



POSITION ET RÔLE DE LA DDC
ENGAGEMENT
DES COLLECTIVITÉS
LOCALES SUISSES
DANS LA
COOPÉRATION
INTERNATIONALE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement
et de la coopération DDC

1. Introduction

Les affaires étrangères et, partant la coopération internationale, sont avant tout du ressort de la Confédération¹. Cependant, en Suisse, les collectivités locales, c'est-à-dire les cantons et les communes, manifestent un intérêt pour les questions de solidarité internationale, de défense des droits humains et de promotion de la paix. De nombreux cantons et communes ont donné à cet intérêt une envergure politique durable en l'inscrivant soit dans leur Constitution soit dans une loi cantonale ou un règlement communal².

Au sein de l'Administration fédérale, la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) sont les Offices en charge de la coopération internationale. Leur mandat repose notamment sur (a) la Constitution fédérale qui prévoit, entre autres, que la Confédération contribue à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté³ ainsi que (b) sur la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 et (c) sur l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁴.

Les collectivités locales sont libres d'agir au plan international pour autant que leurs actions ne nuisent pas aux intérêts de la Confédération. Elles peuvent traiter directement avec les autorités étrangères de rang inférieur⁵. Pour ce qui est de la coopération internationale, la loi de 1976 régit la collaboration de la Confédération avec les collectivités locales. Cette loi stipule que "le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et des institutions publiques à des activités qui relèvent de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales et soutenir leurs initiatives"⁶.

Ce document d'orientation a pour but de clarifier la position de la DDC face à l'engagement des collectivités locales dans la coopération internationale et de définir les principes et les formes de collaboration possibles entre les collectivités locales et la DDC.

¹ Sous le terme 'coopération internationale' sont incluses la coopération au développement bilatérale et multilatérale, l'aide humanitaire, la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et les mesures économiques et commerciales.

² Voir à ce propos l'annexe 1: cadre de référence.

³ RS 101, Art 54, al. 2.

⁴ Loi fédérale: RS 974.0 / arrêté fédéral: RS 974.1

⁵ RS 101, Art 56, al. 3.

⁶ RS 974.0, Art. 12.

2. Contexte

La participation renforcée des collectivités locales suisses dans la coopération internationale coïncide avec la dynamique née de la mondialisation et avec la chute du mur de Berlin. Ces deux événements ont en effet modifié durablement les relations traditionnelles entre, d'une part, pays du Nord et, d'autre part, pays du Sud et de l'Est.

Avec la mondialisation, la coopération internationale a passé d'une aide technique relativement bien délimitée sectoriellement et géographiquement à une partie importante de la politique internationale. Selon certaines estimations, près d'un quart de l'aide publique au développement (APD)⁷ des pays membres de l'OCDE sert à des activités destinées à maintenir un équilibre au niveau planétaire. On peut citer par exemple les actions liées à la protection de l'environnement, à la santé publique ou encore à la promotion de la paix et de la sécurité. L'engagement international des cantons et des communes est aussi influencé par ce changement de paradigme. Les collectivités locales souhaitent de plus en plus être partie prenante du monde globalisé.

La conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui a eu lieu à Rio de Janeiro en 1992 et le programme d'action qui en est découlé, plus connu sous le terme d'Agenda 21, ont constitué le point de départ de partenariats renforcés non seulement entre pays du Sud ou pays de l'Est et pays industrialisés mais aussi entre tous les acteurs de la société et ce, en vue de la réalisation d'un développement durable. La nouvelle Constitution fédérale adoptée en 1999 fait à plusieurs reprises référence à ce concept. Les cantons et les communes sont invités à prendre l'initiative de participer au débat et à développer des activités qui s'inscrivent dans la durabilité. Nombreux sont les cantons et les communes qui ont initié un processus Agenda 21 local ou qui ont des projets dans le domaine du développement durable⁸.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés par 189 pays lors du Sommet du Millénaire organisé en septembre 2000 sous l'égide des Nations Unies⁹. Ils constituent un agenda ambitieux pour combattre les causes et réduire les manifestations de la pauvreté. Ces objectifs ne peuvent être atteints qu'à travers la complémentarité des efforts des différents acteurs du domaine public, de la société civile et du secteur privé. Lors du Sommet du Millénaire + 5 qui s'est tenu en septembre 2005 à New York, il a été à nouveau souligné le rôle important des pouvoirs locaux, au Sud comme au Nord, à la réalisation des OMD¹⁰.

⁷ L'aide publique au développement est constituée de dons et de prêts accordés à des conditions de faveur aux pays et territoires en développement par le secteur public dans le but principal de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie.

⁸ Voir section I de l'agenda 21, www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm.

⁹ Les Objectifs du Millénaire pour le développement de l'ONU sont au nombre de huit: réduire l'extrême pauvreté et la faim; assurer l'éducation primaire pour tous; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; réduire la mortalité infantile; améliorer la santé maternelle; combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies; assurer un environnement durable; mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Ils doivent être atteints d'ici à l'année 2015.

¹⁰ Voir chapitre 173 du document final du Sommet du Millénaire + 5. Ce dernier est disponible à l'adresse <http://www.un.org/french/summit2005/documents.html>.

Enfin, il est à noter aussi que la coopération entre collectivités locales –ce que certains appellent le *public public partnership*– s'inscrit dans un contexte d'évolution institutionnelle des pays du Sud et de l'Est. Des efforts sensibles ont été menés en faveur d'une réelle décentralisation. Cela a comme conséquence un besoin de renforcement des capacités des collectivités locales. De nouvelles opportunités d'appui institutionnel et d'échanges d'expériences entre collectivités locales naissent ainsi.

3. Etat des lieux de l'action des collectivités locales

3.1. Définition

La coopération internationale au niveau local se définit comme l'engagement par les collectivités locales suisses (cantons, villes, communes et leurs groupements) en faveur de projets de coopération au développement, d'actions d'aide humanitaire, de programme de sensibilisation, d'engagements culturels, de promotion du commerce équitable, notamment. Ces actions de coopération peuvent concerner des pays en développement du Sud ou de l'Est¹¹.

La coopération internationale dans laquelle s'engagent les collectivités locales revêt plusieurs formes:

- **La promotion, directe ou indirecte, du débat sur les enjeux de la coopération internationale par le biais de:**
 - **actions d'information et de sensibilisation** comme l'organisation de conférences publiques, d'ateliers thématiques, de rencontres, d'activités culturelles, etc.;
 - **participation à des réseaux internationaux;**
 - **soutien à la dynamique associative locale.**
- **Engagement opérationnel dans les pays partenaires.** Il implique un transfert de ressources financières. Il est
 - **délégué** quand un canton ou une commune contribuent aux actions de développement d'organisations non gouvernementales (ONG) ou d'institutions multilatérales;
 - **associatif** lorsque l'engagement opérationnel se fait via une fédération cantonale de coopération qui a la responsabilité de l'analyse, de la sélection et du suivi des projets de développement dans les pays partenaires¹²;
 - **direct** lorsqu'une collectivité locale soutient, sans autre intervenant en Suisse, une action de développement dans un pays du Sud et de l'Est.
- **Le jumelage** associant deux ou plusieurs collectivités locales qui entendent développer entre elles des liens sur les plans culturel, économique et social et confronter leurs expériences.

¹¹ Pour une catégorisation exacte des pays, voire la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE) (www.oecd.org/cad/stats/listecad).

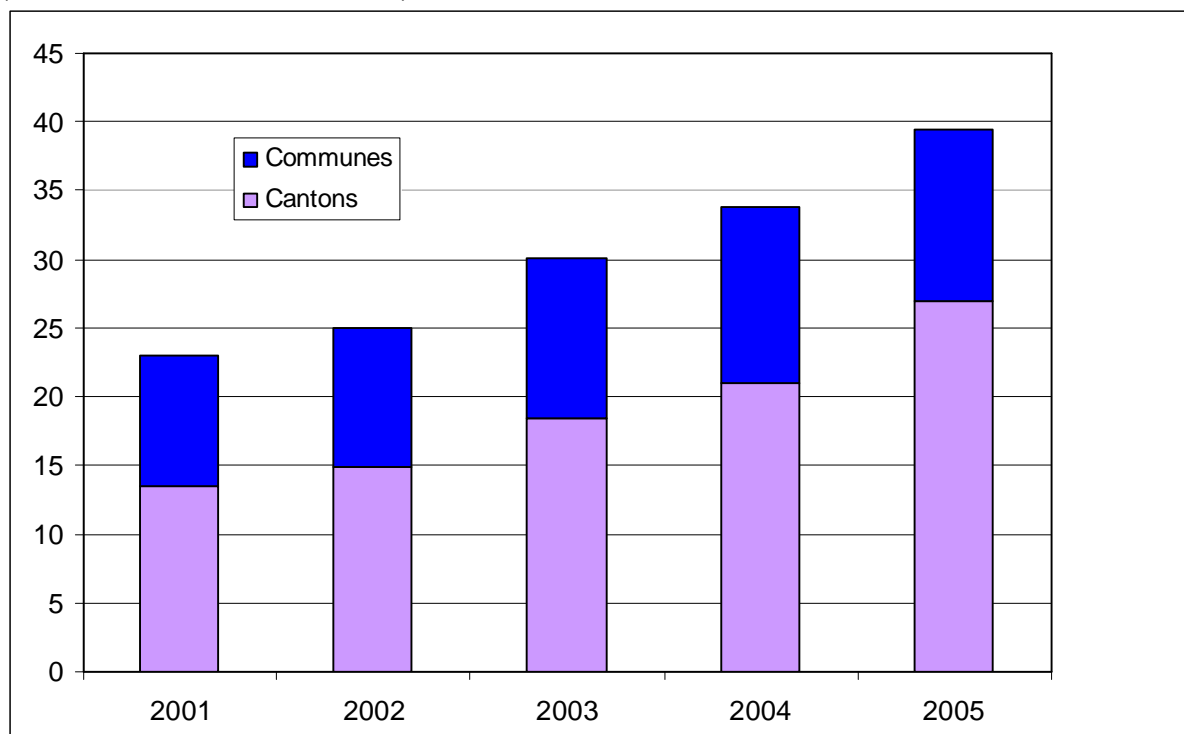
¹² Dans les cantons latins, les ONG ont constitué des fédérations cantonales de coopération. Outre leur capacité opérationnelle, les fédérations sont des interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics tant au niveau fédéral que cantonal ou communal. Elles peuvent notamment développer un dialogue continu sur des thèmes touchant les questions de politique de développement et se voir déléguer des responsabilités d'analyse, de sélection et de suivi de projets. C'est actuellement le cas dans le canton de Genève et de Vaud.

3.2. Données statistiques¹³

En 2005, l'aide publique au développement des cantons et des communes s'est élevée à 39,5 millions de francs¹⁴ (33,7 millions pour 2004). 36,8 millions ont transité via les ONG, les fédérations cantonales ou les institutions internationales alors que 2,7 millions ont été versés sous forme d'aide directe. L'APD des collectivités locales a augmenté ces dernières années: elle a passé de 23,0 millions en 2001 à 39,5 millions en 2005.

APD des collectivités locales suisses (2001-2005)

(Versements en millions de francs)



L'aide publique au développement des cantons et des communes représente 1,8% du total de l'APD. En effet, en 2005, la Suisse (Confédération et collectivités publiques) a consacré 2'201 millions de francs à l'aide publique au développement.

En comparaison, l'aide privée des ONG suisses aux pays en développement a atteint, en 2005, 413,6 millions de francs. Ces 413,6 millions ne comprennent aucun fonds d'origine publique.

¹³ Les données statistiques détaillées, *i.e.* pour tous les cantons et communes, figurent dans la brochure 'Aide de la Suisse aux pays en développement' publiée chaque année par la DDC.

¹⁴ Les collectivités locales ont consacré, en 2005, 1,9 million de CHF à des actions de développement dans des pays non classifiés par le CAD/OCDE comme pays bénéficiaires de l'aide publique au développement.

4. Position et principes de la DDC

Dans sa stratégie 2010, la DDC s'est fixé comme but ultime la promotion du développement durable en prenant en considération non seulement les besoins fondamentaux actuels des êtres humains mais aussi les intérêts des générations futures. Ainsi, elle a pour mission principale d'améliorer, grâce à ses programmes de développement, le bien-être des populations défavorisées des pays du Sud et de l'Est.

La DDC voit dans l'engagement des collectivités locales pour la coopération internationale: (a) l'expression d'une solidarité avec les pays du Sud et de l'Est; (b) le signe que les défis du développement concernent chacune et chacun et (c) une contribution pour la résolution de problèmes globaux à l'échelle locale, *i.e.* la mise en œuvre du concept 'penser global, agir local'.

L'engagement des cantons et des communes dans la coopération internationale est indépendant des actions de développement menées par la DDC. Il se fait selon les propres idées et objectifs des collectivités locales. Faisant référence aux formes de coopération internationale dans lesquelles les cantons et les communes s'investissent, la DDC considère qu'il est pertinent que les collectivités locales s'engagent dans les domaines suivants: (a) la promotion du débat sur les enjeux de la coopération internationale et (b) l'engagement opérationnel de type délégué et/ou associatif.

4.1. La promotion du débat sur les enjeux de la coopération internationale

Par ces actions d'information et de sensibilisation, par sa participation à des réseaux, par le soutien à la dynamique associative, la collectivité publique locale contribue à ancrer la coopération internationale auprès de la population et à la faire bénéficier d'un large soutien. En retour, les actions entreprises permettent de renforcer le dialogue entre les acteurs locaux (politique – administration – population) et participent à la construction d'une identité locale et à la valorisation d'un territoire. Les regards croisés Nord-Sud, en particulier, permettent de renouveler les pratiques professionnelles, de trouver de nouvelles réponses à des problèmes qui ont tendance à s'universaliser sous l'effet de la mondialisation.

4.2. Engagement opérationnel de type délégué et/ou associatif

Pour mener à bien leur engagement dans la coopération internationale, la DDC encourage les collectivités locales à privilégier la collaboration avec les pôles de compétences déjà existants en soutenant les ONG, les fédérations cantonales de coopération, les institutions multilatérales et les pôles universitaires actifs dans le domaine. Depuis longtemps, la DDC collabore avec les ONG suisses et considère que ces organisations possèdent des compétences reconnues dans le domaine de la coopération internationale¹⁵. La convergence des efforts permet de fédérer des initiatives, de créer des synergies et de promouvoir des échanges qui contribuent à augmenter la pertinence et l'efficacité des actions de développement.

¹⁵ Voir à cet effet la politique de collaboration avec les organisations de développement privées suisses et internationales.

Pour ce qui est de l'engagement opérationnel direct, les collectivités locales sont à même de trouver des formes nouvelles et imaginatives de coopération. Les cantons et les communes bénéficient d'un savoir-faire et d'expériences pratiques uniques en matière de décentralisation et de gouvernance locale qui peuvent être précieux pour les collectivités décentralisées des pays partenaires au Sud et à l'Est.

5. Formes de collaboration entre la DDC et les collectivités locales

Consciente de l'intérêt des collectivités locales pour les questions de coopération internationale, la DDC privilégie les modalités suivantes de collaboration:

- dialogue sur les enjeux de la coopération internationale et de sa mise en oeuvre;
- échange d'expériences sur certaines thématiques liées au développement;
- participation et appui à l'organisation de conférences ou autres événements médiatiques initiés par les cantons et les communes;
- soutien aux fédérations cantonales de coopération qui sont, dans les cantons latins, des acteurs importants de la coopération internationale;
- conseil en matière d'évaluation et de capitalisation d'expériences;
- contribution à des actions de développement des collectivités locales dans la mesure où ces dernières s'insèrent dans les stratégies de coopération de la DDC et apportent une plus-value au programme de coopération. L'attribution d'une contribution est le résultat d'une négociation entre les diverses parties concernées.

Le recours à l'expertise des cantons et des communes dans des thématiques précises s'inscrit dans le processus habituel d'engagement du personnel ou d'attribution de mandats.

6. Coordination au sein de la DDC

La Section Politique de développement et la Section ONG assument conjointement le rôle d'interlocuteur des collectivités locales. La Section Politique de développement participe au dialogue politique mené tant au plan national qu'international dans le but de lutter durablement contre la pauvreté. Elle est en charge des relations avec les trois niveaux politiques suisses. La Section ONG est qualifiée pour tout ce qui a trait à l'engagement opérationnel et à la collaboration avec les ONG et les fédérations cantonales.

Compétente en matière d'information et de sensibilisation, la Division médias et communication est associée aux discussions et activités liées à ce domaine.

A mentionner que lorsqu'une unité d'organisation de la DDC finance une action de développement d'un canton ou d'une commune, l'unité concernée est le partenaire direct de la collectivité locale.

Annexe

1. Cadre juridique

Les affaires étrangères et partant la coopération internationale sont avant tout une mission de la Confédération. La Constitution fédérale prévoit que "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"¹⁶.

Cependant, dans la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976, il est mentionné que "le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et des institutions publiques à des activités qui relèvent de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales et soutenir leurs initiatives"¹⁷. De manière cohérente avec la Constitution fédérale, nombreuses sont les Constitutions ou lois cantonales qui prévoient que les cantons et les communes s'engagent concrètement dans des activités de coopération internationale. L'autonomie communale est réglée par le droit cantonal.

De l'enquête statistique menée en 2003 dans tous les cantons et dans toutes les communes suisses et de recherches complémentaires, il ressort que cinq cantons ont des dispositions en matière de coopération internationale au développement dans leur législation primaire (constitution ou loi) et quatre cantons dans leur législation secondaire (arrêté du Grand Conseil ou règlement cantonal). Il s'agit de:

- **Vaud: Constitution cantonale** (art. 71) (14 avril 2003)
"L'Etat et les communes collaborent, avec les autres pouvoirs publics, les organisations et les entreprises concernées, à l'aide humanitaire, à la coopération au développement et à la promotion d'un commerce équitable. Ils s'engagent pour le respect des droits de la personne humaine et pour une politique de paix".
- **Jura: Constitution cantonale** (art. 53) (20 mars 1977)
"L'Etat encourage l'aide humanitaire et coopère au développement des peuples défavorisés".
- **Berne: Constitution cantonale** (art. 54) (6 juin 1993)
"Il (Le canton) contribue à l'amélioration de la situation économique, sociale et écologique qui règne dans des pays défavorisés et soutient l'aide humanitaire aux populations dans le besoin. Dans cette activité, il encourage le respect des droits de l'homme".
- **Saint-Gall: Constitution cantonale** (art. 23) (10 juin 2001)
"Der Staat setzt sich zum Ziel, in Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und dem Ausland insbesondere: a. Aufgaben gemeinsam zu lösen; b. das gegenseitige Verständnis der Bevölkerungen auf- und auszubauen sowie einen Beitrag zur Bewahrung des Friedens zu leisten. Er tritt dafür ein, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone wahrt".
- **Fribourg: Constitution cantonale** (art. 70) (16 mai 2004)
"L'Etat encourage l'aide humanitaire, la coopération au développement et le commerce équitable. Il favorise les échanges entre les peuples".
- **Genève: loi 8480 sur le financement de la solidarité internationale** (1^{er} juillet 2002)
Selon cette loi, l'Etat de Genève s'engage à consacrer 0,7% de son budget de fonctionnement pour soutenir en particulier des projets de coopération au développement, de promotion de la paix, de défense des droits sociaux et de la personne. Pour atteindre cet objectif à l'horizon 2005, le Conseil d'Etat fixe chaque année, en pourcentage, le montant total consacré à la solidarité internationale.
- **Tessin: Regolamento concernente la cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionale** (15 janvier 2002)
Sont mentionnés, dans ce règlement, la coopération au développement, l'aide humanitaire ainsi que des actions dans le domaine de la promotion des droits de l'homme.
- **Zug: Kantonsratbeschluss betreffend sofortige Hilfeleistungen bei Katastrophen und Kriege** (25. April 2002, Inkrafttreten am 6. Juli 2002)
"Der Regierungsrat wird ermächtigt, für sofortige Hilfeleistungen bei Katastrophen im In- und Ausland sowie bei Kriegen Beiträge für humanitäre Hilfe zulasten der laufenden Rechnung auszurichten. Pro Ereignis darf die Beitragsleistung höchstens Fr. 500'000 betragen."

¹⁶ RS 101, art. 54

¹⁷ RS 974.0, art. 12

- Depuis 27 ans, le **canton de Bâle-Ville** dispose d'un crédit-cadre d'une durée de cinq ans pour financer sa participation à la solidarité sur le plan national et international. Environ 90% des fonds sont investis dans des actions de développement dans les pays du Sud et de l'Est et 10% dans des projets en Suisse.
Le dernier crédit-cadre, d'un montant de 1,5 million de francs a été accepté le 19 novembre 2003 par le Grand conseil du canton de Bâle-Ville (Grossratsbeschluss betreffend Gewährung eines Staatsbeitrages für die Weiterführung der Entwicklungszusammenarbeit im In- und Ausland für die Jahre 2004-2008 vom 19. November 2003).
- Dans le cadre de son plan d'action pour la protection de l'air, le canton de **Lucerne** a décidé en juin 2000 de soutenir des projets internationaux en relation avec les changements climatiques.

Selon l'enquête statistique que la DDC mène pour connaître l'aide au développement des cantons et des communes, il y a 161 communes qui ont des bases légales dans le domaine de la coopération internationale au développement. Voici quelques exemples, à titre d'illustration:

- **Gemeindeordnung der Stadt Bern** (art 19) (3. Dezember 1998, Stand: 8. Oktober 2002):
Hilfe im Inland und im Ausland
1 Die Stadt trägt zur Linderung von Notlagen bei.
2 Sie fördert und unterstützt Projekte der Entwicklungszusammenarbeit.
- **Gemeinderatsbeschluss der Stadt Zürich** (27 octobre 1971, entrée en vigueur 5 mars 1972):
1 Die Stadt Zürich gewährt im Rahmen von Artikel 2 Unterstützungsleistungen zugunsten von Aufbauwerken im In- und Ausland, die zur sinnvollen Entwicklung eines Gebietes beitragen und die Lebensbedingungen der ansässigen Bevölkerung auf die Dauer verbessern.
- **Frauenfeld**, (8. Januar 1992): Die Auslandhilfe entspricht 2 Promillen des Ertrags aus den direkten Steuern. Massgebend ist jeweils der letzte Rechnungsabschluss.
- **Yverdon-les-Bains**: Suite à la motion d'un conseiller communal, la ville d'Yverdon consacre, depuis 1980, au moins 1 franc par habitant à l'aide aux collectivités moins favorisées, dans les pays du Sud et de l'Est.
- **Ville de Neuchâtel**, arrêté concernant l'inscription au budget d'un montant en faveur de l'aide technique aux pays du tiers monde du 15 août 1994.
Article premier: Le montant inscrit au budget en faveur de l'aide technique aux pays du tiers monde représente 1% du produit de la vente d'eau, selon les chiffres du dernier rapport de gestion, mais au minimum 60'000 francs.

2. Cadre politique

La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 régit la collaboration de la Confédération avec les collectivités locales. Dans sa stratégie 2010, la DDC ne mentionne pas explicitement les cantons et les communes comme partenaires. Il y est toutefois fait référence de manière indirecte en vue d'une mobilisation accrue de ressources financières pour l'aide publique au développement. Le message sur la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement 2004-2007 (Message Sud) rappelle que les efforts de développement des cantons et des communes se font indépendamment des contributions de la Confédération. Les cantons et les communes définissant leur engagement sur la base de leurs propres représentations et de leurs propres buts. Le Message Sud souligne que les collectivités locales montrent ainsi leur solidarité avec les pays en développement et leur contribution pour la résolution de problèmes globaux à l'échelle locale.

Editeur:

Direction du développement et de la coopération (DDC)
du Département fédéral des affaires étrangères

Copyright:

DDC, novembre 2006

Auteurs:

Antonella Simonetti (concept et rédaction), Martin Fässler,
Konrad Specker, Beata Godenzi, Catherine Graf

Photo de couverture:

DDC/Oswald Iten

Langues:

Cette brochure existe également en allemand

Commandes et informations:

DDC / Section Politique de développement
Freiburgstrasse 130
3003 Berne
T 031 322 35 75 / F 031 324 16 92
www.deza.admin.ch