X		
		<i>Tchad</i>	X		
		<i>Zambie</i>	X		
		<i>Zimbabwe</i>	X		
	Amérique latine et Caraïbes	Colombie		X	
		Pérou		X	
	Asie du Sud et Asie du Sud-Est	<i>Afghanistan</i>	X		
		<i>Bangladesh</i>	X		
		<i>Cambodge</i>	X		
		Indonésie		X	
		<i>Laos</i>	X		
		<i>Myanmar</i>	X		
		<i>Népal</i>	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, santé 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		41 pays prioritaires <i>dont 18 PMA</i>	35 pays prioritaires <i>dont 18 PMA</i>	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 y finance des activités. 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 l'Éthiopie et finance des activités liées à la crise somalienne (réfugiés) dans ces deux pays également.*

Liste des organisations multilatérales prioritaires

La Suisse sélectionne les organisations multilatérales avec lesquelles elle collabore en fonction d'un ou plusieurs des critères suivants :

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 suisses en matière de CI
3. les résultats des organisations
4. la possibilité d'influencer la politique et les stratégies de l'organisation.

Au total, la Suisse soutient 23 organisations multilatérales prioritaires : 16 pour le développement, 2 pour les droits de l'homme et 6 pour l'aide humanitaire¹⁰⁴.

Les institutions financières internationales

Pour la période 2021-2024, les contributions de la Suisse aux institutions financières internationales (IFI) représentent un engagement total d'environ 1800 millions de francs, soit environ 66 % des engagements multilatéraux du crédit-cadre « coopération au développement ».

1. Banque mondiale et 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 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 est de soutenir les pays membres en vue de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de vie des habitants.
4. Banque interaméricaine de développement : le mandat de la banque 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 dans les infrastructures (BAII) : la BAII a pour mandat le financement de projets d'infrastructures durables.

¹⁰⁴ 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 ne comptabilise l'UNICEF qu'une seule fois et est donc de 23 organisations et non 24.

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 aux mécanismes de coordination, aux fonds et aux réseaux globaux prioritaires représentent un engagement total d'environ 928 millions de francs, soit environ 34 % des engagements multilatéraux du crédit-cadre « coopération au développement ».

6. 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. Il 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, la lutte contre les violences envers les femmes et les filles et l'égalité entre hommes et femmes.
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. Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI) : le GCRAI 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 lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme : le fonds 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 de francs, soit environ 6 % du crédit-cadre « paix et sécurité humaine » :

1. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) : le HCDH a pour mission de promouvoir et de protéger les droits de l'homme pour tous. À ce titre, il dirige les efforts internationaux dans le domaine des droits de l'homme ; il enquête et se prononce sur les violations des droits de l'homme dans le monde.
2. Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix (FCP) : le FCP 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 1415 millions de francs, soit environ 66 % du crédit-cadre « aide humanitaire » :

1. Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹⁰⁵
 - o Comité international de la Croix-Rouge (CICR)
 - o 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 (OCHA) des Nations Unies : 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.

¹⁰⁵ Bien que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne soit pas une organisation multilatérale, il figure néanmoins dans cette liste vu l'importance du partenariat.

6. 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).

Répartition financière dans les crédits-cadres

Climat

Dans le message CI 2017-2020, le Conseil fédéral prévoyait que les moyens contribuant à la lutte contre les changements climatiques et leurs effets se montent à environ 300 millions de francs par an, soit 12,5 % des moyens de la CI. D'ici fin 2024, les moyens à cette fin devraient passer progressivement à près de 400 millions de francs par an, soit environ 15 % des moyens de la CI.

Crédit-cadre « aide humanitaire »

La répartition des 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 engagements

Répartition (chiffres arrondis)	Catégorie selon OCDE	Engagements (en millions de francs)	Activités (avec répartition indicative en moyenne sur la période du crédit-cadre)
40 %	<i>Bilatéral</i>	2650	Coopération bilatérale au développement DFAE* dont - environ 60 % pour l'Afrique subsaharienne - environ 11 % pour l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient - environ 28 % pour l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est - environ 1 % pour l'Amérique latine
12 %	<i>Bilatéral</i>	787	Programmes globaux et initiatives
7 %	<i>Bilatéral</i>	473	Contributions de programme aux ONG suisses
41 %	<i>Multilatéral</i>	2728	Contributions générales aux organisations multilatérales dont - 66 % pour les institutions financières internationales - 34 % pour les organisations de l'ONU, fonds et réseaux globaux
100 %		6638	Total

* Jusqu'à 10 % des engagements géographiques pourraient être utilisés pour des engagements ponctuels (ch. 4.1.2)

Crédit-cadre « coopération économique au développement »

Tableau 6 : répartition indicative des engagements

(en millions de francs, arrondis)	Engagements	
	2021-24 en %	
CC coopération économique au développement	1186,0	100,0
Mesures bilatérales	712,0	60,0
Mesures globales – régionales	474,0	40,0

Crédit-cadre « coopération au développement Est »

Tableau 7 : répartition indicative des engagements

(en millions de francs, arrondis)	Engagements	
	2021-24 en %	
CC coopération au développement Est	1025	
Coopération au développement, pays de l'Est*	DDC	673 66 %
Coopération économique au développement, pays de l'Est	SECO	352 34 %

* Jusqu'à 10 % des engagements géographiques pourraient être utilisés pour des engagements ponctuels (ch. 4.1.2)

Crédit-cadre « paix et sécurité humaine »

Tableau 8 : répartition indicative des engagements (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 engagements (géographique)¹⁰⁶

Afrique subsaharienne	25 %
Afrique du Nord et Moyen-Orient	45 %
Espace OSCE	15 %
Autres pays	15 %

¹⁰⁶ Le crédit-cadre « paix et sécurité humaine » ne couvre pas les frais liés aux détachements d'experts sous mandat du DFAE. En prenant en compte ces détachements, qui contribuent également à la mise en œuvre des objectifs du crédit-cadre « paix et sécurité humaine », la répartition géographique est la suivante : Afrique subsaharienne 30 %, Afrique du Nord et Moyen-Orient 30 %, Espace OSCE 20 % et autres pays 20 %.

