

Hopfenweg 21
PF/CP 5775
CH-3001 Bern
T 031 370 21 11
info@travailsuisse.ch
www.travailsuisse.ch

DFAE et DEFR
Messieurs les Conseillers fédéraux
Ignazio Cassis et Guy Parmelin
Palais fédéral
Berne
Courriel : M21-24@eda.admin.ch

Berne, le 16 août 2019

Coopération internationale 2021-2024. Consultation.

Messieurs les Conseillers fédéraux,
Madame, Monsieur,

Nous vous remercions de nous donner la possibilité d'exprimer notre avis sur ce projet et c'est bien volontiers que nous vous le faisons parvenir.

1. Considérations générales

Travail.Suisse, l'organisation faîtière indépendante des travailleurs et travailleuses, apprécie le fait de pouvoir être consulté sur la coopération internationale (CI) 2021-2024. 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 d'environ 30 projets en Afrique et en Amérique du Sud et centrale. Diverses évaluations faites ont reconnu l'efficacité, l'effectivité et le professionnalisme du travail de coopération de notre œuvre d'entraide qui représente un grand potentiel de sensibilisation à la coopération au développement avec les 150'000 membres syndiqués dans les différentes fédérations de Travail.Suisse ainsi que les milliers de membres du KAB, le mouvement chrétien social, l'autre organisation porteuse de Brücke • Le pont.

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 revêt une grande importance. D'autant plus 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.

L'orientation de la CI 2021-2024 est, dans ce contexte plein de défis, déterminante pour pousser à plus de justice sociale et favoriser la durabilité de l'économie. Nous saluons dans cette optique les références claires au nouveau cadre de référence international que représente l'Agenda 2030 pour le

développement durable mais trouvons que la lutte globale contre la pauvreté, qui doit être le but le plus élevé de la CI, n'est pas suffisamment mise en évidence dans le texte soumis à consultation.

L'accent est aussi trop mis 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.

2. Objectifs stratégiques et concentration géographique

Travail.Suisse soutient trois des quatre objectifs stratégiques pour la période 2021-2024 (durabilité de la croissance et création d'emplois, lutte contre le changement climatique et promotion de la paix, de l'état de droit et l'égalité des genres).

Nous sommes par contre critiques sur l'objectif de diminuer les causes de la migration forcée et irrégulière, tel que présenté. La nécessité de diminuer les causes de la migration forcée et irrégulière fait sens pour autant qu'elle ne soit pas systématiquement liée aux intérêts de la Suisse. L'examen des politiques et programmes de la Suisse en matière de coopération pour le développement de l'OCDE à la Suisse de février 2019 le souligne : « Un programme destiné principalement à prévenir l'immigration en Suisse plutôt qu'à aider les pays partenaires à mettre en œuvre leurs priorités en matière de développement durable pourrait créer un risque pour la réputation de la Suisse : la fameuse neutralité du pays serait compromise, ce qui amoindrirait son influence dans l'élaboration des politiques mondiales. »

Concernant la concentration géographique, elle est acceptable sur le principe mais est là aussi trop déterminée par les intérêts de la Suisse. La volonté de prévenir la migration risque de prendre le pas sur les réels besoins des populations dans les pays en développement concernés.

3. Crédits d'engagement financier

La Suisse doit garantir une aide publique au développement (APD) d'au moins 0.5% du revenu national brut (RNB) pendant la période 2021-2024. C'est d'ailleurs aussi une recommandation de l'OCDE émise dans son rapport de février 2019 sur la politique de coopération de la Suisse pour le développement qui dit : « La Suisse devrait rétablir son engagement à consacrer 0.50% de son revenu national brut (RNB) à l'APD. Elle devrait peu à peu s'efforcer d'accroître encore l'APD, en droite ligne du Programme d'action d'Addis-Abeba et du programme 2030 ». L'engagement financier proposé passe même à 0.4% si l'on déduit la part consacrée aux coûts d'assistance des requérants d'asile. La situation financière de la Confédération est excellente et son endettement est très bas. Dès lors, il faut augmenter le montant total de 11,37 milliards de francs à un niveau qui garantisse la décision du Parlement de 2011 de porter l'APD à 0,5% 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 outre, il ne faut pas oublier que la Suisse s'est engagée à parvenir à l'objectif fixé par l'ONU qui est de 0.7% du RNB. Les crédits-cadres pour la période 2021-2024 devraient aussi en tenir compte.

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 phrase à la page 5 du rapport explicatif le dit bien : « 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 ». D'ailleurs, chaque franc d'aide génère en moyenne des retombées de 1,19 franc sur l'économie suisse selon la dernière étude disponible de 2014, citée dans le rapport p. 33.

4. Soutien au multilatéralisme, à la participation de la société civile et à l'Agenda 2030

Le multilatéralisme est mis sous pression et de nombreux Etats basculent dans l'autoritarisme avec la remise en cause de la démocratie et des droits humains. Il est donc encore plus important de poursuivre une aide au développement visant à promouvoir une plus forte implication de la société civile dans les processus décisionnels, les services publics et l'économie. Cela bénéficiera non seulement aux populations en question mais contribuera aussi à maintenir ou à restaurer un ordre international plus démocratique, plus multilatéral, ce qui est dans l'intérêt de la Suisse qui n'est pas une grande puissance et qui dépend d'une économie mondiale ouverte et d'un ordre international fondé sur le droit et la coopération. Par rapport à cette problématique de l'Etat de droit, le texte mis en consultation ne fait pas assez référence au rôle central de la société civile. La CI 2021-2024 devrait prévoir des mesures pour la protection et le renforcement de la société civile.

Travail.Suisse soutient clairement les références faites dans le rapport explicatif (p. 13) à l'Agenda 2030 et ses 17 objectifs de développement durable. Ils doivent guider l'action de la CI suisse.

Travail.Suisse s'engage pour la réalisation de ces objectifs et, en particulier pour ceux qui sont les plus proches de son mandat, c'est-à-dire l'objectif 4 (éducation de qualité), 5 (égalité entre les sexes), 7 (énergie propre et d'un coût abordable), 8 (croissance économique soutenue, partagée et durable, plein emploi productif et travail décent pour tous), 12 (consommation et production responsables) et 13 (prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques).

5. Adaptations par rapport à la période 2017-2020

Nous soutenons les critères pour le choix de l'action de la CI et la concentration géographique mais cette dernière avant tout pour aider les populations qui en ont le plus besoin et pas systématiquement en lien avec la politique migratoire suisse. Nous sommes aussi d'accord avec une limitation du nombre de pays prioritaires mais celle-ci nous semble trop rapide et trop draconienne. Il faudrait prévoir un désengagement sur une plus longue période et en réduisant moins vite le nombre de pays prioritaires pour éviter des effets indésirables, comme un recul du critère de la viabilité des projets.

Le désengagement total de la DDC d'Amérique latine et aux Caraïbes d'ici 2024 est trop rapide et nuira à une clôture des programmes assurant partout des résultats durables. En Amérique centrale en particulier on constate l'accroissement extrême des inégalités, de la violence, d'une mauvaise gouvernance et de la répression. Dans cette région où la coopération suisse fournit depuis des décennies une importante contribution pour lutter contre la corruption et l'arbitraire et pour renforcer la société civile, la Suisse doit poursuivre son engagement pour le soutien à l'Etat de droit et la protection des droits humains aussi en cas de retrait de l'aide au développement bilatérale.

Par ailleurs, même si des pays comme le Brésil sont, sur le plan général, devenus des pays émergents, il subsiste dans certaines régions une très grande pauvreté. Il est ainsi peu judicieux que ce ne soit que le DEFR qui poursuive son engagement en Amérique latine. Cela crée un déséquilibre entre les critères choisis pour l'action de la CI, plus précisément entre le critère 1. Les besoins des populations et le critère 2. Les intérêts de la Suisse.

6. Accents thématiques

6.1 L'emploi et les changements climatiques

Nous sommes pour un plus fort accent mis sur l'emploi, en particulier le développement de la formation et des compétences pouvant s'inspirer du système suisse de formation professionnelle. Il est important que les projets soutenus dans ce sens incluent les employeurs et les réalités du marché du travail dans le but que le développement de la formation professionnelle se concrétise par un taux élevé d'embauches dans les pays concernés.

Il faudrait aussi que l'accent thématique mis sur l'emploi inclue plus clairement et systématiquement le travail décent et le soutien à des projets qui permettent des emplois durables, de qualité, respectant les conventions fondamentales du travail de l'OIT et d'autres instruments internationaux, incluant la protection sociale et le dialogue social. Vu que dans les pays en développement, une grande partie des travailleurs et travailleuses sont actifs dans l'économie informelle, la création de possibilités de gain dignes et humaines avec des emplois de qualité doit être le but premier.

Nous soutenons aussi l'accent mis sur les changements climatiques. Du fait que ces changements peuvent faire retomber dans la pauvreté extrême des millions de personnes ou les contraindre à migrer, il est juste que l'on augmente les moyens de la CI dans ce domaine.

6.2 La migration

Nous sommes critiques sur la manière dont la CI traite de cette question. D'un côté, il est positif de vouloir réduire la migration irrégulière pour autant que, parallèlement, la Suisse favorise le développement économique et social dans les régions de provenance. D'un autre côté, la question de la migration tend à prendre une place trop importante dans la future CI de la Suisse. Cette évolution est notamment dictée par toute une série d'interventions politiques. Le rapport explicatif, heureusement, montre qu'il ne s'agit pas de donner au lien stratégique entre la CI et la politique migratoire une conditionnalité absolue, par exemple en arrêtant l'engagement de la CI dans un pays où la politique migratoire se heurte à des difficultés. Mais ce lien stratégique entre la CI et la politique migratoire, en étant mis en œuvre à trois niveaux (politique, géographique et thématique), réduit trop fortement la marge de manœuvre de la CI.

Nous sommes contre la mise en œuvre au niveau politique telle qu'envisagée. Que la migration soit systématiquement intégrée par une clause dans la négociation de nouveaux accords-cadres pour la CI avec ses pays prioritaires est une conditionnalité trop forte. Ainsi au cas où on n'arriverait pas à s'entendre avec un pays prioritaire à ce sujet, c'est finalement les populations locales qui feraient les frais de l'absence d'accord, avec moins ou pas de projets de coopération.

Nous sommes aussi sceptiques sur le niveau géographique. Les moyens supplémentaires affectés à des projets migratoires pourraient manquer pour d'autres projets. Pour nous, les programmes actuels dédiés à la migration dans les différentes stratégies des pays prioritaires et dans le programme migration et développement devraient être suffisants.

Nous sommes par contre bien disposés vis-à-vis du niveau thématique. Nous soutenons en effet des projets prenant en compte la migration par rapport à la prévention (par exemple en s'engageant pour le respect des droits humains) et la protection et l'intégration des migrants dans leur région d'origine (ce qui prévient la migration) avec le soutien à la participation dans les processus politiques, l'amélioration de l'enseignement de base et le soutien au travail décent dans le marché du travail local.

6.3 Autres accents thématiques

Nous sommes d'accord avec l'accent mis sur l'état de droit et d'autres accents (potentiel de la numérisation, engagement multilatéral, approches intersectorielles, cohérence entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, bonne gestion des risques et recherche de haute qualité pour évaluer l'impact de la CI).

En revanche, l'engagement avec le secteur privé doit mieux tenir compte des aspects sociaux et de service public. Nous sommes certes d'accord que la Suisse diversifie et renforce les collaborations avec le secteur privé et développe de nouveaux instruments financiers dans le but de renforcer la création d'emplois. Nous saluons le fait qu'avec le renforcement prévu du Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) il est bien mentionné qu'il est prévu de créer des emplois décents. C'est en particulier la collaboration avec le secteur privé local qu'il faut développer.

Le renforcement de la collaboration avec le secteur privé doit toujours s'assurer qu'il y ait aussi une composante de travail décent et s'inspirer de ce que fait l'Organisation internationale du travail (OIT) avec son programme SCORE ou de ce que fait l'OIT en collaboration avec la Société financière internationale (IFC) et le programme BetterWork. Par contre, nous sommes très sceptiques quant au soutien à des partenariats publics/privés ou alors il faut s'assurer qu'une logique de profit ne prenne pas le pas sur une logique de service public garantissant des biens de service public fondamentaux comme l'eau potable ou des dispensaires de santé aux populations locales.

7. Programmes globaux

Travail.Suisse soutient l'approche des programmes globaux tant il est vrai que les défis globaux sont des phénomènes qui ne peuvent pas être traités par un seul pays. Nous sommes d'accord avec le choix de programmes axés sur les cinq défis globaux qui sont la migration, les changements climatiques, la sécurité alimentaire, l'eau et la santé. Mais voici quelques remarques critiques :

Programme global migration et développement : ce programme ne devrait pas mettre l'accent uniquement sur les régions d'intérêts migratoires pour la Suisse.

Programme global changements climatiques et environnement : ce programme devrait mieux prendre en considération les travailleurs et travailleuses puisqu'ils se trouvent au cœur même des processus de production qui sont à l'origine de nuisances. Si l'on veut les gagner à la cause et à la nécessité de réduire drastiquement les émissions de gaz à effet de serre, il est impératif de prévoir des programmes de qualification et de reconversion professionnelle pour ceux qui perdront leur emploi dans les secteurs économiques fortement affectés par les changements climatiques. Il faut dans ce contexte réserver tout la place qui revient à la notion de « transition juste » qui figure d'ailleurs expressément dans le préambule de l'Accord de Paris sur le climat. Les moyens supplémentaires pour lutter contre le changement climatique ne doivent pas se faire au détriment d'autres contributions de la coopération. La Suisse s'est engagée avec la signature de l'Accord de Paris sur le climat à de mettre à disposition des sources de financement supplémentaires.

Programme global sécurité alimentaire : nous soutenons ce programme mais il faut aussi en garantir la cohérence et défendre à l'OMC une position qui ne considère pas les biens agricoles et alimentaires de la même manière que les biens industriels.

8. Coopération avec d'autres acteurs

Concernant le secteur privé, le rapport indique (p. 28) que « 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 opèrent ». Pour Travail.Suisse, cet engagement n'est pas suffisamment contraignant et se contente trop de pratiques d'autorégulation des entreprises. Il faut qu'à l'avenir les multinationales puissent être tenues responsables de violations de droits du travail, humains ou d'atteintes aux standards environnementaux dans leurs filiales ou les entités qu'elles contrôlent avec des procédures judiciaires de réparation pour les victimes aussi en Suisse si nécessaire.

9. Mesures économiques et commerciales du SECO (DEFR)

Nous pouvons soutenir l'établissement et le renforcement de conditions-cadres fiables. Les nouveaux accords commerciaux de la Suisse contiennent en général un chapitre sur le développement durable, ce qui est positif en soi. Mais ce chapitre ne prévoit pas de mécanisme efficace de mise en œuvre. C'est pourquoi Travail.Suisse demande qu'à l'avenir on soumette aussi ce chapitre au règlement des différends, en particulier par l'arbitrage. Des sanctions doivent aussi être possibles en dernier recours. On renforcera ainsi la prise en considération de l'environnement et des droits humains et du travail dans les accords de libre-échange, ce qui sera cohérent avec la nécessité de parvenir à une croissance durable et inclusive, qui est l'un des objectifs de l'Agenda 2030.

10. Renforcement des droits humains

Nous soutenons ce renforcement. Le rapport indique que la Suisse promeut l'interdépendance entre les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Dans un souci de cohérence avec cette interdépendance, la Suisse doit enfin proposer la ratification de la Charte sociale du Conseil de l'Europe révisée qui protège les droits sociaux et économiques car ils sont considérés comme le complément indissociable des droits civils et politiques de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

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



Adrian Wüthrich, président et conseiller national



Denis Torche, responsable du dossier politique extérieure