



16.022

**Internationale Zusammenarbeit
2017–2020. Weiterführung****Coopération internationale
2017–2020. Continuation***Differenzen – Divergences*

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 02.06.16 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.09.16 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 26.09.16 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)
NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 30.09.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 30.09.16 (SCHLUSSABSTIMMUNG - VOTE FINAL)

Präsidentin (Markwalder Christa, Präsidentin): Bei allen verbliebenen Differenzen beantragt die Aussenpolitische Kommission unseres Rates, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

Friedl Claudia (S, SG), für die Kommission: Am 15. September hat der Ständerat die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 als Zweitrat beraten. Er hat wie bereits unser Rat anerkannt, dass der internationalen Zusammenarbeit eine wichtige Aufgabe zukommt und diese neben der Armutsbekämpfung, der Entwicklungszusammenarbeit, der humanitären Hilfe und der Förderung von Frieden und menschlicher Sicherheit künftig auch durch den Klimawandel gefordert sein wird. Er begrüsst es deshalb, dass die Entwicklungsziele der Agenda 2030 darin einfließen.

Wie schon im Nationalrat gaben der Finanzrahmen, die Berichterstattung über den Fortgang der Projekte und die Verknüpfung von internationaler Zusammenarbeit mit der Migrationspolitik zu reden. Im Grundsatz folgte der Ständerat den Beschlüssen unseres Rates, brachte aber dennoch zwei Präzisierungen und eine Neuerung an, die ich im Weiteren erläutern werde. Ich kann aber vorausschicken, dass Ihre Aussenpolitische Kommission alle drei Änderungen des Ständerates ohne Gegenstimme akzeptiert hat und somit keine materiellen Differenzen zum Ständerat bestehen.

Der Ständerat nahm den Beschluss aus unserem Rat auf, die regelmässige, kritische Evaluation und Berichterstattung über die Zielerreichung und die Wirksamkeit der ergriffenen Massnahmen im Gesetz zu verankern, und präziserte diese mit dem ausdrücklichen Auftrag, dazu externe Evaluatoren beizuziehen und anerkannte Messmethoden anzuwenden.

AB 2016 N 1601 / BO 2016 N 1601

Diese Änderung betrifft den Bundesbeschluss 1, den Deza-Südkredit; den Bundesbeschluss 2, den Seco-Südkredit; den Bundesbeschluss 3 über den Deza/Seco-Ostkredit; sowie den Bundesbeschluss 5, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas.

Die zweite Änderung bzw. Präzisierung nahm der Ständerat beim von unserem Rat eingebrachten Absatz über eine allfällige Verknüpfung der internationalen Zusammenarbeit und der Migrationspolitik vor. Er präziserte, dass eine strategische Verknüpfung der internationalen Zusammenarbeit mit der Migrationspolitik gemacht werden soll, wo dies im Interesse der Schweiz ist. Er erweiterte den Beschluss unseres Rates mit dem Zusatz: "Der Abschluss von Abkommen und Partnerschaften im Migrationsbereich wird vorangetrieben." Zudem schlägt der Ständerat vor, dieses Vorgehen nicht nur im Bundesbeschluss 1 über den Südkredit der Deza, sondern auch im Bundesbeschluss 4 über die Finanzierung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit einzufügen.

Ein neuer Beschluss des Ständerates, der in unserem Rat noch nicht diskutiert worden ist, betrifft Vorlage 5, das Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Hier geht es um eine technische Anpassung, und zwar um die Möglichkeit für den Bund, zur Erfüllung der Ziele in der internationalen Zusammenarbeit juristische Personen zu gründen oder sich an solchen zu beteiligen. Das ist relevant in Bezug auf die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor. Das muss in Artikel 11 des Bundesgesetzes vom 19. März 1976





über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ergänzt werden. Damit wird eine Regelung, die es heute bereits gibt, aber zeitlich befristet ist, wieder ordentlich ins Gesetz aufgenommen. Im Ständerat wurde dieser Zusatz diskussionslos gutgeheissen.

Die Aussenpolitische Kommission hat alle Beschlüsse des Ständerates einstimmig verabschiedet, einzig beim Bundesbeschluss 4 über die Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit gab es bei der Bestimmung über die strategische Verknüpfung der internationalen Zusammenarbeit und der Migrationspolitik 2 Enthaltungen.

Somit haben wir heute über keine Differenzen mehr zu befinden. Ich bitte Sie, die Vorlage in der Schlussabstimmung zu unterstützen.

Riklin Kathy (C, ZH): Frau Friedl, besten Dank. Wir haben uns in diesem Saal ja über die Höhe der Entwicklungshilfe gestritten. Können Sie bestätigen, dass der Antrag aus der CVP-Fraktion für den höheren Beitrag jetzt auch beim Ständerat unbestritten war und damit definitiv beschlossen wird?

Friedl Claudia (S, SG), für die Kommission: Der Ständerat folgt dem Antrag des Bundesrates und dieses Rates, also des Nationalrates, und bleibt bei 0,48 Prozent – das ist so.

Wehrli Laurent (RL, VD), pour la commission: Le Conseil des Etats s'est prononcé favorablement le 15 septembre dernier sur le projet du Conseil fédéral portant sur la Coopération internationale 2017–2020, que notre conseil avait adopté le 2 juin 2016.

Dans ce cadre, le Conseil des Etats a retenu cependant trois compléments qui font l'objet des divergences sur lesquelles nous sommes appelés à nous prononcer aujourd'hui.

La première concerne une précision sur les modalités d'exécution des comptes rendus concernant "la réalisation des objectifs ainsi que l'efficacité des mesures prises". Le Conseil des Etats a adopté l'amendement suivant: "Le compte rendu est réalisé avec le concours d'évaluateurs externes, au moyen de méthodes de mesure reconnues et mentionne aussi les objectifs manqués ainsi que les mesures à prendre pour améliorer la situation."

Votre Commission de politique extérieure a pris connaissance du fait que le Conseil fédéral et le département se ralliaient à ce complément. Certains de ses membres ont néanmoins demandé quelles seraient les conséquences politiques et financières de telles expertises externes. Il a été répondu que, aujourd'hui déjà, plusieurs de ces comptes rendus sont élaborés avec des concours externes.

Réunie le 19 septembre dernier, votre commission vous recommande, à l'unanimité, de soutenir la version décidée par le Conseil des Etats aux dispositions suivantes:

- article 1 alinéa 5 de l'arrêté fédéral concernant la continuation du financement de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement;
- article 1 alinéa 3 de l'arrêté fédéral concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale;
- article 1 alinéa 3 de l'arrêté fédéral concernant la continuation du financement de la coopération à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est;
- article 17 alinéa 3 de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

La deuxième divergence vise à modifier, ou plutôt à mieux préciser, le lien entre les programmes de coopération au développement et la politique migratoire. La formule retenue par le Conseil des Etats est: "Il convient de lier stratégiquement la coopération internationale et la politique migratoire lorsqu'il en va des intérêts de la Suisse, 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."

Par 20 voix contre 0 et 2 abstentions, votre commission vous recommande de soutenir la version du Conseil des Etats à l'article 1a de l'arrêté fédéral concernant la continuation du financement de la coopération technique ainsi qu'à l'article 1a de l'arrêté fédéral concernant la continuation du financement des mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine.

Enfin, la troisième divergence concerne les articles 19 et 20 de la loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Il s'agit d'une modification technique, dépassant la compétence de la Commission de rédaction. A l'article 19, il convient en effet de renouveler la base légale actuelle, qui arrive à échéance en 2017. Cela concerne la possibilité pour le Conseil fédéral de constituer des personnes morales ou d'associer la Confédération à des personnes morales, ce qui est important pour la réalisation de partenariats publics-privés. Il s'agit aussi de mettre en conformité cette loi avec celle sur le traitement des données. A l'article 20, il s'agit de donner une validité indéterminée à ces dispositions uniquement.



A l'unanimité, la commission vous recommande de soutenir cette double proposition de modification de la loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Burkhalter Didier, conseiller fédéral: Nous sommes donc, vous l'aurez compris, à la dernière étape, on peut presque dire au sprint final, parce qu'il n'y a plus énormément de points à discuter. Il s'agit du sprint final dans ce dossier qui nous a occupés durant de longs mois, dans les deux conseils, s'agissant des crédits-cadres de la coopération internationale entre 2017 et 2020.

Votre commission, vous l'avez entendu aussi, propose d'accepter les compléments adoptés par le Conseil des Etats. En fait, sur le fond, il y en a trois, même si on retrouve les mêmes compléments à plusieurs endroits dans les arrêtés fédéraux.

D'abord, j'aimerais remercier le Parlement, au nom du Conseil fédéral, d'accepter ainsi l'ensemble des crédits-cadres. J'aimerais aussi vous remercier de la rapidité avec laquelle le dossier a été traité puisque nous avons vraiment maintenant la possibilité de planifier l'engagement de la Suisse durant ces prochaines années pour réduire la pauvreté, pour donner de meilleures perspectives et aussi pour mettre en oeuvre les mesures en faveur de la paix dans un monde particulièrement complexe. J'aimerais aussi rappeler que les dépenses allouées à la coopération internationale constituent environ 3 à 4 pour cent des dépenses de la Confédération. En même temps, c'est un domaine dans lequel les efforts actuels d'économies se taillent la part du lion.

AB 2016 N 1602 / BO 2016 N 1602

Cela a été décidé ainsi par le Conseil fédéral, notamment dans le programme de stabilisation, puisque les économies dans les crédits alloués à la coopération internationale ne représentent pas 3 à 4 pour cent du total des économies du programme de stabilisation, mais beaucoup plus, 7 ou 8 fois plus.

Par conséquent, il y a clairement une volonté de dire qu'on stabilise maintenant les dépenses du domaine de la coopération internationale dans la planification financière. Pour autant, il est important qu'il y ait cette possibilité de planifier les engagements et qu'il y ait cette cohérence entre les engagements et les paiements, donc que l'on soutienne les propositions du Conseil fédéral également, lorsqu'elles sont présentées pour les crédits budgétaires et les programmes de stabilisation.

Je passe rapidement en revue les trois modifications apportées par le Conseil des Etats, qui sont soutenues par le Conseil fédéral.

La première concerne en effet la question des évaluations. J'aimerais relever que l'on confirme les intentions dans les arrêtés fédéraux, puisque le projet lui-même est basé sur des évaluations et sur les leçons qui ont été tirées des périodes précédentes.

Le système d'évaluation est basé sur toute une série d'éléments: les rapports annuels; les examens à mi-parcours; l'examen par les pairs de l'OCDE; les rapports d'efficacité du SECO et de la DDC; des évaluations indépendantes sur de grandes questions spécifiques, comme la santé ou le climat – les deux dernières ont porté sur ces thèmes; les évaluations de projets par les rapports externes – il y en a au moins 120 par année à la DDC et ils sont de l'ordre de 25 par année au SECO.

Nous poursuivrons ce travail et renforcerons la culture d'amélioration dans les domaines où des erreurs sont commises. Toutefois, nous sommes aussi d'avis qu'il est bon que la Suisse soit fière et consciente des projets qui fonctionnent et qu'elle ne fasse pas que s'apitoyer sur les quelques projets qui ne fonctionnent pas très bien.

La deuxième modification concerne la conditionnalité stratégique entre la coopération internationale et la politique de migration. Ce qui a été intégré dans certains des arrêtés fédéraux confirme la volonté d'intensifier ce qui se fait actuellement.

Le Conseil fédéral est favorable à la version du Conseil des Etats pour plusieurs raisons: il s'agit d'intervenir de manière différenciée dans les domaines où cela est réellement dans l'intérêt stratégique de la Suisse; il s'agit de le faire en se basant sur le dialogue et sur la coopération, qui sont fondamentaux en Suisse; il s'agit d'éviter l'autogoal de la conditionnalité stricte, qui risquerait parfois de stopper les collaborations pragmatiques que l'on a avec certains Etats, notamment en ce qui concerne le retour, si on exagérait en matière de conditionnalité; il s'agit de mettre la priorité sur l'action contre les causes profondes des crises, des conflits et donc des migrations forcées. C'est que l'on appelle la prévention, qui est l'un des grands piliers – avec la résilience et la protection – de la politique migratoire internationale de notre pays.

Concrètement, nous allons faire le lien stratégique, en matière de conditionnalité, entre la coopération internationale et la migration, par des accords et des partenariats migratoires. Par exemple, une des priorités que nous avons est un accord avec le Sri Lanka. Nous allons mettre l'accent sur les contextes fragiles: nous augmentons la proportion de moyens en Afrique et au Moyen-Orient, cela évidemment sous réserve que les



crédits de paiement soient également accordés. Nous créons des perspectives de développement dans des pays d'origine et de premier accueil des réfugiés, notamment par la création d'emplois et par l'intensification prévue des crédits-cadres dans le domaine de la formation professionnelle et de l'éducation.

La troisième modification concerne en effet la technique législative. La loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est est limitée dans le temps. Dans cette loi, il y a deux modifications relatives à la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales qui, elle, ne doit pas être limitée dans le temps, d'où les modifications prévues. Ce sont, je le répète, uniquement des modifications relatives à la technique législative.

Nous vous remercions de vous rallier à ce projet afin de mettre un terme à ce débat et de pouvoir passer à la phase de concrétisation des engagements.

1. Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der technischen Zusammenarbeit und der Finanzhilfe zugunsten von Entwicklungsländern sowie über die Weiterführung der Finanzierung der internationalen humanitären Hilfe der Eidgenossenschaft in den Jahren 2017–2020

1. Arrêté fédéral concernant la continuation du financement de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement ainsi que du financement de l'aide humanitaire internationale de la Confédération pour les années 2017–2020

Art. 1 Abs. 5; Art. 1a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1 al. 5; art. 1a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

2. Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit in den Jahren 2017–2020

2. Arrêté fédéral concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement pour les années 2017–2020

Art. 1 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1 al. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

3. Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung der Transitionszusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas in den Jahren 2017–2020

3. Arrêté fédéral concernant la continuation du financement de la coopération à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est pour les années 2017–2020

Art. 1 Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1 al. 3



Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

4. Bundesbeschluss über die Weiterführung der Finanzierung von Massnahmen zur Förderung des Friedens und der menschlichen Sicherheit in den Jahren 2017–2020

AB 2016 N 1603 / BO 2016 N 1603

4. Arrêté fédéral concernant la continuation du financement de mesures de promotion de la paix et de la sécurité humaine pour les années 2017–2020

Art. 1a

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 1a

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

5. Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas

5. Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

Art. 17 Abs. 3; 19; 20 Abs. 3, 4

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 17 al. 3; 19; 20 al. 3, 4

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Präsidentin (Markwalder Christa, Präsidentin): Die Vorlage ist somit vollständig bereinigt worden und damit bereit für die Schlussabstimmung.