



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Route des Arsenaux 41, 1700 Fribourg

## **PAR COURRIEL**

Département fédéral des affaires étrangères DFAE  
Département de l'économie, de la formation et  
de la recherche DEFR  
3003 Berne

*Courriel* : [IZA25-28@eda.admin.ch](mailto:IZA25-28@eda.admin.ch)

*Fribourg, le 12 septembre 2023*

2023-798

### **Message sur la stratégie de coopération internationale 2025-2028 : réponse à la procédure de consultation facultative**

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à votre courrier du 20 juin 2023 dans le cadre de la procédure de consultation notée en titre.

Nous avons examiné avec intérêt les documents fournis et nous permettons de vous faire part des observations ci-dessous.

De manière générale, nous saluons le fait que la Suisse se dote d'une stratégie sur la coopération internationale, dont les circonstances mondiales actuelles renforcent la nécessité. Les crises qui se chevauchent et les conséquences de la guerre en Ukraine ont provoqué de sérieux reculs dans la lutte contre la pauvreté et un accroissement des inégalités mondiales. La stratégie 2025-2028 donne l'importance nécessaire à ces développements et souligne la réalité nouvelle par rapport à la stratégie 2021-2024.

#### **1) Objectifs de la coopération internationale suisse**

Leur pertinence démontrée, les quatre objectifs stratégiques 2021-2024 sont reconduits.

- > Le texte pourrait cependant montrer que les mesures de protection contre le changement climatique, de lutte contre la faim et de promotion de la santé, par exemple, se conditionnent mutuellement.
- > Le changement climatique menace le développement durable et la réalisation des ODD de l'Agenda 2030 mettant en péril les moyens de subsistance des populations vulnérables et augmentant les inégalités. Le succès de la lutte contre le dérèglement climatique dépend en grande partie de la capacité des pays prospères du Nord à investir dans les énergies propres dans les pays en développement. La stratégie 2025-2028 prévoit d'allouer 1.6 milliard à la lutte contre le changement climatique. Ce montant reste inchangé par rapport à la période précédente. Dès 2026 cependant, les négociations internationales dans le cadre de l'ONU vont contraindre la Suisse à financer des mesures climatiques beaucoup plus importantes.

Lors de l'élaboration d'options de financement pour la contribution financière internationale en faveur de l'environnement, il sera donc impératif de trouver des solutions en dehors de la coopération internationale. La stratégie 2025-2028 devrait le mentionner explicitement. Le Conseil d'Etat regrette par ailleurs l'absence d'un projet clair concernant la façon dont la Suisse renforcera sa participation au financement international pour la protection du climat. Il convient en outre d'insister davantage sur la durabilité des actions de coopération internationale, le développement économique n'étant pas toujours un gage de préservation de l'environnement.

- > Il est prévu de consacrer 11.45 milliards de francs à la coopération au développement, à l'aide humanitaire ainsi qu'à la promotion de la paix et de la sécurité. Selon les projections actuelles, l'aide publique au développement (APD) de la Suisse s'élèvera à 0.42 % du revenu national brut (RNB) sur la période. Sans comptabiliser les coûts de l'asile en Suisse, la quote-part APD de la Suisse serait de 0.36 % du RNB. Le volume d'engagements proposé par le Conseil fédéral pour les crédits d'engagement couvrant la période 2021-2024 était de 11.25 milliards de francs. Le Conseil fédéral prévoyait une part d'APD correspondant à 0.46 % du RNB, soit 0.41 % sans les coûts de l'asile en Suisse. Quatre ans plus tard, c'est donc une hausse nominale minimale de la contribution à la coopération internationale et une baisse du taux d'APD qui sont proposés par le Conseil fédéral. Cela alors même que nous nous trouvons dans un contexte inflationniste et que les défis environnementaux, sécuritaires et économiques deviennent de plus en plus complexes et déstabilisants.
- > Il est proposé de renforcer l'aide humanitaire au détriment de la coopération au développement en raison de l'augmentation des besoins et de la durée d'engagement des projets. Cette proposition pose problème puisque, si des événements dramatiques surviennent, il est possible de faire appel à des crédits supplémentaires. Ce d'autant plus que ces actions humanitaires d'urgence jouissent généralement d'un grand crédit auprès du Parlement et de l'opinion publique en raison des circonstances dans lesquelles elles se déploient. Le Conseil d'Etat s'oppose donc à un financement de l'aide humanitaire au détriment de l'APD.

## 2) Focus géographique

La focalisation géographique proposée fait sens. Il y a toutefois lieu d'y 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 2021-2024, l'annexe 6 donne un aperçu de la répartition des moyens. Celle-ci n'apparaît pas dans la présente procédure de consultation.
- > Le Programme d'action de Doha (Doha Programme of Action) pour le renforcement des pays les moins avancés (PMA) prévoit notamment que les contributions de l'APD soient affectées aux PMA à hauteur d'au moins 0,2 % du RNB. Avec le maintien prévu des pays prioritaires selon la stratégie 2021-2024 et une répartition géographique des fonds 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 devrait se fixer comme objectif d'atteindre le taux d'APD de 0,2 % pour les PMA.

### 3) Ukraine

Le Conseil fédéral propose de réserver 1.5 milliard pour l'Ukraine. La comparaison des crédits 2025-2028 proposés avec ceux de la stratégie 2021-2024 permet une estimation approximative. Si la coopération au développement avec les pays de l'Est était présentée séparément (comme auparavant via le crédit pour les pays de l'Est), il apparaîtrait que la DDC dispose d'un budget de coopération au développement de 662 millions de francs en moins par rapport à la période stratégique actuelle.

- > Le projet de stratégie mis en consultation propose une augmentation de 5 % de l'aide humanitaire au détriment de la coopération au développement. Nous partageons l'avis selon lequel 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 seulement si, à travers la coopération au développement, elle est présente à long terme dans un contexte donné et si elle a noué des partenariats solides.
- > 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 difficiles à évaluer. Selon les dernières estimations de la Banque mondiale de mars 2023, les besoins pour le relèvement socio-économique de l'Ukraine s'élèvent à 411 milliards de dollars. Cette somme va en augmentant avec la poursuite du conflit. Le soutien large et inconditionnel à l'Ukraine ne peut se faire au détriment des populations défavorisées dans les pays en développement. Le Conseil d'Etat rejette donc la solution proposée. L'aide en faveur de l'Ukraine doit se baser sur une nouvelle loi fédérale et un financement ad hoc, ne dépendant pas des crédits d'engagement de la coopération internationale. A cet égard, l'expérience réussie de la coopération à la transition vers la démocratie et l'économie sociale de marché d'anciens pays communistes d'Europe de l'Est – qui s'est faite sur la base d'une loi spécifique et d'un crédit d'engagement correspondant – pourrait servir de modèle.
- > Avec le retrait de la coopération au développement bilatérale d'Amérique latine à la fin de l'année 2024, le DFAE prévoyait de déplacer les ressources de sa coopération bilatérale au développement utilisées en Amérique latine et en Asie de l'Est vers les quatre régions prioritaires, en particulier vers l'Afrique subsaharienne, l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient. Dans la stratégie proposée, le Conseil fédéral déroge à ce principe puisqu'il réserve 1.5 milliard de francs à l'Ukraine pour des projets de coopération au développement et d'aide humanitaire ainsi que de reconstruction.

Moyennant les remarques susmentionnées, nous réitérons notre soutien général au projet de stratégie 2025-2028 et vous remercions de nous avoir consultés.

Nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Didier Castella, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Copie**

—

à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport ;  
à la Direction des finances ;  
à la Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation professionnelle ;  
à la Chancellerie d'Etat.