

Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 8 décembre 2006

Table des matières

Abréviations	2685
1 Introduction: coopération internationale et mandat de la DDC	2686
2 Situation initiale et démarche	2687
3 Conduite politique des activités de la DDC	2689
3.1 Bases légales	2689
3.2 Prescriptions relevant du Conseil fédéral	2691
3.3 Conduite au sein du DFAE	2693
4 Architecture stratégique de la DDC	2694
4.1 Efficacité de la Stratégie 2010	2694
4.2 Efficience, cohérence et utilité des stratégies de coopération	2695
4.3 Simplification de l'architecture stratégique	2697
5 Ventilation géographique et thématique des activités de la DDC	2699
6 Répartition des compétences et coordination des acteurs	2707
6.1 Coordination interdépartementale	2707
6.2 Coordination DDC/SECO	2708
6.3 Commissions extraparlimentaires	2710
7 Transparence et lisibilité des activités de la DDC	2710
7.1 Renforcement de la gestion par objectifs	2710
7.2 Transparence sur les postes de dépenses importants	2711
7.3 Optimisation de la banque de données SAP	2713
7.4 Introduction d'un contrôle systématique des effets	2714
8 Conclusion et recommandations	2714
Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC	
Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats	2721

Abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
al.	alinéa
art.	article
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
ch.	chiffre
CIDCI	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE-E	Commission de politique extérieure du Conseil des Etats
Cst.	Constitution fédérale
DDC	Direction du développement et de la coopération
DDPS	Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DP IV	Direction politique IV du DFAE
FF	Feuille fédérale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non-gouvernementale
p. ex.	par exemple
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SAP	<i>Systems, Applications and Products in Data Processing</i>
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

Rapport

1 Introduction: coopération internationale et mandat de la DDC

La Direction du développement et de la coopération (DDC) est l'acteur principal de l'aide publique au développement de la Suisse. Elle dispose d'un budget annuel de 1,3 milliard de francs (2005), soit près de 66 % du budget du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et un peu plus de 85 % du budget total de la coopération au développement. Elle compte 643 agents, dont 467 travaillent au siège à Berne et 176 dans les bureaux de coopération à l'étranger. A cela s'ajoutent 1150 agents recrutés localement¹.

La DDC déploie des activités dans trois domaines de la coopération internationale:

- La coopération au développement (bilatérale et multilatérale)
- La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est
- L'aide humanitaire

La DDC mène elle-même des projets par le biais de ses bureaux de coopération sur le terrain, mais elle soutient également des programmes d'organisations multilatérales et finance des programmes d'organisations non gouvernementales. En 2004, la DDC était ainsi engagée dans environ un millier de projets.

Alors que l'aide humanitaire relève de la compétence exclusive de la DDC, la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est sont mises en œuvre conjointement par la DDC et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Nettement inférieures à celles de la DDC, les ressources du SECO (260 millions de francs par an, 55 postes) sont affectées exclusivement à la coopération économique au développement (financement d'infrastructures, promotion commerciale, promotion d'investissements et soutien macroéconomique). Le SECO se donne pour but d'améliorer les conditions de vie des populations défavorisées par une croissance économique des pays concernés et par leur intégration dans l'économie mondiale.

En simplifiant quelque peu, on peut dire que chaque domaine d'intervention de la DDC (coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est et aide humanitaire) est financé par un crédit-cadre distinct (voir tableau 1). Les crédits-cadre sont alloués par le Parlement; ils autorisent le Conseil fédéral à engager des dépenses opérationnelles jusqu'à concurrence du crédit voté, en général pour une période minimale de quatre ans. Le financement par crédit-cadre rend possible une programmation pluriannuelle de l'aide, ce qui garantit le financement de projets à moyen terme et assure la prévisibilité de l'aide aux pays et aux organisations bénéficiaires.

Outre la DDC et le SECO, d'autres services accomplissent des prestations relevant de la coopération internationale. La division politique IV du DFAE est ainsi chargée de la promotion civile de la paix et des droits de l'homme; l'Administration fédérale des finances est compétente pour les relations avec le Fonds monétaire international; l'Office fédéral de l'environnement gère les contributions au «Global Environment

¹ Voir OCDE, «Suisse. Examen du Comité d'aide au développement par les pairs», 2005, p. 71.

Facility», l'Office fédéral de la santé publique celles à l'Organisation mondiale de la santé. Les mesures de réduction de la dette sont traitées, selon les cas, par le Département fédéral de l'économie (DFE), le Département fédéral des finances (DFF) ou le DFAE. D'autres offices (p. ex. Office fédéral des migrations, Office fédéral de la culture, Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche) jouent aussi, dans leur domaine, un rôle dans la coopération internationale. Au total, l'aide publique au développement de la Suisse s'élevait en 2005 à 2,2 milliards de francs.

Tableau 1

Crédits-cadre principaux de la coopération internationale (état: 2006)²

<i>Coopération au développement</i>	Crédit-cadre pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement	4,2 milliards de francs pour la période 2004 à 2007, soit environ 1,5 milliard de francs par an	DDC
	Crédit-cadre pour les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement	970 millions de francs pour la période 2003 à 2008, soit environ 194 millions de francs par an	SECO
<i>Coopération avec l'Europe de l'Est</i>	Crédit-cadre pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est	400 millions de francs pour la période 2005 à 2006, soit environ 200 millions de francs par an	DDC et SECO
<i>Aide humanitaire</i>	Crédit-cadre pour l'aide humanitaire	1,5 milliard de francs pour la période 2002 à 2006, soit environ 375 millions de francs par an	DDC

2 Situation initiale et démarche

De manière générale, la Suisse bénéficie d'une large reconnaissance en ce qui concerne la qualité technique de ses activités en matière de coopération au développement, ses standards d'intégration élevés et son professionnalisme. C'est notamment ce qu'a souligné l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) dans une étude publiée en 2005³. La DDC, en particulier, serait très bien perçue par la population et les pays bénéficiaires, et ses projets se caractériseraient par un degré élevé de qualité et de professionnalisme.

De nombreuses voix se sont toutefois élevées, ces dernières années, pour critiquer l'étendue thématique et géographique des activités de la DDC ainsi que le manque d'orientation stratégique de celles-ci. En outre, il est souvent dit que les activités de la DDC ne correspondent pas toujours aux objectifs et aux priorités fixés par le Conseil fédéral et le Parlement et que la DDC jouit d'une grande marge de manœuvre qui influencerait négativement sur la transparence, le contrôle et la cohérence des

² Pour être exhaustif, il faudrait notamment citer les crédits-cadre pour la participation de la Suisse à l'augmentation du capital des banques régionales de développement, ainsi que les crédits-cadre concernant la promotion civile de la paix.

³ Voir note de bas de page 1.

activités de coopération au développement. Les flux financiers de la DDC seraient opaques et ne reposeraient pas sur une vision stratégique transparente.

Au vu de ces critiques, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé de charger le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de mener une évaluation de *la cohérence et de la conduite stratégique des activités de la DDC*. La question des flux financiers de la DDC, quant à elle, devait faire l'objet d'une évaluation du Contrôle fédéral des finances. Conformément au mandat de la CdG-E, le CPA a examiné, d'une part, si les stratégies, les programmes et les projets de la DDC étaient conformes aux objectifs de la politique suisse de coopération au développement et aux bases légales. Il s'agissait aussi de vérifier si les programmes et les projets présentaient, entre eux, une cohérence thématique. Le CPA a analysé, d'autre part, la pertinence des processus de prise de décision en matière de coopération au développement, ainsi que le rôle et les compétences des différents acteurs dans ces processus.

Relevons que l'étude du CPA s'est concentrée sur la coopération bilatérale et n'a analysé qu'en marge les questions liées à la coopération multilatérale. Le CPA n'a pas non plus examiné en détail les relations qui lient la DDC avec les organisations non-gouvernementales qu'elle mandate. Si ces sujets ont dû être laissés en marge du présent examen, la CdG-E est d'avis qu'ils mériteraient, ultérieurement, un examen particulier.

Le présent rapport se base sur l'évaluation du CPA, qui est publiée en annexe, ainsi que sur l'examen de l'OCDE susmentionné. La CdG-E s'est également entretenue des résultats de ces études avec les personnes suivantes (par ordre chronologique, fonction à la date de l'entretien):

- Mme la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey, cheffe du DFAE
- M. Walter Fust, directeur de la DDC
- M. le conseiller fédéral Joseph Deiss, chef du DFE
- M. Oscar Knapp, délégué pour les contrats commerciaux, chef du domaine des prestations «coopération économique au développement» du SECO.

Enfin, la CdG-E a pris connaissance des procès-verbaux des séances de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) consacrées à la mise en œuvre des recommandations de l'OCDE, ainsi que de divers documents de l'administration.

Le 13 octobre 2006, la sous-commission DFAE/DDPS a consigné ses constats dans un projet de rapport. Ce projet a été transmis aux cheffes du DFAE et du DFE en leur priant d'examiner s'il contenait des erreurs formelles ou matérielles qui devaient être corrigées et si des intérêts dignes de protection s'opposaient à une publication. Par lettre du 7 novembre 2006, la cheffe du DFE a informé la sous-commission qu'elle n'avait pas de remarques à apporter. La cheffe du DFAE a fait part de ses observations par courrier du 15 novembre 2006; la commission en a partiellement tenu compte. La CdG-E a examiné le présent rapport les 17 novembre et 8 décembre 2006 et en a approuvé à l'unanimité les conclusions et les recommandations. Le rapport a été transmis au Conseil fédéral pour avis et à la CPE-E pour information.

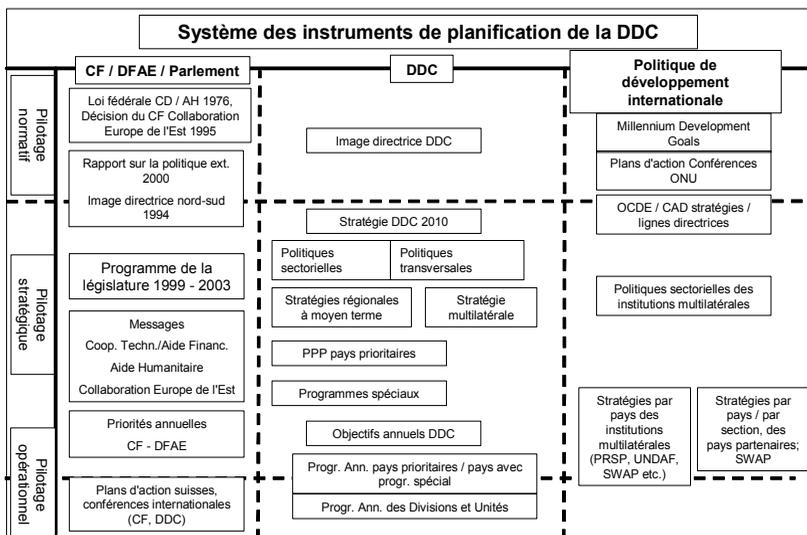
3

Conduite politique des activités de la DDC

Le graphique 1 présente, schématiquement, les acteurs et les directives qui jouent un rôle dans la conduite des activités de la DDC. Il montre que les activités de la DDC sont régies non seulement par les prescriptions du Parlement, du Conseil fédéral et du DFAE, mais aussi par des directives internationales. Parmi celles-ci, il convient de citer les Objectifs du Millénaire pour le développement (ODM) définis en 2000 par l'Organisation des Nations Unies. La DDC a développé sa propre architecture stratégique, qui sert à sa conduite interne et fait l'objet du chapitre 4 du présent rapport.

Graphique 1

Instruments de pilotage de la DDC (source: DDC)



3.1

Bases légales

Les activités de la DDC et du SECO se fondent sur un *mandat constitutionnel*, selon lequel la Suisse contribue «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» (art. 54, al. 2, Cst.)⁴. Les objectifs et les priorités de ce mandat, ainsi que les tâches et la répartition des compétences des services de l'administration dans son accomplissement sont définis dans la *loi sur la coopération au développement et*

⁴ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (Cst.; RS 101).

*l'aide humanitaire*⁵, dans *l'arrêté fédéral concernant la coopération avec l'Europe de l'Est*⁶, ainsi que dans diverses ordonnances topiques⁷.

Appréciation de la CdG-E

Outre une modification mineure portant sur le traitement de données personnelles au DFAE, la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales n'a pas subi de modifications depuis son adoption en 1976. Malgré le caractère visionnaire de certaines dispositions, ce texte n'est plus entièrement à jour. Il ne reflète pas toujours l'évolution des pratiques en matière de coopération au développement qui ont eu lieu ces trente dernières années. On peut relever à titre d'exemple que les priorités thématiques définies à l'art. 5, al. 2⁸ sont marquées par l'époque à laquelle elles ont été définies et ne correspondent que partiellement aux priorités actuelles de la Confédération. Autre exemple, l'aide budgétaire n'est pas citée parmi les formes de la coopération au développement énumérées à l'art. 6, al. 1, malgré son importance croissante.

Malgré ces lacunes, la loi constitue, à première vue, une base légale suffisante pour les activités de la DDC et du SECO, dans la mesure où celle-ci a un caractère normatif très général et compte de nombreuses clauses ouvertes ou potestatives. Les priorités thématiques énumérées à l'art. 5, al. 2 ne constituent ainsi pas une liste exhaustive et l'art. 1, al. 1, let. e rend possible l'adoption de toute autre forme de coopération au développement propre à atteindre les buts de celle-ci. Une telle ouverture au niveau de la loi est justifiée; elle tient compte de la nature dynamique de la coopération au développement. Les modalités de celle-ci peuvent être fixées dans les ordonnances du Conseil fédéral et débattues lors de l'octroi des crédits-cadre.

Nonobstant, une révision de la loi apparaît nécessaire afin que celle-ci reflète les principes, les modalités, les buts, les formes et les pratiques actuelles de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Pour la CdG-E, cette révision doit être faite dans les meilleurs délais utiles. L'examen du prochain crédit-cadre sur la coopération au développement pourrait, par exemple, être une occasion particulièrement indiquée de soumettre au Parlement un tel projet.

⁵ Loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0).

⁶ Arrêté fédéral du 24.3.1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1).

⁷ Ordonnance du 12.12.1977 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01); ordonnance du 6.5.1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11); ordonnance du 11.5.1988 concernant le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe (RS 172.211.31); ordonnance du 24.10.2001 sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (OACata; RS 974.03); ordonnance du 14.8.1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global (RS 172.018); ordonnance du 2.12.2005 sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire (OPers-PDHH; RS 172.220.111.9).

⁸ Développement rural, amélioration alimentaire, promotion de l'artisanat et de la petite industrie locale, création d'emplois, recherche et maintien d'un équilibre écologique et démographique.

3.2

Prescriptions relevant du Conseil fédéral

Deux autres documents définissent, sur le plan normatif, la mission de la DDC: il s'agit du Rapport sur la politique extérieure 2000⁹ et des Lignes directrices Nord-Sud (1994)¹⁰. Le *Rapport sur la politique extérieure 2000* articule la politique extérieure et de développement de la Suisse pour la décennie à venir autour de cinq objectifs principaux: promouvoir la coexistence pacifique des peuples, promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie, préserver les ressources naturelles, sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger et enfin, soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté.

Les *Lignes directrices Nord-Sud* ont été élaborées parallèlement au Rapport sur la politique extérieure 1993. Elles exposent les problèmes principaux d'une politique de développement dans les années 90 et établissent les principes directeurs que doit suivre la politique suisse de développement. Ce n'est pas seulement la coopération au développement qui est concernée, mais l'ensemble des relations de la Suisse avec les pays en développement et leur cohérence.

Par souci d'exhaustivité, il faudrait aussi citer la Stratégie 2002 pour le développement durable et le rapport sur la politique de sécurité du 7 juin 1999, qui apportent également une contribution normative à l'orientation de la coopération internationale.

Les *messages du Conseil fédéral* relatifs aux crédits-cadre, de nature stratégique, fournissent des indications plus concrètes sur la manière dont le Conseil fédéral entend atteindre les objectifs et priorités décrites dans les bases normatives. Le Conseil fédéral y présente et justifie, à l'adresse du Parlement, l'usage qu'il entend faire des crédits demandés. Il y rend également compte de l'utilisation du crédit-cadre précédent. Ces messages posent les bases conceptuelles des activités de la DDC et du SECO, fixent les régions d'intervention et définissent une vaste palette de thèmes et de secteurs dans lesquels ceux-ci doivent déployer leurs activités.

Actuellement, les activités de la DDC se basent sur les messages suivants:

- Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28 mai 2003 (ci-après: message sur la coopération au développement)¹¹;
- Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 14 novembre 2001 (ci-après: message sur l'aide humanitaire)¹²;
- Message sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI du 19 août 1998 (ci-après: message sur la coopération avec l'Europe de l'Est)¹³;

⁹ Rapport sur la politique extérieure 2000. Présence et coopération: la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration, du 15.11.2000, FF **2001** 237.

¹⁰ Lignes directrices Nord-Sud. Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90, du 7.3.1994, FF **1994** 1217.

¹¹ FF **2003** 4155.

¹² FF **2002** 2087.

¹³ FF **1998** 4381.

- Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III^e crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14 novembre 2001 (ci-après: message complémentaire sur la coopération avec l'Europe de l'Est)¹⁴.

Le message sur la coopération au développement constitue le texte le plus important en termes financiers; dès lors, c'est aussi le plus complet. Il définit notamment les pays et les régions d'intervention de la DDC ainsi que les priorités thématiques et les budgets pour chacun de ceux-ci. Bien qu'assez détaillé lui aussi, le message sur la coopération avec l'Europe de l'Est ne spécifie pas le montant budgétaire accordé aux divers pays. Le message sur l'aide humanitaire est le moins spécifique de tous, ce qui s'explique par la nature même de l'aide humanitaire, qui est très ponctuelle et liée à des situations particulières.

Appréciation de la CdG-E

Tant le rapport sur la politique extérieure que les lignes directrices Nord-Sud sont en cours de révision. La CdG-E juge cette actualisation importante: le dernier rapport sur la politique extérieure date de six ans déjà et les Lignes directrices Nord-Sud, qui se basent sur une analyse des problèmes dans les années 90, remontent à douze ans. Le Conseil fédéral annonçait ainsi déjà en 2002, dans sa stratégie pour le développement durable, qu'il entendait renouveler ses lignes directrices. Vu le caractère dynamique et complexe de la coopération internationale, *la commission estime que le Conseil fédéral doit veiller, à l'avenir, à débattre de sa politique extérieure et à renouveler ses instruments de conduite sur une base plus régulière.*

Dans cette perspective, la CdG-E soutient le postulat 06.3417 de la CPE-E, qui charge le Conseil fédéral d'étudier les avantages et les inconvénients que présenterait l'établissement à l'attention du Parlement d'un seul et unique rapport annuel qui couvrirait l'ensemble des activités de politique extérieure de la Suisse.

Pour la CdG-E, le Conseil fédéral doit profiter du renouvellement des Lignes directrices Nord-Sud pour soumettre l'ensemble de ses instruments de conduite de la coopération internationale à un examen critique. La commission demande notamment au Conseil fédéral d'élaborer une stratégie unique, qui se substitue aux stratégies particulières des offices de l'administration fédérale (voir ch. 4.1).

Le Conseil fédéral devrait également se pencher sur une manière de rendre le système des différents crédits-cadre de la coopération internationale plus lisible et transparent pour le Parlement. A l'heure actuelle, il est difficile de se faire une vue d'ensemble, dans la mesure où chaque message couvre une partie des activités de coopération internationale, qui sont mises en œuvre par des offices différents, à des périodes différentes et avec des exigences stratégiques différentes.

La commission encourage le Conseil fédéral à présenter le résultat de ses réflexions en même temps que le prochain message sur le crédit-cadre pour la coopération au développement. Cela permettra de susciter un débat d'ensemble sur l'orientation fondamentale à donner à la coopération internationale.

¹⁴ FF 2002 1773

3.3

Conduite au sein du DFAE

Au sein du DFAE, la direction et le contrôle de la DDC sont assumés par la cheffe du département, à qui la DDC est directement subordonnée. La cheffe du DFAE exerce cette tâche de conduite par le biais de réunions mensuelles avec la direction de la DDC et par le biais du *Conseil de direction* du DFAE, composé de la cheffe du DFAE, du secrétaire d'Etat, du secrétaire général et de représentants des différentes directions du département (parmi lesquelles la DDC). Ces réunions permettent de piloter la DDC sur des questions spécifiques et de coordonner la politique de développement avec les autres instruments de politique étrangère.

Lors d'un entretien avec la CdG-E, la cheffe du DFAE a souligné que le pilotage direct de la DDC est limité par divers facteurs qui ne relèvent pas de sa compétence propre. D'abord, les objectifs stratégiques de la DDC sont fixés dans le cadre des messages du Conseil fédéral relatifs aux crédits-cadre. Les activités de la DDC sont en outre déterminées par les discussions au niveau international et dans les pays partenaires. Enfin, les conventions d'objectifs adoptées par le Conseil fédéral, qui fixent pour quatre ans des objectifs sectoriels de politique étrangère, touchent aussi la politique de développement.

La cheffe du département exerce également un contrôle des activités de la DDC en approuvant les crédits de paiements des projets et programmes de la DDC compris entre 5 et 20 millions de francs. Jusqu'à 5 millions de francs, le crédit peut être approuvé par le directeur de la DDC; au-delà de 20 millions, le Conseil fédéral est compétent. Il ressort toutefois du rapport du CPA que la signature de la cheffe du département n'est souvent qu'une question de formalité et que le directeur de la DDC dispose, *de facto*, d'une autonomie financière à concurrence de 20 millions de francs.

L'évaluation du CPA montre en effet que les relations de la cheffe du DFAE avec la DDC sont empreintes d'une grande confiance et que la DDC jouit d'une assez grande marge de manœuvre en ce qui concerne le contenu et la forme de ses activités. D'après le CPA, seule cette liberté d'action permettrait à la DDC de réagir souplesment et rapidement aux événements internationaux, locaux ou de politique interne et de déployer ses activités de manière aussi efficace que ciblée. Si la DDC est considérée comme un office innovant et dynamique, cela serait notamment dû à cette marge de manœuvre.

Appréciation de la CdG-E

Pour la CdG-E, l'autonomie accordée à la DDC – particulièrement sur le plan financier – accroît l'importance d'une conduite et d'un contrôle efficaces de la part de la cheffe du département. L'ancien chef du DFE a ainsi souligné qu'il lui fallait parfois lutter au Conseil fédéral pour maintenir un participant supplémentaire dans une délégation qui représentait, en termes financiers, quelques milliers de francs, alors que le directeur de la DDC ou du SECO peuvent signer seuls des documents engageant des millions de francs.

La CdG-E ne remet pas en question cette autonomie financière, qu'elle juge nécessaire pour permettre à la DDC et au SECO d'agir avec efficacité et pour minimiser les processus bureaucratiques. Pour la commission, cette autonomie doit toutefois être contrebalancée par un degré de transparence élevé et par une conduite stratégique claire. Or, l'entretien avec la conseillère fédérale Micheline Calmy-Rey ainsi que l'évaluation du CPA semblent indiquer que la conduite de la cheffe du DFAE

consiste essentiellement à assurer la coordination entre les différents acteurs et à trancher des questions spécifiques de nature politique. Cette pratique paraît cependant manquer d'un caractère systématique et stratégique. Relevons par exemple que, parmi les huit objectifs du DFAE pour l'année 2006, seul un objectif concerne la DDC¹⁵. La Stratégie 2010 a d'ailleurs été adoptée par le directeur de la DDC, l'ancien chef du DFAE ayant seulement été consulté.

De l'avis de la CdG-E, la conduite de la DDC doit être basée sur un système d'objectifs de prestations et d'indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation (voir aussi ch. 7.1). De plus, ainsi que la cheffe du DFAE l'a elle-même suggéré, la CdG-E invite le Conseil fédéral à appliquer de manière rigoureuse l'instrument des conventions d'objectifs dans le cadre de la coopération internationale, de manière à assurer une meilleure intégration de ces questions dans la politique étrangère de la Suisse.

4 Architecture stratégique de la DDC

4.1 Efficacité de la Stratégie 2010

La DDC a mis au point pour sa conduite stratégique un système dense et très complexe de stratégies et de directives. Elle dispose de documents stratégiques pour presque chaque domaine d'intervention, thème, institution multilatérale ou secteur géographique. La *Stratégie 2010* constitue la stratégie centrale; elle est valable pour l'ensemble des domaines d'activité. Elle vient s'insérer entre l'Image directrice, de nature normative, et les diverses stratégies des sections et des domaines de prestations de la DDC. La Stratégie 2010 définit notamment les principes fondamentaux de la DDC (viabilité, perspective à long terme, efficacité, partenariat) ainsi que les quatre processus fondamentaux que la DDC doit promouvoir (l'appui à un développement autonome, le savoir, le dialogue international et la solidarité).

Un examen détaillé des processus ayant donné naissance à la Stratégie 2010 a montré que son élaboration a été planifiée avec le plus grand sérieux. La DDC dispose d'ailleurs de lignes directrices et de documents de planification internes pour la définition de ses stratégies et décisions en relation avec les projets.

La Stratégie 2010 a été définie de manière très centralisée dans le cadre d'une collaboration étroite entre un groupe de travail et la direction de la DDC. Le secrétariat général du DFAE, les bureaux de coopération, les collaborateurs de la DDC ainsi que deux ONG ont été invités à donner leur avis avant l'adoption de la stratégie. Tous les autres acteurs (Commission consultative, SECO, ONG, œuvres d'entraide) n'ont quant à eux été formellement informés qu'après l'adoption définitive de la Stratégie 2010 par la direction.

Selon le CPA, ce processus n'était que peu efficace. Non seulement l'élaboration du document a été très longue (plus de 22 mois, soit presque le double que prévu initialement), mais son utilité réelle pour les décisions stratégiques est estimée insuffisante. La stratégie pose les principes généraux de coopération internationale, mais elle ne fixe pas ni ne décrit avec précision le cadre thématique des activités de la DDC à moyen terme. Elle ne définit pas non plus de points forts géographiques; elle fait seulement état d'un «certain nombre de zones géographiques prioritaires».

¹⁵ Objectif 7 «renforcement de la coopération au développement».

D'autre part, bien que le processus ait été géré de manière centralisée par la direction de la DDC, il n'a pas été possible de trouver un consensus sur des indicateurs concrets susceptibles de servir de valeurs de référence pour l'orientation stratégique et les activités de la DDC.

De ce fait, si la Stratégie 2010 a acquis une grande importance au sein de la DDC et qu'elle est considérée comme un précieux instrument d'identification, elle ne représente pas un document stratégique dont on puisse faire un usage concret. *Pour que la Stratégie 2010 fournisse une contribution réelle au pilotage stratégique, il aurait fallu qu'elle définisse des objectifs, des priorités et des indicateurs plus précis pour la sélection concrète des projets.* A titre d'exemple, la Stratégie 2006 du SECO fixe des objectifs en termes de concentration géographique (26 pays de concentration, qui absorbent 80 % des dépenses et 90 % des ressources humaines engagées sur les opérations bilatérales).

4.2 Efficiency, coherence and utility of strategies of cooperation

La DDC élabore une *stratégie de coopération* pour chaque pays ou région prioritaire de la coopération au développement et pour chaque pays ou région de la coopération avec l'Europe de l'Est. Lorsque la DDC et le SECO interviennent conjointement dans un pays, ils élaborent ensemble la stratégie de coopération correspondante (p. ex. pour la Bosnie et Herzégovine). Les stratégies de coopération sont valables pour quatre à six ans et comprennent au maximum douze pages de texte principal. Elles doivent notamment régler les modalités de la collaboration avec le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS); chaque révision de la stratégie tend à une définition des priorités et une focalisation plus précises des objectifs principaux. En principe, trois thèmes prioritaires au maximum doivent être déterminés. Les stratégies de coopération sont ensuite concrétisées dans des programmes annuels.

Efficiency of the elaboration process

Après avoir analysé les processus ayant menés à l'élaboration de six stratégies de coopération (Inde, Bhoutan, Bosnie et Herzégovine, Moldavie, Angola, région des Grands Lacs), le CPA est arrivé à la conclusion que ces processus sont conformes aux directives édictées par la DDC, mais que leur efficacité pourrait être améliorée.

Le nombre important d'acteurs impliqués, en Suisse et localement, requiert d'importants efforts de coordination. Un échange régulier a notamment lieu entre les responsables de sections géographiques à Berne et les bureaux de coopération sur place. L'intégration de tous les partenaires ne fonctionne toutefois pas toujours très bien. Ainsi, alors que le SECO a été largement impliqué dans le processus de formulation de la stratégie pour le programme Bosnie et Herzégovine (stratégie commune DDC/SECO), ce ne fut pas le cas pour l'Inde, où le SECO était pourtant également présent (voir aussi ch. 6.2).

L'investissement en temps pour élaborer une stratégie varie considérablement d'un pays à l'autre (d'un an à peine pour la Bosnie et Herzégovine à trois ans pour le Bhoutan), mais il demeure toujours élevé. Certains estiment que ce processus présente une grande utilité, dans la mesure où il sert de phase d'apprentissage pour

toutes les parties concernées et leur permet de développer une vision commune de la question. D'autres, au contraire, jugent l'efficacité du processus d'élaboration plutôt faible, dans la mesure où, au final, le pilotage tient compte très largement des besoins des acteurs au niveau local. De plus, le contexte est susceptible d'évoluer très rapidement; autrement dit, il n'est pas toujours judicieux, ni efficient de consentir autant d'efforts pour formuler des analyses approfondies qui, le cas échéant, seront déjà caduques avant même leur mise en œuvre.

Décisions relatives aux projets

En principe, les programmes de coopération constituent les documents de référence pour l'ensemble des activités de la DDC dans le pays concerné et servent de lien entre l'orientation stratégique et la sélection concrète des projets.

Toutefois, l'utilité opérationnelle des programmes de coopération semble être limitée. Ils ne définissent que rarement des indicateurs et des critères de sélection concrets; souvent, ils définissent plusieurs domaines d'activité et ne donnent pas d'indication pour évaluer quel secteur ou thème est prioritaire par rapport à un autre. Ce manque de clarté a pour conséquence que les décisions relatives aux projets peuvent parfois sembler opaques à l'observateur extérieur. Au final, les décisions opérationnelles se basent essentiellement sur des considérations liées à l'efficacité sur le terrain, de telle sorte que les documents stratégiques perdent leur utilité concrète et ne jouent qu'un rôle de légitimation. L'OCDE note ainsi qu'il faudrait peut-être «s'interroger sur le bien-fondé, au plan opérationnel, des lignes directrices produites et vérifier si ces dernières proposent aux agents de terrain des orientations adaptées à leurs besoins spécifiques.»¹⁶

Il faut relever que, si le bureau de coordination sur le terrain dispose d'une marge de manœuvre relativement grande pour la première sélection des projets, il existe des instructions relativement détaillées à partir du moment où la proposition de projet est transmise à Berne. *Le problème réside donc moins dans le processus lui-même que dans le manque de critères concrets pour les décisions relatives aux projets ainsi que dans l'absence d'exigences précises quant aux contenus.*

Cohérence avec les prescriptions stratégiques et normatives supérieures

Les études de cas effectuées par le CPA ont montré que les stratégies de coopération, les projets concrets, la Stratégie 2010 de la DDC et les messages du Conseil fédéral sont, sur le fond, cohérents. Certains projets semblent être quelque peu en marge (p. ex. développement d'applications informatiques permettant de transcrire la langue nationale du Bhoutan par ordinateur), mais ces cas ne revêtent pas un caractère systématique.

En Inde, par exemple, le programme par pays se réfère explicitement à la Stratégie 2010 de la DDC. Bien que le programme par pays semble être largement piloté par le pays partenaire, il est évident que certaines exigences relatives au contenu ont dû être respectées. Les programmes annuels se fondent sur le programme par pays en s'y référant clairement. Les projets, quant à eux, reflètent les objectifs des programmes annuels (à l'exception de certains projets financés par le programme environnemental global).

¹⁶ Voir OCDE, p. 27 et 28.

Sur une note plus critique, force est de constater que les stratégies de coopération ne sont pas focalisées clairement sur certains thèmes et secteurs; elles sont formulées d'une manière si générale qu'il serait pour ainsi dire impossible de déceler des incohérences grossières par rapport aux exigences des messages ou de la Stratégie 2010.

Appréciation de la CdG-E

Pour la CdG-E, la DDC doit améliorer l'efficacité des processus de définition des stratégies de coopération. Les ressources investies doivent être mises en regard de la durée de validité des stratégies. En outre, les partenaires de la DDC, en particulier le SECO et la Direction politique du DFAE, doivent être impliqués formellement et plus tôt dans leur élaboration. L'utilité opérationnelle des stratégies de coopération doit aussi être améliorée. Elles doivent contenir des exigences concrètes par rapport aux thèmes et secteurs prioritaires, ainsi que des objectifs en termes de résultats.

Parmi les pays étudiés par le CPA, la Bosnie et Herzégovine semble remplir au mieux ces exigences. Trois concepts ont été élaborés pour les années 2004 à 2008. Ils concernent les domaines du social, du secteur privé et de la bonne gestion des affaires publiques, qui englobent chacun des thèmes détaillés. Les programmes annuels reprennent les thèmes spécifiés dans les concepts et les présentent de manière concrète. Des objectifs sont formulés pour chacun des thèmes pour l'année concernée. Suit une liste détaillée des activités planifiées dans le cadre des projets à proprement parler. Pour la Bosnie et Herzégovine, la stratégie semble avoir été traduite dans les faits de manière assez rigoureuse et à tous les niveaux, en raison peut-être du caractère relativement récent du programme. En effet, celui-ci a pu être structuré avec une grande précision, à l'inverse d'un programme comme l'Inde, qui a pris corps sur plusieurs dizaines d'années.

4.3 Simplification de l'architecture stratégique

La CdG-E a été frappée par la difficulté pour un observateur extérieur de se faire une vue d'ensemble des différents documents et directives stratégiques qui déterminent l'action de la DDC. Il suffit de remarquer que la DDC elle-même n'est pas (encore) en mesure de produire une liste complète de tous ces documents pour prendre conscience de la difficulté. Bien que le CPA n'ait pas pu effectuer une analyse complète des documents stratégiques de la DDC, il a pu mettre en évidence un foisonnement de documents qui ne sont pas toujours clairement hiérarchisés entre eux ou dont les contenus ne sont pas clairement circonscrits. Cela illustre l'évolution rapide de la coopération internationale, mais aussi la volonté de la DDC de coordonner, d'harmoniser et de légitimer ses activités.

Dans le cas de la Bosnie et Herzégovine, par exemple, on compte notamment la stratégie de politique extérieure de la Suisse pour l'Europe du Sud-Est; un concept DFAE/DP IV à moyen terme 2004 à 2006 pour les Balkans occidentaux; un concept 2000 à 2005 pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI; un concept régional de la DDC pour les Balkans 2002 à 2005 pour la coopération avec les pays d'Europe de l'Est; un programme à moyen terme 2004 à 2008 de la DDC et du SECO pour la Bosnie et Herzégovine; ou encore une stratégie thématique pour les trois thèmes prioritaires (domaine social, jeunesse et culture, gouvernance).

La CdG-E perçoit qu'il existe bel et bien des nuances et une certaine hiérarchisation entre ces différents documents. Elle considère toutefois qu'il faut mettre en regard la plus-value qu'apporte la multiplication de stratégies ponctuelles avec la perte de lisibilité et de transparence qui en résulte, tant pour les acteurs extérieurs que pour les agents de la DDC. La relative opacité de la structure stratégique se traduit en outre, au sein de la DDC, par une appréciation très variable de la valeur et de la fonction des divers documents. L'OCDE relève ainsi que «la multiplicité des documents stratégiques de référence renvoyant à des notions conceptuelles denses a tendance à brouiller les messages que souhaite transmettre l'administration suisse. Point tout aussi important, des questions se posent quant au caractère contraignant des documents publiés et à la possibilité, pour les agents œuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement sur le terrain notamment, de faire leur les politiques préconisées.»¹⁷ *Pour la CdG-E, il y a lieu de simplifier et de rendre plus lisible l'architecture stratégique de la DDC.*

La CdG-E est consciente que la rationalisation de l'architecture stratégique de la DDC est étroitement liée à une focalisation thématique et géographique plus élevée des activités de coopération (voir ch. 6): les nombreux documents stratégiques sont là pour cadrer et coordonner les différents niveaux et thèmes d'intervention de la DDC. De l'avis de la commission, il serait toutefois possible de rationaliser les documents déjà existants. *Les stratégies redondantes, d'une part, doivent être éliminées.* C'est le cas par exemple de la stratégie de coopération multilatérale de la DDC (2002), qui devrait être annulée par la stratégie de coopération multilatérale DDC/SECO (2005), plus récente. On peut aussi se demander dans quelle mesure l'Image directrice de la DDC et sa Stratégie 2010 ont lieu d'exister en parallèle. La seconde a certes une valeur plus stratégique que l'autre, mais elles sont toutes deux de nature abstraite et présentent un caractère visionnaire. L'Image directrice ne semble d'ailleurs pas être citée comme un document de référence et semble avoir perdu son utilité.

Les stratégies concurrentes, d'autre part, doivent être supprimées; si une politique touche à plusieurs services de l'administration fédérale, une seule stratégie devrait leur être commune. Il en va en particulier de la Stratégie 2010 de la DDC et de la Stratégie 2006 du SECO, qui ont été, dans l'ensemble, élaborées indépendamment l'une de l'autre. Toutes deux sont des stratégies d'organisation, dont le but est de développer une culture pour l'office en définissant des valeurs fondamentales communes. L'existence de deux stratégies parallèles rend la collaboration et la communication, tant avec les partenaires externes qu'avec les partenaires internes à l'administration fédérale, plus difficiles. Dans le but d'assurer une cohérence dans l'action de ces offices et une meilleure focalisation de leurs ressources, *la CdG-E est d'avis que ces deux documents doivent être écartés au profit d'une stratégie commune définissant une orientation et des objectifs communs à moyen terme pour l'ensemble des activités de coopération internationale de la Suisse.* Cette stratégie commune devrait également englober l'aide humanitaire, qui est à peine mentionnée dans la Stratégie 2010 de la DDC et qui fait l'objet d'une stratégie propre. Il s'agit d'ailleurs également d'une recommandation de l'OCDE, qui note qu'un document conjoint «mettrait de l'huile dans les rouages de la collaboration entre la DDC et le

¹⁷ Voir OCDE, p. 27 et 28.

SECO et servirait de point d'ancrage aux échanges de vues entre les différents acteurs des secteurs public et privé et de la société civile.»¹⁸

Soulignons que les Lignes directrices Nord-Sud 1994 ne peuvent pas remplacer une stratégie commune; non seulement elles ont perdu de leur actualité, mais elles portent sur l'ensemble des relations avec les pays en développement et pas seulement sur la coopération au développement. Enfin, elles ont un caractère normatif et non stratégique.

D'après la CdG-E, la simplification de l'architecture stratégique de la DDC passe également par *une hiérarchisation des documents et par l'intégration au niveau inférieur des normes de niveau supérieur*. Les priorités régionales définies dans les messages accompagnant les crédits-cadre doivent, par exemple, avoir été prises en compte dans les programmes de coopération régionaux. Au final, les programmes de coopération doivent fournir des indications concrètes permettant notamment de décider, lors du choix concret de projets, des secteurs ou thèmes auxquels priorité doit être donnée. L'analyse du programme de coopération pour la République de Moldova, dans lequel plusieurs orientations stratégiques coexistent sans hiérarchisation claire, a montré que ce n'était pas toujours le cas.

Une telle hiérarchisation des stratégies ne signifie d'ailleurs pas que les flux d'information doivent circuler unilatéralement du haut en bas. La CdG-E soutient sans équivoque l'approche de la DDC visant à définir les besoins à partir d'une analyse de la situation sur le terrain et avec la participation de ses partenaires et bénéficiaires. Ces impulsions doivent toutefois se cristalliser dans des stratégies cohérentes et transparentes. Parmi les nombreux besoins qui émanent du terrain, des priorités doivent être fixées afin d'utiliser au mieux les moyens et les compétences de la DDC et afin d'assurer une harmonisation avec les autres donateurs présents sur le terrain.

5 Ventilation géographique et thématique des activités de la DDC

Ventilation géographique

Actuellement, la coopération au développement de la DDC se concentre sur 17 pays prioritaires et 6 programmes spéciaux (voir tableau 2). Les *pays prioritaires* sont définis comme des pays dans lesquels la DDC mène des programmes de coopération d'une certaine envergure (au moins 8 à 10 millions de francs par année) s'inscrivant dans le long terme. La coopération doit y prendre une orientation thématique clairement ciblée et associer étroitement l'aspect opérationnel au dialogue politique. Les *programmes spéciaux*, en revanche, ont une portée restreinte, répondent souvent à des besoins ponctuels nés d'une situation transitoire ou présentent un caractère exploratoire. La plupart des programmes spéciaux bénéficient d'un budget oscillant entre 3 et 6 millions de francs.

17 pays (ou régions) bénéficient de la coopération avec l'Europe de l'Est (voir tableau 3). Ce domaine ne connaît toutefois pas de classification par pays prioritaires et par programmes spéciaux. L'aide humanitaire, quant à elle, intervient dans le monde entier en fonction des besoins; elle n'est donc pas limitée à des pays ou à des

¹⁸ Voir OCDE, p. 27 et 28.

régions spécifiques. Dans ces deux domaines, les messages accompagnant les crédits-cadre ne définissent pas de budget par pays ou par région.

Tableau 2

Priorités géographiques de la coopération au développement de la DDC

Région/section	Pays prioritaires	Programmes spéciaux	Pays envisageables
<i>Afrique occidentale</i>	Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad		
<i>Afrique orientale et australe</i>	Mozambique, Tanzanie	Madagascar, Afrique du Sud, Rwanda	
<i>Asie du Sud</i>	Bangladesh, Inde, Pakistan		Afghanistan
<i>Asie du Sud-Est/Himalaya</i>	Népal, Bhoutan, Mékong/Vietnam	Corée du Nord	Cambodge, Laos, Mongolie
<i>Amérique latine</i>	Pérou, Amérique centrale/Nicaragua, Bolivie, Equateur	Cuba	Haïti
<i>Moyen-Orient/Afrique du Nord</i>		Palestine	

Tableau 3

Pays bénéficiant de la coopération avec l'Europe de l'Est de la DDC

Région	Pays
<i>Europe du Sud-Est</i>	République fédérale de Yougoslavie, Kosovo, Bosnie et Herzégovine, Macédoine, Albanie, Bulgarie, Roumanie
<i>Communauté des Etats indépendants (CEI)</i>	Asie centrale: Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan, (Turkménistan, Kazakhstan) Caucase du Sud: Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan Russie et Ukraine

Le graphique 2 montre que seule une partie des fonds de la DDC sont directement engagés dans les pays prioritaires (18 %) ¹⁹. Il apparaît également qu'une part importante du budget de la DDC (46 %) ne peut être liée à un lieu géographique précis («non spécifié»); il s'agit surtout des *contributions générales* allouées aux organisations multilatérales ou aux organisations non gouvernementales (ONG). La Suisse met les contributions générales à la libre disposition de leurs bénéficiaires sans les lier à un pays, thème ou secteur particulier. Autrement dit, les organisations peuvent faire usage de ces ressources en fonction de leurs propres priorités.

¹⁹ Les pays prioritaires bénéficient également d'une partie des fonds afférents à la catégorie «régions», les régions couvrant parfois plusieurs pays prioritaires.

Parmi les «autres pays» (13 %) d'intervention de la DDC, on compte surtout les pays bénéficiant d'une aide humanitaire hors des pays de concentration de la DDC ainsi que les projets menés en Suisse. Ces dernières activités représentent environ un quart de la rubrique «autres pays»: congrès, rencontres internationales, contributions à des instituts de recherche ou tâches spéciales telles que création d'un site internet, achat d'un logiciel ou travail de relations publiques.

Enfin, la rubrique «autres pays» compte également des projets de la coopération au développement hors des pays de concentration de la DDC. Différentes raisons peuvent expliquer de tels projets (p. ex. une extension de programme est prévue à moyen terme dans le pays concerné, des instances supérieures souhaitent lancer des projets dans un tel pays, etc.). Même si le CPA n'a pas fait une analyse détaillée de la banque de données SAP, force est de constater que certains projets, du fait de leur libellé, ne sont guère compatibles avec les priorités énoncées dans le message sur la coopération au développement. C'est ainsi que la DDC alloue quelque 17 000 francs à un centre de femmes ouvrières à Taiwan (le seul projet dans ce pays) ou soutient un projet de rénovation d'un temple au Cambodge.

Une analyse des dépenses par pays (voir tableau 4) révèle que la part des dépenses affectées en 2005 à la Palestine, un programme spécial, dépasse celui de chacun des pays prioritaires. Le message sur la coopération au développement prévoyait un budget de 66 millions sur quatre ans²⁰; la Palestine n'est toutefois pas considérée comme un pays prioritaire, mais seulement qualifiée de programme spécial. Par contraste, le Bhoutan est considéré pays prioritaire, alors que les ressources qui lui sont consacrées auraient dû le classer parmi les programmes spéciaux.

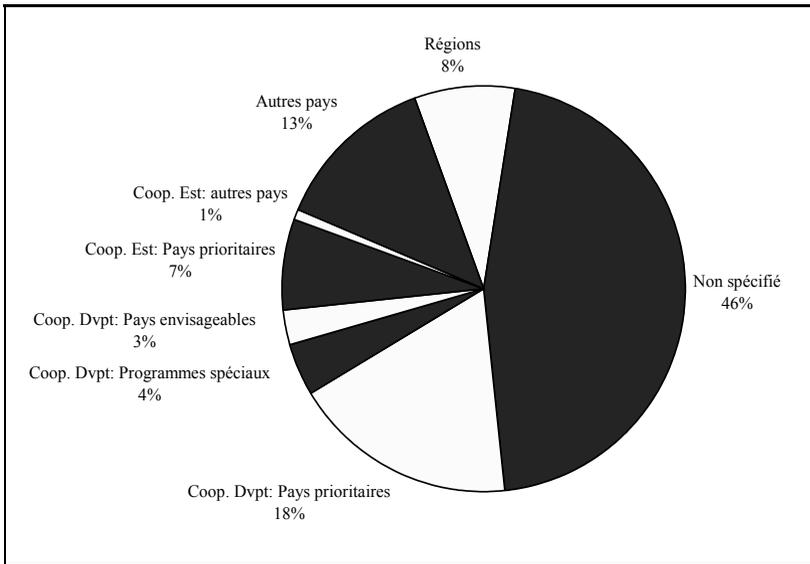
Les ressources affectées à l'Afghanistan sont largement supérieures au budget initialement prévu; on peut présumer que ce pays a bénéficié d'une aide humanitaire conséquente. Il en va de même pour l'Indonésie, le Soudan et le Sri Lanka.

Dans l'ensemble, les priorités géographiques indiquées dans le message sont, grosso modo, respectées. Le montant des enveloppes budgétaires accordées à certains pays peut toutefois considérablement varier des valeurs indicatives mentionnées dans le message sur la coopération au développement. Le message prévoit par exemple 92 millions de francs pour le Bangladesh sur quatre ans – soit environ 23 millions de francs par an – mais seuls 12,7 millions avaient été dépensés fin novembre 2005. La même situation se présente notamment pour l'Inde, la Tanzanie et le Mozambique.

Plus de 80 % de l'aide bilatérale de la DDC est affectée à des pays faisant partie des deux catégories de pays les plus pauvres selon la Banque mondiale. Quelques grands pays bénéficiaires (Russie, Turquie, Costa Rica, Afrique du Sud), bien que ne faisant pas partie des pays pauvres ou les plus pauvres, sont explicitement cités dans le message comme pays bénéficiaires. Les projets figurant sous la rubrique des pays à revenus élevés sont avant tout ceux qui sont menés en Suisse.

²⁰ La différence avec les dépenses effectives s'explique par des projets d'aide humanitaire, qui s'ajoutent au budget de la coopération au développement.

Ventilation géographique du budget de la DDC en 2005
(état au 20.11.2005; source: CPA)



Aide bilatérale de la DDC par pays (source: CPA)

Rang	Pays	2005 (état: 29.11)		Rang	Pays	2005 (état : 29.11)	
		CHF	Part			CHF	Part
1	Suisse	37 321 464	7,7%	16	Vietnam	10 149 963	2,1%
2	Palestine	23 494 439	4,8%	17	Bolivie	10 044 174	2,1%
3	Pakistan	17 348 513	3,6%	<u>18</u>	<u>Russie</u>	<u>9 422 276</u>	<u>1,9%</u>
4	<i>Afghanistan</i>	<i>17 299 453</i>	<i>3,6%</i>	19	Soudan	8 838 335	1,8%
5	Inde	15 099 126	3,1%	20	Sri Lanka	8 307 767	1,7%
6	Tanzanie	13 953 165	2,9%	21	Equateur	7 848 939	1,6%
7	Mozambique	13 255 997	2,7%	22	Bénin	7 182 445	1,5%
8	Tchad	13 170 287	2,7%		∴		
9	Bangladesh	12 735 852	2,6%	40	Nicaragua	4 241 129	0,9%
10	Indonésie	12 641 644	2,6%		∴		
11	Pérou	12 625 406	2,6%	54	Bhoutan	2 780 405	0,6%
12	Népal	12 524 322	2,6%		∴		
13	Niger	12 244 812	2,5%				
14	Burkina Faso	11 312 301	2,3%		Total	486 953 054	100,0%
15	Mali	10 678 133	2,2%				

En gras: pays prioritaires de la coopération au développement.

En italique: programmes spéciaux.

Soulignés: pays bénéficiant de la coopération avec l'Europe de l'Est.

Ventilation thématique

Le message sur la coopération au développement ainsi que le message complémentaire sur la coopération avec l'Europe de l'Est définissent cinq thèmes prioritaires pour les activités déployées par la DDC dans le cadre de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est:

- Prévention et résolution des crises;
- Bonne gestion des affaires publiques;
- Amélioration de la justice sociale;
- Promotion des revenus et de l'emploi;
- Utilisation durable des ressources naturelles.

Le message sur la coopération au développement ne fournit pas d'objectifs quantitatifs, mais il précise que la coopération au développement devrait se concentrer sur les domaines où la Suisse jouit d'avantages comparatifs, p. ex. sur les thèmes de la montagne et de l'eau, ainsi que sur les activités en rapport avec l'énergie, la santé, l'agriculture et la biodiversité définis au Sommet de Johannesburg sur le développement durable.

L'analyse de la banque de données SAP de la DDC a permis de constater que la répartition par thèmes prioritaires est équilibrée (entre 16 et 19 % de l'aide bilatérale par thème)²¹. Seule la promotion des revenus et de l'emploi sort de la moyenne (30 %). Une analyse par secteur d'activité montre que les projets multisectoriels (39 millions de francs) et le secteur de la santé et de la population (30 millions de francs) se détachent légèrement²². Suivent ensuite l'agriculture (20 millions de francs), la bonne gestion des affaires publiques (19 millions de francs) et l'éducation, l'art et la culture (17 millions de francs). Cependant, il ne ressort pas de spécialisation particulière à l'échelle de la DDC.

D'après le message sur la coopération au développement, la DDC doit se concentrer, pour chaque région, sur deux à quatre thèmes prioritaires (parmi les cinq énoncés ci-dessus). Le tableau 5 montre que la concentration initialement souhaitée n'est pas toujours donnée, en particulier au Moyen-Orient. A noter toutefois que certains secteurs ont une priorité évidente dans certains pays. A titre d'exemple, sur les 18 millions de francs engagés en Tanzanie, 8 millions sont affectés au secteur santé et population; à Madagascar, 5 des 5,5 millions de francs du budget de ce pays vont au secteur de l'agriculture.

Une analyse des activités de la DDC par Objectif du Millénaire pour le développement montre qu'une part importante des projets est classée sous la lutte contre l'extrême pauvreté et la faim (42 % contre 6–13 % pour les autres objectifs), ce qui correspond aux exigences tant légales que stratégiques de la DDC²³.

Tableau 5

Répartition des ressources de la DDC par thèmes prioritaires par région [%]

(source: CPA)

	Prévention et résolution des crises	Bonne gestion des affaires publiques	Promotion des revenus et de l'emploi	Amélioration de l'équité sociale	Utilisation durable des ressources naturelles
Afrique orientale et australe	15,0	15,6	46,3	11,6	11,5
Afrique occidentale	11,5	23,3	36,8	13,8	14,7
Amérique latine	5,3	16,3	32,1	22,7	23,6
Asie du Sud et Afghanistan	11,3	16,3	38,0	18,1	16,3
Asie du Sud-Est et Himalaya	11,7	17,0	40,8	11,5	18,9
Moyen-Orient et Afrique du Nord	24,5	14,8	34,6	11,3	14,8
Coopération avec l'Europe de l'Est	7,1	24,6	36,1	20,0	12,2
En italique:	les thèmes prioritaires définis pour chaque région dans le message sur la coopération au développement. La coopération avec l'Europe de l'Est ne figure dans le tableau qu'à titre informatif; en effet, aucune concentration sur des domaines thématiques en particulier n'est ici prévue.				

²¹ Voir graphique 5 du rapport du CPA (en annexe).

²² Voir tableau 4 du rapport du CPA (en annexe).

²³ Voir graphique 4 du rapport du CPA (en annexe).

Appréciation de la CdG-E

Il ressort clairement de l'examen du CPA que la DDC ne possède pas une spécialisation particulière dans un thème ou un secteur, même si certains thèmes ont une priorité évidente dans certains pays. Les projets de la DDC touchent 42 secteurs différents, chacun à hauteur de budgets relativement modestes. De la même manière, la liste des pays qui bénéficient en priorité de la coopération suisse est assez longue par rapport à la taille du programme bilatéral, ce qui implique une forte dispersion de l'aide helvétique²⁴. Actuellement, la coopération suisse se concentre sur 17 pays prioritaires, 6 programmes spéciaux et 11 Etats d'Europe de l'Est.

La forte dispersion géographique et thématique de l'aide occasionne des coûts de transaction élevés et porte atteinte à la cohérence et à l'efficacité de la coopération internationale (mise sur pied et gestion de bureaux extérieurs, recherches et actualisation des connaissances dans les différents domaines, multiplication des concepts et augmentation des efforts de coordination, perte de lisibilité pour les partenaires nationaux et internationaux, etc.). *Pour la CdG-E, la question se pose de savoir comment, et dans quels cas, la «masse critique» pour une coopération internationale efficace peut être atteinte.*

Le SECO a déjà fait savoir qu'il entend recentrer sa coopération sur un nombre plus restreint de pays (de 36 en 1998 et 26 en 2006, celui-ci serait ramené à 20 en 2010). Dans une note de discussion à l'attention du Conseil fédéral datant de mai 2006, la DDC projette, quant à elle, de redéployer ses activités dans 12 pays prioritaires, 2 régions prioritaires et 9 programmes spéciaux. Les programmes prioritaires se verraient dotés d'enveloppes budgétaires un peu plus importantes qu'aujourd'hui (entre 10 et 20 millions de francs par an). Cela signifie que la DDC mènerait des activités dans le même nombre de pays de concentration qu'aujourd'hui (23), mais avec un volume d'aide plus important dans les pays et régions prioritaires. La DDC envisage également de mener des programmes de partenariat, limités dans le temps, avec des pays plus avancés.

La CdG-E accueille favorablement cette révision critique de l'étendue géographique des activités de la DDC. Elle est toutefois consciente que cette approche est limitée par le principe d'universalité de la politique étrangère. *Si le nombre de pays d'intervention ne peut être réduit au-delà d'un certain seuil, la commission considère en revanche que la concentration des moyens financiers en faveur des programmes prioritaires pourrait encore être accentuée.* Dans ce cadre, les pays les plus pauvres et l'Afrique doivent être privilégiés. Par comparaison, l'agence de coopération au développement norvégienne (Norad) – qui fait partie des agences les plus en phase avec la Suisse dans le domaine de la coopération au développement et qui dispose de moyens beaucoup plus conséquents que la DDC – définit sept pays prioritaires auxquels elle attribue 37 % de l'aide bilatérale. 28 % de l'aide est octroyée à ses dix-sept autres pays partenaires. Les 35 % restants sont octroyés à 60 pays différents à travers des organisations multilatérales et norvégiennes.

La ventilation thématique des activités de la DDC devrait également, de l'avis de la CdG-E, être fondamentalement réexaminée. A l'heure actuelle, la CdG-E a du mal à imaginer un projet qui ne puisse pas être associé à l'un ou l'autre des cinq thèmes prioritaires définis dans le message sur la coopération au développement. De facto, les domaines d'intervention de la DDC couvrent tout le spectre des activités de

²⁴ Voir OCDE, p. 36.

coopération au développement. Ainsi que le relève l'OCDE, «si cela atteste de l'ampleur des compétences rassemblées dans le système suisse et des efforts intellectuels déployés pour mettre au point le portefeuille d'activités, cela conduit aussi à s'interroger sur l'efficacité de la stratégie adoptée par la Suisse pour établir ses priorités.»²⁵ La focalisation sur deux à quatre thèmes par région, comme le prévoit le message sur la coopération au développement, n'est pas strictement observée, voire, dans certains cas, loin d'être évidente.

Tout en conservant une approche fondée sur le partenariat et en restant ouverte aux besoins des pays, la CdG-E estime que des arbitrages sont nécessaires afin de réduire les coûts d'opportunité au profit de l'aide effective sur le terrain. Comme l'OCDE²⁶, la commission est d'avis que la Suisse doit concentrer ses interventions sur les domaines dans lesquels la Suisse dispose d'avantages comparatifs, dans lesquels elle apporte une valeur ajoutée et une expérience utile dans le contexte général de la coopération pour le développement et dans lesquels le rapport impact/échelle est favorable. C'est d'ailleurs également l'avis de l'ancien chef du DFE et celui de la cheffe du DFAE. Celle-ci a estimé devant la commission qu'il ne fallait pas trop restreindre la présence de la Suisse au niveau géographique, mais qu'il fallait en revanche concentrer l'aide thématiquement et mieux exploiter les niches de la coopération suisse (p. ex. bonne gouvernance, protection des minorités, décentralisation, protection de l'environnement, exploitation agricole et sylvestre). Toujours à titre d'exemple, l'agence norvégienne Norad définit trois domaines prioritaires pour la coopération au développement en se basant sur ses avantages comparatifs: la gestion durable des ressources naturelles (p. ex. hydrocarbures); l'égalité, l'intégration et les droits économiques; la promotion de la paix et la prévention des conflits.

A noter que les avantages comparatifs de la DDC ne se définissent pas uniquement sous l'angle technique, mais aussi en fonction de l'expérience acquise dans les différents pays. *Pour la CdG-E, il est essentiel que la Suisse cherche à collaborer avec d'autres donneurs présents sur le terrain et prenne un rôle de chef de file dans les domaines où ses connaissances et son expérience sont clairement reconnues.* Cela permettrait aussi à la Suisse d'offrir des compétences prouvées et clairement identifiables aux institutions multilatérales. Une telle approche correspond à l'esprit de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, co-signée par la Suisse: «L'excessive fragmentation de l'aide au niveau mondial, national ou sectoriel nuit à son efficacité. Une approche pragmatique de la division du travail et du partage des tâches permet de renforcer la complémentarité et de réduire les coûts de transaction. [...] Les donateurs s'engagent à tirer pleinement parti de leurs avantages comparatifs respectifs au niveau sectoriel ou national en déléguant, le cas échéant, à des donateurs chefs de file les pouvoirs afférents à l'exécution de programmes, d'activités et d'autres tâches.» Il faut savoir que certains pays, tels que l'Inde, choisissent de limiter eux-mêmes le nombre de pays donateurs, dans le but de modérer les coûts importants liés à la multiplication des partenaires (accueil de délégations officielles, rédaction de comptes rendus, etc.).

Dans sa note de discussion pour le Conseil fédéral, la DDC définit trois points forts, à l'intérieur desquels elle identifie des thèmes prioritaires: le développement de capacités humaines et institutionnelles (éducation, santé, eau, gender), la promotion des revenus et de l'emploi, l'environnement et le développement rural, la gouver-

²⁵ Voir OCDE, p. 43 et 44.

²⁶ Voir OCDE, p. 46 et pp. 53 et 54.

nance et l'état de droit. La prévention et la résolution des crises, ainsi que la lutte contre les risques systémiques (environnement, santé/SIDA, migration, paix) n'auraient qu'une priorité secondaire pour la DDC. Pour la CdG-E, cette analyse de la concentration thématique de la DDC est un pas dans la bonne direction. La commission relève toutefois que les points forts et les thèmes prioritaires sont toujours définis de manière très générale et qu'ils ne se basent pas sur une analyse des avantages comparatifs de la Suisse.

Au vu des considérations qui précèdent, la CdG-E demande au Conseil fédéral de déterminer clairement, dans son prochain message sur la coopération au développement, les domaines et régions dans lesquels la Suisse dispose d'avantages comparatifs et de revoir le portefeuille d'activités de la DDC et du SECO en conséquence. La concentration des moyens financiers en faveur des programmes prioritaires devrait être accentuée, en particulier en faveur des pays les plus pauvres et de l'Afrique. La définition des champs d'intervention thématiques doit découler d'un arbitrage politique et doit renoncer à des concepts généraux permettant une dilution des priorités. Le Conseil fédéral fixera également des objectifs en termes de résultats pour chaque domaine de concentration ainsi que des valeurs-cibles pour la concentration géographique de l'aide bilatérale.

6 Répartition des compétences et coordination des acteurs

6.1 Coordination interdépartementale

La grande majorité des pays occidentaux concentrent les tâches liées à la coopération internationale dans un seul ministère ou service de l'administration. En Suisse en revanche, la responsabilité de la mise en œuvre de la coopération est assumée conjointement par le DFAE et le DFE, respectivement par la DDC et le SECO. Interrogés par la CdG-E, les deux chefs de département compétents ont estimé qu'il n'y a pas lieu de revoir cet arrangement. D'une part, le fait que les questions liées au développement soient défendues par deux chefs de département leur conférerait davantage de poids au sein du Conseil fédéral et leur assurerait une plus grande assise dans la population. D'autre part, cette division des tâches se justifierait par les approches différentes et les modes de fonctionnement différents des deux offices. Alors que la DDC met en œuvre des activités de coopération technique dans un large éventail de domaines liés au développement, le SECO se concentre sur la coopération économique au moyen d'outils qui lui sont propres²⁷.

Cette division des tâches implique des efforts considérables en coordination et génère un potentiel de tensions important, ce d'autant plus que la coordination doit aussi être assurée avec de nombreux autres services de l'administration sur des thématiques ponctuelles ou touchant à plusieurs départements (p. ex. environnement, recherche et éducation, migration). Des aspects entiers de la coopération internationale relèvent d'autres services (voir ch. 1).

²⁷ Voir OCDE, p. 65.

Le *Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI)* est un organe de coordination interne à l'administration, dont l'existence est inscrite dans l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Il se réunit six à huit fois par année, davantage lors de crises. Sa fonction est de préparer les décisions importantes du Conseil fédéral en matière de coopération au développement et de débattre les questions se situant à la frontière du développement et d'autres domaines de compétences de l'administration. Le CIDCI discute par exemple de la liste des pays d'intervention, sans disposer toutefois de compétence décisionnelle. La DDC, le SECO et l'AFF en sont les acteurs principaux, mais de nombreux autres services y sont représentés (p. ex. Office fédéral de l'environnement, Office fédéral de l'agriculture, Office fédéral des migrations). Le DDPS est le seul département à ne pas être représenté au CIDCI. Cela peut paraître étonnant au vu de la collaboration étroite entre la DDC et le DDPS dans l'aide humanitaire et des recoupements entre la politique de la sécurité et la politique du développement.

Il faut également relever que divers autres organes permettent de coordonner l'action de la DDC avec celle du reste du département, tels que les séances de coordination trimestrielles entre la Direction politique et la DDC ou le Comité de pilotage DDC/DP IV.

6.2 Coordination DDC/SECO

La coordination entre la DDC et le SECO s'avère, de toute évidence, la plus complexe et la plus difficile. L'étude du CPA montre que la collaboration entre la DDC et le SECO s'est améliorée ces dernières années et qu'elle est très bien organisée sous certains aspects, mais qu'elle est perfectible.

A côté du CIDCI, le *Comité de pilotage DDC/SECO* est un organe de coordination plus pointu; il est chargé de définir et de coordonner la politique d'engagement dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est. Sur le terrain, c'est d'ailleurs en Europe de l'Est, où les programmes ont été coordonnés dès le début, que la coopération fonctionne le mieux (p. ex. en Bosnie et Herzégovine). Dans la coopération au développement, la coordination est plus aléatoire. La coopération entre le SECO et la DDC peut, dans certains pays du moins, être considérablement améliorée (p. ex. en Inde). Lorsque les deux offices sont présents dans le même pays, il est important qu'ils soient représentés par le même bureau et que leurs approches soient étroitement coordonnées. Il en va, de l'avis de la CdG-E, de la cohérence de l'image et de l'action de la Suisse à l'étranger.

Dans les domaines où le SECO et la DDC sont co-responsables, la répartition des compétences est très complexe, notamment en matière d'aide financière bilatérale ou multilatérale. L'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales prévoit ainsi plusieurs possibilités:

- Un office est compétent, mais il doit agir «d'entente» avec l'autre, c'est-à-dire qu'il ne peut pas prendre de décision sans l'accord de celui-ci.
- Un office est compétent, mais l'autre a «le droit de se prononcer», sans que l'office compétent ne soit lié à cette opinion.

- Les deux offices agissent «en commun». Dans certains cas, l'un des offices est chargé de la coordination, dans d'autres cas, la coordination n'est pas réglée.
- Les «nouvelles formes et formes conjuguées de coopération» au développement (art. 11) relèvent «selon leur caractère» de l'un ou l'autre office.

Pour la coopération avec l'Europe de l'Est, un tableau annexé à l'ordonnance sur la coopération avec l'Europe de l'Est est sensé répartir les compétences entre la DDC (assistance technique) et le SECO (assistance financière). Il est toutefois révélateur que seuls six domaines d'activités (ou cases dans le tableau) sur 17 ont pu être attribués à l'un des deux offices.

Cet aperçu montre la complexité de la division des tâches et laisse présager de la difficulté à faire respecter les compétences définies dans les ordonnances. Cette situation mène aussi nécessairement à des doublons, des chevauchements et des coûts de transaction élevés. En outre, elle présente un potentiel de frictions important. Dans un rapport consacré au rôle de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods en 2003²⁸, la CdG-E avait déjà relevé que la définition et la mise en œuvre des stratégies étaient très laborieuses dans le domaine de l'aide financière multilatérale, notamment en raison de la répartition des compétences entre la DDC et le SECO. Les entretiens menés par le CPA ont montré que la situation n'a pas été réglée sur le fond à ce jour. Un projet de la réforme de l'administration consacré à l'élimination des doublons dans l'administration fédérale arrive, dans ses résultats intermédiaires, aux mêmes conclusions.

La CdG-E est consciente que des efforts importants ont été fournis pour améliorer la coordination entre la DDC et le SECO et que des succès ont été enregistrés. Elle estime toutefois que des potentiels de synergies existent toujours. Les différentes modalités de fonctionnement de la DDC et du SECO ainsi que les efforts de coordination absorbent des ressources considérables qui seraient mieux investies dans les activités de terrain. La cheffe du DFAE a ainsi concédé que la coordination était poussée à un degré important et que les instances de coordination, même si elles présentent certains avantages, sont lourdes. La commission a réfléchi à la possibilité de recommander la subordination à un département de l'ensemble de la coopération internationale, mais elle y a renoncé. Elle estime que les missions des deux offices sont complémentaires à condition d'optimiser l'arrangement actuel et de renforcer la conduite de ces tâches au niveau du Conseil fédéral. Outre l'optimisation de la coordination, la commission estime qu'il faut aller vers une simplification des compétences et une harmonisation stratégique au niveau supérieur. *La CdG-E demande donc au Conseil fédéral de clarifier la répartition des compétences et, le cas échéant, de faire acte d'autorité pour imposer des solutions efficaces. Les ordonnances topiques devront être révisées en conséquence.* Pour la commission, il n'est particulièrement pas satisfaisant que la question de l'aide multilatérale ne soit toujours pas réglée. Dans ce cas, le Conseil fédéral devrait s'interroger, comme le recommande l'OCDE²⁹, sur les avantages d'une fusion des services chargés des relations avec les institutions multilatérales.

²⁸ Voir rapport de la CdG-E «La Suisse comme membre des institutions de Bretton Woods», du 14.10.2003, FF 2004 835.

²⁹ Voir OCDE, p. 19 et 20.

En outre, comme elle l'a déjà mentionné plus haut, la commission demande au Conseil fédéral d'élaborer un document stratégique unique couvrant l'ensemble de la coopération au développement (voir ch. 4.1). La CdG-E espère qu'une stratégie commune permettra aussi d'estomper les différences culturelles et de faciliter la collaboration entre les deux offices. Dans ce cadre, le Conseil fédéral veillera à aligner les priorités géographiques et thématiques des deux offices et à adopter une terminologie unique qui permette une meilleure lisibilité et comparabilité de leurs activités (p. ex. même dénomination et définition des pays prioritaires).

6.3 Commissions extraparlimentaires

Outre les organes de coordination internes à l'administration fédérale, deux commissions consultatives doivent assurer la coordination avec les acteurs non-gouvernementaux.

Le *Comité consultatif pour l'aide en cas de catastrophe* est composé de représentants de l'administration fédérale et de la Croix-rouge suisse. Il coordonne les activités des services fédéraux et des institutions externes, et conseille la DDC pour les questions de principe et la mise en œuvre pratique de l'aide en cas de catastrophe.

La *Commission consultative du Conseil fédéral pour le développement et la coopération internationaux* est une commission consultative extraparlimentaire, qui se compose actuellement de 21 représentants issus des milieux de la science et de l'économie, du Parlement et d'œuvres d'entraide. Elle conseille le Conseil fédéral pour les questions liées aux trois domaines de la coopération internationale (aide humanitaire, coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est); elle examine les objectifs, les priorités et la conception générale de la coopération et peut soumettre des propositions au Conseil fédéral.

Il ressort toutefois des recherches du CPA que la commission consultative ne peut pas, pour diverses raisons, jouer un rôle décisif dans le pilotage de la coopération internationale (p. ex. manque de ressources et de compétences décisionnelles, difficulté à trouver un consensus en raison de conflits d'intérêts). En outre, contrairement à ce que prévoient les statuts de la commission, il est rare qu'un membre du Conseil fédéral assiste à ses séances. La commission consultative joue donc le rôle d'une plate-forme d'information et d'échange entre l'administration, les acteurs de la société civile et le Parlement plutôt que celui d'un instrument de pilotage. Pour la CdG-E, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. La commission demande donc au Conseil fédéral d'examiner de manière critique le rôle et l'apport de la commission consultative et de prendre les mesures appropriées.

7 Transparence et lisibilité des activités de la DDC

7.1 Renforcement de la gestion par objectifs

Les messages du Conseil fédéral relatifs aux crédits-cadre présentent une vue d'ensemble très intéressante des problèmes et des défis posés à la coopération internationale, des évolutions internationales et des orientations principales de la coopération suisse. Ils représentent en cela une contribution intellectuelle et politique très précieuse. *Leur lacune principale réside toutefois dans l'absence d'objectifs en*

termes de prestations et de valeurs de référence qui permettraient de mesurer les effets des activités de la DDC. Autrement dit, les messages du Conseil fédéral ne revêtent pas la forme d'un mandat de prestations concret, ce qui limite leur valeur pour la conduite stratégique du Parlement. La CdG-E demande donc au Conseil fédéral de définir, dans son prochain message sur la coopération au développement, un système d'objectifs stratégiques qui permette de favoriser un débat au Parlement sur les grandes options de la politique de coopération.

7.2 **Transparence sur les postes de dépenses importants**

Avec l'instrument du crédit-cadre, le Parlement délègue une part importante de son pouvoir budgétaire au Conseil fédéral et à l'administration fédérale. Le Parlement attend en retour une conduite politique claire du Conseil fédéral, et un haut niveau de transparence et de lisibilité des actions de l'administration. Dans le cas de la coopération au développement, la possibilité d'un contrôle démocratique effectif apparaît d'autant plus nécessaire que les sommes consacrées sont considérables.

Pour la CdG-E, les messages du Conseil fédéral relatifs aux crédits-cadre doivent donc présenter et justifier au Parlement les postes de dépenses importants et les objectifs visés. Or, sur la base de l'évaluation du CPA, la commission a pu constater qu'une plus grande transparence serait souhaitable sur certains points.

Le dernier message sur la coopération au développement décrit de manière relativement approfondie l'utilisation prévue de l'aide bilatérale pour les pays prioritaires et les programmes spéciaux. *Une plus grande transparence serait toutefois souhaitable concernant les fonds qui ne sont pas attribués aux pays prioritaires ou aux programmes spéciaux de la coopération au développement. L'analyse de la banque de données SAP a montré qu'il s'agit d'une part très importante, voire de la majorité de l'aide bilatérale de la Suisse*³⁰.

Le message du Conseil fédéral prévoit ainsi quatre rubriques de coûts dont la ventilation géographique n'est pas spécifiée: les «programmes sectoriaux globaux» (208 millions de francs), les «programmes environnementaux globaux» (98 millions de francs), les contributions à des programmes d'ONG (247 millions de francs) et les «autres mesures bilatérales» (135 millions de francs)³¹. En outre, le message prévoit des crédits pour des «programmes régionaux», pour des «autres pays» ou pour des «programmes spéciaux» non spécifiés. Pour la CdG-E, il est frappant que ces nombreuses catégories – qui représentent au total une somme très substantielle – ne fassent pas l'objet d'une justification ou d'une explication ad hoc (à l'exception du Programme environnemental global). Il n'est pas non plus possible de reconstruire l'utilisation de ces fonds sur la base du rapport annuel ou du rapport sur les

³⁰ Voir graphique 3 du rapport du CPA (en annexe). Les données de ce graphique doivent toutefois être interprétées avec prudence. La part des fonds de la coopération au développement attribuée aux pays prioritaires et aux programmes spéciaux est plus élevée que ne laisse penser ce graphique. Ceci est dû au fait qu'il n'a pas été possible de distinguer entre projets de l'aide humanitaire et projets de la coopération au développement. Par exemple, la catégorie «autres» (49 % de l'aide bilatérale) comprend – outre les contributions générales à des ONG et à des projets de la coopération au développement – une part non définie, mais probablement élevée, de fonds de l'aide humanitaire.

³¹ Voir ch. 6.5.2 du message «Répartition du crédit de programme entre les composantes les plus importantes de la coopération technique et de l'aide financière».

années 1999 à 2002. C'est une difficulté qu'a également relevé l'ancien chef du DFE. *La CdG-E comprend qu'il soit nécessaire à la DDC de disposer d'une marge de manœuvre importante – c'est là l'objectif même d'un crédit-cadre. Elle estime cependant qu'il est nécessaire d'améliorer la transparence sur la manière dont le Conseil fédéral entend faire usage de ces fonds et selon quels critères.* C'est d'ailleurs aussi ce qu'a relevé l'OCDE: «[Une] part importante de l'aide publique au développement bilatérale – 35 % en 2003 contre 21 % pour la moyenne du Comité d'aide au développement – n'a pas d'affectation géographique particulière. [...] Il est difficile de se faire une idée précise de la répartition de l'aide suisse dès lors qu'une telle proportion de l'aide publique au développement ne peut être affectée à un pays, une région ou un programme. Des efforts accrus pour ventiler ces sommes et rendre compte de leur utilisation contribueraient à améliorer les statistiques relatives à la Suisse [...]»³²

L'évaluation du CPA a ainsi mis au jour quelques exemples de projets qui, pour l'observateur extérieur, ne présentent pas une compatibilité évidente avec les priorités énoncées dans le message sur la coopération au développement (voir ch. 5.1). La CdG-E ne souhaite pas tirer de conclusions sur la base de ces exemples anecdotiques. *Pour la commission, il est avant tout important que les critères pour l'utilisation des fonds qui ne sont pas attribués aux pays prioritaires ou aux programmes spéciaux de la coopération au développement soient définis de manière claire, de préférence dans les messages du Conseil fédéral, afin de se prémunir du risque d'arbitraire et d'incohérence dans l'octroi des fonds. Il devrait aussi en être rendu compte dans les rapports sur l'utilisation des crédits-cadre, voire dans les rapports annuels.*

En outre, dans la mesure où certains postes de dépenses importants sont prévisibles, la CdG-E considère qu'ils doivent être présentés de manière transparente. C'est notamment le cas *des activités de la DDC en Suisse*. A fin novembre 2005, la DDC avait dépensé un peu plus de 37 millions de francs – soit environ 7,7 % de l'aide bilatérale – en Suisse, ce qui fait de notre pays le premier pays bénéficiaire de l'aide bilatérale de la DDC (voir ch. 5.1 et tableau 4 ci-dessus). Ces dépenses entrent, pour partie, dans le mandat d'information et de sensibilisation de la DDC décrit au ch. 6.4 du message, mais elles relèvent aussi de la recherche et de la transmission des connaissances. Malgré son montant substantiel, cette catégorie de coûts n'est cependant pas spécifiée dans les tableaux décrivant la répartition du crédit de programme entre les composantes les plus importantes de la coopération technique et de l'aide financière (ch. 6.5.2 du message). *La commission invite le Conseil fédéral à faire état, dans son prochain message sur la coopération au développement, de la part d'aide bilatérale prévue pour des activités menées en Suisse, comme il le fait d'ailleurs pour les autres pays d'intervention importants.*

Dans un rapport récent consacré au recours à des experts externes par l'administration fédérale³³, la CdG-E a constaté que la DDC a consacré, en 2004, 123 millions de francs pour le recours à des experts externes. La DDC dépense ainsi davantage pour des mandats externes que pour son personnel interne. Ce montant inclut les mandats visant à mettre en œuvre des projets de la coopération au développement; si on exclut les dépenses consenties à ce titre, le volume financier de la

³² Voir OCDE, p. 36.

³³ Voir rapport de la CdG-E «Recours à des experts par l'administration fédérale: ampleur, concurrence et pilotage», du 13.10.2006, www.parlement.ch.

DDC consacré à des mandats d'experts s'élève à environ 30 millions de francs. Au vu de l'ampleur des mandats octroyés par la DDC, la CdG-E considère que la DDC doit veiller à encourager la concurrence des offreurs et adjudger les mandats, en règle générale, sur la base d'une procédure de concours. En outre, la CdG-E demande au Conseil fédéral de rendre compte, dans ses messages relatifs au crédits-cadre, des principaux mandats octroyés par la DDC durant la période de crédit précédente, ainsi que de la manière dont ces mandats ont été octroyés (de gré à gré ou sur la base d'une procédure de concours) et de l'identité des principaux fournisseurs de prestations.

7.3 Optimisation de la banque de données SAP

Le rapport annuel de la DDC et du SECO donne une bonne vue d'ensemble du travail fourni par ces offices. Dans son évaluation, le CPA a toutefois cherché à reconstruire en détail les activités menées par la DDC sur la base de la banque de données SAP et d'études de cas. Ces recherches se sont révélées ardues, les documents et les banques de données étant avant tout conçus pour l'usage interne.

La banque de données SAP présente en outre des limites importantes. D'abord, tous les attributs nécessaires à une évaluation minutieuse des projets n'ont pas été introduits. La banque de données ne permet pas non plus de déterminer avec certitude si un projet entre dans le cadre de la coopération bilatérale ou de la coopération multilatérale. Si une telle classification est sans équivoque pour ce qui est des contributions générales aux organisations internationales, il y a également des projets pour lesquels cette classification n'est pas aussi évidente (projets dits multi/bilatéraux). Enfin, les données SAP étant étoffées progressivement, elles ne peuvent servir de base de comparaison entre plusieurs années. Les budgets 2005 sont les premiers à avoir été saisis intégralement. Il faudra encore patienter avant que des évaluations complètes, s'étendant sur plusieurs années, soient possibles.

En l'état actuel, la banque de données SAP ne peut donc servir d'instrument de pilotage et de controlling des flux financiers que dans une mesure très restreinte. *Pour la CdG-E, il convient à l'avenir d'accorder une grande importance à l'extension de la banque de données SAP et à l'utilisation systématique des possibilités de cette application comme instrument de conduite stratégique.* Les critères et attributs définis doivent être alignés sur les objectifs de la DDC et permettre d'en vérifier la réalisation.

L'introduction du nouveau modèle comptable de la Confédération devrait apporter de grandes améliorations dans la transparence financière. La commission estime en outre qu'il serait intéressant de réfléchir à introduire des nouvelles manières de documenter le travail de la DDC et d'en augmenter la transparence. Elle pense par exemple à l'introduction d'un système de saisie des temps, qui permettrait de fournir des données spécifiques sur le coût des différentes tâches de la DDC (coûts administratifs, coûts liés à la conception des projets, à leur accompagnement, etc.). L'agence suédoise de développement est d'ailleurs en train d'effectuer une démarche similaire.

D'autres critères pourraient être saisis dans la banque de données SAP. Par exemple, l'un des quatre processus fondamentaux que la DDC doit promouvoir est l'appui à un développement autonome. Dans le cadre de son évaluation, le CPA n'a toutefois

pas été en mesure de vérifier si les activités de la DDC répondaient à cette exigence. La DDC ne dispose pas non plus d'un outil d'analyse lui permettant de distinguer, lors de la définition des domaines d'intervention et des thèmes prioritaires, entre l'objectif prioritaire «éliminer l'extrême pauvreté et la faim» et l'objectif général «améliorer les conditions de vie des populations défavorisées dans les pays partenaires». Des critères permettant d'orienter le choix et l'évaluation des projets selon ces questions devraient être développés.

7.4 Introduction d'un contrôle systématique des effets

Actuellement, la DDC dispose déjà d'un important système de monitoring et de controlling, qui englobe, entre autres, de nombreuses évaluations à différents niveaux. La CdG-E constate cependant qu'il est difficile de se faire une vue d'ensemble des projets de la DDC et de leurs effets. Les comptes rendus de la DDC ne permettent pas non plus d'effectuer des comparaisons systématiques, par exemple dans le temps ou entre différents domaines thématiques ou pays d'intervention.

Pour la commission, cette situation pourrait être améliorée en introduisant un mécanisme de contrôle systématique permettant de mesurer les effets d'un échantillon de projets et de les comparer. Récemment appliquée par des organismes allemands, cette méthodologie a déjà fait ses preuves. Par exemple, un organisme allemand analyse, une année après leur lancement, l'ensemble des projets liés à l'eau selon des critères standardisés. De telles évaluations produisent des résultats qui peuvent être présentés au public intéressé sous forme résumée.

La CdG-E est consciente de la difficulté à mesurer les effets à long terme de la coopération au développement. L'utilisation accrue d'aide budgétaire ou sectorielle, ainsi que l'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté exigent d'ailleurs de nouveaux instruments de contrôle qui doivent en partie encore être développés. Pour la commission, un tel mécanisme de contrôle systématique permettrait toutefois aussi à la haute surveillance parlementaire de porter son attention sur les résultats effectifs des activités de la DDC plutôt que sur les stratégies et les décisions relatives aux projets. L'OCDE relève d'ailleurs aussi que le système d'évaluation de la DDC devrait davantage mettre l'accent sur les résultats et l'impact des projets³⁴.

8 Conclusion et recommandations

En guise d'introduction, commençons par rappeler les prémisses sur lesquelles les travaux de la CdG-E se sont basés: de manière générale, la Suisse bénéficie d'une large reconnaissance en ce qui concerne la qualité technique de ses activités en matière de coopération au développement, ses standards d'intégration élevés et son professionnalisme. Avec le présent rapport, la CdG-E ne souhaite donc en aucun cas remettre en question la coopération internationale en tant que telle, mais avancer des propositions visant à en améliorer son efficacité, à accroître sa transparence et à réduire les coûts généraux au profit de l'aide effective sur le terrain.

³⁴ Voir OCDE, p. 74.

A l'issue de ses travaux, la CdG-E est en mesure de rejeter les critiques selon lesquelles les activités de la DDC ne correspondraient pas aux objectifs et aux priorités fixées par le Conseil fédéral et le Parlement. La DDC est effectivement engagée dans un nombre de secteurs et de régions très importants, mais cela correspond au mandat qui lui a été attribué. Les stratégies de coopération, les projets sur le terrain, la Stratégie 2010 de la DDC et les messages du Conseil fédéral sont, sur le fond, cohérents. Seuls quelques projets ne semblent pas entrer complètement dans les attributions de la DDC.

De l'avis de la CdG-E, le problème se situe plutôt dans certaines lacunes au niveau de la conduite stratégique et dans un manque de focalisation thématique et géographique de la coopération au développement. L'étendue des thèmes traités et l'importance des fonds non-ventilés géographiquement laisse une très grande marge de manœuvre à la DDC. Ni les messages du Conseil fédéral relatifs aux crédits-cadre, ni la Stratégie 2010 de la DDC ne fixent des objectifs en termes de prestations ou des indicateurs concrets susceptibles de servir de valeurs de référence pour l'orientation stratégique et les activités de la DDC.

La commission est consciente que la coopération internationale est un champ d'action extrêmement complexe et en constante mutation, impliquant un grand nombre de thèmes et d'acteurs à des niveaux différents. Une cohérence absolue des activités de coopération au développement semble donc impossible. La conduite des activités de la DDC se heurte également à des limites liées au fait que la DDC définit ses activités essentiellement en fonction de la situation et des besoins des pays partenaires qui, de ce fait, exercent une influence déterminante sur les décisions concrètes portant sur les projets.

La volonté de la CdG-E d'insuffler une direction stratégique plus claire aux activités de la DDC ne remet pas en cause cette approche basée sur les besoins qu'adopte la DDC dans le choix et la réalisation de ses programmes et projets. Au contraire, la politique de coopération de la Suisse doit continuer à être bâtie autour de ce principe. Toutefois, dans la mesure où les moyens de la DDC sont limités et qu'ils ne peuvent répondre à l'ensemble des besoins, la CdG-E considère que la fixation de critères concrets ainsi que la définition de priorités thématiques et sectorielles constituent des approches judicieuses en vue d'améliorer l'efficacité et la cohérence des activités de la DDC et de réduire les coûts d'opportunité en faveur de l'aide sur le terrain. La DDC et le SECO doivent continuer de jouir d'une grande marge de manœuvre, afin d'agir de manière flexible et d'aligner leurs activités aux besoins de leurs partenaires. Cette action doit toutefois s'inscrire dans les limites de priorités stratégiques fixées par le Conseil fédéral et le DFAE et faire preuve d'un haut niveau de transparence.

La CdG-E reconnaît les différentes missions de la DDC et du SECO et estime que leur subordination à des départements distincts est judicieuse, à condition d'optimiser la coordination et de simplifier la répartition des compétences. Pour la commission, la cohérence et l'efficacité de leur action seraient également facilitées par une stratégie commune définissant une orientation et des objectifs communs à moyen terme.

Concernant la conduite interne de la DDC, la CdG-E considère qu'il serait possible, en simplifiant l'architecture stratégique et en améliorant l'efficacité des documents de référence stratégiques, de rendre les activités de la DDC plus transparentes et plus ciblées. Les processus de définition afférents à la Stratégie 2010 et aux programmes

de coopération requièrent, d'une manière générale, un investissement considérable qui n'est pas toujours proportionnel à leur utilité opérationnelle. La simplification de l'architecture stratégique de la DDC se justifie d'autant plus que les programmes et projets doivent, au final, s'insérer dans les stratégies et objectifs des pays partenaires, conformément aux principes d'appropriation et de partenariat des stratégies de développement.

De manière générale, la commission est d'avis que la conduite de la DDC doit être basée sur un système d'objectifs stratégiques qui permette de favoriser un débat au Parlement et au Conseil fédéral sur les grandes options de la politique de coopération. Cela permettrait également à la cheffe du DFAE de mieux exercer un contrôle stratégique basé sur les résultats effectifs des activités de la DDC.

La CdG-E relève avec satisfaction que la cheffe du DFAE partage un bon nombre de réflexions de la commission et qu'elle a d'ores et déjà tiré certaines conclusions de ces travaux. La cheffe du DFAE a ainsi estimé qu'il fallait présenter plus clairement les activités stratégiques et le pilotage de la DDC; que l'instrument des conventions d'objectifs du Conseil fédéral doit être appliqué de manière rigoureuse dans le cadre de la coopération au développement; que les décisions concernant la concentration thématique et géographique découlant de l'analyse de portefeuille qui a été menée par la DDC et le DFAE doivent être mises en œuvre; que l'architecture stratégique et politique interne de la DDC doit être simplifiée; que l'application informatique SAP doit être optimisée comme instrument de conduite stratégique; et qu'il faut réduire encore les zones grises existant entre le SECO et la DDC.

Sur la base de ses observations, la CdG-E invite le Conseil fédéral à examiner les recommandations suivantes:

Motion 1 Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre les bases légales ainsi que l'ensemble de ses instruments de conduite stratégique de la coopération internationale à un examen critique:

- 1.1 Le Conseil fédéral examine l'opportunité de soumettre au Parlement un projet d'actualisation de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.
- 1.2 Le Conseil fédéral examine les mesures à même de rendre le système des crédits-cadre de la coopération internationale plus lisible et transparent.
- 1.3 Le Conseil fédéral élabore une stratégie unique définissant l'orientation générale et les priorités stratégiques pour l'ensemble de la collaboration internationale de la Confédération. Cette stratégie commune devra se substituer aux stratégies particulières des offices de l'administration fédérale.
- 1.4 Le Conseil fédéral applique de manière rigoureuse l'instrument des conventions d'objectifs dans le cadre de la coopération internationale, de manière à assurer une meilleure intégration de ces questions dans la politique étrangère de la Suisse.

- 1.5 Le Conseil fédéral définit, dans son prochain message sur la coopération au développement, un système d'objectifs stratégiques qui permette de favoriser un débat au Parlement sur les grandes options de la politique de coopération.

Motion 2 Concentration géographique et thématique

Le Conseil fédéral est chargé de déterminer les domaines et régions dans lesquels la Suisse dispose d'avantages comparatifs et de revoir le portefeuille d'activités de la DDC et du SECO en conséquence. La concentration des moyens financiers en faveur des programmes prioritaires doit être accentuée, en particulier en faveur des pays les plus pauvres et de l'Afrique. La définition des champs d'intervention thématiques doit découler d'un arbitrage politique et doit renoncer à des concepts généraux. Le Conseil fédéral fixera également des objectifs en termes de résultats pour chaque domaine de concentration ainsi que des valeurs-cibles pour la concentration géographique de l'aide bilatérale.

Recommandation 1 Coordination entre la DDC et le SECO

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au Conseil fédéral de clarifier et de simplifier la répartition des compétences entre la DDC et le SECO, et de réviser les ordonnances topiques en conséquence. En outre, le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires pour exploiter les synergies au niveau du terrain.

Recommandation 2 Commission consultative

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au Conseil fédéral d'examiner de manière critique le rôle et l'apport de la commission consultative et de prendre les mesures appropriées.

Recommandation 3 Transparence sur l'utilisation des crédits-cadre

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au Conseil fédéral d'améliorer la transparence, dans ses messages relatifs aux crédits-cadre, sur la manière dont il entend faire usage des fonds qui ne sont pas attribués aux pays prioritaires ou aux programmes spéciaux de la coopération au développement. Le Conseil fédéral en rend également compte dans ses rapports sur l'utilisation des crédits-cadre. En outre, la commission invite le Conseil fédéral à faire état, dans son prochain message sur la coopération au développement, de la part d'aide bilatérale prévue pour des activités menées en Suisse, ainsi que de toute autre poste de coûts important et prévisible. Le Conseil fédéral rend compte, enfin, des principaux mandats octroyés par la DDC durant la période de crédit précédente, ainsi que de la manière dont ces mandats ont été octroyés (de gré à gré ou sur la base d'une procédure de concours) et de l'identité des principaux fournisseurs de prestations.

Recommandation 4 Simplification et concrétisation de l'architecture stratégique de la DDC

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au DFAE de rationaliser et de rendre plus efficace l'architecture stratégique de la DDC:

- 4.1 Les documents de nature stratégique doivent, dans la mesure du possible, être clairement circonscrits et hiérarchisés entre eux, et les stratégies redondantes ou concurrentielles être supprimées (p. ex. stratégie de coopération multilatérale de la DDC / stratégie de coopération multilatérale DDC/SECO).
- 4.2 Les ressources investies dans l'élaboration des stratégies de coopération doivent être optimisées et l'utilité opérationnelle de celles-ci améliorées. Elles devraient contenir des exigences concrètes par rapport aux thèmes et secteurs prioritaires, ainsi que des objectifs en termes de résultats. En outre, les partenaires de la DDC, en particulier le SECO et la Direction politique du DFAE, doivent être impliqués dans leur élaboration.

Recommandation 5 Banque de données SAP

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au DFAE de veiller à l'extension de la banque de données SAP et à l'utilisation systématique des possibilités de cette application comme instrument de conduite stratégique. Les critères et attributs définis doivent être alignés sur les objectifs de la DDC et permettre d'en vérifier la réalisation.

Recommandation 6 Contrôle systématique des effets

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au DFAE veiller à développer un mécanisme de contrôle systématique, mettant l'accent sur les résultats et l'impact des projets de la DDC et permettant de mesurer les effets d'un échantillon de projets et de les comparer.

La Commission de gestion du Conseil des Etats prie le Conseil fédéral de l'informer, d'ici mi-mars 2007, de la suite que ce dernier entend donner au présent rapport et à ses recommandations. Elle transmet également le présent rapport pour information à la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats.

8 décembre 2006

Pour la
Commission de gestion du Conseil des Etats:

Le président de la Commission:
Hansruedi Stadler, député au Conseil des Etats

Le président de la sous-commission DFAE/DDPS:
Michel Béguelin, député au Conseil des Etats

Le secrétaire des Commissions de gestion:
Philippe Schwab

La secrétaire de la sous-commission DFAE/DDPS:
Sarah Scholberg

