

DFAE et DEFR
Messieurs Ignazio Cassis et Guy Parmelin
Conseillers fédéraux
Palais fédéral
Berne

Courriel : IZA25-28@eda.admin.ch

Berne, le 22 août 2023

Message sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028. Consultation facultative.

Messieurs les Conseillers fédéraux,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous consulter sur cet objet et c'est bien volontiers que nous vous faisons parvenir notre avis.

1. Considérations générales

Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, accorde une grande importance à la stratégie de coopération internationale (CI) de la Suisse 2025-2028. D'autant plus que fait partie de Travail.Suisse l'œuvre d'entraide Brücke Le Pont qui développe un programme de coopération soutenu par la DDC et qui contribue avec succès à l'amélioration des revenus, des compétences professionnelles et des droits du travail dans le cadre de nombreux projets en Afrique occidentale et en Amérique du Sud et centrale. Pour une organisation comme la nôtre, attachée à la défense des travailleurs et travailleuses en Suisse, mais aussi dans le monde en raison du principe de solidarité internationale au cœur de nos valeurs, la CI de la Suisse contribue à un monde plus pacifique et plus durable. Son rôle est crucial à une époque où la globalisation économique s'intensifie, ce qui représente des opportunités de développement économique mais aussi des risques d'inégalités croissantes et de concurrence accrue mettant sous pression les salaires et les conditions de travail ainsi que l'environnement.

Par ailleurs, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a des répercussions mondiales négatives sur les conditions de vie de nombreux pays, en particulier dans les pays en développement. Cette évolution négative, avec les nouveaux défis que cela représente, doit être prise en compte par la CI de la Suisse. L'orientation de la CI 2025-2028 est, dans ce contexte plein de défis, déterminante pour pousser à plus de justice sociale et favoriser la durabilité de l'économie. Il n'en demeure pas moins que la lutte globale contre la pauvreté doit rester le but premier de la CI de la Suisse. Il est aussi important que l'on ne mette pas trop l'accent sur les intérêts de la Suisse à court terme au détriment des intérêts à long terme. Cette orientation peut être préjudiciable au capital de confiance et à la crédibilité mises dans la CI de la Suisse par ses partenaires. Enfin, la politique financière, fiscale et commerciale de la Suisse contrevient encore trop aux objectifs de la CI. Le thème de la cohérence des politiques devrait revêtir une place plus importante dans le texte de consultation.

1.1 Garder en ligne de mire l'objectif de 0.7% du RNB pour l'aide au développement et ne pas comptabiliser les coûts d'assistance aux requérants d'asile dans l'APD.

Pour Travail.Suisse, la Suisse doit garantir une aide publique au développement (APD) d'au moins 0.5% du revenu national brut (RNB) pendant la période 2025-2028. C'est d'ailleurs une recommandation déjà ancienne de l'OCDE émise dans son rapport de février 2019 sur la politique de coopération de la Suisse pour

le développement. En 2011, le Parlement s'était d'ailleurs prononcé en faveur d'une augmentation de l'APD à 0,5% du RNB d'ici 2015. Dans le contexte des crises multiples dans les pays partenaires et des reculs dans la réalisation des objectifs de développement durable de l'ONU, le taux prévu de 0,36% du revenu national brut (RNB) pour le financement public du développement (APD sans les coûts d'asile, dont seulement 0,3% provenant des crédits de la CI, voir page 49) n'est pas digne d'un pays prospère comme la Suisse. Pour la première fois depuis 2013, cette quote-part est inférieure à 0,4%. Elle s'éloigne encore plus de la valeur cible de 0,7% convenue au niveau international et reconnue par la Suisse. Arriver au niveau de 0,5% du RNB pour l'APD, puis prévoir son augmentation jusqu'à 0,7%, est un bon investissement non seulement pour les populations des pays en développement mais aussi pour la Suisse. Cela crée des emplois aussi en Suisse car les entreprises suisses sont très bien positionnées sur les marchés mondiaux. En outre, plus d'APD contribue à créer un monde plus sûr, plus stable et avec moins d'inégalités. Or l'économie suisse, très tributaire des marchés d'exportation, a tout intérêt pour développer ses affaires et prospérer à ce qu'il règne les meilleures conditions-cadre possibles dans les pays en développement, en d'autres termes un ordre international le plus stable possible.

La guerre en Ukraine a accru la nécessité d'un soutien de la Suisse à ce pays, ce qui nécessite une importante allocation de ressources. Mais cela ne doit pas avoir comme conséquence d'entraîner de facto une baisse des dépenses pour l'APD en fonction du RNB. Pour éviter des fluctuations indésirables pénalisant l'APD - car les coûts d'assistance aux requérants d'asile peuvent varier fortement d'une année à l'autre - nous proposons de ne plus comptabiliser les coûts d'assistance aux requérants d'asile dans l'APD. Et cela serait aussi logique non seulement sous un angle financier mais aussi thématique. En effet, il est difficile de considérer cette assistance comme de l'aide publique au développement. En d'autres termes, Travail.Suisse demande que les 1,5 milliard de francs prévus pour l'Ukraine ne pénalisent pas d'autres régions ou pays où la CI de la Suisse est présente.

2. Réponse aux principales questions

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

Travail.Suisse soutient les quatre objectifs stratégiques reconduits de la période 2021-2024 (développement humain, développement économique durable, climat et environnement, paix et gouvernance). Les interactions entre les objectifs devraient toutefois mieux ressortir.

Développement humain

Travail.Suisse soutient les objectifs spécifiques de l'objectif stratégique du développement humain (la migration et la santé). Pour la migration, Travail.Suisse soutient en particulier l'accent mis sur les causes profondes de la migration irrégulière et forcée, comme la pauvreté, le manque d'opportunités économiques et d'accès aux services de base, les conflits armés, les violations systématiques des droits humains ou les catastrophes environnementales.. Dans ce contexte, Travail.Suisse rend attentif à la nécessité d'aider les pays partenaires à mettre en œuvre leurs priorités en matière de développement et de ne pas se focaliser à l'excès sur la prévention de la migration irrégulière.

Développement économique durable

Travail.Suisse soutient fortement la création d'emplois décents au niveau stratégique et reconnaît les objectifs spécifiques pour les petites et moyennes entreprises locales (PME) et les institutions publiques. Toutefois, l'objectif spécifique de la création d'emplois décents est très marqué par une vision libérale (financement, accès aux marchés des capitaux, droits de propriété intellectuelle) qui ne prend pas en considération de manière suffisamment contraignante la durabilité sociale et environnementale. La

collaboration avec le secteur privé pour renforcer et mettre en œuvre cette durabilité doit reposer avant tout sur le respect et l'application des normes fondamentales internationalement reconnues par les Etats comme les normes fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) et pas simplement sur des standards d'autorégulation des entreprises déjà trop nombreux et qui ne sont guère vérifiables. Il faut aussi mentionner ici l'importance jouée par les partenaires sociaux pour la mise en œuvre des normes du travail en particulier. Enfin, vu que la santé et la sécurité au travail fait partir désormais du corpus des normes fondamentales du travail, il s'agit pour la CI de la Suisse d'augmenter les ressources pour soutenir des projets améliorant la santé et la sécurité au travail pour la période 2025-2028 et d'éviter ainsi des accidents professionnels graves ou même mortels.

Selon l'objectif spécifique des institutions publiques, la CI renforce ces institutions qui façonnent la vie économique. Il est prévu qu'elle facilite les échanges commerciaux de ses pays partenaires par la mise en place de systèmes commerciaux modernes. Travail.Suisse souhaite que l'on ajoute aussi le soutien par la CI dans les accords commerciaux de la Suisse du chapitre sur le développement durable et le commerce tout en cherchant à le rendre plus contraignant, par exemple en soumettant ce chapitre aussi au mécanisme d'arbitrage pouvant conduire, en dernier recours, à des sanctions en cas de violation des droits du travail, humains et des normes environnementales.

Paix et gouvernance

Dans de nombreux pays, l'engagement de la société civile est en butte à une répression croissante en raison du démantèlement des structures démocratiques. Le bref paragraphe de la page 39 de la stratégie ne tient pas suffisamment compte de l'importance de la société civile. Des mesures visant à la renforcer et à protéger les défenseurs des droits de l'homme font défaut. Seule une participation active des couches sociales défavorisées dans les processus politiques peut relancer un développement inclusif et durable.

Climat et environnement

Pour que la Suisse respecte ses engagements après la signature de la Déclaration de Glasgow, il faudrait préciser dans l'objectif « Climat et environnement » que la CI ne finance aucune activité de promotion des énergies fossiles, même indirectement par des contributions à des fonds ou des instruments d'investissement. Notre pays doit s'engager auprès des organisations multilatérales pour qu'elles « intègrent non seulement l'Accord de Paris dans leurs activités », mais qu'elles ne financent pas non plus d'activités encourageant les énergies fossiles.

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

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

- La répartition régionale des moyens financiers doit être présentée de manière transparente. Dans la stratégie CI 21-24, l'annexe 6 donne un aperçu de la répartition des moyens. Celle-ci n'a pas été remise lors de la consultation relative à la stratégie CI 25-28. Ce manque de transparence empêche l'évaluation de la focalisation géographique.
- Le Programme d'action de Doha pour le renforcement des pays les moins avancés (PMA) prévoit que les contributions de l'aide publique au développement (APD) soient affectées aux PMA à hauteur d'au moins 0,2% du RNB. Avec le maintien prévu des pays prioritaires selon la stratégie CI 21-24 et une répartition géographique des fonds similaire en conséquence, il est peu probable que la quote-

part de 0,2% soit atteinte. Au cours des cinq dernières années, la quote-part de la Suisse a stagné entre 0,13 et 0,14% selon les statistiques de la DDC, soit 30 à 35% de moins que la valeur cible. La Suisse doit se fixer comme objectif d'atteindre le taux d'APD de 0,2% pour les PMA.

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

Travail.Suisse soutient l'allocation d'importantes ressources pour l'Ukraine mais en-dehors de la CI. En effet, les 1,5 milliard de francs suisses pour l'Ukraine entraîneront un déplacement massif des priorités de la CI suisse. De plus, ces 1,5 milliard ne suffiront pas pour un soutien global et solidaire à l'Ukraine. De ce fait, une solution est à rechercher impérativement en dehors de la CI,

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

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

4. **Autres points**

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

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

Flexibilisation excessive de l'utilisation des ressources

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

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

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

Les engagements internationaux pour le financement climatique ainsi que pour la protection de la biodiversité augmenteront fortement à partir de 2025 suite aux négociations qui vont prendre place dans le cadre de l'ONU, même si le montant exact est encore inconnu. Vu le cadre financier insuffisant proposé, il ne faut en aucun cas utiliser davantage de moyens issus des crédits de la CI pour le financement international dans le domaine du climat, afin de ne pas compromettre les objectifs constitutionnels en termes de CI. Lors de l'élaboration d'options de financement pour le financement international en faveur de l'environnement, il est donc impératif de trouver des options en dehors de la CI ; la stratégie actuelle doit le mentionner explicitement.

Coopération avec le secteur privé et rôle du Seco

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

Le rapport explicatif indique à la page 34 que le Seco soutient le développement et la mise en œuvre de normes de durabilité et de chaînes de valeur durables en encourageant le dialogue entre tous les acteurs concernés. Or ce dialogue ne suffit pas s'il débouche seulement sur des normes autorégulatrices non contraignantes. Il faut que les normes des Etats ou des organisations internationales, comme celles de l'OIT, ne soient pas affaiblies ou contournées par des normes privées. Enfin sur un point particulièrement actuel, la Suisse, si elle ne veut pas être distancée et ne pas provoquer des situations de concurrence déloyale ainsi que du dumping social et environnemental pour les entreprises au niveau international, doit suivre attentivement le développement de la directive de l'UE sur le devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité et la transposer dans le droit national le moment venu.

En vous remerciant de réserver un bon accueil à notre réponse, nous vous adressons, Messieurs les Conseillers fédéraux, Madame, Monsieur, nos salutations distinguées.

Travail.Suisse



Adrian Wüthrich, président



Denis Torche, responsable du dossier politique extérieure