

Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 21 août 2009

Monsieur le Président de la Confédération,
Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux,

La Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) formule ci-après à l'attention du Conseil fédéral ses conclusions sur le rapport du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) sur la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales du 11 juin 2009.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président de la Confédération, Mesdames et Messieurs les Conseillers fédéraux, à l'expression de notre haute considération.

21 août 2009

Pour la Commission de gestion
du Conseil des Etats:

Le président, Hans Hess
La secrétaire, Beatrice Meli Andres

Le président de la sous-commission DFAE/DDPS:
Peter Briner

La secrétaire de la sous-commission DFAE/DDPS:
Jacqueline Dedeystère

Rapport

1 Introduction

Dans le cadre de son programme annuel 2008, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a décidé de procéder à un examen approfondi de la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG). A cet effet, elle a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation axée sur la manière dont l'administration pilote cette collaboration.

La collaboration entre l'administration fédérale et les ONG dans le domaine de la coopération avec les pays du Sud, qui relève des compétences de la Direction du développement et de la coopération (DDC), était au centre de cette étude. A des fins de comparaison, le CPA a également examiné le pilotage des collaborations avec des ONG dans le domaine agricole (Office fédéral de l'agriculture) et environnemental (Office fédéral de l'environnement).

Achevée au printemps 2009, ladite évaluation a fait l'objet d'un rapport du CPA établi à l'intention de la CdG-E («Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales», du 11 juin 2009). Se fondant sur les résultats de l'évaluation, la commission est parvenue aux conclusions ci-après.

Globalement, l'étude fait apparaître d'importantes différences en ce qui concerne les bases légales et la pratique de pilotage. Les lacunes identifiées ne concernent ainsi pas toutes les collaborations étudiées dans les mêmes proportions; la comparaison transversale montre aussi que, parmi les cas étudiés, certains utilisent les méthodes appropriées pour éviter lesdites lacunes. Celles-ci ne sont cependant pas encore appliquées partout et de manière systématique.

Le présent rapport se concentre sur les potentiels d'optimisation identifiés; il convient cependant de relever que plusieurs lacunes constatées ont été, du moins en partie, identifiées par l'administration elle-même, et que l'évolution récente, observée dans plusieurs cas, va dans la bonne direction.

2 Constats et recommandations

2.1 Recours à une procédure d'adjudication concurrentielle

L'évaluation du CPA a montré que dans nombre de cas étudiés les services concernés ont renoncé entièrement aux procédures concurrentielles bien qu'un appel d'offres, au moins pour le premier mandat, et un examen de la pertinence d'un appel d'offres lors du renouvellement du mandat soient possibles et indiqués. Aux yeux de la commission, cette pratique n'est pas sans poser de problèmes, en particulier s'agissant de la prolongation ou du renouvellement d'un mandat. Sur le plan incitatif, il est en effet déterminant que les ONG aient, pendant la durée du projet, un intérêt personnel à atteindre au mieux les objectifs de la Confédération pour ainsi s'assurer l'obtention du mandat subséquent ou pour éviter de le perdre.

Au vu de la pratique constatée, il convient également de se demander si les bases légales existantes sont suffisantes pour assurer des procédures d'adjudication concurrentielles.

Recommandation 1

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin de veiller à l'application de procédures d'adjudication concurrentielles. Ce faisant, le Conseil fédéral présentera à la fois des mesures visant à influencer directement sur la pratique que la manière dont il entend renforcer les bases légales en vigueur dans le cadre de la révision en cours du droit des marchés publics dans le sens d'une mise en œuvre plus conséquente du principe de concurrence.

2.2 Mesures préventives contre les changements d'affectation

Afin de s'assurer qu'aucun changement d'affectation concernant une certaine somme ne puisse être effectué, il faut soit que les charges imputées soient contrôlées systématiquement et dans le détail (pièces justificatives détaillées), soit que l'unité administrative exige des ONG qu'elles comptabilisent de façon claire leur frais par mandat et par aide financière (décompte distinct pour chaque projet ou, tout au moins, centres de coûts/unités d'imputation par projet dans la comptabilité d'exploitation, lesquels contiennent tous les frais, y compris la ventilation des frais généraux). Or, sur les 14 études de cas examinées par le CPA, aucune de ces conditions n'est rempli pour neuf d'entre elles. Les offices fédéraux concernés ne sont donc pas en mesure de contrôler si un changement d'affectation a eu lieu.

Il convient de préciser que cela ne signifie pas que des changements d'affectation de grande ampleur aient lieu, ni même qu'ils soient probables, chez les ONG concernées, mais que les mécanismes de contrôles y relatifs font défaut dans le pilotage de la collaboration exercé par l'administration.

Recommandation 2

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'améliorer les mécanismes de contrôle existant au sein des services administratifs concernés pour limiter les risques de changements d'affectation des fonds alloués aux ONG. Le Conseil fédéral devrait notamment veiller à ce que les services fédéraux exigent des ONG avec lesquelles ils travaillent que ces dernières comptabilisent de façon claire leur frais par mandat et par aide financière, de sorte qu'il soit possible, le cas échéant, de contrôler les coûts dans le détail.

2.3

Transparence des critères sur la base desquels la DDC décide de soutenir des programmes d'ONG et détermine le montant des aides financières

L'étude du CPA a révélé qu'en ce qui concerne la DDC, les critères déterminant le choix des ONG qui percevront des contributions à des programmes, le montant de ces contributions ainsi que la part devant être financée par les ONG elles-mêmes ne sont pas clairs. Les montants des contributions varient fortement d'une ONG à l'autre et ont pour la plupart des origines historiques. De plus, il n'existe aucune stratégie globale ni aucun portefeuille permettant de garantir une hétérogénéité équilibrée des programmes bénéficiant d'une aide et d'assurer la complémentarité des programmes et des projets que vise la DDC en matière d'ONG.

Recommandation 3

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'augmenter la clarté et la transparence des critères sur la base desquels la DDC décide de soutenir des programmes d'ONG et, surtout, détermine le montant des aides financières. A cet égard, le Conseil fédéral examinera notamment l'opportunité, pour la DDC, de répartir les aides financières sur la base d'une analyse de portefeuille telle que pratiquée par exemple par l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et de se munir d'une stratégie globale en la matière.

2.4

Examen critique de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale

La DDC peut octroyer des fonds aux ONG pour leurs propres activités dès lors que ces dernières s'inscrivent dans les objectifs de la législation suisse en matière de coopération au développement et présentent un intérêt en matière de politique de développement.

Or, les bases légales de la coopération au développement sont formulées de façon très vague; ainsi, la liste des objectifs figurant dans la loi n'est pas exhaustive. Cela a pour effet que même des activités d'ONG qui ne peuvent être rattachées aux objectifs explicitement cités dans la loi sont soutenus (par ex. sensibilisation de la population suisse). La question se pose dès lors de savoir si les bases légales, qui datent des années 70, satisfont encore aux exigences en termes de précision du contenu des normes légales pour l'octroi de subventions.

Il convient par ailleurs de rappeler que la CdG-E avait déjà demandé au Conseil fédéral, dans le cadre de sa motion 06.3666 adoptée par le Parlement le 6 juin 2007 respectivement le 20 mars 2008, d'examiner l'opportunité de soumettre au Parlement un projet d'actualisation de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale. Cette motion est toujours pendante à l'heure actuelle.

Recommandation 4

La CdG-E demande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure les bases légales de l'aide au développement remplissent les exigences actuelles du principe de la légalité en termes de précision des dispositions légales et, le cas échéant, de proposer une révision correspondante de la loi. Une attention particulière sera portée dans ce cadre à la détermination des objectifs de la coopération au développement.

2.5 Application cohérente des lois et des directives dans l'administration fédérale

Les lois et les dispositions relatives aux procédures n'ont un impact sur le pilotage que si elles sont connues des personnes responsables et appliquées ou que si leur non-respect entraîne des sanctions. Or, l'étude du CPA a mis au jour que, dans le cas de la DDC, il est tout à fait possible, en dépit de bases légales et de directives similaires, que le domaine D (coopération avec les pays du Sud) et le domaine E (coopération avec les pays de l'Est) aient une pratique de l'adjudication fondamentalement différente. L'Office fédéral de l'environnement (OFEV) présente sous cet angle des lacunes comparables à celles de la DDC.

L'évaluation a mis en évidence l'utilité de l'inspectorat interne des finances de l'OFAG pour éviter une telle situation. Ce dernier se distingue en effet par une stratégie de contrôle adéquate et une utilisation efficace des instruments à disposition. Il surveille le respect des lois et des directives par les ONG externes, mais aussi et surtout par les services internes, et rend compte directement à la direction de l'office et au Contrôle fédéral des finances (CDF).

Recommandation 5

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'assurer une application cohérente des lois et des directives au sein d'un même domaine d'activité. Le Conseil fédéral examinera notamment l'opportunité de s'inspirer des méthodes de travail de l'inspectorat des finances interne de l'OFAG en vue de les étendre à d'autres grandes entités brassant d'importants volumes financiers telles que la DDC.

3

Remarques conclusives

Soucieuse d'éviter de répéter ce que l'évaluation du CPA a déjà relevé, la CdG-E se contente ici d'exposer ses conclusions et ses recommandations, qui se veulent un complément à ladite évaluation. Il est à noter à cet égard, que la CdG-E a décidé aujourd'hui de publier aussi bien ses conclusions et ses recommandations que l'évaluation du CPA.

La CdG-E prie le Conseil fédéral de bien vouloir prendre position sur les présents constats et recommandations ainsi que sur l'évaluation du CPA d'ici au 4 février 2010. Elle l'invite en outre à indiquer au moyen de quelles mesures et dans quel délai il envisage de mettre en œuvre les recommandations de la commission.