

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Contrôle parlementaire de  
l'administration

CH-3003 Berne

Tél. 031 323 09 70

Fax 031 323 09 71

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch)

[pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

## **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 États**

5 avril 2006



---

## L'essentiel en bref

*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 milliards de francs (2005), soit près de 66 % du budget du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). Conjointement avec le Secrétariat d'Etat à l'Economie (Seco), qui fait partie du Département fédéral de l'économie (DFE), la DDC est responsable de la mise en œuvre de la coopération internationale au développement. Elle est également responsable de l'aide humanitaire de la Confédération.*

*Au cours de l'année passée, les médias ainsi que les milieux politiques et scientifiques ont émis des critiques à l'encontre de la DDC. Il a été reproché à cette dernière de ne pas suivre de stratégie claire, de ne pas jouer la transparence en matière de répartition de ses ressources financières et de ne pas cibler suffisamment ses projets. Ainsi, le 11 avril 2005, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a mandaté le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) pour procéder à l'analyse qui fait l'objet du présent document. Le mandat était double : d'une part, examiner si les stratégies et les projets de la DDC étaient conformes aux prescriptions légales et s'ils présentaient une cohérence entre eux au plan de leur contenu (cohérence quant au contenu) ; d'autre part, vérifier si les prescriptions légales relatives à la conduite stratégique de la DDC étaient adéquates et si elles étaient respectées dans la formulation des stratégies de la DDC (pilotage).*

*L'analyse des bases légales a révélé que la DDC disposait d'une assez grande marge de manœuvre pour définir le contenu de ses stratégies et de ses projets, de même que pour l'utilisation de ses ressources financières. Le mandat de la DDC est spécifié par le Conseil fédéral et le Parlement dans les messages relatifs à la coopération au développement et dans les crédits-cadres. Par rapport à l'orientation des activités de la DDC, ces textes restent cependant vagues malgré leur formulation détaillée. A titre d'exemple, si les critères financiers et les priorités géographiques ont été fixés avec précision, le nombre de pays partenaires de la DDC et la palette des thèmes et des secteurs possibles sont très vastes. En outre, le mandat du Parlement et du Conseil fédéral à la DDC ne revêt pas la forme d'un mandat de prestations concret, d'où la difficulté de vérifier la conformité des résultats avec les objectifs ainsi que l'efficacité des projets menés par la DDC.*

*L'examen de la consistance entre le contenu des projets de la DDC et les prescriptions légales n'a pas mis au jour d'écart structurel. Des questions ont néanmoins surgi lors de l'analyse de la banque de données sur les projets (SAP). Ainsi, 46 % des ressources financières de la DDC figurent dans la catégorie « not specified » (pas spécifié). Les données mises à disposition n'ont pas permis de savoir si les fonds étaient ou non alloués aux pays prioritaires. La majorité du budget de cette rubrique concerne des projets de coopération multilatérale et des projets des ONG. Cependant, certains projets de la coopération bilatérale au développement ne coïncident guère, de par leur libellé, avec les priorités définies. Par ailleurs, 13 % du budget global de la DDC sont affectés au poste « autres pays ». Ce poste concerne en premier lieu, avec un budget de 37 millions de francs (soit 3,5 % du budget total de la DDC), des projets que la DDC mène en Suisse : congrès, rencontres interna-*

---

---

tionales, contributions à des instituts de recherche, tâches spéciales internes ou encore coûts de personnel à la charge des crédits-cadres. En l'état actuel, la banque de données sur les projets (SAP) ne permet pas un contrôle détaillé de l'utilisation du budget et des dépenses par projet, tous les attributs nécessaires par projet n'ayant pas été introduits. De plus, pour les années antérieures à 2005, les budgets n'ont pas été saisis pour tous les projets. Pour que ce point puisse à l'avenir être dûment contrôlé, il conviendrait d'améliorer la transparence et l'utilité de cette banque de données.

Par ailleurs, le rapport démontre qu'il est difficile d'établir si la DDC concentre ses ressources financières sur des thèmes ou des secteurs précis, la DDC soutenant des projets touchant 42 secteurs différents à hauteur de budgets relativement modestes. La question consiste à savoir si, de cette manière, la « masse critique » pour une coopération au développement efficace peut être atteinte.

L'arrangement des acteurs a été jugé comme adéquat sur le fond. Il n'en reste pas moins que le Parlement, le Conseil fédéral et le DFAE ne font qu'un usage restreint des possibilités de jouer un rôle dans la conduite stratégique de la DDC qu'offrent les prescriptions légales et juridiques. Certes, le Parlement a des échanges réguliers avec la DDC et exerce un certain contrôle sur les activités de celle-ci par l'intermédiaire de la Commission de politique extérieure (CPE), de la Commission des finances (CdF) et de la Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux (CCDCI). Mis à part le rapport annuel conjoint de la DDC et du Seco et les messages relatifs aux crédits-cadres renouvelés tous les quatre à cinq ans, la DDC n'a pas d'autres obligations formelles plus régulières de rendre des comptes ni d'établir des rapports.

L'analyse a jugé particulièrement lacunaire la conduite stratégique de la DDC par le Conseil fédéral : le rapport de celui-ci sur la politique extérieure date de six ans, et ses Lignes directrices Nord-Sud remontent à douze ans. Il convient de préciser ici que ces deux documents stratégiques sont actuellement en cours de révision. On peut toutefois se demander, au vu de la complexité de la coopération au développement et des mutations rapides que subit ce domaine, s'il ne serait pas nécessaire de mettre à jour ces instruments de conduite sur une base plus régulière afin d'améliorer la cohérence et de mieux cibler le pilotage des activités de la DDC. Il semblerait, en outre, que le Conseil fédéral ne fasse appel que de manière réservée à la CCDCI. Quant à la cheffe du DFAE, sa contribution au pilotage de la DDC consiste avant tout dans des efforts visant à améliorer la coordination entre les différents acteurs en présence, notamment à travers les séances régulières de coordination politique et stratégique au sein du DFAE. Il n'y a que peu de directives et d'instruments de contrôle de la DDC. La conduite, à proprement parler est pour l'essentiel déléguée à la DDC.

Il ressort des études de cas portant sur les processus de définition de la Stratégie 2010 et des six programmes de coopération de la DDC que les directives de la DDC sont, dans l'ensemble, respectées. Etant donné que les programmes de développement concernent un grand nombre d'acteurs, les processus de définition de ces programmes impliquent un effort de coordination important. En outre, la complexité de la répartition des compétences entre les différents acteurs, en particulier entre le Seco et la DDC, est potentiellement génératrice de dépenses liées à l'élimination des

---

*divergences et à la coordination. La réforme du gouvernement et de l'administration a certes donné lieu à des progrès dans le domaine de la coordination. Il n'en reste pas moins que, aujourd'hui encore, celle-ci n'est pas toujours efficace.*

*Concernant sa conduite interne, la DDC dispose d'un nombre de stratégies très vaste, qui traduit la volonté de la DDC de piloter, de coordonner et de légitimer ses activités. Le foisonnement de bases stratégiques confère cependant au système de conduite de la DDC une certaine opacité. Ainsi, le programme de coopération pour la Bosnie et Herzégovine repose, directement ou indirectement, sur pas moins de quinze documents stratégiques (cinq d'entre eux étant des stratégies internes de la DDC). En outre, il est parfois difficile de savoir pourquoi certaines stratégies sont (encore) en vigueur, ou quel but elles poursuivent. La présente analyse adopte une position plutôt critique à l'égard de ce système de conduite, parce qu'il transmet une impression de « surpilotage ». La démarche de la DDC consiste à axer ses activités sur les besoins des pays partenaires. Vu de cette perspective, les bureaux de coopération et les acteurs locaux jouent un rôle important pour les décisions relatives aux projets et la définition des programmes et des projets de la DDC. C'est pourquoi la question se pose de savoir si une « architecture stratégique » aussi volumineuse et détaillée est vraiment adéquate. Pour améliorer l'efficacité, le pilotage et l'efficacité des activités déployées par la DDC dans le cadre de ses projets, il pourrait être judicieux de fixer des critères concrets, des priorités thématiques spécifiques et des compétences clés au niveau des stratégies de coopération.*

---

## Summary

*The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) is the principal Swiss player in the field of federal development cooperation. With an annual budget of Fr. 1.3 billion (2005) it commands around 66% of the total budget of the Federal Department of Foreign Affairs (DFA). Together with the State Secretariat for Economic Affairs (Seco), which is part of the Federal Department of Economic Affairs the SDC is responsible for carrying out international development aid projects; in addition it is responsible for implementing federal humanitarian aid projects.*

*During 2004 the SDC was increasingly criticised by the media, political circles and specialists for its lack of clear strategy, its lack of transparency in how its funds were spent and for the lack of focus of its projects. As a result, on 11 April 2005 the Council of States Control Committee (CC-S) mandated the Parliamentary Control of the Administration (PCA) to carry out the survey which is reported here. The task of the PCA was, on the one hand, to verify whether the SDC's strategies and projects corresponded to legal requirements and whether the content of the projects was coherent. On the other hand, the PCA was to evaluate the suitability of the legal requirements in relation to the strategic management of the SDC and to check whether the requirements were being adhered to when strategies were drawn up (steering).*

*The evaluation of the legal basis revealed that the SDC has a relatively broad scope of action from the point of view of both content and funding. The Agency's mandate is set by the Federal Council and parliament through messages and the corresponding global budgets. The budgets are drawn up in great detail but at the same time the direction of the strategy is unclear. For example, precise financial conditions are set out and geographical focal points are chosen. The number of partner countries with which the SDC works and the range of possible fields and sectors is enormous, however. Moreover, the SDC's mandate from Parliament and the Federal Council is not set out in the form of a concrete job description. This makes it more difficult to judge whether the SDC is conforming to its objectives and whether its projects are effective.*

*A comparison of the content of the SDC's projects with the legal requirements did not reveal any structural disparity. The evaluation of the SAP project database raised some questions, however. For example, 46% of the SDC's funds were used in "unspecified" ways. From the data made available it was not possible to determine whether the funds were used in the principal target countries or not. A large proportion of the budget is used for multilateral cooperation and is passed on to NGOs. According to their titles, a certain number of bilateral development aid projects hardly seem to correspond to the set priorities; furthermore, 13% of the SDC's total budget is used in "other countries". This concerns mainly projects that the SDC carries out in Switzerland. The Fr. 37 million thus accounted for (3.5% of the total budget) covers among other things conferences, international meetings, contributions to research institutes, special tasks within the SDC and personnel costs charged to the main budget. The current SAP project database does not allow for a detailed audit of budget and project expenditure, since it does not contain all*

---

---

*the necessary information on the projects. In addition, not all of the budgets for the projects up to 2005 have been entered. The transparency and the use of the SAP database need to be improved so that such aspects can be verified.*

*The report goes on to observe that the SDC does not appear to concentrate its funding on any particular fields or sectors. For example, it funds projects in 42 different sectors, each project receiving a relatively small budget. The question of whether this practice guarantees that the development aid comes up to the “critical threshold” of effectiveness remains to be discussed.*

*The arrangement of the players was judged as basically sound. The Swiss Parliament, the Federal Council and the DFA perceive their role in the strategic management of the SDC in limited terms, however, through the legal and legitimate requirements. Although Parliament is in regular contact with the SDC and has a certain degree of control over the work it does through the Foreign Affairs Committee (FAC), the Finance Committee (FC) and the Advisory Committee for Development and Cooperation (ACDC), apart from the joint annual report drawn up by the SDC and Seco and messages concerning global budgets issued every four or five years, there is no formal reporting on the part of the SDC, nor is it obliged to present annual financial statements.*

*The investigation revealed in particular the meagre strategic management of the SDC on the part of the Federal Council. Its last report on foreign affairs dated from 6 years earlier and its guidelines for north-south cooperation were 12 years old. The two strategy documents are in the process of being updated. In view of the complexity and the rapidly changing environment for development and cooperation the question arises as to whether more coherency and a clearer focus would not be achieved if the Federal Council’s management tools were updated more frequently. Moreover, the Federal Council also seems to be rather reluctant to use the services of the ACDC. Finally, the efforts of the head of the DFA in the way of managing the SDC seem to be limited more or less to coordinating the various players, notably through regular internal strategic and political coordination meetings. There appear to be few directives or controlling tools; management is largely delegated to the SDC itself.*

*Case studies of definition procedures for Strategy 2010 and of six of the SDC’s cooperation programmes revealed that the Agency’s guidelines are generally adhered to. Since development aid programmes involve a large number of players at any one time definition procedures for the strategies investigated require a corresponding degree of coordination. Moreover, the complex system of distribution of responsibilities, in particular between the SDC and Seco, can also result in considerable wastage as well as requiring a good deal of coordination. It must be said that progress has been made in this respect through the reform of the government and the administration. Nevertheless, it would appear that coordination is still rather “hit-and-miss”, in particular with regard to multilateral financial aid.*

*As far as concerns internal management, the SDC has a comprehensive range of strategic tools it uses to illustrate its willingness to manage, coordinate and justify its activities. The large number of strategic requirements leaves the SDC’s management system somewhat unclear, however. For example, the cooperation programme for Bosnia-Herzegovina is influenced, directly or indirectly, by no fewer*

---

---

*than 15 strategic documents (of which five are SDC internal strategies). Furthermore, it is not always clear why certain strategies (still) exist or what purpose they fulfil. The investigation was therefore rather critical of the SDC's management system, in particular since there would appear to be a degree of "over-management". The SDC's approach is to tailor their activities to the needs of their partner countries. Consequently, the cooperation offices and local players have a relatively large degree of influence on decisions directly concerning the projects, as well as on the definition of the SDC's programmes and projects. It is precisely for this reason that the question arises as to whether such a complicated and detailed "strategic architecture" is entirely appropriate. Setting concrete criteria, adopting specific principal fields and key competences with regard to cooperation strategy could well improve the efficiency, management and effectiveness of the SDC's projects.*

---

<b>Table des matières</b>	
<b>L'essentiel en bref</b>	<b>3</b>
<b>Summary</b>	<b>6</b>
<b>Introduction</b>	<b>11</b>
<i>Situation initiale et mandat</i>	11
<i>Objet de l'étude, procédure et méthodologie</i>	12
<b>1 Objectifs et priorités de la coopération suisse au développement</b>	<b>15</b>
1.1 Bases légales	15
1.2 Objectifs de la DDC	17
1.3 Instruments	18
1.4 Définition de priorités relatives aux thèmes, pays, activités et budgets	18
1.4.1 Thèmes prioritaires	19
1.4.2 Pays	19
1.4.3 Exigences thématiques et financières concernant certains pays	21
1.4.4 Coopération multilatérale	22
1.5 Conclusion	22
<b>2 Cohérence quant au contenu des activités de la DDC</b>	<b>23</b>
2.1 Procédure	23
2.2 Cohérence des projets de la DDC en regard des prescriptions normatives	24
2.2.1 Critères d'évaluation / questions d'évaluation	24
2.2.1.1 Coopération au développement	24
2.2.1.2 Coopération avec l'Europe de l'Est	25
2.2.1.3 Aide humanitaire	25
2.2.2 Evaluation de la banque de données sur les projets de la DDC	25
2.2.3 Analyses des pays / études de cas	36
2.2.3.1 Inde	36
2.2.3.2 Bhoutan	39
2.2.3.3 Angola	39
2.2.3.4 République démocratique du Congo – Grands Lacs	42
2.2.3.5 Bosnie et Herzégovine	42
2.2.3.6 République de Moldavie	44
2.2.4 Résultats de l'analyse de la banque de données et des études de cas	44
2.2.4.1 Aide humanitaire	45
2.2.4.2 Coopération avec l'Europe de l'Est	46
2.2.4.3 Coopération au développement	46
2.3 Cohérence quant au contenu des stratégies de la DDC	48
2.4 Coopération multilatérale	49
2.5 Transparence	49
2.6 Conclusion sur la cohérence quant au contenu des stratégies de la DDC	50
<b>3 Conduite stratégique des activités de la DDC</b>	<b>51</b>
3.1 Procédure pour l'évaluation du pilotage des activités de la DDC	52

---

---

3.2 Bases légales	52
3.3 Adéquation de la conduite stratégique des affaires de la DDC	56
3.3.1 Pilotage de la DDC par le Parlement, le Conseil fédéral et le DFAE	56
3.3.2 Conduite stratégique au sein de la DDC	57
3.3.2.1 Efficience et transparence de l'architecture stratégique	57
3.3.2.2 Conformité de l'élaboration des stratégies de la DDC	59
3.3.3 Transparence des décisions de la DDC relatives aux projets	64
3.3.4 Conclusion relative à l'élaboration des stratégies de la DDC	65
3.4 Pertinence de l'arrangement des acteurs pour la conduite stratégique	67
<b>4 Résumé et remarques finales</b>	<b>68</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>75</b>
<b>Annexe 1 : Liste des entretiens individuels et de groupe</b>	<b>77</b>
<b>Annexe 2 : Littérature</b>	<b>79</b>
<b>Annexe 3 : Annexe de l'ordonnance sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est du 6 mai 1992</b>	<b>81</b>
<b>Annexe 4 : Stratégie 2010 de la DDC : Processus décisionnel</b>	<b>82</b>
<b>Annexe 5 : Synthèse des objectifs, thèmes et pays pour l'évaluation</b>	<b>84</b>

# Rapport

## Introduction

### *Situation initiale et mandat*

Le mandat politique d'aide au développement de la Suisse se fonde sur les art. 2 et 54, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). En vertu de ce mandat, 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.). Les objectifs et les priorités de la coopération au développement sont définis dans la Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) et dans l'Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1).<sup>1</sup>

La mise en œuvre de la loi fédérale de 1976 incombe à la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), de concert avec le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)<sup>2</sup> du Département fédéral de l'économie (DFE). Dotée d'un budget de quelque 1,3 milliard de francs pour 2005, la DDC est l'acteur principal de la coopération au développement et responsable pour l'aide humanitaire de la Confédération. Le Seco, quant à lui, dispose d'un budget de 260 millions de francs par an ainsi que de 55 postes. Nettement inférieures à celles de la DDC, les ressources du Seco sont affectées exclusivement à des thèmes économiques dans les domaines de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est.<sup>3</sup>

Dans ce contexte, l'étude du Comité d'aide au développement (CAD ; Development Assistance Committee [DAC])<sup>4</sup> constate que les activités de la DDC sont très bien perçues par la population et les pays bénéficiaires. Toujours selon cette même étude, la mise en œuvre des projets de la DDC se caractérise par un degré élevé de qualité et de professionnalisme. Par contre, elle remet en question l'étendue thématique et géographique des activités de la DDC ainsi que l'orientation stratégique de celle-ci. Des critiques ont aussi été émises, ces dernières années, par les médias ainsi que les milieux politiques et scientifiques. Elles portaient, pour l'essentiel, sur les points suivants<sup>5</sup> :

- Les activités de la DDC ne correspondent pas toujours aux objectifs et aux priorités fixées par le Conseil fédéral et le Parlement.

<sup>1</sup> V. annexe 2.

<sup>2</sup> Au sein du Seco, c'est le domaine de prestations « Coopération économique au développement » qui est responsable pour la coopération au développement.

<sup>3</sup> Financement d'infrastructures, promotion commerciale, promotion d'investissements et soutien macroéconomique.

<sup>4</sup> Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2005). DAC Examen par les pairs : la Suisse. Pré-impression des dossiers du CAD 2005, vol.6, n° 3.

<sup>5</sup> V. : OCDE (2005)/Comité d'aide au développement (CAD) : Examen par les pairs : la Suisse. CDF (2005) : Attribution de mandats par la Direction du Développement et de la coopération : Audit de rentabilité. Aide au développement. Pour une évaluation internationale transparente (n Mo. 05.3017) ; Lobbying politique à la DDC (Qst. Dupraz 04.5172) ; Mieux cibler l'aide au développement (Ip. Pfister 04.3500). Le Matin dimanche du 26.9.2004 : « Le Parlement hausse le ton. Interrogations et enquête autour de l'activisme de la DDC ».

- Les activités de la DDC sont trop dispersées et ne se fondent pas sur des axes stratégiques clairement définis.
- La DDC jouit d'une grande marge de manœuvre qui influe négativement sur la transparence, le contrôle et la cohérence des activités de coopération au développement.
- Les flux financiers de la DDC sont opaques et ne reposent pas sur une vision stratégique transparente.<sup>6</sup>

Le 11 avril 2005, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a mandaté le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) pour procéder à un examen de la cohérence et de la conduite stratégique des activités de la DDC. Le CPA a été invité à répondre aux deux principales questions ci-dessous :

**A** *Les stratégies, programmes et projets de la DDC sont-ils cohérents, entre eux, d'une part, et par rapport aux objectifs et aux priorités définies pour la coopération au développement de la Suisse, d'autre part ? (cohérence quant au contenu)*

- A1 *Quels objectifs et priorités les bases légales définissent-elles pour les activités de la DDC ?*
- A2 *Les objectifs et les priorités des stratégies, des programmes et des projets de la DDC sont-ils conformes aux exigences légales ?*
- A3 *Comment la cohérence entre les stratégies, les programmes et les projets de la DDC peut-elle être évaluée ?*

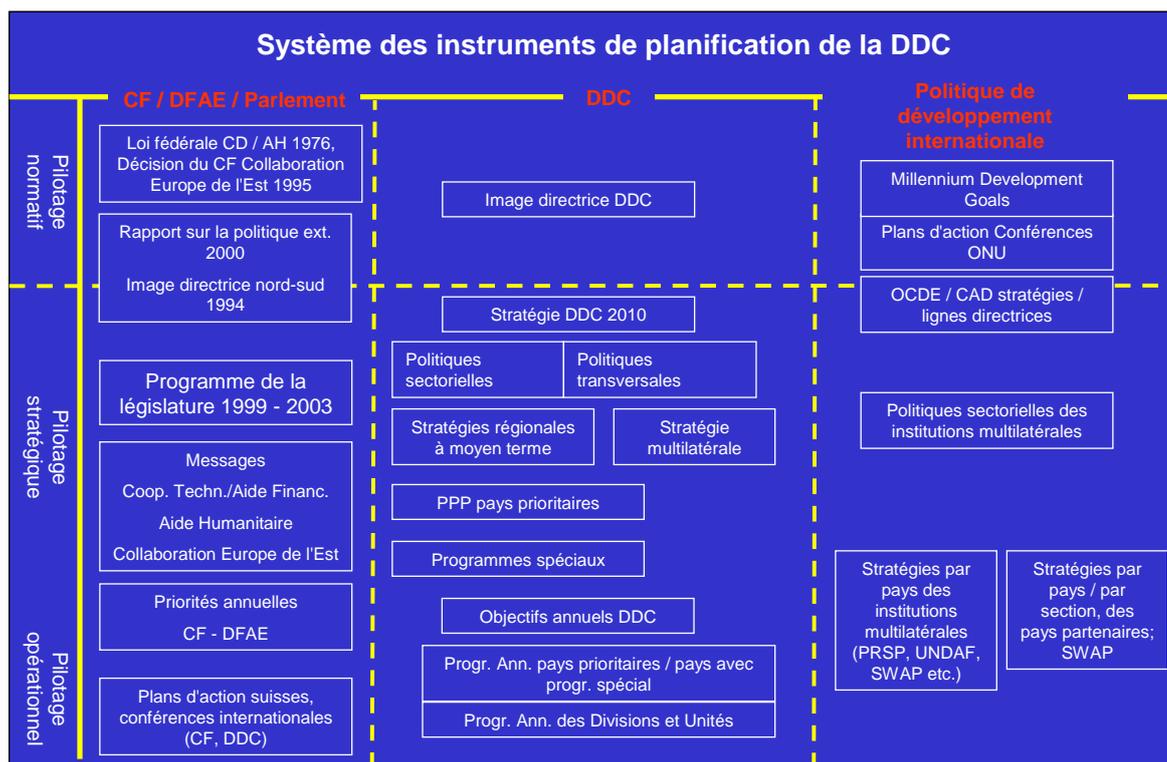
**B** *Quelle est l'influence des acteurs, de leurs ressources, de leurs compétences et de leur coordination sur la conduite stratégique des activités de la DDC ? (pilotage)*

- B1 *Quels sont les acteurs définis dans les bases légales pour la conduite stratégique des activités de la DDC et comment leurs compétences, ressources et instruments de coordination (arrangement des acteurs) sont-ils déterminés ?*
- B2 *Les prescriptions légales relatives à l'arrangement des acteurs en matière de conduite stratégique des activités de la DDC sont-elles respectées ?*
- B3 *Dans quelle mesure cet arrangement des acteurs contribue-t-il à un pilotage efficace et transparent des activités de la DDC ?*

### *Objet de l'étude, procédure et méthodologie*

L'illustration 1 ci-après expose de manière très schématique l'objet de la présente étude. Celle-ci se concentre sur la question de l'implémentation interne des activités de coopération au développement déployées par la DDC. Autrement dit, l'étude ne s'intéresse pas à l'efficacité des projets menés par la DDC dans les divers pays en développement.

<sup>6</sup> Cette question fait actuellement l'objet d'une étude confiée au Contrôle fédéral des finances (CDF).



Source : DDC

L'illustration ci-dessus présente les acteurs et les directives qui jouent un rôle déterminant pour la conduite stratégique des activités de la DDC. Elle montre aussi que les activités de la DDC sont régies non seulement par les prescriptions légales du Parlement, du Conseil fédéral et du DFAE, mais aussi par des directives internationales. Parmi celles-ci, il convient de citer notamment les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) définis en 2000 par l'ONU.<sup>7</sup>

Il ressort également de l'illustration 1 qu'il existe de nombreuses stratégies au sein même de la DDC. La Stratégie 2010, véritable stratégie fondamentale de la DDC valable pour l'ensemble de ses domaines d'activité, est la plus importante à cet égard. A côté de la Stratégie 2010, on dénombre des stratégies et des directives pour presque chaque domaine d'intervention, pays, thème, région, institution multilatérale ou secteur géographique. Etant donné ce foisonnement de stratégies pour le pilotage de la DDC, la présente étude n'a pu en dresser l'inventaire.<sup>8</sup> Elle s'est fondée sur l'examen de certains documents et sur des analyses de cas, sur la banque de données sur les projets de la DDC ainsi que sur des discussions et des entretiens menés avec plus de 30 représentants de l'administration, du monde politique ainsi que de la société civile. Les détails relatifs à la méthodologie sont présentés en introduction des chapitres correspondants.

L'étude s'est concentrée sur les activités déployées par la DDC dans le cadre de la coopération au développement, de la coopération avec l'Europe de l'Est et de l'aide

<sup>7</sup> Les huit Objectifs du Millénaire pour le développement ont été adoptés par l'ensemble des Etats membres de l'ONU. Ils visent en premier lieu la réduction de moitié de la pauvreté d'ici à l'an 2015. Pour de plus amples informations, voir aussi : <http://www.un.org/french/millenniumgoals/>

<sup>8</sup> Actuellement, la DDC elle-même ne dispose pas d'une liste complète de tous ses documents stratégiques et directives, mais elle est en train d'en dresser l'inventaire.

humanitaire. La question de la coopération multilatérale n'a été analysée qu'en marge : d'une part, parce que l'influence de la Suisse sur le choix des projets concrets en relation avec un engagement multilatéral est limitée et, d'autre part, parce qu'il est impossible, pour des raisons liées aux ressources, d'analyser les processus décisionnels à l'échelle internationale. Il convient, à cet égard, de citer l'étude du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) consacrée au rôle de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods.<sup>9</sup>

Pour la réalisation de l'étude, le CPA a collaboré avec l'entreprise B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung (Wolfram Kägi, Patrick Koch).<sup>10</sup> Cette société bâloise a examiné les questions relatives à la cohérence quant au contenu (chapitres 1 et 2), tandis que les questions portant sur le pilotage (chapitre 3) ont été analysées en interne par le CPA.

<sup>9</sup> V. CPA (2003). La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods : bilan intermédiaire. Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Berne, 6.6.2003 et recommandations de la CdG-E au Conseil des Etats.

<sup>10</sup> Pour plus d'informations, se référer à l'impressum à la fin du présent rapport.

# 1 Objectifs et priorités de la coopération suisse au développement

*AI Quels objectifs et priorités les bases légales définissent-elles pour les activités de la DDC ?*

*A.1.1 Quels objectifs les bases légales définissent-elles pour les activités de la DDC ?*

*A.1.2 Quelles priorités les bases légales définissent-elles pour les activités de la DDC ?*

## 1.1 Bases légales

La coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire de la DDC se fondent sur une série de bases légales (entre parenthèses, les abréviations utilisées dans le texte) :<sup>11</sup>

- Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (LF de 1976),
- Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (arrêté fédéral concernant la coopération avec l'Europe de l'Est),
- Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire),
- Ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (ordonnance sur la coopération avec l'Europe de l'Est),
- Ordonnance du 11 mai 1988 concernant le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe,
- Ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (OACata).

Ces textes de loi fixent le cadre général du mandat de la DDC en termes d'objectifs et d'instruments. On peut également mentionner deux autres ordonnances qui règlent des domaines spécifiques de la DDC. Puisqu'elles ne définissent pas directement le cadre du mandat de la DDC, elles n'ont pas été prises en considération dans le présent rapport :

- Ordonnance du 2 décembre 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),
- Ordonnance du 14 août 1991 concernant l'exécution, dans les pays en développement, de programmes et de projets en faveur de l'environnement global.

Le mandat de la DDC est concrétisé par les messages relatifs aux crédits-cadres adoptés par le Conseil fédéral et le Parlement :

<sup>11</sup> V. aussi l'annexe 2 : Bases légales pour la DDC.

- Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28 mai 2003 (message 2003 sur la coopération au développement),
- Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 14 novembre 2001 (message 2001 sur l'aide humanitaire),
- Message sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI du 19 août 1998 (message 1998 sur la coopération avec l'Europe de l'Est),
- Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14 novembre 2001 (message complémentaire 2001 sur la coopération avec l'Europe de l'Est).

Les messages ci-dessus fournissent des indications détaillées sur la manière dont la DDC entend atteindre les objectifs de politique de développement. Ils ne fixent cependant pas un cadre d'action précis, puisqu'ils définissent une vaste palette de thèmes et de secteurs dans lesquels la DDC est censée déployer ses activités.

Par souci d'exhaustivité, il convient de citer également le Message concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement du 20 novembre 2002. Ce message couvre le volet de la coopération au développement qui relève du Seco. Il ne concerne la DDC qu'indirectement, étant donné que celle-ci est responsable de la conception globale de la contribution suisse à la coopération internationale au développement.<sup>12</sup>

Les directives du Conseil fédéral contiennent d'autres prescriptions relatives aux objectifs et aux thèmes prioritaires. Pour la DDC, il s'agit notamment des documents suivants :

- Rapport sur la politique extérieure publié en 2000 par le Conseil fédéral, qui décrit les lignes directrices, les objectifs et les points forts de la politique extérieure suisse au cours de la présente décennie<sup>13</sup>,
- Les Lignes directrices Nord-Sud du Conseil fédéral du 7 mars 1994, document fixant les lignes directrices de la politique de développement pour les années 90.<sup>14</sup>

Il s'agit ci-après de présenter, pour les trois domaines d'intervention que sont la « coopération au développement », la « coopération avec l'Europe de l'Est » et l'« aide humanitaire », les objectifs, les instruments et les priorités découlant des diverses bases légales applicables à la DDC. La dernière partie du présent chapitre est consacrée aux exigences auxquelles l'engagement multilatéral de la DDC doit satisfaire.

<sup>12</sup> Art. 4 de l'Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

<sup>13</sup> Rapport sur la politique extérieure 2000 : « Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en intégration » du 15.11.2000.

<sup>14</sup> Lignes directrices Nord-Sud : Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90 du 7.3.1994.

## 1.2 Objectifs de la DDC

*Coopération au développement* : conformément à l'art. 5 de la LF de 1976, la coopération au développement doit poursuivre les objectifs suivants :

- Elle soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations, doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces et tendre, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale,
- Elle soutient en priorité les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés.

*Coopération avec l'Europe de l'Est* : l'art. 2 de l'arrêté fédéral concernant la coopération avec l'Europe de l'Est définit les objectifs suivants :

- La promotion et le renforcement de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme ainsi que la construction ou la consolidation du système démocratique, en particulier le développement d'institutions politiques stables,
- La promotion d'un développement économique et social durable, conforme aux principes de l'économie de marché et favorisant la stabilité économique, le développement culturel, l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie des populations, tout en encourageant le respect de l'environnement ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

*Aide humanitaire* : en vertu de l'art. 7 de la LF de 1976, l'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances ; elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé.

Doivent également être pris en compte dans ce contexte les huit Objectifs du Millénaire pour le développement<sup>15</sup> valables dans le monde entier et reconnus par la Suisse. Le message 2003 sur la *coopération au développement* fait explicitement référence aux OMD<sup>16</sup> et se concentre, conformément à la LF de 1976, sur la réduction de la pauvreté, qui figure en tête de liste des huit OMD (réduire l'extrême pauvreté et la faim).

Le message complémentaire 2001 sur la *coopération avec l'Europe de l'Est* précise lui aussi que la coopération avec l'Europe de l'Est se fonde sur les objectifs internationaux de développement.<sup>17</sup> Le message 2001 sur l'*aide humanitaire* ne contient quant à lui aucune indication allant dans ce sens, ce qui s'explique par la nature même de l'aide humanitaire, dont le but prioritaire est l'aide d'urgence.

<sup>15</sup> Les huit Objectifs du Millénaire pour le développement sont les suivants : réduire l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes ; réduire la mortalité infantile ; améliorer la santé maternelle ; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ; assurer un environnement durable ; mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

<sup>16</sup> Conformément au message 2003 sur la coopération au développement, celle-ci doit, par une politique active sur le plan tant bilatéral que multilatéral, contribuer à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement.

<sup>17</sup> Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14.11.2001, p. 1737.

### 1.3 Instruments

La LF de 1976 et l'arrêté fédéral sur la coopération avec l'Europe de l'Est ainsi que les ordonnances topiques<sup>18</sup> définissent les instruments avec lesquels la DDC doit réaliser les objectifs. A cet égard, il importe également d'examiner la répartition des tâches entre le Seco et la DDC dans les domaines de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est :

- *Coopération au développement*<sup>19</sup> : la DDC est compétente pour la coopération technique et l'aide financière bilatérale. Pour cette dernière, elle agit d'entente avec le Seco, sauf lorsque l'aide revêt la forme de crédits mixtes ou de mesures similaires. L'aide financière multilatérale est une tâche commune de la DDC et du Seco. Selon leur caractère, les nouvelles formes et les formes conjuguées de coopération relèvent de la compétence de la DDC ou du Seco,
- *Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est*<sup>20</sup> : les instruments à la disposition de la DDC sont la coopération technique et l'aide financière ainsi que toute autre forme propre à atteindre les buts de la coopération avec l'Europe de l'Est. Les domaines de compétence respectifs de la DDC et du Seco en ce qui concerne la coopération avec l'Europe de l'Est sont clairement définis dans l'ordonnance sur la coopération avec l'Europe de l'Est,
- *Aide humanitaire*<sup>21</sup> : l'aide humanitaire relève de la compétence exclusive de la DDC et comprend des prestations en nature, en particulier la mise à disposition de denrées alimentaires, des contributions en espèces, la mise à disposition de spécialistes et d'équipes de secours ainsi que toute autre forme propre à atteindre les buts de l'aide humanitaire.

### 1.4 Définition de priorités relatives aux thèmes, pays, activités et budgets

Les messages relatifs aux crédits-cadres concernant la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire définissent des priorités pour la DDC. Ces priorités sont classées par thème, pays, activité et répartition du budget de la DDC.

<sup>18</sup> Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales et Ordonnance du 6.5.1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est.

<sup>19</sup> Art. 6 de la Loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ; art. 6 à 11 de l'Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

<sup>20</sup> Art. 7 de l'Arrêté fédéral du 24.3.1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est ; art. 3 et annexe de l'Ordonnance du 6.5.1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est.

<sup>21</sup> Art. 8 de la Loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

## 1.4.1 Thèmes prioritaires

Le message 2003 sur la coopération au développement ainsi que le message complémentaire 2001 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*<sup>22</sup> :

- Prévention et résolution des crises,
- Bonne gestion des affaires publiques (Good Governance ; bonne gouvernance),
- Amélioration de la justice sociale,
- Promotion des revenus et de l'emploi,
- Utilisation durable des ressources naturelles.

Ces thèmes prioritaires de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est figurent aussi dans le rapport sur la politique extérieure publié par le Conseil fédéral en 2000.<sup>23</sup>

Le message 2003 sur la *coopération au développement* précise en outre que la coopération au développement devrait se concentrer sur les domaines où la Suisse jouit d'avantages comparatifs, p. ex. les thèmes « montagnes » et « eau », ainsi que sur les activités en rapport avec les thèmes « énergie », « santé », « agriculture » et « biodiversité » définis au Sommet de Johannesburg.<sup>24</sup>

Conformément au message 2001 sur l'aide humanitaire, l'*aide humanitaire* de la Confédération porte sur les quatre domaines suivants<sup>25</sup> :

- Prévention, surtout des catastrophes naturelles, écologiques et technologiques, et préparation,
- Aide d'urgence,
- Reconstruction,
- Activités de protection passive et de plaidoyer en faveur des victimes et de leurs droits.

## 1.4.2 Pays

*Pays bénéficiant des activités de coopération au développement* : le message 2003 sur la coopération au développement définit le domaine d'intervention géographique de la coopération au développement (voir tableau 1) selon une classification par pays prioritaires et par programmes spéciaux. Les pays prioritaires sont 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

<sup>22</sup> V. le Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28.5.2003, p. 4205 ss, et le Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14.11.2001, p. 1758.

<sup>23</sup> V. le Rapport sur la politique extérieure 2000, p. 287.

<sup>24</sup> Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28.5.2003, p. 4177 ss.

<sup>25</sup> Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 14 novembre 2001, p. 2100 ss.

terme. Les programmes spéciaux ont une portée restreinte, répondent souvent à des besoins ponctuels nés d'une situation transitoire ou présentent un caractère exploratoire. Actuellement, la coopération au développement de la DDC se concentre sur 17 pays prioritaires et six programmes spéciaux, et il est prévu d'étendre progressivement le nombre de pays prioritaires à 20 au maximum d'ici à 2010.<sup>26</sup>

**Coopération au développement de la DDC : classification par pays prioritaires et par programmes spéciaux**

*Tableau 1*

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

*Source* : Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28 mai 2003, p. 4212.

*Pays bénéficiant des activités de coopération avec l'Europe de l'Est* : le message complémentaire 2001 sur la coopération avec l'Europe de l'Est définit les points forts géographiques des activités de la DDC en Europe de l'Est (voir tableau 2). Contrairement à ce qui est le cas pour la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est ne connaît pas de classification par pays prioritaires et par programmes spéciaux.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28.5.2003, p. 4211 ss.

<sup>27</sup> Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14.11.2001, p. 1752 ss.

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

Tableau 2

Région	Pays
Europe du Sud-Est	République fédérale de Yougoslavie, Kosovo, Bosnie et Herzégovine, Macédoine, Albanie, Bulgarie, Roumanie
Communauté des Etats indépendants (CEI)	Asie centrale : Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan, (Turkménistan, Kazakhstan) <sup>28</sup>
	Caucase du Sud : Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan
	Russie et Ukraine

Source : Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14 novembre 2001, p. 1752 ss.

*Pays bénéficiant des activités d'aide humanitaire* : contrairement à la coopération au développement et à la coopération avec l'Europe de l'Est, l'aide humanitaire intervient dans le monde entier et n'est pas limitée à des pays ou des régions spécifiques.<sup>29</sup>

### 1.4.3 Exigences thématiques et financières concernant certains pays

Dans le domaine de la *coopération au développement*, le message 2003 sur la coopération au développement prescrit en outre pour les diverses régions des domaines spécifiques dans lesquels la DCC doit déployer ses activités.<sup>30</sup> Entre deux et quatre thèmes prioritaires, assortis d'un objectif thématique correspondant, sont ainsi définis pour chaque région. Suivant les régions, cependant, ces thèmes et objectifs sont formulés de manière plus ou moins détaillée. Le message 2003 sur la coopération au développement fixe aussi le budget à disposition pour les divers pays.

Dans le cadre de la *coopération avec l'Europe de l'Est*, le message complémentaire 2001 sur la coopération avec l'Europe de l'Est définit dans les grandes lignes les priorités thématiques pour les divers pays et régions, la description de celles-ci étant, ici aussi, plus ou moins détaillée suivant le pays et la région.<sup>31</sup>

Pour l'*aide humanitaire* il n'y a, logiquement, pas de priorités thématiques détaillées pour les diverses régions, puisqu'elle est appelée à se déployer dans le monde entier.

Pour la *coopération avec l'Europe de l'Est* comme pour l'*aide humanitaire*, on n'attribue pas de budget par pays ou par région.

<sup>28</sup> Dans le rapport « Contribution de la Suisse au processus de transition » du DFAE et de la DDC publié en 2004, le Turkménistan et le Kazakhstan ne figurent pas au nombre des priorités régionales.

<sup>29</sup> V. à ce sujet la Loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ainsi que l'Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

<sup>30</sup> Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28.5.2003, 4214 ss.

<sup>31</sup> V. le Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14.11.2001, p. 1752 ss.

#### 1.4.4 Coopération multilatérale

Conformément au Rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral entend accorder à l'avenir un rôle clé aux activités multilatérales de la Suisse.<sup>32</sup> Dans le cadre de la *coopération au développement*, la Suisse souhaite dès lors se concentrer délibérément sur des institutions multilatérales, des réseaux et des forums stratégiquement importants et tout mettre en œuvre pour que les intérêts des pays partenaires les plus démunis soient défendus dans une mesure appropriée.<sup>33</sup> Concernant la répartition des fonds mis à disposition pour la coopération au développement, un tiers environ du budget annuel doit être affecté à la coopération multilatérale au développement (l'aide humanitaire incluse).<sup>34</sup> La ventilation sur les institutions et les divers programmes est déterminée dans le message 2003 sur la coopération au développement. L'engagement multilatéral de la Suisse dans la coopération au développement et dans l'aide humanitaire est clairement énoncé dans la stratégie multilatérale de la DDC et du Seco de 2005.<sup>35</sup>

Concernant la *coopération au développement avec l'Europe de l'Est*, le message complémentaire 2001 sur la coopération avec l'Europe de l'Est ne fait qu'évoquer quelques points fondamentaux au sujet de la coopération avec des institutions internationales. La Suisse compte parmi les principaux acteurs dans le domaine multilatéral qui apportent leur soutien à la transition (FMI, groupe de la Banque mondiale, BERD ainsi que, en Asie centrale, Banque de développement asiatique) ; dans ce contexte, elle fournit une contribution importante.<sup>36</sup>

En vertu du message 2001 sur l'aide humanitaire, la coopération multilatérale joue un rôle important dans l'*aide humanitaire*. La Confédération consacre 60 % environ du budget alloué à celle-ci pour soutenir l'action humanitaire internationale, en particulier le CICR et les agences humanitaires du système onusien.<sup>37</sup>

### 1.5 Conclusion

Les lois et ordonnances régissant la coopération au développement, l'aide humanitaire et la coopération avec l'Europe de l'Est fixent le cadre général des objectifs et des tâches de la DDC ainsi que les domaines de compétence correspondants. Le message 2003 sur la coopération au développement constitue le

<sup>32</sup> V. le Rapport sur la politique extérieure 2000, p. 290.

<sup>33</sup> Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28.5.2003, p. 4231 et 4250.

<sup>34</sup> Le critère que le tiers environ du budget annuel doit être affecté à la coopération multilatérale au développement n'est aujourd'hui cependant plus réalisé. Avec l'arrêt du Conseil fédéral du 17.8.05 la répartition des crédits pour la coopération au développement a été redéfinie et se situe aujourd'hui, selon les informations obtenus, autour des 40% des dépenses de la coopération au développement de la DDC.

<sup>35</sup> Coopération multilatérale au développement. La stratégie de la Suisse. Directive de la DDC et du Seco. Janvier 2005.

<sup>36</sup> V. le Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les États d'Europe de l'Est du 14.11.2001, p. 1752, ainsi que le Message sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI du 19.8.1998, p. 41.

<sup>37</sup> Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 14.11.2001, p. 2110 ss.

texte le plus complet et le plus détaillé à cet égard, puisqu'il définit avec précision 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 mentionne pas les budgets consacrés aux divers pays. Le message 2001 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.

Dans l'ensemble, les activités de la DDC se fondent sur des bases légales et stratégiques denses et complètes. Même s'il est fixé dans les moindres détails, ou presque, le mandat de la DDC s'inscrit dans une orientation thématique et sectorielle très large. Ainsi, le message 2003 sur la coopération au développement définit une palette de thèmes et de secteurs très vaste pour la coopération au développement de la DDC. La principale lacune des messages relatifs aux crédits-cadres réside dans l'absence de valeurs de référence qui permettraient de mesurer les résultats des activités déployées par la DDC.

## **2 Cohérence quant au contenu des activités de la DDC**

### **2.1 Procédure**

Le présent chapitre a pour objet d'analyser la conformité et la cohérence quant au contenu des activités de la DDC en regard des exigences légales.

- A2 *Les stratégies de la DDC sont-elles conformes aux priorités et aux objectifs énoncés dans les lois, les ordonnances et les messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire ?*
- A3 *Comment la cohérence entre les stratégies, les programmes et les projets de la DDC peut-elle être évaluée ?*

Le présent rapport s'attache essentiellement à la question de savoir si les travaux menés par la DDC dans les pays partenaires sont conformes aux exigences légales. L'analyse détaillée au chapitre 2.2 a été effectuée en trois étapes : premièrement, nous avons cherché à extraire l'essence des messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire pour nous concentrer sur un nombre restreint de variables mesurables. Cette synthèse, qui figure dans l'annexe 5, a débouché sur la formulation d'une série de questions, qui ont servi de fil rouge à l'analyse de la cohérence (2.2.1).

Deuxièmement, nous avons évalué la banque de données sur les projets de la DDC (SAP) sous l'angle des questions formulées pour l'évaluation (2.2.2). Troisièmement, nous avons examiné, pour une sélection de pays, si le contenu des programmes par pays (programmes de coopération) et des projets choisis par sondage satisfaisait aux exigences énoncées dans les messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire (2.2.3). Dans la partie consacrée aux résultats, nous nous sommes fondés sur l'analyse de la banque de données et les exemples par pays pour expliquer comment et dans quelle mesure il était possible de répondre aux questions d'évaluation (2.2.4).

Chacun des sous-chapitres qui suit consiste en une brève analyse : d'abord, appréciation de la mesure dans laquelle les différentes stratégies de la DDC sont en confor-

mité avec les messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire, et du degré de cohérence des stratégies elles-mêmes (2.3) ; ensuite, évaluation de la cohérence quant au contenu de la coopération multilatérale (2.4) et, enfin, mise en évidence des points qui nous ont semblé importants en matière de transparence des données et des documents de la DDC (2.5).

Le chapitre 2.6 fournit une analyse résumée des résultats.

## **2.2 Cohérence des projets de la DDC en regard des prescriptions normatives**

### **2.2.1 Critères d'évaluation / questions d'évaluation**

Comme évoqué plus haut, nous avons formulé des questions d'évaluation centrales sur la base de la synthèse des lois, ordonnances et messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire. Ces questions sont classées par domaine (coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est et aide humanitaire).

#### **2.2.1.1 Coopération au développement**

1. Les dépenses consenties par la DDC sont-elles conformes à la répartition prévue entre coopération bilatérale et coopération multilatérale ?
2. Les dépenses globales annuelles consenties pour les pays prioritaires représentent-elles la majeure partie des dépenses consacrées à la coopération au développement ? Quelle est la proportion de ces dépenses en regard du budget global de la coopération au développement ?
3. Le budget alloué à chaque pays prioritaire est-il d'au moins 8 à 10 millions de francs par an ? A combien se monte le budget annuel par pays prioritaire ?
4. Les engagements de la DDC dans des programmes spéciaux sont-ils plus limités dans le temps et financièrement moins importants que ceux afférents aux pays prioritaires ?
5. Les pays qui bénéficient des activités de coopération au développement de la DDC satisfont-ils aux conditions requises pour bénéficier des prestations d'aide de la Suisse ? La DDC a-t-elle mis en place un mécanisme de contrôle permanent dans ce domaine ?
6. Les pays soutenus par la DDC par l'intermédiaire de la coopération au développement font-ils partie des pays pauvres ou des pays les plus pauvres selon les critères de la Banque mondiale ?
7. Peut-on déceler, sur la base de la fréquence de certains domaines d'intervention et thèmes prioritaires dans les programmes/projets, des spécialisations de la DDC ?
8. Existe-t-il un lien entre les éventuelles spécialisations de la DDC et les avantages comparatifs présumés de la Suisse ?
9. Les activités de coopération au développement de la DDC concernent-elles, d'une manière générale, essentiellement les neuf domaines d'intervention et

les quinze thèmes qui leur sont attachés ? Y a-t-il d'autres domaines d'intervention et d'autres thèmes prioritaires ?

10. La définition des priorités dans les régions correspond-elle aux domaines thématiques énoncés dans le message ?
11. Quels moyens permettent-ils de vérifier/mesurer, dans les programmes/projets, que la coopération au développement de la Suisse vise en priorité l'aide à un développement autonome ?
12. La DDC dispose-t-elle 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 ?

### **2.2.1.2 Coopération avec l'Europe de l'Est**

1. Les moyens financiers alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est sont-ils investis dans les 17 pays prévus ? D'autres pays de l'Est bénéficient-ils de l'aide de la DDC ?
2. Peut-on déduire, sur la base de la fréquence de certains domaines d'intervention et thèmes prioritaires dans les programmes/projets, que les activités de la DDC sont réparties de manière équilibrée entre les deux objectifs de la coopération avec l'Europe de l'Est ?
3. Peut-on déceler, sur la base de la fréquence de certains domaines d'intervention et thèmes prioritaires dans les programmes/projets, des spécialisations de la DDC ?
4. La DDC a-t-elle défini d'autres domaines d'intervention et d'autres thèmes prioritaires que ceux prévus dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est ?

### **2.2.1.3 Aide humanitaire**

1. Sur la base des activités de la DDC, comment les moyens financiers de la DDC sont-ils répartis entre les trois domaines d'intervention que sont la prévention, l'aide d'urgence et la reconstruction/réhabilitation ?

### **2.2.2 Evaluation de la banque de données sur les projets de la DDC**

En 2004, la DDC était engagée dans un millier de projets.<sup>38</sup> Afin d'obtenir un aperçu de ces projets dans le cadre des ressources disponibles pour ce mandat, nous avons, dans un premier temps, procédé à l'évaluation de la banque de données SAP de la DDC. La DDC était un des premiers offices pilotes à implémenter SAP en 1999. Y sont saisis les *fonds effectivement dépensés* ainsi que les *budgets* pour tous les *projets* de la DDC *prévus* pour les années suivantes. Chaque projet est doté d'un

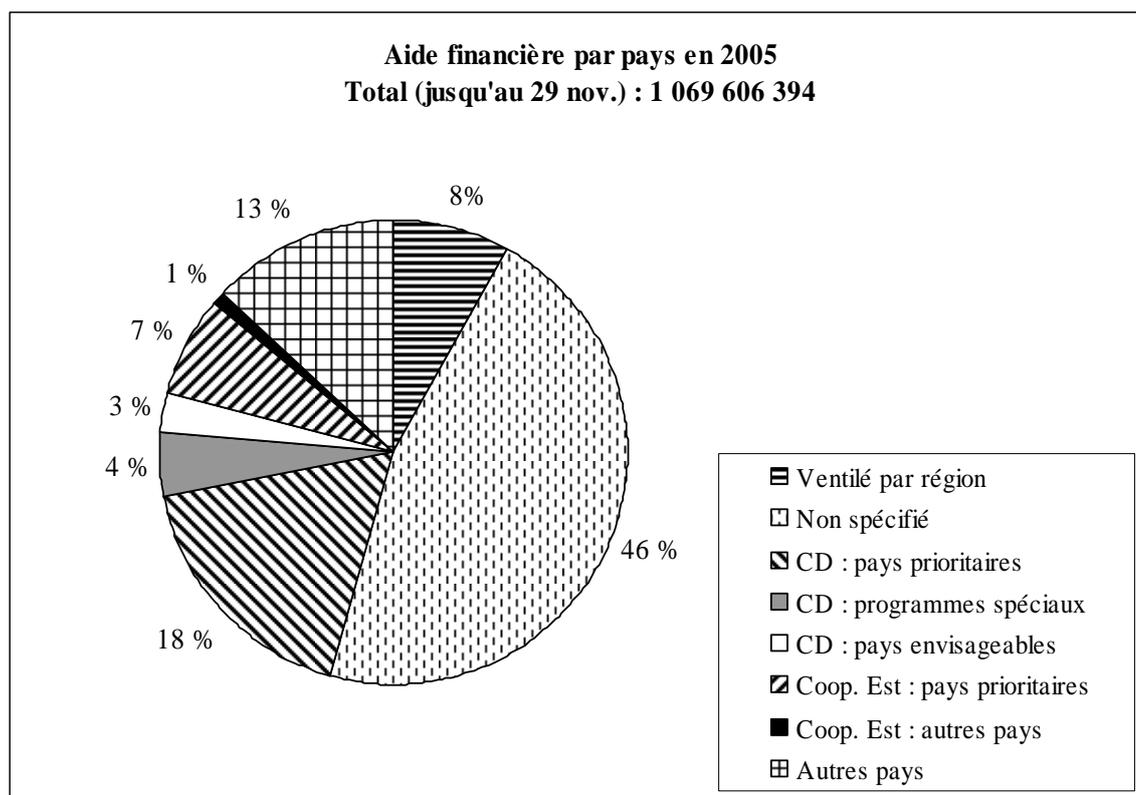
<sup>38</sup> DDC/Seco (2005), Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2004, p. 4.

numéro et d'un libellé. Les projets peuvent en outre être munis des attributs « pays », « secteur », « domaine thématique », « OMD ».

Ces données permettent de vérifier certaines questions sous l'angle de l'orientation et de la structure des activités de la DDC, notamment : La DDC déploie-t-elle ses activités dans les pays définis dans le message ? Quel est le budget alloué à ces pays ? La DDC est-elle active dans les secteurs prévus ? Comment les différentes activités sont-elles classées en fonction des domaines thématiques et des OMD ? Il faut savoir cependant que la banque de données présente des limites, et qu'il faut donc interpréter les évaluations avec le recul nécessaire.

Nous présentons ci-après les résultats de notre évaluation et, dans ce contexte, les problèmes liés à la banque de données sur les projets. Précisons ici que tous les fonds effectivement engagés dans les projets n'ont pas été comptabilisés pour les années jusqu'à et y compris 2004. Sans entrer dans les détails techniques, il convient de souligner que sont saisis dans la banque tous les projets et programmes nouvellement lancés, mais que les programmes en cours depuis plus longtemps n'y figurent que partiellement. Les budgets 2005 sont les premiers à avoir été saisis intégralement. La répartition par secteur est également complète pour la première fois pour 2005. Les données SAP étant étoffées progressivement, elles ne peuvent servir de base de comparaison entre plusieurs années.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Au moment de la présente évaluation la DDC n'a pas pu nous fournir les données qui auraient permis une distinction différenciée entre les dépenses pour la coopération multilatérale et l'aide humanitaire. Selon leur prise de position du 30.3.2006, dans le cadre de la consultation externe, une telle analyse devrait aujourd'hui être possible.



Source : Banque de données SAP de la DDC.

Remarque pour l'interprétation du diagramme : la légende commence par le champ situé en haut à droite et suit le sens des aiguilles d'une montre.

Le graphique 1 montre la répartition du budget global de la DDC par pays et par région. Il a été extrait de la banque de données le 29 novembre 2005. A cette date, 1,07 milliard de francs avaient été saisis dans la banque, pour un budget annuel de la DDC de 1,3 milliard de francs en 2005.

Il ressort clairement de ce graphique que seule une partie des fonds de la DDC sont directement engagés dans les pays prioritaires au titre de l'aide bilatérale. Il apparaît également qu'une part importante du budget ne peut être liée à un lieu géographique précis. En fait, cette partie du budget concerne surtout les *contributions générales* allouées aux organisations multilatérales ou aux organisations non gouvernementales (ONG), moyens que ces instances reçoivent pour leur financement de base et qui ne sont donc pas attribués à un pays en particulier. 33 % du budget global de la DDC sont dévolus à des organisations multilatérales.<sup>40</sup> On observe par ailleurs que 13 % des moyens de la DDC concernent la rubrique « autres pays ». Les explications au sujet des pays et des types de projets tombant sous cette catégorie sont données plus loin. On peut d'ores et déjà dire que si la part attribuée à ces « autres pays » est aussi importante, c'est parce que le domaine de l'aide humanitaire ne se limite pas à des

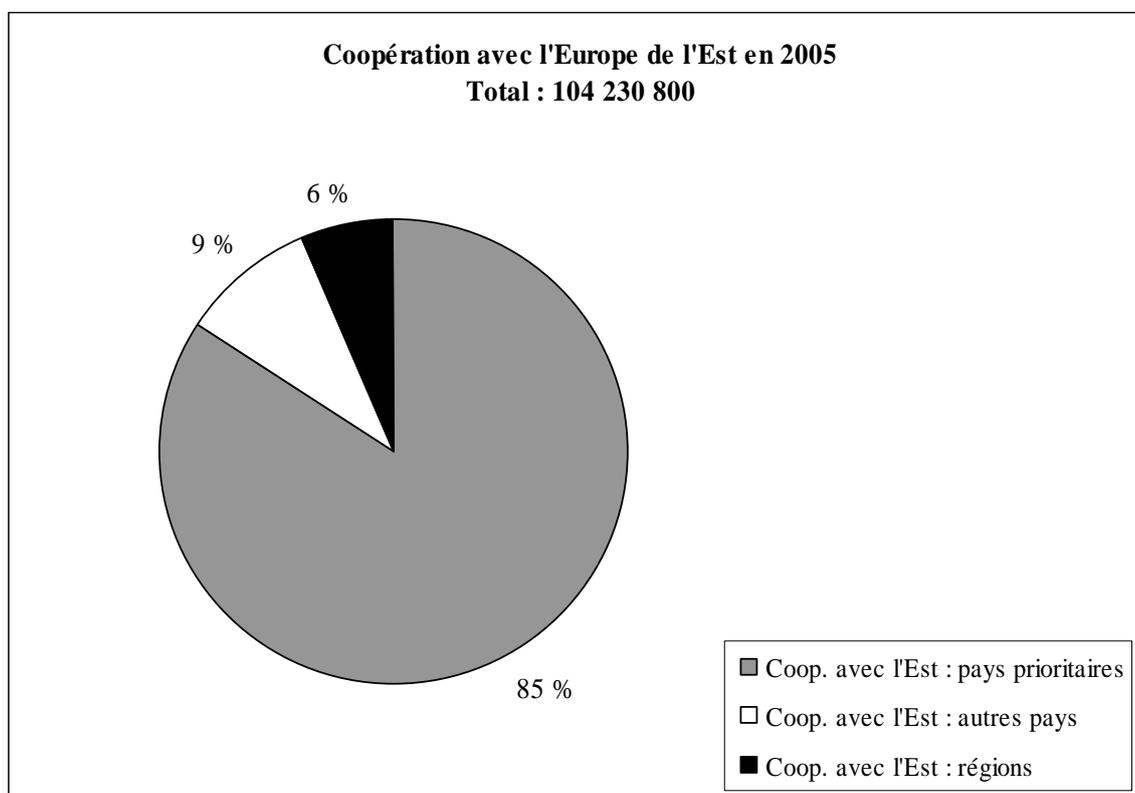
<sup>40</sup> Dans le cadre des entretiens et discussions avec la DDC ce chiffre nous a été confirmé. Comme mentionné plus haut, ce critère d'un tiers du budget qui est dépensé pour l'aide multilatérale n'est aujourd'hui plus valable. En conséquence, cela signifie qu'un peu plus d'argent est dépensé pour l'engagement multilatéral et un peu moins dans la catégorie « autres pays ».

pays prioritaires, mais dispense des moyens à l'échelle du monde entier. Pour l'instant, la banque de données SAP ne permet pas d'afficher séparément les différents projets d'aide humanitaire.<sup>41</sup> Concernant la catégorie « régions », on remarque que les programmes ou les projets régionaux couvrent plusieurs pays prioritaires ; autrement dit, les fonds afférents à cette catégorie ne sont pas directement classés par pays prioritaires, mais ces derniers en bénéficient tout de même.

Etant donné qu'un tiers des moyens de la DDC est alloué aux organisations multilatérales, il est judicieux d'exclure l'aide multilatérale lors de la ventilation du budget par pays. Nous distinguons ici entre la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est. En 2005, 104 millions de francs ont été affectés à la coopération avec l'Europe de l'Est (graphique 2), dont une grande partie était destinée aux pays spécifiés dans le message 1998 sur la coopération avec l'Europe de l'Est, et une partie plus infime, à d'autres pays ainsi qu'à des projets régionaux.<sup>42</sup>

### Coopération avec l'Europe de l'Est en 2005

Graphique 2



Source : Banque de données SAP de la DDC

La situation des pays en développement est moins claire. En 2005, le budget attribué à la coopération au développement et à l'aide humanitaire s'élevait à 806 millions de francs<sup>43</sup>, dont près de la moitié a été dévolue à des pays prioritaires, des programmes

<sup>41</sup> Une partie des projets est identifiable (notamment à l'aide de la classification par secteur), mais une attribution claire de chaque projet aux domaines aide humanitaire, coopération avec l'Europe de l'Est ou coopération au développement fait pour l'instant défaut.

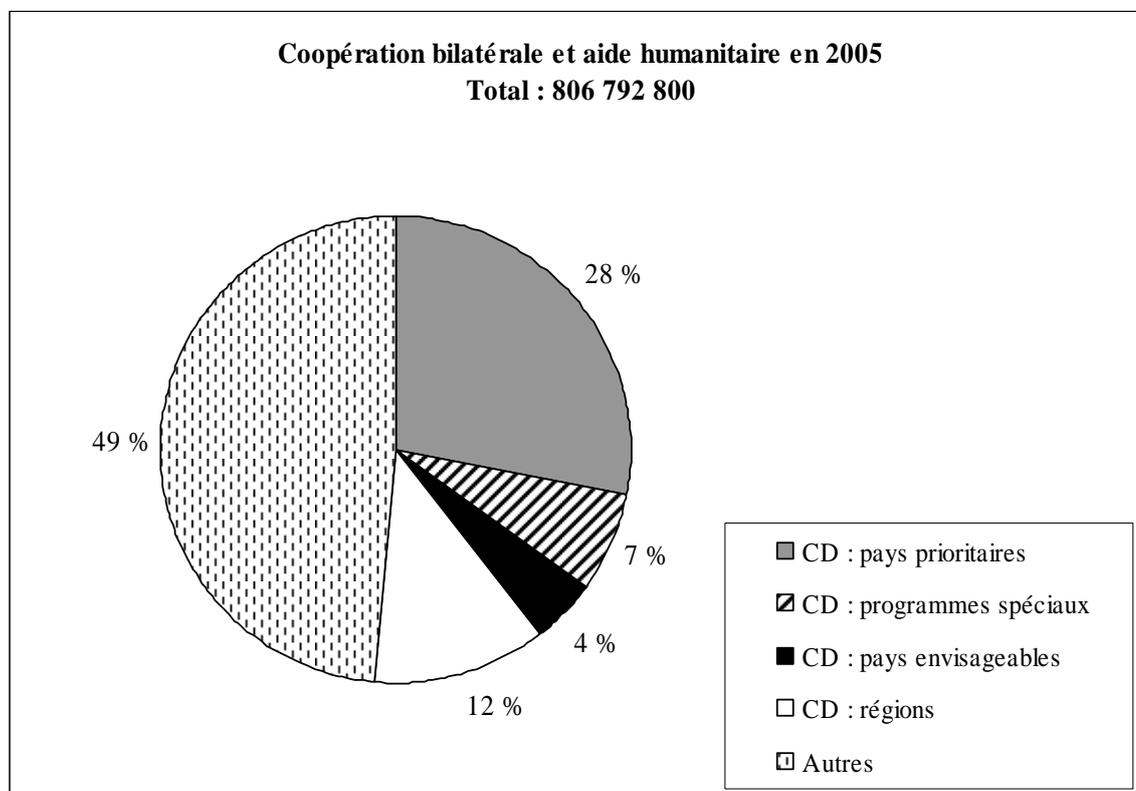
<sup>42</sup> Il convient de préciser que l'on se fonde ici uniquement sur le budget afférent à la coopération avec l'Europe de l'Est. En réalité, le budget global alloué à l'Europe de l'Est est un peu plus élevé lorsque les pays concernés ont également bénéficié de l'aide humanitaire.

<sup>43</sup> Au cas où une partie de l'aide humanitaire aurait été allouée à l'Europe de l'Est, le budget disponible pour les pays en développement serait légèrement réduit.

spéciaux, des régions ou des pays envisageables. Cependant, une part importante du budget n'est pas ventilée : une partie est affectée aux contributions générales des ONG et une autre, aux autres pays (voir graphique 3).

### Aide bilatérale aux pays en développement en 2005

Graphique 3



Source : Banque de données SAP de la DDC

Il s'agit maintenant de déterminer les pays qui bénéficient en priorité des ressources financières de la DDC. Le tableau 3 montre les 20 premiers pays de la statistique des pays bénéficiaires, ainsi que tous les autres pays prioritaires de la coopération au développement. Concernant les projets menés en Suisse, on se rapportera aux explications fournies plus loin. Il est frappant de constater que la Palestine dispose d'un budget très élevé qui la place (après la Suisse) en tête des pays bénéficiaires, alors que ce pays ne fait l'objet que d'un programme spécial. Le message 2003 sur la coopération au développement prévoyait initialement un budget de 66 millions de francs sur quatre ans pour la Palestine, soit un montant nettement supérieur à 10 millions de francs par an. Outre la coopération au développement, la DDC déploie dans ce pays des activités relevant de l'aide humanitaire, d'où un budget global excédant les 20 millions de francs par année. La Palestine est suivie de l'Inde, de la Tanzanie, du Mozambique, du Tchad et du Bangladesh, tous pays prioritaires, et de l'Afghanistan, futur pays prioritaire. Les 10<sup>ème</sup>, 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> rangs sont occupés respectivement par l'Indonésie, le Soudan et le Sri Lanka, trois pays dont on peut présumer qu'ils ont bénéficié de l'aide humanitaire de la Suisse.

## Budget par pays

Tableau 3

Rang	Pays	2005		Rang	Pays	2005	
		(jusqu'au 29.11) en CHF	Part			(jusqu'au 29.11) en CHF	Part
1	Suisse	37 321 464	7,7%	16	<b>Vietnam</b>	<b>10 149 963</b>	<b>2,1%</b>
2	Palestine	23 494 439	4,8%	17	<b>Bolivie</b>	<b>10 044 174</b>	<b>2,1%</b>
3	<b>Pakistan</b>	<b>17 348 513</b>	<b>3,6%</b>	18	<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	<b>Inde</b>	<b>15 099 126</b>	<b>3,1%</b>	20	Sri Lanka	8 307 767	1,7%
6	<b>Tanzanie</b>	<b>13 953 165</b>	<b>2,9%</b>	21	<b>Equateur</b>	<b>7 848 939</b>	<b>1,6%</b>
7	<b>Mozambique</b>	<b>13 255 997</b>	<b>2,7%</b>	22	<b>Bénin</b>	<b>7 182 445</b>	<b>1,5%</b>
8	<b>Tchad</b>	<b>13 170 287</b>	<b>2,7%</b>		⋮		
9	<b>Bangladesh</b>	<b>12 735 852</b>	<b>2,6%</b>	40	<b>Nicaragua</b>	<b>4 241 129</b>	<b>0,9%</b>
10	Indonésie	12 641 644	2,6%		⋮		
11	<b>Pérou</b>	<b>12 625 406</b>	<b>2,6%</b>	54	<b>Bhoutan</b>	<b>2 780 405</b>	<b>0,6%</b>
12	<b>Népal</b>	<b>12 524 322</b>	<b>2,6%</b>		⋮		
13	<b>Niger</b>	<b>12 244 812</b>	<b>2,5%</b>				
14	<b>Burkina Fa- so</b>	<b>11 312 301</b>	<b>2,3%</b>				
15	<b>Mali</b>	<b>10 678 133</b>	<b>2,2%</b>				
				<b>Total (tous les pays)</b>		486 953 054	100,0%

*Légende : pays prioritaires (gras); programmes spéciaux de la coopération au développement (italique); programmes spéciaux de la coopération avec l'Europe de l'Est (souligné) ; pays qui ne sont des pays prioritaires ni de la coopération avec l'Europe de l'Est ni de la coopération au développement (romain)*

Source : Banque de données SAP de la DDC

Dans la perspective de l'aide bilatérale, le message 2003 sur la coopération au développement prévoit que l'investissement consacré aux pays prioritaires doit représenter entre 8 et 10 millions de francs par année. Or le Nicaragua, pourtant pays prioritaire, ne touche que 4,2 millions de francs par an, ce qui s'explique par le fait que le Nicaragua est inclus dans une région prioritaire qui englobe plusieurs pays d'Amérique centrale. Si l'on additionne les budgets correspondant aux pays concernés, la barre des 8 à 10 millions de francs est atteinte. Le Bhoutan, par contre, bénéficie d'une somme beaucoup trop faible pour un pays prioritaire. A cet égard, il faut savoir que le programme mené dans ce pays touche à sa fin et que le Bhoutan sera prochainement radié de la liste des pays prioritaires pour être inscrit sur celle des programmes spéciaux.

Comme mentionné plus haut, une part considérable (13 %) des ressources financières de la DDC est attribuée aux « autres pays ». <sup>44</sup> Cette rubrique englobe en premier lieu des projets menés par la DDC en Suisse (ce qui correspond à environ 1/4 du budget comptabilisé sous la rubrique « autres pays ») : congrès, rencontres internationales, contributions à des instituts de recherche ou encore tâches spéciales effectuées au sein de la DDC telles que création d'un site Internet, achat d'un logiciel ou travail de relations publiques.

Plus haut encore, nous avons indiqué que l'aide humanitaire ne se limitait pas à des pays précis ; aussi ces budgets sont-ils souvent attribués à la catégorie « autres pays ». Il y a aussi certains projets qui, du fait de leur libellé, ne sont guère compatibles, pour l'observateur extérieur, avec les priorités énoncées dans le message 2003 sur la coopération au développement. C'est ainsi que la DDC soutient le projet « Ökogarten Damaskus » (jardin écologique de Damas) en Syrie à hauteur de plus de 200'000 francs (bien que la Syrie ne soit ni un pays prioritaire ni un programme spécial) et alloue quelque 17'000 francs au « Grassroots Women Workers Centre » (centre des femmes ouvrières locales) à Taiwan ; à cet égard, relevons qu'il s'agit là de la seule activité de la DDC dans ce pays.

Le crédit-cadre comprend une catégorie « autres mesures bilatérales ». On peut en déduire que, du point de vue purement formel, il est possible de mener des projets en dehors des stratégies proprement dites. Bien que, formellement, ces « autres mesures » soient possibles, nous avons cherché à savoir pourquoi des projets étaient menés dans des pays qui ne sont ni des pays prioritaires ni des programmes spéciaux. Selon les informations que nous avons obtenues de la DDC, les raisons peuvent être multiples : a) des instances supérieures souhaitent lancer des projets dans un tel pays ; b) une extension de programme est prévue à moyen terme dans le pays concerné, et l'initiative du projet provient donc directement de la section ad hoc de la DDC (p. ex. certains projets doivent permettre de mieux connaître la situation prévalant dans un pays) ; c) pour d'autres raisons encore, les sections considèrent les projets en question comme importants, cela constituant néanmoins une exception ; d) les ambassades suisses disposent, dans tous les pays, de petits crédits (env. 100'000 francs par ambassade) pour des projets, lesquels sont alors saisis en tant que tels à la DDC ; e) des ONG mènent des projets hors des priorités géographiques de la DDC.

Nous avons également cherché à savoir si les ressources destinées aux projets de la DDC étaient affectées à des pays à faible revenu. Il résulte de notre analyse que 82 % du budget sont dépensés dans des pays faisant partie des deux catégories les plus pauvres selon la Banque mondiale. Quelque 20 millions de francs sont attribués à la troisième catégorie de la Banque mondiale depuis le bas, à savoir celle des pays à revenu moyen supérieur (« upper-middle-income-economies »). Le dessus du panier est ici occupé par l'Afrique du Sud, la Russie et la Turquie. La Fédération de Russie est un pays prioritaire de la coopération avec l'Europe de l'Est, l'Afrique du Sud, un programme spécial, et la Turquie est explicitement mentionnée comme pays bénéficiaire dans le message 2003 sur la coopération au développement. Le Costa Rica touche également un montant supérieur à 1,5 million de francs (à ventiler dans la région prioritaire « Amérique centrale »). Les projets figurant sous la rubri-

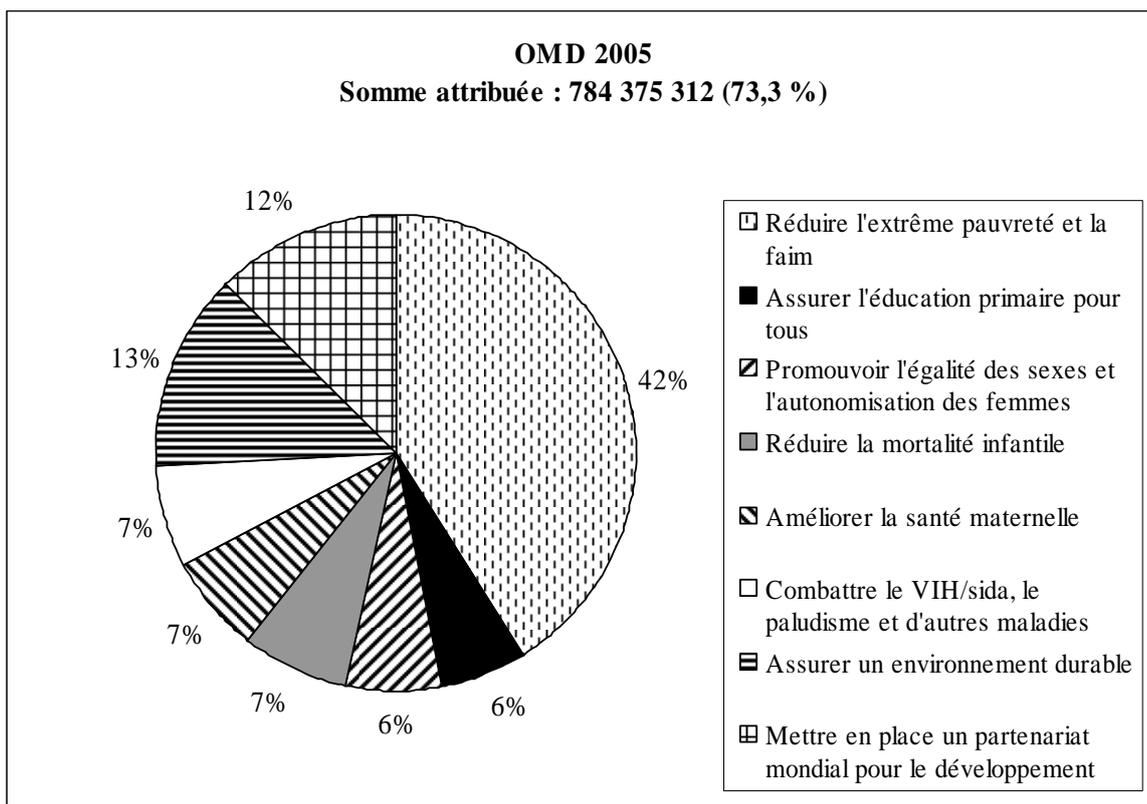
<sup>44</sup> Dans son rapport annuel 2004, la DDC fait état de quelque 177 millions de francs attribués à des projets non ventilés par continent, soit – ici également – environ 13 % du budget global.

que des pays à revenus élevés sont avant tout ceux qui sont menés en Suisse, tandis que la Palestine figure dans la catégorie des pays non classifiés.

Les graphiques 4 et 5 montrent la répartition des ressources financières par Objectif du Millénaire pour le développement et par domaine thématique ; le tableau 4 présente la répartition par secteur. Etant donné que le message ne fournit pas d'objectifs quantitatifs, il n'a pas été possible de vérifier si les exigences en la matière étaient remplies. La répartition des moyens par domaine thématique et par OMD semble équilibrée. On n'observe pas de concentration sur certains secteurs, mais plutôt un engagement des ressources de projets dans un spectre de secteurs. Il convient de relever que les secteurs des coûts administratifs et des situations d'urgence (« Administrative Costs & Emergency/Distress Relief ») ne sont pas compris dans la classification par secteur. En effet, les frais administratifs englobent diverses dépenses liées à l'administration proprement dite et non à des projets portant sur le thème de l'administration. Les situations d'urgence (« Emergency/Distress Relief »), pour leur part, concernent dans une large mesure des projets relevant de l'aide humanitaire. Il est réjouissant de constater qu'une part importante des projets sont classés sous la lutte contre la pauvreté, et qu'ils correspondent ainsi aux exigences tant légales que stratégiques que doit observer la DDC.

### Répartition par Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)

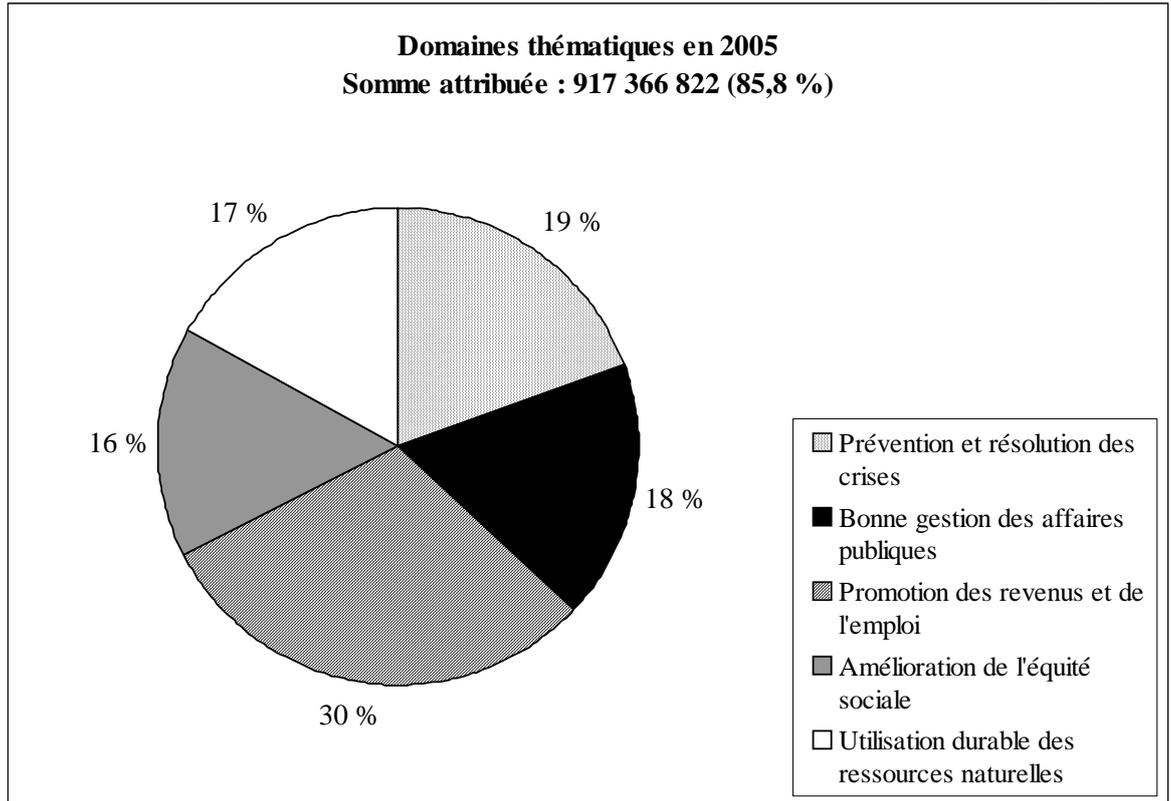
Graphique 4



Source : Banque de données SAP de la DDC

## Répartition par domaine thématique de la DDC

Graphique 5



Source : Banque de données SAP de la DDC

## Répartition par secteur

Tableau 4

Secteur	2005 (jusqu'au 29.11)	Secteur	2005 (jusqu'au 29.11)
Coûts administratifs	13.7%	VIH / SIDA	0.6%
Recherche agricole	2.8%	Logement	0.7%
Agriculture / général	3.4%	Droits de l'homme	1.5%
Aide aux réfugiés	5.8%	Techn. de l'inform. et de la comm. (TIC)	0.9%
Soins de santé primaires	2.8%	Information	0.8%
Culture et loisirs	0.8%	Déménagement	0.1%
Décentralisation / démocratisation	3.8%	Développement légal et judiciaire	1.2%
Eau potable / assainissement	1.9%	Elevage	0.6%
Education / général	2.6%	Recherche médicale	0.2%
Aide alimentaire d'urgence	4.7%	Consolidation de la paix après des conflits	1.4%
Situations d'urgence	17.1%	Education primaire	0.6%
Emploi	0.5%	Gestion financière dans le secteur public	0.1%
Energie	0.4%	Reconstruction	1.3%
Protection de l'environnement	3.5%	Développement rural	3.0%
Intermédiaires financiers	0.6%	Développement des PME	1.9%
Secteur financier/général	1.2%	Prévoyance sociale	0.8%
Production agricole	1.9%	Politique commerciale	0.0%
Développement forestier	1.1%	Transports	1.4%
Gouvernance / général	2.7%	Formation	2.0%
Santé et population / général	5.9%	Gestion / élimination des déchets	0.3%
Infrastructures de santé	0.8%	Protection des ressources en eau	0.2%
Education supérieure	0.9%	Eau/général	1.3%

Source : Banque de données SAP de la DDC

Les dispositions du message 2003 sur la coopération au développement constituent la base la plus concrète en vue de la création de thèmes prioritaires au niveau régional. Ainsi, la DDC doit se concentrer, par région, sur trois ou quatre thèmes. Le tableau 5 montre la répartition 2005 des budgets par pays ou par région en fonction des domaines thématiques de la DDC, les chiffres marqués en gras désignant les priorités. On constate que la concentration initialement souhaitée n'est pas toujours donnée, en particulier au Moyen-Orient. 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.

## Thèmes prioritaires et régions (répartition en pour-cent pour chaque région)

Tableau 5

Région	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	<b>15,6</b>	<b>46,3</b>	<b>11,6</b>	<b>11,5</b>
Afrique occidentale	11,5	<b>23,3</b>	<b>36,8</b>	<b>13,8</b>	<b>14,7</b>
Amérique latine	5,3	<b>16,3</b>	<b>32,1</b>	<b>22,7</b>	<b>23,6</b>
Asie du Sud et Afghanistan	11,3	16,3	<b>38,0</b>	<b>18,1</b>	<b>16,3</b>
Asie du Sud-Est et Himalaya	11,7	<b>17,0</b>	<b>40,8</b>	11,5	18,9
Moyen-Orient et Afrique du Nord	24,5	<b>14,8</b>	34,6	<b>11,3</b>	<b>14,8</b>
Coopération avec l'Europe de l'Est	7,1	24,6	36,1	20,0	12,2

Source : Banque de données SAP de la DDC

Limites (actuelles) de la banque de données sur les projets (SAP) : comme mentionné plus haut, au moment de notre évaluation, la banque de données SAP ne spécifiait pas encore si les projets étaient attribués à l'aide humanitaire, à la coopération au développement ou à la coopération avec l'Europe de l'Est.<sup>45</sup> La distinction entre les deux derniers domaines cités est relativement aisée en fonction de la situation géographique de chaque pays. Par contre, il est difficile de savoir si un projet appartient au domaine de la coopération au développement ou à celui de l'aide humanitaire. Nous avons également déjà évoqué le problème des contributions aux organisations multilatérales et aux ONG : lorsque l'une ou l'autre touche des contributions générales, il n'y a *de facto* pas d'attribution par pays, par thème ou par secteur. Il ne s'agit pas ici d'un problème technique, mais d'une question de fond, puisque la Suisse met les contributions générales explicitement à la libre disposition de leurs bénéficiaires. Autrement dit, les organisations peuvent respectivement utiliser le financement en fonction de leur propre stratégie globale et ne sont pas limitées aux pays ou thèmes prioritaires.

<sup>45</sup> V. note de bas de page 39.

### 2.2.3 Analyses des pays / études de cas

En nous fondant sur une sélection de pays, nous allons maintenant analyser la cohérence quant au contenu des activités de la DDC. Les bases suivantes ont été considérées :

- Messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire,
- Programmes par pays (programmes pluriannuels),
- Programmes annuels du pays concerné,
- Projets effectivement menés.

Les pays ont été sélectionnés selon la méthodologie suivante : pour la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est, ont été choisis les pays prioritaires dotés du budget respectivement le plus important et le moins important. Dans le domaine de l'aide humanitaire, l'Angola présentait un intérêt particulier, puisque ce pays a bénéficié durant plusieurs années d'un budget assez élevé. Nous avons en outre sélectionné la République démocratique du Congo, où l'aide humanitaire travaille en partenariat avec la coopération au développement de la DDC.

Dans le cadre des projets, nous avons procédé à une sélection par sondage sur la base des données saisies dans la banque de données SAP. L'analyse a porté en détail sur la compatibilité entre les contenus des projets et, d'une part, les dispositions des messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire et, d'autre part, les stratégies par pays/programmes de coopération.

Pour un pays de chacun des trois domaines – coopération au développement, coopération avec l'Europe de l'Est et aide humanitaire –, nous présentons une analyse un peu plus approfondie, tandis que, pour le second, nous nous contentons d'exposer brièvement les résultats obtenus. Cette méthode doit permettre au lecteur d'acquérir une vue d'ensemble plus précise des activités et des stratégies de la DDC évaluées ici.

#### 2.2.3.1 Inde

##### **Message 2003 sur la coopération au développement**

Le message 2003 sur la coopération au développement prévoit, pour l'Inde, les thèmes prioritaires suivants :

- Amélioration de la justice sociale,
- Promotion des revenus et de l'emploi,
- Utilisation durable des ressources naturelles.

Ces thèmes sont spécifiés dans le message 2003 sur la coopération au développement, en sus des thèmes fondamentaux de la DDC énumérés dans le chapitre 2 ci-dessus.

## **Programme par pays**

Le Programme par pays (« Country Programme 2003-2010 »)<sup>46</sup> fournit, dans une première partie, un aperçu de l'histoire de l'Inde, des problèmes de pauvreté que ce pays connaît actuellement et de la coopération au développement dont l'Inde bénéficie, tous donateurs confondus. Il retrace également l'historique de la DDC en Inde, explique le programme du Seco et présente les ONG concernées. Cette introduction au sujet est d'une excellente facture informative ; seul bémol, la description du programme du Seco, trop succincte et pas toujours exacte du point de vue technique selon les informations en notre possession.<sup>47</sup> La deuxième partie présente le programme de la DDC : outre les représentations synoptiques des thèmes et des contenus des activités de la DDC en Inde, il apparaît que les textes portant sur les objectifs, les valeurs et les lignes directrices stratégiques manquent de clarté, voire se répètent. Des annexes fournissent ensuite davantage de détails sur le programme ainsi qu'une multitude d'informations plus ou moins pertinentes pour l'observateur extérieur.

Le programme pour l'Inde contient les thèmes suivants :

- Lutte contre les discriminations,
- Décentralisation,
- Communautés rurales des zones semi-arides du plateau du Deccan, au centre de l'Inde,
- Gestion durable des ressources en eau,
- Habitat et sources d'énergie dans les régions rurales,
- Revenus et emploi dans les régions rurales,
- Retrait du programme « livestock » sur cinq ans,
- Aide humanitaire,
- Projets dans le cadre du Programme environnemental global (PEG).

## **Programmes annuels**

Les programmes annuels brossent un tableau de la situation contextuelle du pays, dressent le rapport des activités déployées par la DDC durant l'année précédente, tirent les enseignements des erreurs commises et des problèmes rencontrés et, pour conclure, esquissent les perspectives pour l'année suivante. Les programmes annuels sont également assortis de plusieurs annexes. Limpides pour les initiés (usage interne), les documents présentent une certaine opacité pour le profane, qui peine à s'y retrouver dans le foisonnement des informations. A titre d'exemple, la planification quant au contenu pour l'année suivante se déduit des chiffres budgétés pour les différents projets soutenus par la DDC. Seulement, lesdits projets sont souvent désignés au moyen d'abréviations non explicitées, ce qui empêche le lecteur d'opérer une classification claire entre les différents éléments. Nous allons néanmoins tenter de mettre en évidence les points importants qui ressortent des programmes annuels :

<sup>46</sup> Les programmes par pays et concepts régionaux sont aujourd'hui tous dénommés « Programme de coopération ».

<sup>47</sup> Le programme de la DDC pour l'Inde indique, en page 10, que le Seco se concentre, dans le cadre de son programme en Inde, sur les moyennes et grandes entreprises. Or le Seco coopère avec les petites et moyennes entreprises par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel (ONUDI). Il se peut toutefois que les choses n'aient pas encore été planifiées ainsi au moment où le programme a été élaboré.

le programme annuel 2003 n'a pas subi de réorientation thématique, à l'instar du programme annuel 2004. Le programme annuel 2005 prévoit la concrétisation de certains objectifs principaux du programme par pays ; le programme annuel 2006 poursuit, de manière plus appuyée, la tendance amorcée en 2005, parfois sous forme de réorientation du programme.

## **Projets**

Pour terminer, nous avons effectué une analyse par sondage des documents relatifs aux projets. Ceux-ci nous semblent, pour la plupart, compatibles avec le programme par pays du point de vue de leur contenu. A la première lecture de certains d'entre eux, nous nous sommes cependant interrogés sur leur lien avec le programme par pays. A titre d'exemple, le projet « Cleaner Technologies in the small-scale glass industry » (technologies respectueuses de l'environnement dans la petite industrie verrière, 2002-2008) a pour objectif d'améliorer la protection de l'environnement dans l'industrie verrière, qui est située dans les centres urbains. Si le programme par pays prévoit effectivement des projets liés à l'utilisation durable des sources d'énergie, c'est explicitement dans les régions rurales. Même constat pour le projet « Competence Network for small micro enterprises » (réseau de compétences pour les petites entreprises, 2005-2008). Quant au projet « Vulnerability and Enhancing Adaptive Capacity » (vulnérabilité et amélioration de la capacité d'adaptation), qui s'articule autour des répercussions des changements climatiques, il ne semble pas non plus s'inscrire dans l'esprit du programme par pays. Dans les faits, ces trois projets sont financés par le biais du Programme environnemental global (PEG) de la DDC. Une annexe au programme par pays précise d'ailleurs que des projets relevant du PEG sont menés en Inde. La DDC explique en outre qu'elle s'efforce d'intégrer les programmes du PEG dans les objectifs du programme par pays.

## **Impression générale**

Les thèmes énoncés concrètement dans le programme annuel sont, du point de vue de leur contenu, clairement compatibles avec les termes du message. Le programme par pays se réfère en outre explicitement à la Stratégie 2010 de la DDC et y subordonne les thèmes choisis pour l'Inde. Les programmes annuels se fondent sur le programme par pays en s'y référant clairement. Quant aux différents projets, ils reflètent les objectifs des programmes annuels. Le fait que le Programme environnemental global ne s'inscrive pas complètement dans la stratégie pour le pays tient à la nature même du PEG, qui a été lancé récemment et a donné lieu à des projets correspondants dans divers pays.

Dans l'ensemble, le programme par pays semble être largement piloté par le pays partenaire. Le graphisme, l'utilisation de citations et d'illustrations revêtent un caractère typiquement indien ; d'ailleurs, le programme dans son ensemble a une touche très particulière. Cependant, il est évident que certaines structures ou exigences du point de vue du contenu ont dû être respectées. Les programmes annuels jusqu'à et y compris 2004 sont d'ordre relativement général, d'où l'impression que, soit il n'y a pas eu de nouveautés par rapport au programme par pays, soit les éventuelles concrétisations n'ont pas été communiquées clairement. Dès 2005, les programmes annuels sont beaucoup plus concrets, en particulier celui de 2006, qui amorce un net changement.

### 2.2.3.2 Bhoutan

C'est le Bhoutan qui a été choisi comme pays de comparaison dans le domaine de la coopération au développement. Ce petit royaume himalayen a ceci de particulier que le programme qui y est mené est conduit par Helvetas. L'analyse que nous avons effectuée a révélé que tant le programme que les projets répondaient aux exigences du message. Cependant, ce programme contient aussi certains projets qui semblent être quelque peu en marge de la stratégie. Ainsi, l'un des projets sélectionnés a pour objectif de développer des applications informatiques permettant de transcrire la langue nationale par ordinateur. Si le projet s'inscrit, dans les grandes lignes, dans le domaine de la formation et de la culture, on peut néanmoins se demander dans quelle mesure il couvre les besoins de base.

### 2.2.3.3 Angola

Bien que n'étant pas un pays prioritaire de la coopération suisse au développement, l'Angola a bénéficié de contributions considérables durant plusieurs années dans le cadre de l'aide humanitaire. Ainsi, de 1995 à 2005, la Suisse y a financé divers projets pour un montant oscillant entre 5,5 et 9 millions de francs par année.

#### Message 2001 sur l'aide humanitaire

Le message 2001 sur l'aide humanitaire n'énonce pas de thèmes spécifiques par pays. Ce sont donc les objectifs généraux de l'aide humanitaire qui prévalent.

#### Concepts biennaux

Les concepts de l'aide humanitaire<sup>48</sup> sont nettement plus concis que les programmes par pays de la coopération au développement. Le *concept 1999-2000*, par exemple, se compose de six pages plus une annexe. La situation en général et le contexte humanitaire en particulier, la présence de la Suisse en Angola et les actions d'aide humanitaire menées jusqu'ici sont décrits sur environ trois pages. Suivent divers scénarios possibles en regard de l'évolution de la guerre civile et des conséquences pour le travail de la DDC. Le concept esquisse quelques-unes des activités réalisées en Angola, tout en précisant que celles-ci sont menées à très court terme et qu'elles sont planifiées en fonction des besoins du moment.

Activités explicitement énumérées dans le *concept 1999-2000* :

Aide d'urgence	Santé	Réhabilitation	Travail pour la paix
Contributions financières	Contributions financières	Actions directes	Contributions financières
Transports	Secondments	Contributions financières	
Construction	Construction		
Secondments <sup>49</sup>	Eau et secteur sanitaire (WATSAN)		

<sup>48</sup> Nous avons reçu quatre concepts biennaux ou triennaux, à savoir pour les années 1995-1997, 1999-2000, 2001-2002 et 2004-2006.

<sup>49</sup> Par « Secondments », on entend la mise à disposition d'experts à des organisations partenaires.

La mise à disposition d'une infrastructure administrative à Luanda (bureau de coopération de la DDC) et à Huambo (bureau technique) est expressément mentionnée, d'autant que d'autres organisations recourent aussi à cette infrastructure. A noter que le concept en cours (2004-2006) présente une structure semblable à celle du concept 1999-2000.

Activités explicitement énumérées dans le *Concept 2004-2006* :

Santé : services sanitaires de base	Sécurité alimentaire	Paix et réconciliation nationale
Mise en place et amélioration des services sanitaires de base Concentration sur le sida	Aide au rétablissement des marchés pour améliorer l'accès de la population à la nourriture / aide au développement économique Formation des paysans Distribution de denrées alimentaires et de semences Intégration des femmes dans la vie économique (agriculture)	Formation de journalistes Diffusion d'émissions radio-phoniques et de journaux Information à la population concernant les mines Préparation d'élections

Le concept est clairement placé sous le signe du conseil et de l'autonomisation (« empowerment ») ; en outre, une stratégie de retrait doit être développée.

Les activités, dont certaines ont une spécification régionale, sont particulièrement axées sur la réintégration des réfugiés. Précisons qu'il ne ressort pas clairement du programme si la DDC poursuit une stratégie à plus long terme pour ses projets, ce qui serait pourtant judicieux pour assurer la pérennité des résultats atteints, ou si elle souhaite se retirer relativement rapidement de l'Angola après une décennie de présence, étant donné que l'Angola n'est pas un pays prioritaire de la coopération suisse au développement et que, en fait, seule une aide d'urgence y est prévue (stratégie de retrait).

### Programmes annuels

Pour l'Angola, nous avons reçu les programmes annuels 2002 à 2005. Destinés à l'usage interne, ces programmes sont de nature opérationnelle, spécifiant de manière assez claire les activités à mener pour atteindre divers objectifs ainsi que les résultats attendus.

### Projets

Pour 2005, les budgets afférents à 18 projets en Angola figurent dans la banque de données SAP. Nous avons examiné trois de ces projets, qui se sont déroulés en 2004 et en 2005. Le premier projet concerne la mise à disposition de produits laitiers suisses. Le deuxième porte sur le retour de personnes déplacées et de personnes revenant chez elles. Il s'agit ici en particulier d'aider, par divers moyens, les groupes de population aux conditions de vie difficiles à reconstruire une existence autonome. Le troisième projet (REHAB) est un peu en marge : la DDC finance à hauteur de 800'000 francs le versement de fonds qui avaient été bloqués durant la guerre civile.

Ce projet entend assurer que les capitaux seront investis dans les domaines de l'aide d'urgence, de la reconstruction et de la promotion des capacités locales.

### **Impression générale**

Les stratégies analysées sont, du point de vue de leur contenu, compatibles avec les messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire. Quant aux projets, ils correspondent aux exigences posées par les stratégies. Seul le projet REHAB sort du cadre, ce qui se justifie cependant par le fait qu'il s'agit en l'occurrence d'une tâche spéciale ressortissant des fonds bloqués, qui ne pouvait être anticipée lors de la formulation des stratégies.

Les observateurs extérieurs peuvent être surpris par la taille relativement importante de l'infrastructure en place en Angola. Les coûts afférents au bureau de coopération s'élèvent en effet à plus de 1,5 million de francs par année. En vertu du message 2001 sur l'aide humanitaire, la DDC peut, dans le cadre de l'aide humanitaire, envoyer sur place des équipes de Secours ou des spécialistes ; par ailleurs, toujours selon le message 2001, l'aide humanitaire peut prendre « toute autre forme propre à atteindre ses objectifs ». On peut toutefois se poser la question de savoir si ces dispositions incluent l'établissement d'un bureau de coopération d'envergure occasionnant des frais annuels de plus d'un million de francs. Il ne s'agit aucunement ici de mettre en cause l'utilité d'un tel bureau, mais de définir quelles activités de la DDC sont spécifiées dans le message 2001 sur l'aide humanitaire internationale. Renseignements pris auprès de la DDC, il semblerait que la mise en place d'une infrastructure de coordination soit indispensable pour mener à bien un engagement à long terme ; ce qui est, en soi, une évidence. Dans d'autres pays, la coordination de l'aide humanitaire est également assurée par le biais d'une infrastructure administrative. Reste à savoir si cet état de fait ne devrait pas figurer plus explicitement dans le message ad hoc. Il convient ici de préciser que la stratégie en matière d'aide humanitaire prévoit la création de bureaux de coordination en cas de besoin.

Outre les analyses par sondage des projets, nous avons examiné les nombreuses évaluations et les rapports rendant compte de voyages de service en Angola. L'un des rapports d'évaluation de l'aide humanitaire en Angola<sup>50</sup> jette un œil critique sur un projet de développement de micro-entreprises. Bien que nous n'ayons pas ici pour mission d'évaluer ce projet sous l'angle de ses effets attendus (outcomes), on peut se demander jusqu'où les activités relevant de l'aide humanitaire peuvent et ont le droit d'aller. Or le message 2001 sur l'aide humanitaire prévoit que l'aide humanitaire s'engage également dans les domaines de la réhabilitation. Il semblerait cependant que la limite entre la fin de l'aide humanitaire et le début d'une coopération au développement sur une base régulière constitue encore une zone d'ombre.

La DDC considère sa mission dans le domaine de l'aide humanitaire comme une aide à moyen terme : il ne s'agit pas d'un engagement d'urgence de quelques jours ou de quelques semaines ni d'une distribution unique de matériel, mais d'un engagement visant à apaiser une situation d'urgence et pouvant par conséquent durer plusieurs années. Dans ce sens, les activités effectives de la DDC ne coïncident pas complètement avec les conclusions que l'on pourrait tirer du message 2001 sur l'aide humanitaire.

<sup>50</sup> V. External evaluation (EE) 2003/5 of the SDC program in Angola.

#### 2.2.3.4

### **République démocratique du Congo – Région des Grands Lacs**

Le second pays que nous avons sélectionné pour le domaine de l'aide humanitaire est la République démocratique du Congo, où la DDC mène des activités dans le cadre non seulement de l'aide humanitaire, mais aussi de la coopération au développement. En l'occurrence, notre analyse a uniquement porté sur l'aide humanitaire. Les thèmes prioritaires du concept 2003-2006 sont la santé et l'alimentation. Le programme 2005, quant à lui, spécifie les thèmes suivants : aide immédiate dans les situations d'urgence graves, protection et aide alimentaire pour les réfugiés et les personnes déplacées de l'intérieur, programmes de rapatriement, de reconstruction et de réintégration, aide aux femmes et aux enfants victimes de violences, gestion des catastrophes (« Disaster Management ») et programme concernant le domaine du déminage. Depuis la rédaction du concept, il semblerait qu'il y ait eu un glissement de priorités, voire un élargissement des thèmes, ce qui démontre qu'il est très difficile dans le domaine de l'aide humanitaire, en particulier celle apportée dans les régions en guerre, de ne formuler qu'une stratégie à moyen terme et de s'y tenir. De nouvelles possibilités peuvent se faire jour à court terme, ou les activités prévues peuvent être rendues infaisables parce que la situation a évolué.

#### 2.2.3.5

### **Bosnie et Herzégovine**

#### **Message 1998 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est**

Outre les thèmes généraux de la coopération avec l'Europe de l'Est, le message 1998 sur la coopération avec l'Europe de l'Est énonce les priorités suivantes pour la Bosnie :

- Intégration des familles de retour dans le pays,
- Soutien au pays durant la phase de reconstruction,
- Promotion de la création de PME, y compris amélioration de l'accès aux crédits, soutien – tant à l'échelon communal qu'à l'échelle régionale – à la création d'usines d'approvisionnement en eau viables du point de vue technique, économique et organisationnel,
- Amélioration de l'approvisionnement en énergie,
- Promotion de l'Etat de droit.

### Programme à moyen terme 2000-2003

Pour la Bosnie et Herzégovine, la DDC et le Seco ont élaboré un programme commun à moyen terme pour les années 2000 à 2003, dans lequel ils ont formulé les domaines d'intervention suivants :

Etat et société civile	Santé et réseaux sociaux	Promotion du secteur privé	Infrastructure
		Promotion des PME Promotion du commerce et des investissements	Eau Reconstruction des infrastructures clés

Pour la DDC, l'égalité hommes-femmes et les jeunes font l'objet d'approches transversales ; l'accent est par ailleurs plutôt mis sur l'orientation géographique.

### Programme à moyen terme 2004-2008

Le programme à moyen terme 2004-2008 définit les thèmes suivants :

Gouvernance et service public	Social	Promotion du secteur privé
Développement dans le domaine de l'administration régionale Mise à disposition d'un système d'approvisionnement et d'une infrastructure de base (p. ex. eau potable) Service public Soutien dans la mise en place de la législation Société civile et médias Droits humains	Enfants et jeunes Services sanitaires Aide au retour	Environnement propice aux petites et moyennes entreprises Accès au capital (pour les petites et moyennes entreprises) Amélioration de la production et du marketing (pour les petites et moyennes entreprises) Soutien du commerce et des investissements

Le programme commun de la DDC et du Seco spécifie par ailleurs la délimitation entre DDC et Seco et énonce les priorités géographiques.

### Concepts

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. Pour le volet social, il s'agit de la protection de l'enfance (« child protection »), du plan d'action pour les jeunes (« youth policy »), de l'amélioration du système de santé (« improved health care ») et des rapatriements durables (« sustainable return »), ce dernier point portant plus précisément sur les aides au retour pour les réfugiés de la guerre civile. Le domaine du secteur privé comprend quatre thèmes, dont deux sont placés sous la responsabilité de la DDC, à savoir l'accès au financement (« access to finance ») et la promotion de la

production et du marketing pour les PME (« SME promotion in production and marketing »). La bonne gouvernance chapeaute trois objectifs : améliorer le service public, améliorer l'efficacité, la transparence et la responsabilité des institutions gouvernementales locales et instaurer un système de contrôle et de participation publics dans les prises de décisions.

### **Programmes annuels**

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.

### **Projets**

La brochure concernant la coopération avec l'Europe de l'Est fournit une description succincte de tous les projets en cours. Nous avons, ici également, sélectionné des projets au hasard pour les comparer avec les objectifs des programmes. Résultat : les projets en cours répondent aux exigences posées par la stratégie.

### **Impression générale**

On observe une concordance entre les exigences respectives le message relatif au crédit-cadre, des programmes à moyen terme, des *concepts*, des programmes annuels et des projets, pour ce qui est de leur contenu. 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.

## **2.2.3.6 République de Moldavie**

Le programme de la DDC en Moldavie est très restreint. La brève analyse que nous avons effectuée de ce programme n'a pas mis au jour d'incohérence. Selon les termes de la stratégie, les activités doivent se concentrer sur le développement du secteur privé et le développement social, ce dernier englobant aussi des contributions financières à la réforme du système de santé et à des projets d'infrastructure dans le secteur de l'approvisionnement en eau. Seul le programme 2005 est quelque peu surprenant, puisque la DDC a manifestement eu l'intention de participer à un projet de recensement de la population. Or cette action, qui n'a finalement pas eu lieu, serait sortie du cadre de la stratégie.

## **2.2.4 Résultats de l'analyse de la banque de données et des études de cas**

Les résultats présentés ci-après se fondent sur l'évaluation de la banque de données, l'examen des programmes et des documents relatifs aux projets, de nombreux entretiens ainsi que sur l'analyse de diverses évaluations de la DDC et du rapport annuel du Seco et de la DDC. Nous nous référons ici explicitement aux questions énoncées au chapitre 2.2.1.

### 2.2.4.1 Aide humanitaire

L'Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire et le message 2001 sur l'aide humanitaire définissent un cadre très large pour la mise en place de l'aide humanitaire. Globalement, trois domaines d'engagement et trois types de mesures y sont spécifiés, sans toutefois que soient posées des exigences en matière de répartition des moyens financiers entre ces domaines. On peut néanmoins se demander comment les fonds sont effectivement ventilés entre ces trois secteurs (*critère d'évaluation 1*). Les données figurant dans la banque SAP de la DDC ne permettent pas de le savoir, les attributs nécessaires n'ayant pas été saisis.<sup>51</sup> Quant aux chiffres remis directement par l'aide humanitaire, ils ne nous ont pas non plus permis d'en apprendre davantage.

Concernant le budget de l'aide humanitaire, le rapport annuel publié par le Seco et la DDC fournit des détails sur les organisations bénéficiaires et spécifie les coûts des engagements du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ainsi que les contributions afférentes à l'aide alimentaire. Cette analyse montre que, sur le budget global de l'aide humanitaire 2004, soit 280 millions de francs, 37,9 millions ont été utilisés pour les actions directes du CSA et 33,2 millions, pour l'aide alimentaire (produits laitiers et céréales) ; la majeure partie du budget a été affectée à des projets menés par des organisations internationales et des ONG.

L'examen du contenu des programmes et des projets révèle que les programmes et les stratégies, s'ils mettent en évidence certaines priorités, ne donnent néanmoins pas d'orientation précise. Cela est peut-être judicieux, étant donné qu'il est nécessaire de jouir d'une marge de manœuvre, dans le domaine de l'aide humanitaire en particulier, celui-ci étant partagé entre la volonté de piloter le programme et la nécessité d'avoir des décideurs flexibles sur le terrain. A cet égard, la DDC cherche un compromis.

Au final, reste la question de savoir jusqu'où l'aide humanitaire doit aller, pendant combien de temps elle doit être mise à disposition et à quel moment elle doit passer le témoin à la coopération au développement. La DDC a pour avantage de regrouper l'aide humanitaire et la coopération au développement sous un même toit et, de ce fait, de détenir les compétences nécessaires dans ces deux domaines. Le problème, c'est que la coopération au développement est censée se concentrer sur des pays précis, tandis que l'aide humanitaire est dispensée dans le monde entier. Dans les pays prioritaires où la DDC déploie des activités d'aide humanitaire, la coopération au développement et l'aide humanitaire se complètent en général fort bien.<sup>52</sup> C'est lorsque l'aide humanitaire intervient dans un pays non prioritaire que se présente le risque de voir ces activités se pérenniser, c'est-à-dire que des projets relevant en fait de la coopération au développement soient menés dans des pays qui ne sont pas prioritaires pour la coopération au développement.

<sup>51</sup> V. note de bas de page 39.

<sup>52</sup> Ainsi, dans le cadre des entretiens, le passage de l'aide humanitaire à la coopération au développement a été qualifié de très bon dans le cas de la République de Moldavie ; par contre, selon les mêmes personnes, le passage de témoin a été beaucoup plus difficile dans le cas de la Bosnie et Herzégovine. Les acteurs précisent ici que la coopération et la coordination sont souvent liées à des individus, de qui dépend de ce fait le bon déroulement des opérations.

#### 2.2.4.2                   Coopération avec l'Europe de l'Est

Le message 1998 sur la coopération avec l'Europe de l'Est spécifie 17 pays bénéficiaires. L'analyse de la banque de données révèle qu'une part importante des ressources financières bilatérales de la coopération avec l'Europe de l'Est est affectée à ces pays, bien que, ces dernières années, un glissement se soit opéré en faveur de l'Europe du Sud-Est (*critère d'évaluation 1*). On ne constate cependant pas, sur la base de la banque de données, de répartition précise entre les deux objectifs principaux énoncés dans le message 1998 sur la coopération avec l'Europe de l'Est, à savoir promouvoir, d'une part, l'Etat de droit et la démocratie et, d'autre part, une économie de marché durable et respectueuse de l'environnement (*critère d'évaluation 2*). Comme le prévoit le message, le spectre d'action de la coopération avec l'Europe de l'Est est relativement large, ce que reflètent d'ailleurs les programmes et les projets effectivement menés par la DDC. On n'observe par ailleurs pas de focalisation évidente, que ce soit sur le plan des thèmes ou des secteurs traités (*critère d'évaluation 3*). En revanche, les études de cas de pays que nous avons analysés – et le résultat a été confirmé au cours des entretiens – révèlent une concentration géographique à l'intérieur des pays concernés. Aucun des projets examinés ne sort du cadre défini (*critère d'évaluation 4*).

#### 2.2.4.3                   Coopération au développement

Il ressort de l'examen du rapport annuel que la répartition du budget entre le domaine multilatéral et le domaine bilatéral est conforme aux exigences (*critère d'évaluation 1*). L'analyse de la banque de données a révélé qu'environ la moitié des ressources financières de la coopération au développement et de l'aide humanitaire est affectée aux pays prioritaires, aux programmes spéciaux et aux pays et régions envisageables (*critère d'évaluation 2*). Le message 2003 sur la coopération au développement prévoit expressément un budget d'au moins 8 à 10 millions de francs par pays prioritaire et par année, but atteint dans les faits (*critère d'évaluation 3*). Seule exception, le Bhoutan, où le programme en cours sera bientôt ramené à un programme spécial. La plupart des programmes spéciaux bénéficient d'un budget oscillant entre 3 et 6 millions de francs (*critère d'évaluation 4*). Signalons toutefois que le budget 2005 affecté au programme spécial pour la Palestine dépasse, en termes de montant, celui de chacun des autres pays prioritaires. En plus du crédit-cadre, qui prévoit déjà une contribution de 66 millions de francs (sur quatre ans) pour la Palestine, des projets d'aide humanitaire ont été menés dans ce pays, ce qui explique le montant élevé de l'enveloppe qui lui a été dévolue. Dans l'ensemble, on peut dire que la ventilation du budget de la DDC est conforme aux exigences du message ad hoc.

La DDC analyse régulièrement la conformité des pays bénéficiaires avec les critères de la DDC (*critère d'évaluation 5*). Dans certains cas, ce procédé peut déboucher sur des conflits d'intérêts, notamment lorsqu'il s'agit de décider si la DDC doit se retirer d'un pays parce que le gouvernement de ce dernier ne satisfait plus aux exigences de la DDC, alors que le besoin de coopération au développement dudit pays est évident, et que sa population dépend précisément de l'aide de la Suisse dans un contexte politique tendu.

Plus de 80 % de l'aide bilatérale est dispensée dans des pays faisant partie des deux catégories de revenus les plus basses selon la Banque mondiale (*critère*

*d'évaluation 6*). Si ce chiffre n'est pas plus élevé, c'est parce qu'un nombre relativement important de projets sont menés en Suisse avec, pour but final, d'en faire profiter les pays bénéficiaires. De plus amples détails sont fournis à ce sujet au chapitre 2.2.2 ci-dessus. 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.

Dans le programme annuel 2004 de la DDC et du Seco, les budgets par pays bénéficiaires de la coopération bilatérale au développement sont ventilés par secteurs. La statistique montre une certaine concentration sur la santé et la population (30 millions de francs) ainsi que sur les projets multisectoriels (39 millions de francs). Suivent ensuite, dans l'ordre, les secteurs de l'agriculture (20 millions de francs), de la bonne gestion des affaires publiques (19 millions de francs) et de l'éducation, de l'art et de la culture (17 millions de francs). Cependant, il ne ressort pas de spécialisation particulière (*critère d'évaluation 7*), même si certains thèmes 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.

Dans l'ensemble, on retire de l'examen des documents et de la synthèse des entretiens menés avec des collaborateurs de la DDC l'impression que celle-ci s'oriente plutôt sur la base de critères géographiques mais que, à l'intérieur même des pays concernés, elle couvre délibérément un spectre de thèmes plutôt large. Autrement dit, la DDC ne se limite pas à quelques thèmes dans lesquels elle aurait ou développerait une spécialisation aiguë. 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 (*critère d'évaluation 8*).

Le message 2003 sur la coopération au développement reste très général et très vague sur la fixation des priorités thématiques. Les programmes par pays définissent certaines priorités, tout en restant également assez souples et en laissant une certaine marge de manœuvre, reflétant en cela les termes du message 2003 sur la coopération au développement. Il n'est pas possible d'établir dans quelle mesure les activités se limitent aux quinze thèmes (issus de la synthèse des bases légales : voir annexe 4) énoncés dans le message 2003 sur la coopération au développement (*critère d'évaluation 9*), car ni la banque de données SAP ni le rapport annuel de la DDC ne répartissent les activités en fonction desdits thèmes. Notre analyse des documents par pays a cependant montré que les exigences contenues dans le message étaient respectées dans les pays concernés. Sur la base de l'évaluation de la banque de données SAP, nous avons constaté que les projets participaient aux Objectifs du Millénaire en général et, en premier lieu, à la lutte contre la pauvreté. En outre, les projets se répartissent de manière assez équilibrée entre les différents domaines thématiques. La focalisation sur deux à quatre thèmes, comme le prévoit le message 2003 sur la coopération au développement, n'est pas strictement observée, voire, dans certains cas, loin d'être évidente (*critère d'évaluation 10*).

Nous n'avons pas pu répondre à la question de savoir dans quelle mesure les projets de coopération au développement constituaient une aide à un développement autonome (*critère d'évaluation 11*). Sur le principe, nombre de projets poursuivent cet objectif, sans toutefois se fonder sur des critères clairs qui permettraient de vérifier ou de constater si un projet peut être considéré ou non comme une aide à un développement autonome. Il n'existe pas non plus de critères permettant de distinguer entre l'objectif prioritaire « éliminer l'extrême pauvreté et la faim » et l'objectif gé-

néral « améliorer les conditions de vie des populations défavorisées dans les pays partenaires » (*critère d'évaluation 12*). Pour plus de détails à ce sujet, voir plus bas.

### **2.3 Cohérence quant au contenu des stratégies de la DDC**

Le présent chapitre aborde la question de la cohérence entre la Stratégie 2010 de la DDC et les messages sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire.

La Stratégie 2010 de la DDC décrit les obligations de la DDC en termes de durabilité des actions entreprises, d'orientation vers l'avenir et sur les résultats (outcomes), d'aide à un développement autonome, de dialogue international, de solidarité et de savoir. Sont également présentés les thèmes prioritaires de la coopération au développement.<sup>53</sup> Chacun de ces thèmes donne ensuite lieu à une énumération des priorités et des domaines complémentaires ou spécifiques. La stratégie fait état d'un « certain nombre de zones géographiques prioritaires », sans toutefois citer nommément des pays.

Dans l'ensemble, le message 2003 sur la coopération au développement et la Stratégie 2010 de la DDC sont en phase. On observe néanmoins, dans le domaine des ressources naturelles, que le message 2003 sur la coopération au développement (à l'instar du Rapport sur la politique extérieure 2000 du Conseil fédéral) énonce explicitement le thème de la protection du climat, au contraire de la Stratégie 2010 de la DDC, qui fait en revanche de la lutte contre la désertification un cheval de bataille. Cela pourrait s'expliquer par le fait que la répartition des compétences entre la DDC et le Seco n'a pas été clairement définie en matière de protection du climat.

Pour terminer, l'aide humanitaire est à peine mentionnée dans la Stratégie 2010 de la DDC. En effet, ce domaine renonce à toute focalisation géographique ou thématique afin de pouvoir réagir en souplesse aux situations d'urgence. L'observateur extérieur en retire l'impression que la Stratégie 2010 de la DDC se réfère avant tout à la coopération au développement, alors que ce document a pour but de couvrir l'ensemble des activités de la DDC. Cette impression est renforcée par le fait que l'aide humanitaire a formulé sa propre stratégie pour ses activités.

L'une des incohérences – ou faiblesses au niveau du contenu – que l'on peut dénoncer réside dans le fait que le Rapport sur la politique extérieure met en évidence la relation entre points forts thématiques et points forts géographiques, alors que la Stratégie 2010 de la DDC ne fait état d'aucune concentration géographique. Le cadre thématique semble par ailleurs être délibérément flou, puisqu'il a pour but de poser les principes généraux de l'aide humanitaire, de la coopération avec l'Europe de l'Est et de la coopération au développement de la DDC, sans fixer ni décrire avec trop de précision les activités de la DDC à moyen terme. Le même constat pourrait s'appliquer à l'objectif, maintes fois abordé, de la concentration sur les avantages comparatifs : ici aussi, il semblerait que l'on soit en présence d'un conflit d'intérêts entre étendue thématique et concentration sur ce qu'il est convenu d'appeler les avantages comparatifs. Au final, les stratégies recèlent déjà le conflit fondamental entre une stratégie cohérente du haut vers le bas et une stratégie élaborée et pilotée

<sup>53</sup> 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.



développement ; cela devrait cependant être le cas à l'avenir.<sup>54</sup> Enfin, la banque de données ne permet pas de savoir 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 : des projets concrets menés dans certains pays sont, en partie, mis en œuvre par des organisations multilatérales (projets dits multi/bilatéraux), mais la SAP ne donne pas d'indication sur l'affectation de ces projets au budget multilatéral ou au budget bilatéral.

En plus des documents évoqués dans le chapitre 2.2.3 et de la banque de données SAP, la DDC dispose de systèmes et banques de données, auxquels nous n'avons cependant pas eu accès pour l'ensemble de la DDC. Pour le domaine de l'aide humanitaire, nous avons obtenu des fichiers Excel, qui permettent certes d'affiner l'évaluation, mais restent plutôt opaques pour l'observateur extérieur et ne contiennent par ailleurs pas tous les attributs de projet que nous aurions souhaité y trouver pour procéder à l'analyse sur la base de nos critères d'évaluation. Signalons cependant que les projets sont saisis de manière cohérente dans les fichiers Excel et dans la banque de données SAP.

Globalement, il convient de relever que les documents et les banques de données sont avant tout conçus pour l'usage interne. Il n'est dès lors pas étonnant – et ce n'est donc pas non plus une critique en soi – que l'observateur extérieur n'obtienne pas la vue d'ensemble souhaitée. L'extension de la banque de données SAP et l'utilisation systématique des possibilités de cette application pourraient constituer une étape importante vers une meilleure transparence.

## **2.6 Conclusion sur la cohérence quant au contenu des stratégies de la DDC**

Les chapitres 2.2 à 2.4 ont porté sur l'évaluation de l'implémentation à proprement parler. Celle-ci débouche sur le constat que la DDC déploie ses activités dans le cadre posé par les messages relatifs aux crédits-cadres. Il existe certes des questions en relation avec la pertinence du programme et la cohérence du point de vue du contenu. Pour certains projets, il est difficile de dire, de l'extérieur, s'ils restent vraiment dans le cadre donné. Seulement, le message est formulé d'une manière tellement vague que l'on ne saurait reprocher à la DDC de ne pas respecter les exigences en la matière.

La question centrale reste toutefois celle de savoir si les projets de la DDC sont conçus de sorte à répondre à l'objectif prioritaire « éliminer l'extrême pauvreté et la faim » ou à l'objectif général « améliorer les conditions de vie ». En outre, les projets doivent tous viser l'aide à un développement autonome. Notre analyse n'est pas en mesure de répondre de façon exhaustive à ces questions, la DDC ne disposant pas, à l'heure actuelle, d'un système d'indicateurs capable de montrer si les projets – et lesquels – poursuivent ces objectifs. Pour l'aide à un développement autonome, les indicateurs pourraient être les suivants : « programmes de formation au programme/projet », « efforts communs pour la recherche », « proportion de personnel local et répartition des compétences entre étrangers et autochtones », « durée jus-

<sup>54</sup> V. aussi note de bas de page 39.

qu'au retrait de la DDC » ou encore « poursuite des programmes/projets après le retrait de la DDC ».

Actuellement, la DDC dispose déjà d'un important système de monitoring (suivi) et de controlling, qui englobe, entre autres, de nombreuses évaluations à différents niveaux. Il manque cependant un mécanisme de contrôle systématique des effets attendus (outcomes) effectué sur la base d'un échantillonnage des projets qu'il faudrait fixer à l'avance. Bien sûr, contrôler les effets des projets de coopération au développement n'est pas chose facile et implique de résoudre une multitude de problèmes. Cependant, au fil de notre analyse, nous avons constaté une tendance évidente à des évaluations systématiques, externes, ex-post, dont les résultats peuvent aussi être présentés au public intéressé sous forme résumée. Récemment appliquée par les organismes allemands « Kreditanstalt für Wiederaufbau » (KfW, institut allemand de crédit pour la reconstruction) et « Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit » (GTZ, société allemande pour la coopération technique), cette méthodologie a déjà fait ses preuves. La mise en œuvre de contrôles systématiques visant à vérifier l'efficacité des projets permettrait 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.

A cet égard, il convient de noter que les résultats atteints par la coopération au développement sont rarement attribuables à un projet spécifique. L'analyse empirique est facilitée lorsque la communauté des donateurs poursuit une stratégie commune dans un pays donné, à l'instar des *cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* (CSLP). Il est alors possible de vérifier si les objectifs définis dans une telle stratégie ont été atteints, le succès de l'entreprise étant alors attribué à la communauté des donateurs dans son ensemble. De ce fait, si la Suisse réalise ses projets à titre de partie intégrante de la communauté des donateurs, alors une partie du résultat (mesurable) du programme global doit être attribuée à la DDC.

### **3 Conduite stratégique des activités de la DDC**

Ce chapitre est consacré à la conduite stratégique des activités de la DDC. A cet effet, les questions ci-dessous sont examinées.

<b>B</b>	<b><i>Quelle est l'influence des acteurs, de leurs ressources, de leurs compétences et de leur coordination sur la conduite stratégique des activités de la DDC ? (pilotage)</i></b>
----------	--

**B1** *Quels sont les acteurs définis dans les bases légales pour la conduite stratégique des activités de la DDC et comment leurs compétences, ressources et instruments de coordination (arrangement des acteurs) sont-ils déterminés ?*

**B2** *Les prescriptions légales relatives à l'arrangement des acteurs en matière de conduite stratégique des activités de la DDC sont-elles respectées ?*

**B3** *Dans quelle mesure cet arrangement des acteurs contribue-t-il à un pilotage efficace et transparent des activités de la DDC ?*

### **3.1 Procédure pour l'évaluation du pilotage des activités de la DDC**

Dans un premier temps, les auteurs répondent à la question B1, en se fondant sur les bases légales régissant les attributions, les ressources et les compétences des acteurs (chapitre 3.2). L'arrangement des acteurs ainsi identifié sert de référence pour l'appréciation de la conformité et de l'adéquation de la conduite stratégique des activités de la DDC.

La réponse à la question B2 (chapitre 3.3) comprend deux volets. Le premier porte sur les rôles respectifs du Parlement, du Conseil fédéral et du DFAE dans le cadre de la conduite stratégique des activités de la DDC (chapitre 3.3.1). Le second consiste en une comparaison entre la situation effective et la situation souhaitée. Cette comparaison sert à déterminer si le processus de formulation des stratégies au sein de la DDC est conforme aux prescriptions en la matière. Pour sept stratégies de la DDC, les processus de prise de décisions ont été reconstitués, puis comparés avec les Directives DDC relatives à l'élaboration d'une Stratégie de Coopération pour les pays et régions prioritaires de la coopération internationale (chapitre 3.3.2).<sup>55</sup> Cette analyse a permis d'évaluer l'adéquation des processus, des mécanismes de coordination et de consultation ainsi que du rôle des acteurs. Grâce aux informations complémentaires tirées des discussions et entretiens avec des responsables de la DDC, il a ensuite été possible d'apprécier concrètement l'efficacité et la transparence des processus décisionnels relatifs aux stratégies de coopération et à la Stratégie 2010.

La question B3 fait l'objet du chapitre 3.4. Cet examen de la pertinence de l'arrangement des acteurs pour le pilotage des activités de la DDC se fonde, d'une part, sur les résultats des chapitres 3.2 à 3.4 et, d'autre part, sur les informations et les appréciations obtenues lors des discussions avec la DDC, le DFAE et les membres des organes de coordination CCDCI et CIDCI.

### **3.2 Bases légales**

L'arrangement des acteurs pour la conduite stratégique des activités de la DDC est défini dans les bases légales suivantes :

- Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0),
- Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.01),
- Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01),
- Ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11),

<sup>55</sup> Processus de prise de décisions reconstitués : Stratégie 2010 ; programmes de coopération de la coopération au développement (Bhoutan, Inde), de la coopération avec l'Europe de l'Est (Bosnie et Herzégovine ; République de Moldavie), de l'aide humanitaire (région des Grands Lacs, Angola).

- Ordonnance du 11 mai 1988 concernant le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe (RS 172.211.31),
- Ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (RS 974.03),
- Ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE, RS 172.211.1).

Le Parlement et le Conseil fédéral définissent dans ces textes les règles d'exécution pour la coopération au développement et l'aide humanitaire de la DDC, activités sur lesquelles ces deux acteurs influent également par le biais des crédits-cadres et des messages correspondants (v. chap. 1). L'arrangement des acteurs relatif à la conduite stratégique des activités de la DDC présente les caractéristiques suivantes : nombre élevé d'acteurs et d'instruments de coordination ; répartition institutionnelle des compétences entre la DDC et le Seco pour la coopération au développement ; délégation relativement importante de compétences à la DDC dans les limites des messages relatifs aux crédits-cadres.

Pour la coordination globale de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, les bases légales prévoient les organes de coordination suivants :

- *Commission consultative du Conseil fédéral pour le développement et la coopération internationaux (CCDCI)* : elle conseille le Conseil fédéral pour les questions liées à la coopération internationale au développement, à l'aide humanitaire et à la coopération avec l'Europe de l'Est. Elle a aussi pour mission d'examiner les objectifs, les priorités et la conception générale de la coopération au développement et peut soumettre des propositions au Conseil fédéral<sup>56</sup>,
- *Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI)*<sup>57</sup> : dirigé par la DDC, le CIDCI comprend 21 membres. Il est notamment investi des tâches suivantes : préparer des décisions du Conseil fédéral concernant la conception de la contribution suisse à la coopération internationale au développement ; préparer des décisions du Conseil fédéral concernant des mesures et des aspects particuliers de la coopération internationale au développement, qui revêtent une grande importance ; prendre, en cas de doute, des décisions relatives à l'exécution de l'ordonnance, les questions importantes étant soumises au Conseil fédéral ; délibérer du plan financier concernant l'aide publique au

<sup>56</sup> V. l'art. 14 de la Loi fédérale du 19.3.1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ainsi que l'Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. La CCDCI, dont le secrétariat est assuré par la DDC, se compose de 21 représentants issus des milieux de la science et de l'économie, du Parlement, d'ONG et d'œuvres d'entraide.

<sup>57</sup> Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Membres : Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) : Divisions politiques III, IV, V, DDC, Direction du droit international public, Centre de politique de sécurité internationale (CPSI). Département fédéral des finances (DFF) : Administration fédérale des finances. Département fédéral de l'économie (DFE) : Seco, Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Département fédéral de justice et police (DFJP) : Office fédéral des migrations (ODM). Département fédéral de l'intérieur (DFI) : Office fédéral de la santé publique (OFSP), Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAPE), Groupement de la science et de la recherche (GSR). Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC).

développement<sup>58</sup>. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) est le seul département à ne pas être membre du CIDCI. Or selon la DDC, il existe une collaboration étroite entre elle-même et le DDPS, en particulier dans le domaine de l'aide humanitaire. Au vu des recoupements entre les thèmes relevant de la politique de la sécurité et de la politique du développement, il est d'autant plus étonnant que le DDPS ne fasse pas partie du CIDCI,

- Pour la coopération avec l'Europe de l'Est, l'ordonnance sur la coopération avec l'Europe de l'Est prévoit un *Comité de pilotage DDC/Seco*.<sup>59</sup> Ce comité définit et coordonne la politique d'engagement des moyens et propose aux directeurs du Seco et de la DDC l'ouverture et la fermeture de bureaux de coopération. L'art. 26 de l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales prévoit lui aussi un organe de coordination interdépartemental.<sup>60</sup> Il s'agit du *Comité consultatif pour l'aide en cas de catastrophe*, chargé de coordonner les activités des services fédéraux et des institutions ne relevant pas de l'Administration fédérale et de conseiller la DDC pour les questions de principe et la mise en œuvre pratique de l'aide en cas de catastrophe.

Le DFAE, la DDC et le Seco ont pour leur part mis en place une série d'instruments de coordination intradépartementaux afin d'accorder le mieux possible leurs activités. En tant que première caractéristique importante, la coordination joue donc un rôle central dans le cadre de l'arrangement des acteurs relatif à la conduite stratégique des activités de la DDC.

La deuxième caractéristique de l'arrangement des acteurs en matière de coopération au développement et d'aide humanitaire de la Suisse est de nature institutionnelle. La responsabilité pour la mise en œuvre de la coopération au développement est assumée conjointement par le DFAE et le DFE, c'est-à-dire la DDC et le Seco. La conception de la coopération au développement et de la coopération avec l'Europe de l'Est est du ressort de ces deux offices de la Confédération.<sup>61</sup> L'aide humanitaire relève de la compétence partagée de la DDC et de l'Administration fédérale des finances. Dans les domaines où le Seco et la DDC sont tous deux responsables, les bases légales ne définissent cependant pas clairement les compétences. Dans le cadre de la *coopération au développement*, la répartition des compétences, en matière d'aide financière bilatérale ou multilatérale notamment, est très complexe.<sup>62</sup> Il convient à cet endroit de préciser que l'aide financière multilatérale est réalisée conjointement par la DDC et le Seco. L'enveloppe annuelle de 300 millions de francs prévue à cet effet est cependant financée exclusivement via le crédit-cadre de la DDC. En outre, l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire évoque de « nouvelles formes et formes conjuguées de

<sup>58</sup> Art. 24 de l'Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

<sup>59</sup> Art. 4 de l'Ordonnance du 6.5.1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est.

<sup>60</sup> Ce comité se compose de représentants de l'Administration fédérale et de la Croix-Rouge suisse.

<sup>61</sup> Conjointement avec l'Administration fédérale des finances.

<sup>62</sup> *Aide financière bilatérale* : relève de la responsabilité de la DDC tant qu'il ne s'agit pas de mesures sous forme de crédits mixtes. La détermination de la position de la Suisse, des priorités géographiques et des montants est effectuée par la DDC et le Seco en commun.

coopération»<sup>63</sup>, sans toutefois donner une définition exacte de ces mesures ni préciser qui décide des compétences en la matière. L'ordonnance se contente de dire que la compétence pour les « formes conjuguées » relève, selon leur caractère, de l'un ou l'autre office.

Pour la *coopération avec l'Europe de l'Est* également, les bases légales ne définissent pas clairement les compétences respectives de la DDC et du Seco pour les divers champs d'activité.<sup>64</sup> L'ordonnance sur la coopération avec l'Europe de l'Est comprend, en annexe, un tableau des domaines de compétence de la DDC et du Seco. Ce tableau se fonde sur une répartition sectorielle des compétences (DDC : assistance technique ; Seco : assistance financière). Cependant, une attribution expresse des compétences<sup>65</sup> n'est effectuée que pour quatre des 17 domaines d'activité.<sup>66</sup>

Dans le domaine de l'*aide humanitaire*, le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) est l'un des instruments de la mise en œuvre opérationnelle des mesures. Les dispositions légales confèrent au délégué pour l'aide en cas de catastrophe de vastes compétences.<sup>67</sup> Ici, les tâches, compétences décisionnelles et déroulements sont définis de manière nettement plus détaillée que dans la coopération au développement ou la coopération avec l'Europe de l'Est.<sup>68</sup> Cependant, les bases légales ne précisent pas à partir de quel moment une mesure d'aide humanitaire se transforme en une activité relevant de la coopération au développement.

La décision d'engager ou d'arrêter une coopération avec un pays ou une région appartient au Conseil fédéral. Par conséquent, c'est lui qui peut décider, via les messages relatifs à la coopération au développement, à la coopération avec l'Europe de l'Est et à l'aide humanitaire, de limiter les mesures de coopération à tel ou tel pays ou région.

La troisième caractéristique de l'arrangement des acteurs se situe au niveau des compétences financières, qui sont en grande partie déléguées à la DDC. Dans les limites des crédits-cadres et des messages correspondants du Conseil fédéral, la DDC peut gérer ses fonds de manière autonome. Ce n'est qu'à partir d'engagements d'un montant supérieur à 5 millions de francs que l'accord de la cheffe du département et du DFF (5 à 20 millions de francs) ou du Conseil fédéral (à partir de 20 millions de francs) est requis.

Les bases légales restent également assez vagues au sujet des processus pour la définition des stratégies de pilotage de la DDC. Quant au DFAE, il se contente lui aussi, dans ses instructions et dans l'ordonnance sur son organisation, de se référer aux prescriptions figurant dans les lois et les messages relatifs aux crédits-cadres pour la coopération au développement. C'est pourquoi la DDC a développé ses

<sup>63</sup> Art. 11 de l'Ordonnance du 12.12.1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

<sup>64</sup> V. l'annexe 3 du présent rapport : annexe à l'Ordonnance du 6.5.1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est.

<sup>65</sup> V. l'annexe 3 du présent rapport : annexe à l'Ordonnance du 6.5.1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est.

<sup>66</sup> Trust funds, infrastructure/environnement, politique/organisation de l'Etat/culture/administration publique/politique budgétaire et promotion commerciale.

<sup>67</sup> L'aide humanitaire doit pouvoir fournir, à l'échelle planétaire, une aide d'urgence rapide et non bureaucratique.

<sup>68</sup> V. l'Ordonnance du 24.10.2001 sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (OACata) et l'Ordonnance du 11.5.1988 concernant le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe.

propres directives et processus pour la conduite stratégique au sein de son organisation.

### **3.3 Adéquation de la conduite stratégique des affaires de la DDC**

Dans ce chapitre, nous examinons si les prescriptions légales applicables à la conduite stratégique des activités de la DDC sont respectées. A cet effet, nous analysons dans un premier temps les rôles respectifs du Parlement, du Conseil fédéral et du DFAE pour la coordination de la coopération au développement et la conduite stratégique des activités de la DDC (v. chap. 3.3.1). Dans un deuxième temps, nous nous penchons sur la question de savoir si l'élaboration des stratégies au sein de la DDC est conforme aux directives administratives internes.

#### **3.3.1 Pilotage de la DDC par le Parlement, le Conseil fédéral et le DFAE**

Le pilotage stratégique de la DDC est assuré par le Conseil fédéral et le Parlement, par le truchement notamment des dispositions légales, des messages relatifs à la coopération au développement, à la coopération avec l'Europe de l'Est et à l'aide humanitaire ainsi que des crédits-cadres correspondants (v. chap. 1). Comme souligné dans le chapitre 1, les exigences formulées dans les messages relatifs aux crédits-cadres de la DDC sont très détaillées, mais restent vagues en ce qui concerne l'orientation stratégique. Le législateur prévoit une longue liste de thèmes et de secteurs dans lesquels la DDC est censée déployer ses activités. Le Conseil fédéral dispose en outre de deux précieux instruments de coordination – la CCDCI et le CIDCI – pour le pilotage de la coopération au développement. Il ressort des entretiens avec les représentants de ces deux organes de coordination que ceux-ci n'ont pas une fonction d'organe de pilotage pour la coopération au développement. Ils jouent plutôt le rôle, important, de plate-forme d'information et d'échange entre les différents acteurs politiques (CIDCI) ou d'interface entre le Parlement, la DDC et les acteurs de la société civile (CCDCI). Il semble également que la transposition dans les faits du mandat légal de la CCDCI soit, pour diverses raisons, problématique (p. ex. participation insuffisante du Conseil fédéral, manque de ressources et de compétences décisionnelles ainsi que difficulté à trouver un consensus en raison de conflits d'intérêts). C'est pourquoi la CCDCI se considère davantage comme un lien entre l'Administration fédérale, le Parlement et les acteurs de la société civile que comme un organe consultatif du Conseil fédéral.

La responsabilité de la conduite stratégique de la DDC incombe au DFAE. L'examen des instructions de celui-ci n'a pas permis de noter d'autres priorités stratégiques ou exigences en matière de processus pour la DDC. L'ordonnance sur l'organisation du DFAE (Org DFAE) cite les bases légales, mais ne dit rien de concret au sujet de l'organisation de l'implémentation ou de l'orientation stratégique de la DDC. Les compétences financières pour les engagements afférents à des projets concrets menés en vertu de crédits-cadres en cours sont réglées dans la directive 4A de l'AFF. Ce qui frappe au sein du DFAE et de la DDC, ce sont les efforts déployés par les diverses Directions, le Seco et d'autres services fédéraux

afin de mieux coordonner leurs activités.<sup>69</sup> Il ressort par ailleurs des entretiens que le DFAE accorde une assez grande marge de manœuvre à la DDC dans le domaine financier. Ainsi, d'aucuns ont souligné que le DFAE laissait volontiers le soin à la DDC d'approuver les projets et les programmes. La signature de la cheffe du département ne semble donc souvent n'être ici qu'une question de formalité.

### **3.3.2 Conduite stratégique au sein de la DDC**

Vu ce qui précède, il apparaît que la DDC définit elle-même ses instruments de conduite stratégique. Ci-après, nous examinons comment elle s'y prend ainsi que l'efficacité et la transparence de ce processus.

#### **3.3.2.1 Efficacité et transparence de l'architecture stratégique de la DDC**

La DDC a mis au point pour sa conduite stratégique un système dense et très complexe de stratégies et de directives. Elle dispose ainsi de documents stratégiques pour presque toutes ses tâches, tous les pays, régions, thèmes, secteurs et sections, ce qui illustre notamment sa volonté de coordonner, d'harmoniser et de légitimer ses activités. Il n'a pas été possible d'examiner l'ensemble de ces stratégies dans le cadre de la présente étude. Sur la base d'analyses de cas relatives à sept stratégies, nous avons cependant pu tirer quelques conclusions quant à la transparence et à l'efficacité du système de conduite interne de la DDC.

*Stratégies redondantes* : à cet égard, on peut citer la stratégie de coopération multilatérale DDC et Seco 2005 laquelle, aux yeux de la DDC, est complémentaire à sa propre stratégie multilatérale de 2002. Pour l'observateur extérieur, ces deux documents ne sont certes pas contradictoires, puisqu'ils vont dans le même sens. On ne saurait toutefois dire qu'ils sont réellement complémentaires sur le fond, car plutôt redondants, du moins aussi longtemps que les deux documents subsistent en parallèle et que la stratégie la plus récente n'annule pas la plus ancienne. Il convient aussi de citer l'Image directrice de la DDC, qui définit des objectifs d'orientation stratégique pour tous les domaines de la DDC. Cependant, ces objectifs sont de nature très abstraite et présentent un caractère visionnaire. En se fondant sur son Image directrice, la DDC a élaboré un autre document stratégique, la Stratégie 2010. Plus concrète, celle-ci détermine l'identité organisationnelle et l'orientation stratégique de la DDC. Ici aussi, on peut s'interroger sur la raison d'être de ces deux documents et se demander pourquoi on n'a pas décidé, par souci de clarté, que la Stratégie 2010 – plus récente – remplacerait l'Image directrice. Cette question est d'autant plus pertinente que l'Image directrice de la DDC, contrairement à la Stratégie 2010, n'a ja-

<sup>69</sup> DFAE : réunions hebdomadaires sous la direction de la cheffe du département au Conseil de Direction et séances de coordination trimestrielles de la Direction politique et de la DDC. Ainsi, la Division Politique IV et la DDC ont défini des principes communs de collaboration visant à coordonner régulièrement leurs activités, champs d'intervention et objectifs. DCC : Comité stratégique DDC/Seco : définit l'orientation stratégique de la coopération avec l'Europe de l'Est et garantit l'échange d'informations entre le Seco et la DDC. Comité stratégique de la direction de la DDC (COSTRA) : organe de coordination au sein de la DDC, qui coordonne les activités dans les divers champs d'intervention de la DDC (coopération au développement, aide humanitaire, coopération avec l'Europe de l'Est, coopération multilatérale).

mais été évoquée dans les entretiens avec les représentants de la DDC comme étant un document de référence pour le pilotage stratégique.

*Stratégies en concurrence ou deux « stratégies d’offices fédéraux » pour une politique commune* : à côté de la Stratégie 2010 de la DDC, il y a la Stratégie 2006 du Seco. Toutes deux sont de véritables stratégies d’organisation, dont le but est de développer une culture pour l’office en définissant des valeurs fondamentales communes. Etant donné que, d’une manière générale, les conflits d’intérêts sont nombreux dans la coopération au développement, il est légitime de se demander si la coexistence de deux stratégies pour une politique commune est réellement souhaitable. Les Lignes directrices Nord-Sud publiées en 1994 par le Conseil fédéral définissent l’orientation stratégique des activités de la DDC et du Seco.<sup>70</sup> Cependant, dans l’optique d’une orientation « idéale » commune des deux offices, il pourrait être judicieux d’intégrer le domaine « Coopération économique au développement » du Seco dans la Stratégie 2010 de la DDC et, ainsi, de formuler une orientation commune générale pour l’ensemble des activités d’aide publique au développement de la Suisse.

*Orientations se recoupant dans un même document* : les programmes de coopération au développement sont peu précis quant aux priorités thématiques (v. chap. 2). Or ils servent de fondement et de cadre opérationnel pour toutes les activités de la DDC dans le pays partenaire concerné. Le programme de coopération 2006-2008 pour la République de Moldavie<sup>71</sup>, par exemple, définit pour la DDC et le Seco des secteurs différents dans lesquels ceux-ci peuvent mener des projets.<sup>72</sup> Simultanément, le même programme fixe des thèmes prioritaires (mère et enfant, santé, eau, installations sanitaires, réhabilitation d’institutions sociales, mesures de prévention contre le trafic d’enfants, aide d’urgence pendant l’hiver, etc.) et des thèmes transversaux (gouvernance et migration). La stratégie de coopération ne fournit cependant aucune information qui permettrait, lors du choix concret de projets, de donner la préférence à tel ou tel critère (secteur, thème prioritaire, thème transversal).

Le caractère plutôt opaque de cette architecture stratégique se traduit, au sein de la DDC, par une appréciation très variable de la valeur et de la fonction des divers documents politiques. L’exemple de la Bosnie et Herzégovine est très parlant à ce sujet ; il suffit de considérer le nombre de documents susceptibles de servir de référence pour la fixation de priorités et de critères :

*Exemple de la Bosnie et Herzégovine* :

- Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d’Europe de l’Est (RS 974.01),
- Message concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d’Europe de l’Est du 31 mars 2004 (RS 04.021),
- Programme de la législature du Conseil fédéral,
- DFAE 2002 : Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour l’Europe du Sud-Est,
- Image directrice de la DDC,

<sup>70</sup> Les Lignes directrices Nord-Sud du 7.3.1994 du Conseil fédéral sont en cours de révision.

<sup>71</sup> V. « Mittelfristkonzept 2006-2008. DEZA-Sonderprogramm : Republik Moldova », p. 4.

<sup>72</sup> En Moldavie, cependant, le Seco n’est présent qu’avec un seul projet pilote. Il s’agit en fait d’une extension à la Moldavie d’une initiative régionale qui s’inscrit dans le cadre de l’« Investment Compact » de l’OCDE. Les secteurs du Seco mentionnés dans la stratégie de coopération ne représentent donc, pour la plupart, que des champs d’activités théoriques.

- Stratégie 2010 de la DDC et Stratégie 2006 du Seco,
- Concept 2000-2005, Coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI,
- Regionalkonzept Balkan 2002-2005 über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas. Sparte Humanitäre Hilfe und SKH, Sektion Europe und GUS (concept régional pour les Balkans 2002-2005 pour la coopération avec les pays d'Europe de l'Est [Division aide humanitaire et CSA, section Europe et CEI]),
- Medium Term Program Bosnia and Herzegowina 2004-2008 (programme à moyen terme 2004-2008 de la DDC et du Seco pour la Bosnie et Herzégovine),
- Stratégie thématique pour les trois thèmes prioritaires (domaine social, jeunesse et culture, gouvernance),
- Contribution de la Suisse au processus de transition (DDC/Seco),
- FOR : Strategy Return for the Balkans 2003-2006,
- EDA/Politische Abetlung IV : Mittelfristkonzept Westbalkan 2004-2006 (DFAE/Division Politique IV : Concept à moyen terme 2004-2006 pour les Balkans occidentaux),
- Objectifs du Millénaire pour le développement 2015,
- Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP).

On constate que pas moins de quinze documents influencent directement ou indirectement le programme de la Bosnie et Herzégovine. Etant donné ce foisonnement de stratégies, il y a lieu de se demander s'il n'y a pas « surpilotage » des activités de la DDC. De plus, la durée de validité des diverses stratégies est très variable, de sorte qu'il est difficile de savoir lequel, parmi tous ces documents, est le plus à jour et doit servir de référence.

### **3.3.2.2 Conformité de l'élaboration des stratégies de la DDC avec les exigences relatives aux processus**

Soucieuse de mieux cibler et de coordonner ses diverses stratégies, la DDC a établi des lignes directrices et des documents de planification internes pour la définition de ses stratégies et décisions en relation avec les projets. Pour l'analyse de cas portant sur la Stratégie 2010 et les six programmes de coopération (v. chap. 2), nous avons examiné les directives suivantes :

- Documents de planification internes pour l'élaboration de la Stratégie 2010,
- Directives DDC relatives à l'élaboration d'une Stratégie de Coopération pour les pays et régions prioritaires de la coopération internationale du 3 mai 1999,
- Directives DDC relatives à l'élaboration d'une Stratégie de Coopération pour les pays et régions prioritaires de la coopération internationale de 2005,
- Pflichtenheft für die Erarbeitung des Mittelfristprogrammes Bosnien und Herzegowina 2004-2007 (cahier des charges pour l'élaboration du programme à moyen terme 2004-2007 pour la Bosnie et Herzégovine).

Afin d'apprécier la transparence des décisions prises dans le cadre des projets sur la base des programmes de coopération, nous avons en outre analysé les documents suivants :

- Lignes directrices pour le contrôle de la qualité des demandes de crédit dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI (Guidelines Quality Management of Credit Proposals in Cooperation with Eastern Europe and the CIS),
- Contributions de la DDC à des ONG suisses pour des projets de coopération au développement dans les pays du Sud ; chapitre 4.4.1 du Manuel d'organisation opérationnelle DDC du 3 mai 1999,
- Lignes directrices pour la demande de crédit dans le cadre de la coopération au développement (Richtlinien für den Kreditantrag in der Entwicklungszusammenarbeit).

#### *A) Adéquation du processus décisionnel de la Stratégie 2010*

Conçue comme une stratégie globale de la DDC, la Stratégie 2010 vient s'insérer entre l'Image directrice, axée sur le long terme, et les diverses stratégies à court terme des sections et des domaines.

La planification, très systématique, du processus de définition afférent à la Stratégie 2010 a été réalisée de concert avec un consultant externe. Une durée de douze mois a été prévue pour le processus d'élaboration de la Stratégie 2010. En fin de compte, cependant, le processus de définition a duré huit mois de plus, soit 22 mois au total.<sup>73</sup> Ce dépassement s'explique notamment par le fait que le nombre de consultations a été nettement plus élevé que prévu et qu'il n'a pas été possible de trouver un consensus pour la formulation d'indicateurs concrets applicables à l'orientation de la coopération au développement de la DDC.

La Direction a institué un groupe de travail Stratégie 2010<sup>74</sup> chargé de l'élaboration de la Stratégie 2010. En près de 20 séances, ce groupe de travail a rédigé plusieurs rapports intermédiaires, lesquels ont été soumis pour approbation à la Direction, puis retravaillés par le groupe. D'une manière générale, l'efficacité de ce processus est jugée faible, du fait notamment que le document final ne propose aucun indicateur concret pour la Stratégie 2010 de la DDC. A ce propos, il convient de souligner que le groupe de travail a mis au point la Stratégie 2010 sans que la DDC mette à sa disposition des ressources supplémentaires. Entre-temps, toutefois, la Stratégie 2010 a acquis une grande importance au sein de la DDC : il ressort des entretiens qu'elle est considérée comme un précieux instrument d'identification qui favorise l'émergence d'une culture et d'une échelle de valeurs communes au sein de la DDC. L'utilité réelle de ce document pour les décisions stratégiques est, par contre, jugée plutôt faible.

Le pilotage du processus de définition afférent à la Stratégie 2010 s'est déroulé de manière très centralisée dans le cadre d'une collaboration étroite entre le groupe de travail et la Direction. Le Secrétariat général du DFAE a été impliqué à deux reprises dans le processus, à savoir lors des deux séances du Comité des politiques (COPOL), où l'occasion lui a été donnée de se prononcer sur le rapport

<sup>73</sup> V. l'annexe 4 : illustration de l'analyse APES (schéma acteur-processus-événement) pour le processus de définition de la Stratégie 2010.

<sup>74</sup> Tous les responsables de domaine ainsi que la Direction de la DDC étaient représentés dans le groupe de travail.

intermédiaire et la Stratégie 2010. Or selon la DDC, il n'a pas fait usage de cette possibilité. Les bureaux de coopération et les collaborateurs de la DDC ont aussi été invités trois fois à faire part de leur avis sur la Stratégie 2010. Lors d'un séminaire de Direction, le WWF et Swisspeace ont, en outre, été intégrés dans le processus de définition. Tous les autres acteurs (CCDCI, 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. Dans les discussions, il a cependant été signalé que l'information circulait aussi souvent via des canaux informels. Ainsi, les acteurs concernés auraient déjà eu connaissance du contenu de la Stratégie 2010 de la DDC avant d'en être informés officiellement.

En guise de conclusion, force est de constater que le processus d'élaboration de la Stratégie 2010 a été planifié avec le plus grand sérieux. Cependant, la phase d'élaboration à proprement parler a été nettement plus longue que prévu. De plus, le produit final ne semble pas être très utile pour la conduite stratégique des activités de la DDC. Bien que le processus ait été géré de manière centralisée par la Direction de la DDC, il n'a pas été possible de définir des indicateurs susceptibles de servir de base commune pour toutes les parties concernées.

L'intégration des collaborateurs de la DDC et des bureaux de coopération dans le processus de définition de la Stratégie 2010 mérite d'être soulignée comme un point positif. Par ailleurs, d'autres acteurs (DFAE, Seco, CCDCI) ont eu l'occasion de prendre position sur la Stratégie 2010. En réalité, toutefois, soit ils n'ont pas fait usage de cette possibilité (Secrétariat général du DFAE), soit ils ne l'ont fait que tardivement, à la fin du processus d'élaboration (Seco, CCDCI).

#### *B) Adéquation des processus décisionnels afférents aux programmes de coopération de la DDC*

Une stratégie de coopération est établie pour chaque pays ou région prioritaire bénéficiant des activités de coopération au développement ou de coopération avec l'Europe de l'Est de la DDC. 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). La DDC a édicté des directives et des instructions détaillées pour la mise sur pied de programmes de coopération. Celles-ci sont valables pour la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est ainsi que les activités à long terme de l'aide humanitaire. Contrairement aux anciennes lignes directrices de 1999, les directives du 22 mars 2005 énoncent, en substance, qu'elles doivent contribuer à une orientation stratégique systématique des processus de planification.<sup>75</sup>

Les directives de 2005 informent sur l'importance, la fonction et le caractère contraignant des programmes de coopération. Elles précisent expressément que les programmes de coopération doivent régler les modalités de la collaboration avec le CIDCI et le DDPS. Lesdites directives contiennent aussi des indications détaillées relatives à la durée de validité, la forme, l'étendue et la langue des programmes de coopération.<sup>76</sup> Il est prévu que chaque révision de la stratégie de coopération tende à

<sup>75</sup> Directives DDC relatives à l'élaboration d'une Stratégie de Coopération pour les pays et régions prioritaires de la coopération internationale.

<sup>76</sup> La stratégie de coopération est valable pendant quatre à six ans et comprend au maximum douze pages de texte principal rédigé en français, allemand ou anglais.

une définition des priorités et une focalisation plus précises des objectifs principaux. A cet égard, trois thèmes prioritaires au maximum doivent être déterminés.<sup>77</sup>

La responsabilité des processus incombe à la section géographique compétente.<sup>78</sup> Les directives n'indiquent ni la fréquence, ni le moment ou la forme des consultations. En revanche, elles déterminent quels sont les acteurs à consulter dans le cadre du processus d'élaboration. En Suisse, il s'agit :

- Des offices fédéraux actifs dans la région,
- Des œuvres d'entraide actives sur place,
- Au sein de la DDC, du groupe d'accompagnement ou AGORA (plate-forme destinée à tous les collaborateurs).

Dans le pays partenaire, il s'agit :

- Des services compétents au sein du gouvernement, du parlement et de la société civile,
- D'organisations nationales spécialisées dans le domaine concerné,
- Des représentations sur place (organisations donatrices),
- De la représentation suisse sur place.

Adoptés par la Direction sur la base d'un synopsis, les programmes de coopération entrent en vigueur dès qu'ils ont été signés par le Directeur.

Pour les six analyses consacrées aux processus décisionnels des programmes de coopération de la DDC, il est possible de tirer les conclusions suivantes en ce qui concerne la question de la conformité avec les directives de la DDC. Pour l'ensemble des programmes examinés, les étapes imposées ainsi que les exigences formelles sont plus ou moins respectées. Dans les cas où un programme est déjà en cours depuis un certain temps, le processus d'élaboration du programme de coopération se fonde sur l'évaluation du programme précédent. D'une manière générale, une attention particulière est accordée à l'analyse du contexte. Le processus d'élaboration est relativement long et requiert la participation de nombreux acteurs, notamment locaux. Concernant la durée des processus d'élaboration des programmes analysés, on observe des écarts considérables<sup>79</sup>, alors que les coûts sont systématiquement élevés. Le jugement porté sur l'efficacité des processus d'élaboration est aussi très variable : d'aucuns estiment que le processus présente une grande utilité, dans la mesure où il sert en quelque sorte 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, mettant en avant que le contexte peut très rapidement évoluer dans les pays prioritaires. Autrement dit, il n'est, à leurs yeux, pas toujours judicieux ni efficace de consentir autant d'efforts pour formuler des stratégies qui, le cas échéant, seront déjà caduques avant même leur mise en œuvre.

<sup>77</sup> Aucune exigence n'est formulée au sujet des thèmes transversaux ou de l'orientation stratégique.

<sup>78</sup> Étapes du processus d'élaboration des stratégies de coopération : (1) mandat d'établissement de la stratégie de coopération donné par le chef de domaine ou de section ; (2) contexte et analyse des expériences ; (3) consultation ; (4) approbation par le chef de domaine, la Direction ou la cheffe du département (à partir de 5 millions de francs).

<sup>79</sup> République de Moldavie 2 ans, Inde 2,5 ans, Bosnie et Herzégovine 1 an, Bhoutan 3 ans, Angola 2 ans, région des Grands Lacs à peine 1 an.

Comme pour la Stratégie 2010, l'élaboration des programmes de coopération implique d'intenses activités de coordination et de consultation. Dans le cadre de la Stratégie 2010, celles-ci se traduisent par un échange régulier entre la Direction et le groupe de travail Stratégie 2010, alors que, dans le cadre des stratégies de coopération, cet échange a lieu essentiellement au niveau des responsables de section géographique et des bureaux de coopération, conformément aux directives.

Concernant le programme de coopération pour l'*Inde*, on constate que le processus de définition relève clairement de la responsabilité du bureau de coopération. Ce n'est qu'à la fin du processus, lors de séances de consultation de la DDC, que la DDC a pris le relais. Le domaine de la coopération bilatérale au développement de la DDC et l'ambassade à New Delhi ont été assez rapidement intégrés dans le processus de définition du programme de coopération. Vers le milieu du processus, divers acteurs locaux ont été pris en compte puis, à la fin seulement, les autres domaines de la DDC. Le Seco, quant à lui, n'a été informé de la stratégie que tout à la fin du processus à l'occasion d'un séminaire, fait d'autant plus surprenant lorsque l'on sait que le Seco est déjà présent en Inde avec plusieurs projets.

Ce qui vient d'être dit vaut aussi pour le programme de coopération relatif au *Bhoutan*, à savoir que le processus d'élaboration est dirigé par le bureau de coopération. Le cas du Bhoutan présente toutefois la particularité que la mise en œuvre du programme est confiée à Helvetas. Par ailleurs, il est possible au Bhoutan, contrairement à ce qui est le cas dans la plupart des autres pays bénéficiant de la coopération au développement, de financer les projets avec le soutien du gouvernement. Les principaux acteurs ont été activement et régulièrement intégrés dans le processus décisionnel du programme de coopération en faveur du Bhoutan : des échanges intenses ont eu lieu, que ce soit sur place entre l'équipe de la DDC responsable du pays et l'équipe correspondante d'Helvetas ou, en Suisse, entre le chargé de programmes de la DDC et les collaborateurs d'Helvetas. Le gouvernement du Bhoutan a notamment participé à la phase initiale du processus, au cours de laquelle le premier document de travail a été élaboré. Cette prise en compte précoce a permis de mieux tenir compte des intérêts du pays partenaire dans le cadre de l'orientation stratégique des programmes. Les acteurs en Suisse (cheffe du département, Division politiques II et IV, sections et Direction de la DDC) ont eux aussi été davantage consultés dans le cadre du programme de coopération du Bhoutan que dans celui de l'Inde.

Les deux processus de définition des stratégies de coopération examinés dans le domaine de la *coopération avec l'Europe de l'Est* diffèrent l'un de l'autre. En *Bosnie et Herzégovine*, la DDC œuvre conjointement avec le Seco ; les deux offices fédéraux y mènent un programme de coopération commun. La direction du processus d'élaboration du programme de coopération pour la Bosnie et Herzégovine relève clairement des consultants compétents pour l'évaluation et l'établissement du programme, tandis que la coordination est principalement assurée par le bureau de coopération à Sarajevo. Ce processus d'élaboration se distingue par des échanges réguliers et intenses. En Suisse, diverses sections de la DDC, mais aussi d'autres offices fédéraux (Office fédéral des réfugiés, Seco, DFAE/Division Politique I et IV) ont été fortement intégrés dans le processus. Nombre d'acteurs (acteurs internationaux, gouvernement local, ambassade de Suisse, ONG en Suisse) aussi ont été consultés dans le pays partenaire même. Considéré sous l'angle de la consultation, mais aussi sous celui de la durée du processus de définition (un an à peine), c'est le cas de la *Bosnie et Herzégovine* qui respecte le mieux les directives de la DDC.

Depuis 2000, la DDC déploie des activités dans la *République de Moldavie*. Dans ce pays, le domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est se substitue à l'aide hu-

manitaire. Le programme de coopération a, dans ce cas aussi, été établi de concert avec des conseillers externes. Cependant, le nombre d'acteurs impliqués dans le processus était nettement inférieur à celui observé dans le cadre du programme en faveur de la Bosnie et Herzégovine. L'élaboration à proprement parler s'est déroulée en étroite collaboration avec l'aide humanitaire au sein de la DDC. Concernant la Moldavie, il convient de souligner qu'aucun acteur en particulier n'est responsable du processus décisionnel : la responsabilité est tour à tour assumée par l'aide humanitaire, la coopération avec l'Europe de l'Est et le bureau de coordination.

Dans le domaine de l'aide humanitaire, les auteurs ont examiné les programmes de définition pour les concepts à moyen terme en *Angola* et dans la région des *Grands Lacs*. Dans les deux cas, l'intégration des offices de la Confédération actifs dans la région a eu lieu à un stade nettement plus précoce que ce qui a été observé pour les stratégies de coopération afférentes à la coopération au développement et à la coopération avec l'Europe de l'Est. En effet, l'Office fédéral des migrations et les Divisions politiques II et IV ont été impliqués dans le programme dès l'élaboration du projet de concept. D'une manière générale, il convient de remarquer que, ici aussi, l'orientation stratégique est résolument axée sur les besoins locaux. Tel est plus particulièrement le cas dans la région des Grands Lacs, où le bureau de coordination a joué un rôle central pendant l'ensemble du processus.

En résumé, force est de constater que les processus de définition relatifs aux programmes de coopération sont conformes aux directives. L'efficacité de ces processus pourrait toutefois être améliorée : l'investissement en temps pour la formulation des stratégies est en effet assez important, quand bien même le pilotage tient très largement compte des besoins et des acteurs au niveau local. De plus, la validité des stratégies à long terme mises en œuvre dans le domaine de l'aide humanitaire, mais aussi dans celui de la coopération au développement, est limitée, dans la mesure où la situation (contexte) évolue très rapidement dans ces pays.

### **3.3.3                    Transparence des décisions de la DDC relatives aux projets**

Les directives relatives à l'élaboration de stratégies (programmes de coopération et Stratégie 2010 de la DDC) de coopération précisent que ceux-ci sont déterminants pour la sélection, la conception, la planification, la mise en œuvre et l'évaluation de l'ensemble des activités dans le pays concerné. Il ressort également des discussions avec la DDC que les programmes de coopération constituent les documents de référence pour les décisions relatives au projet. En tant que fondement stratégique, ils sont repris dans les programmes annuels et les propositions de projets. Vus sous cet angle, les programmes de coopération sont très importants, puisqu'ils servent de lien entre l'orientation stratégique et la sélection concrète des projets. Selon l'étude, toutefois, l'utilité opérationnelle des programmes de coopération est jugée plutôt limitée. Ainsi ceux-ci ne définissent que rarement des indicateurs, voire s'abstiennent de déterminer des critères de sélection concrets pour les projets. Les propositions de projets émanant des pays partenaires sont examinées par le bureau de coopération concerné. Mis à part le « principe du partenariat » et les exigences formulées dans le programme de coopération, aucun critère concret n'est prévu pour la sélection des projets. Etant donné que les programmes de coopération ne sont guère ciblés et qu'ils définissent plusieurs domaines d'activité (v. chap. 2), le coordinateur dispose d'une marge de manœuvre relativement grande pour la

première sélection des projets. On ne sait par exemple pas quel critère (thème prioritaire, secteur, thème transversal) est prioritaire par rapport à tel autre. Ce manque de clarté concernant les critères géographiques, sectoriels, transversaux ou thématiques a pour conséquence que les décisions relatives aux projets peuvent parfois sembler opaques à l'observateur extérieur.

Lorsque le bureau de coopération a choisi un projet, le chef de section dépose une demande de crédit, qui doit ensuite être approuvée par la Direction (jusqu'à 5 millions de francs), la cheffe du département (de 5 à 20 millions de francs) ou le Conseil fédéral (plus de 20 millions de francs). A partir du moment où la proposition de projet est transmise à la section, les instructions de la DDC relatives au processus sont relativement détaillées. Le problème de la transparence semble, ici également, résider moins dans le processus lui-même que dans le manque de critères concrets pour les décisions relatives aux projets et l'absence d'exigences précises quant aux contenus.

### **3.3.4 Conclusion relative à l'élaboration des stratégies de la DDC**

Le tableau 6 ci-dessous résume les résultats tirés de l'examen des processus d'élaboration. Il apprécie la conformité des stratégies avec les directives ainsi que l'efficacité des processus d'élaboration des stratégies de la DDC, et compare les efforts de coordination consentis, les activités de consultation et la durée des processus de formulation des stratégies.

**Evaluation sous forme résumée des processus d'élaboration des stratégies de la DDC**

*Tableau 6*

Critère	DDC	Coopération au développement		Coopération avec l'Europe de l'Est		Aide humanitaire	
		Inde	Bhoutan	Bosnie et Herzégovine	République de Moldavie	Région des Grands Lacs	Angola
Conformité des processus d'élaboration des stratégies avec les directives	moyen	faible	élevé	élevé	moyen	moyen	moyen
Efforts de coordination consentis	élevé	faible	élevé	élevé	moyen	moyen	moyen
Efficienc e du processus de définition (durée/ utilité opérationnelle)	faible	faible	faible	moyen	faible	moyen	faible
Intégration des acteurs en Suisse	faible	faible	moyen	élevé	moyen	élevé	élevé
Intégration des acteurs dans le pays partenaire	faible	faible	élevé	élevé	moyen	élevé	élevé

*Coordination dans le cadre de l'élaboration des stratégies de la DDC*

Lors des examens par pays, il est apparu que la coopération avec le Seco était à la fois très bien organisée sous certains aspects et perfectible, sous d'autres. A notre avis, c'est en Europe de l'Est, où les programmes ont été coordonnés dès le début par la DDC et le Seco, que la coopération fonctionne le mieux. Les divers programmes sont également bien coordonnés dans plusieurs pays en développement. En Inde, par contre, il n'y a pas de programme commun. Nous avons même constaté, lors d'un examen aléatoire, qu'un des projets de la DDC en Inde était, sur le fond, très similaire à un projet du Seco. Or ni le Seco ni le chargé de programmes de la DDC pour l'Inde n'avaient connaissance de cette situation (quand bien même le Programme environnemental global de la DDC, qui gère ce projet spécial, était au courant des activités du Seco dans ce domaine). Il ne s'agit là, bien entendu, que d'un état de fait anecdotique. Cependant, les entretiens informels que nous avons eus avec des collaborateurs du Seco, de la DDC et d'entreprises privées travaillant pour ces deux offices ont confirmé notre impression selon laquelle la coopération entre le

Seco et la DDC peut, en partie, ou dans certains pays du moins, être considérablement améliorée.

#### *Efficiencia des processus d'élaboration des stratégies de la DDC*

Les processus de définition afférents à la Stratégie 2010 et aux programmes de coopération requièrent, d'une manière générale, un investissement en temps considérable. Lors des entretiens avec la DDC, il est aussi apparu que l'utilité opérationnelle des documents n'était pas toujours proportionnelle au temps consacré à l'élaboration de ceux-ci. Les programmes de coopération et la Stratégie 2010 constituent certes de précieuses bases de travail pour la DDC. Cependant, s'ils doivent fournir une contribution réelle au pilotage stratégique, il faudrait définir des objectifs, des priorités et des indicateurs plus précis pour la sélection concrète des projets.

En outre, étant donné l'opacité de l'architecture stratégique de la DDC et le caractère redondant et « concurrentiel » des documents, il serait possible, en simplifiant les documents de référence stratégiques et en limitant leur nombre, de rendre la conduite stratégique plus transparente et plus ciblée.

### **3.4 Pertinence de l'arrangement des acteurs pour la conduite stratégique des activités de la DDC**

Ce chapitre examine, sur la base des résultats des chapitres précédents, le caractère adéquat de l'arrangement des acteurs pour la conduite stratégique des activités de la DDC.

Le Parlement et le Conseil fédéral assument leur responsabilité en matière de conduite stratégique de la DDC avant tout par le biais des crédits-cadres relatifs à la coopération au développement respectivement des messages relatifs aux crédits-cadres de la DDC. Bien que très détaillées, les exigences contenues dans ces documents demeurent vagues en ce qui concerne l'orientation stratégique des activités de la DDC. De plus, ces bases légales sont renouvelées tous les quatre à cinq ans. Mis à part le rapport annuel de la DDC et du Seco, la DDC n'a pas d'autres obligations formelles de rendre des comptes au Conseil fédéral et au Parlement. Grâce à des échanges réguliers avec la DDC et à des présentations de celle-ci au sein des Commissions de politique extérieure (CPE), des Commissions des finances (CdF) et de la CCDCI, le Parlement semble néanmoins exercer un certain contrôle sur les activités de la DDC. Le Conseil fédéral, quant à lui, n'intervient dans la conduite stratégique de la DDC que dans une mesure restreinte, même si ses Lignes directrices Nord-Sud de 1994 et son Rapport sur la politique extérieure 2000 sont déterminants pour l'orientation stratégique des activités de la DDC. A ce propos, il convient de préciser que les deux documents sont en cours de révision.<sup>80</sup> Etant donné les mutations rapides observées dans le domaine de la coopération au développement, on peut toutefois se demander si, dans la perspective d'un meilleur pilotage des activités de la DDC, il ne serait pas nécessaire d'adapter plus régulièrement les instruments de conduite stratégique. Il semblerait, en outre, que le Conseil fédéral ne fasse appel que de manière réservée à la CCDCI.

<sup>80</sup> Dans le sillage de la réforme de l'administration 05/07, il est en outre prévu de formuler de tels objectifs en matière de prestations et de réaliser une orientation stratégique claire dans le cadre de l'analyse du portefeuille de la DDC.

L'arrangement des acteurs définit une série d'instruments de coordination<sup>81</sup>, ce qui, pour le pilotage de la coopération au développement où de nombreux acteurs interviennent, semble être tout à fait judicieux afin de garantir une certaine cohérence des activités. La CCDCI semble jouer 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 d'échange entre le Parlement et le Conseil fédéral ou de formulation d'objectifs stratégiques.

Au sein du DFAE, la direction et le contrôle de la DDC sont assumés par la cheffe du département. La DDC jouit d'une assez grande marge de manœuvre en ce qui concerne le contenu et la forme de ses stratégies et projets. Il ressort en effet des discussions que seule cette liberté d'action permet 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. Et si la DDC est considérée comme un office innovant et dynamique, dont les activités sur le terrain présentent un haut degré de qualité et de professionnalisme, c'est aussi en partie en raison de cette marge de manœuvre. En définitive, les compétences du DFAE définies dans la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales ainsi que dans les ordonnances sur la coopération au développement, la coopération avec l'Europe de l'Est et l'aide humanitaire sont très largement déléguées à la DDC. Il transparaît des entretiens que le DFAE accorde une grande confiance à la DDC, comme le prouverait le fait que le contrôle des flux financiers et de l'efficacité des moyens engagés est délégué dans une large mesure à la DDC elle-même.

En ce qui concerne les attributions prévues par la loi en matière de coordination et de compétences, force est de constater que l'arrangement des acteurs est tout à fait adéquat. Seule la répartition des compétences entre la DDC et le Seco implique automatiquement un effort de coordination supplémentaire ainsi qu'une éventuelle perte d'énergie ou d'efficacité. Dans le rapport du CPA et les recommandations de la CdG-E du 3 octobre 2003 à l'attention du Conseil fédéral<sup>82</sup>, il a déjà été fait mention que, dans le domaine de l'aide financière multilatérale, la définition et la mise en œuvre des stratégies étaient très laborieuses, notamment en raison de la répartition très complexe des compétences entre la DDC et le Seco. A en croire nos interlocuteurs, la situation n'a pas été réglée sur le fond à ce jour.

#### **4 Résumé et remarques finales**

Le 11 avril 2005, la CdG-E a chargé le CPA d'analyser la cohérence et la conduite stratégique des activités de la DDC. Le mandat avait un objectif double : d'une part, examiner si les stratégies, programmes et projets de la DDC étaient conformes aux exigences légales sur le plan du contenu, et si les programmes et les projets présentaient, entre eux, une cohérence thématique (*cohérence quant au contenu*). D'autre part, il s'agissait de vérifier l'adéquation de l'arrangement des acteurs en relation avec la conduite stratégique des activités de la DDC, de même que la

<sup>81</sup> La plupart de ces instruments de coordination qui, selon les acteurs, sont tout à fait appropriés, ont été définis dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration (NOVE DUE).

<sup>82</sup> V. CPA (2003). La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods : bilan intermédiaire. Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Berne, 6.6.2003, et recommandations de la CdG-E au Conseil des Etats.

conformité de la formulation des stratégies de la DDC avec les prescriptions légales (*pilotage*).

**A** *Les stratégies, programmes et projets de la DDC sont-ils cohérents, entre eux, d'une part, et par rapport aux objectifs et aux priorités définies pour la coopération au développement de la Suisse, d'autre part ? (cohérence quant au contenu)*

**A1** *Quels objectifs et priorités les bases légales définissent-elles pour les activités de la DDC ?*

Les objectifs, les priorités et les exigences liés à la coopération au développement sont formulés par des acteurs internationaux, par les pays partenaires, des acteurs de la coopération suisse au développement et les autorités politiques suisses. Au niveau légal, les principes de la coopération au développement et de l'aide humanitaire de la Confédération sont fixés dans la Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales et dans l'Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. En vertu de ces principes, les activités de coopération au développement de la Confédération ont pour finalité d'éliminer l'extrême pauvreté et la faim. L'aide humanitaire, quant à elle, entend contribuer à soulager les souffrances des populations en cas de catastrophe naturelle ou de conflit armé.

Sur le plan opérationnel, le Parlement et le Conseil fédéral adoptent, tous les quatre à cinq ans, un nouveau mandat concret à l'attention de la DDC par le biais des messages relatifs aux crédits-cadres pour la coopération au développement, l'aide humanitaire et la coopération avec l'Europe de l'Est. Ces messages restent, malgré leur formulation détaillée, relativement vagues en ce qui concerne l'orientation des activités de la DDC. A titre d'exemple, les messages sur la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est énumèrent les priorités géographiques et thématiques, les secteurs d'activité et le volume financier de l'engagement de la DDC. Cependant, la palette des pays, des thèmes et des secteurs pouvant bénéficier des activités de la DDC est très vaste. Il manque également des indicateurs concrets en termes de prestations et d'objectifs pour les activités de la DDC. Autrement dit, le mandat du Parlement et du Conseil fédéral à la DDC ne revêt pas la forme d'un mandat de prestations concret, d'où la difficulté de vérifier la conformité des résultats avec les objectifs et l'efficacité des projets menés par la DDC

Le Conseil fédéral définit en outre les objectifs et les priorités en termes de contenu et de stratégie pour la coopération au développement de la DDC dans des documents stratégiques. Ainsi, le Rapport sur la politique extérieure 2000 et les Lignes directrices Nord-Sud de 1994 donnent l'orientation des activités de la DDC, le second document revêtant une importance particulière pour l'orientation générale et stratégique de la coopération au développement de la Confédération.

**A2** *Les objectifs et les priorités des stratégies, des programmes et des projets de la DDC sont-ils conformes aux exigences légales ?*

L'évaluation de la banque de données SAP et l'étude par sondage de programmes par pays et de projets menés dans ces pays ont révélé que les activités de la DDC étaient, sur le fond, conformes aux messages portant sur les crédits-cadres.

Certaines questions ont néanmoins surgi lors de l'analyse de la banque de données sur les projets (SAP). Par exemple, il n'est pas possible, pour 46 % des ressources financières de la DDC, d'établir si l'argent est utilisé ou non au profit des pays prioritaires. Certes, il faut traiter ce chiffre avec prudence, étant donné qu'une partie

de ces fonds est attribuée à l'aide humanitaire ou à des projets relevant de la coopération multilatérale. Il n'en reste pas moins qu'une ventilation transparente des dépenses par pays est de facto impossible pour près de la moitié des projets.<sup>83</sup>

13 % du budget global sont affectés à la catégorie « autres pays ». Une partie de ces dépenses peut concerner des projets d'aide humanitaire qui, on le sait, ne se limite pas à des pays spécifiques. Mais ces dépenses peuvent aussi être liées à des projets qui, de par leur simple libellé, ne présentent pas pour l'observateur extérieur une compatibilité évidente avec les priorités énoncées dans le message 2003 sur la coopération au développement. C'est ainsi que la DDC soutient le projet « Ökogarten Damaskus » (jardin écologique de Damas) en Syrie à hauteur de plus de 200'000 francs (bien que la Syrie ne soit ni un pays prioritaire ni un programme spécial) et alloue quelque 17'000 francs au « Grassroots Women Workers Centre » (centre des femmes ouvrières locales) à Taiwan ; à cet égard, relevons qu'il s'agit là de la seule activité de la DDC dans ce pays. La rubrique « autres pays » comprend surtout, avec un budget de 37 millions de francs (soit 3,5% du budget total de la DDC), des projets que la DDC mène en Suisse : congrès, rencontres internationales, contributions à des instituts de recherche, tâches spéciales internes ou encore coûts de personnel à la charge des crédits-cadres.

Une autre difficulté provient du fait que la banque de données sur les projets ne spécifie pas si les projets relèvent de l'aide humanitaire, de la coopération au développement ou de la coopération avec l'Europe de l'Est. Le problème des contributions aux organisations multilatérales et aux ONG a été évoqué : lorsque l'une ou l'autre touche des contributions générales, il n'y a de facto pas d'attribution possible par pays, par thème ou par secteur. Il ne s'agit pas ici d'un problème technique, mais d'une question de fond, puisque la Suisse met les contributions générales à disposition et les diffuse selon les règles appliquées par l'organisation internationale ou multilatérale.

La banque de données sur les projets de la DDC (SAP) ne se prête pas à une évaluation minutieuse de l'implémentation. Elle ne permet en effet pas un contrôle détaillé de l'utilisation du budget et des dépenses par projet, tous les attributs nécessaires par projet n'ayant pas été introduits. De plus, pour les années antérieures à 2005, les budgets n'ont pas été saisis pour tous les projets. En l'état actuel, la banque de données SAP ne peut servir d'instrument de pilotage et de controlling des flux financiers que dans une mesure très restreinte.

<sup>83</sup> Au moment de l'analyse, la DDC n'a pas pu fournir les données nécessaires pour procéder à cette différenciation. Dans sa prise de position du 30.3.2006 concernant le présent rapport, elle écrit qu'une telle différenciation avec la banque de donnée SAP serait toutefois possible. Le CPA est en train d'examiner cette question.

*A3 Comment la cohérence entre les stratégies, les programmes et les projets de la DDC peut-elle être évaluée ?*

Cette question met en évidence la grande multiplicité des stratégies, tant internes qu'externes à la DDC, portant sur la coopération au développement. Il semblerait que les bases légales et les stratégies du Conseil fédéral aient été reprises de manière systématique dans la Stratégie 2010 de la DDC. L'examen de la structure de conduite interne de la DDC révèle que plusieurs stratégies peuvent être en vigueur pour le même niveau de conduite. En outre, malgré le nombre élevé d'échelons intermédiaires entre le niveau de conduite stratégique (Stratégie 2010 de la DDC) et le niveau de conduite opérationnel (programmes de coopération), le degré de concrétisation est plutôt faible. L'analyse des pays n'a pas mis au jour d'incohérence systématique entre les différents programmes ni par rapport à la Stratégie 2010.

Cependant, il est évident que, au niveau de la DDC dans son ensemble, on n'observe pas de concentration thématique ou sectorielle.<sup>84</sup> La DDC soutient en effet des projets touchant 42 secteurs différents à hauteur de budgets relativement modestes. Certes, une focalisation sur certains thèmes et secteurs ressort des programmes de coopération ; cependant, ceux-ci sont formulés d'une manière si générale qu'il est pour ainsi dire impossible de déceler des incohérences grossières par rapport aux exigences (p. ex. concernant le choix concret des projets). Aussi, au vu du caractère très général de l'orientation des projets de la DDC, la question se pose de savoir si, et dans quels cas, la « masse critique » pour une coopération au développement efficace peut être atteinte.

***B Quelle est l'influence des acteurs, de leurs ressources, de leurs compétences et de leur coordination sur la conduite stratégique des activités de la DDC ? (pilotage)***

*B1 Quels sont les acteurs définis dans les bases légales pour la conduite stratégique des activités de la DDC et comment leurs compétences, ressources et instruments de coordination (arrangement des acteurs) sont-ils déterminés ?*

La coopération au développement et l'aide humanitaire de la Confédération sont influencées par une multitude d'acteurs. La conduite stratégique de la DDC est avant tout exercée par le Parlement et par le Conseil fédéral. Ceux-ci fixent, d'une part, et de manière assez générale, le contenu des objectifs et des priorités de la coopération au développement (v. chap. 1 et 2) et, d'autre part, les compétences, ressources et instruments de coordination de la coopération au développement de la Confédération par le biais des lois, ordonnances et directives.

Les Commissions de politique extérieure (CPE), les Commissions des finances (CdF) et la Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux (CCDCI) constituent, pour le Parlement, de précieux instruments de conduite et de contrôle des activités de la DDC. En outre, le Parlement peut, par le biais des crédits-cadres et des messages portant sur ceux-ci, revoir tous les quatre à cinq ans le mandat de la DDC, le renouveler, le restreindre ou l'élargir.

Le Conseil fédéral intervient dans la conduite stratégique de la DDC en premier lieu par le biais des rapports stratégiques (Rapport sur la politique extérieure 2000 et Lignes directrices Nord-Sud de 1994). Il dispose en outre de deux organes stratégiques

<sup>84</sup> V. : OCDE (2005)/Comité d'aide au développement (CAD) : Examen par les pairs : la Suisse.

(le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux [CIDCI] et la CCDCI), par le truchement desquels il peut influencer sur la coordination de la coopération au développement et sur l'orientation de celle-ci quant au contenu. Le Conseil fédéral a également la compétence de décider du début et de la fin de l'activité de la DDC dans un pays en développement, et son feu vert est nécessaire pour les dépenses supérieures à 20 millions de francs.

Quant au DFAE, il a le pouvoir d'influencer la conduite de la DDC quant à son contenu et à son organisation par le biais de directives, de lignes directrices stratégiques et de mécanismes de contrôle. La DDC doit en outre, pour des dépenses excédant les 5 millions de francs, obtenir l'aval de la cheffe du département pour l'utilisation des fonds et le contrôle de leur utilisation. Concernant les projets et les programmes de la DDC découlant de crédits-cadres en cours, les compétences en matière de finances sont régies par la directive de l'AFF du 1<sup>er</sup> janvier 2003.

*B2 Les exigences légales applicables à l'arrangement des acteurs sont-elles respectées pour la conduite stratégique au sein de la DDC ?*

Pour élaborer ses programmes de coopération, la DDC a développé des directives internes aussi concrètes que détaillées. Dans l'ensemble, elles ont été observées dans les processus décisionnels analysés en relation avec les six programmes de coopération. Le département n'a pas édicté ici de prescriptions spécifiques à cet égard ni d'ailleurs pour la Stratégie 2010.

L'analyse des processus décisionnels pour l'élaboration des stratégies de coopération et la Stratégie 2010 de la DDC a montré que lesdits processus allaient systématiquement de pair avec une mobilisation importante des ressources. La raison en est double. D'une part, le nombre important de partenaires internationaux, suisses ou locaux impliqués dans un programme de développement requiert des efforts de coordination toujours plus intenses. Seulement, cette intégration de tous les partenaires ne fonctionne 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. Il se peut aussi que la répartition, en partie très complexe, des compétences entre la DDC et le Seco engendre des pertes d'énergie et des dépenses de coordination (p. ex. dans l'aide financière multilatérale). Bien que la CdG-E ait déjà fait état de cette difficulté concernant l'aide financière multilatérale dans son rapport d'octobre 2003 à l'attention du Conseil fédéral<sup>85</sup>, la situation n'a pas été réglée sur le fond à ce jour. D'autre part, les processus d'élaboration et la durée de validité des stratégies de coopération sont souvent très longs et se fondent sur des analyses approfondies du contexte et de la situation. Aussi, leur caractère actuel, ne peut pas toujours être garanti au moment de leur mise en œuvre ou durant celle-ci. En effet, le contexte et la situation des pays en développement sont susceptibles d'évoluer plus rapidement que la définition d'une stratégie.

Outre la Stratégie 2010 et les programmes de coopération analysés, la DDC dispose d'une architecture stratégique très complexe. A titre d'exemple, le programme de coopération pour la Bosnie et Herzégovine repose, directement ou indirectement, sur

<sup>85</sup> V. CPA (2003). La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods : bilan intermédiaire. Rapport de l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats, Berne, 6.6.2003, et recommandations de la CdG-E au Conseil des Etats.

pas moins de quinze documents stratégiques. Ce foisonnement de stratégies reflète la volonté de la DDC de piloter, de coordonner et de légitimer ses activités. Il est cependant parfois difficile de savoir pourquoi certaines stratégies sont (encore) en vigueur, ou quel but elles poursuivent. Le degré de concrétisation et l'utilité opérationnelle de ces documents stratégiques sont également remis en question. Lors de la formulation de la Stratégie 2010, il n'a pas été possible de trouver un consensus au sujet d'indicateurs concrets pour les tâches stratégiques et les activités opérationnelles de la DDC. De ce fait, si la Stratégie 2010 est pertinente pour la culture de l'organisation, elle ne représente pas un document dont on peut faire un usage concret.

Le rapport adopte par conséquent une position plutôt critique à l'égard du système de conduite actuel de la DDC. D'abord, parce qu'il confère une impression de « surpilotage » et ensuite parce que, au bout du compte, les activités de la DDC sont largement adaptées aux besoins des pays partenaires et que les décisions relatives aux projets sont fortement influencées par le contexte local. Dès lors, une architecture stratégique aussi volumineuse et détaillée telle qu'elle existe aujourd'hui est-elle adéquate pour mener des activités efficaces et obtenir des résultats ?

Par ailleurs, la DDC dispose aujourd'hui d'un système de monitoring et de controlling étendu. Celui-ci comprend un nombre important d'évaluations menées à différentes échelles. Toutefois, un contrôle systématique d'un échantillon de projets préalablement définis permettant de mesurer leurs effets et de les comparer fait défaut. Une tendance à conduire des évaluations externes, ex-post et de manière plus systématique, d'une part et à publier les résultats sous forme synthétique d'autre part a été observée.<sup>86</sup>

*B3 Dans quelle mesure l'arrangement des acteurs contribue-t-il à un pilotage efficace et transparent des activités de la DDC ?*

Le rapport constate que l'arrangement des acteurs est adéquat.

Avec les CPE, les CdF et la CCDCI, le Parlement semble disposer d'un système de contrôle, d'échange et d'information performant. Les prescriptions contenues dans les messages relatifs aux crédits-cadres laissent une liberté d'action assez importante à la DDC. Mis à part le rapport annuel qu'elle dresse conjointement avec le Seco et les messages relatifs aux crédits-cadres, renouvelés tous les quatre à cinq ans, la DDC n'a pas d'autres obligations en termes de comptes rendus ou d'établissement de rapports à l'égard des décideurs politiques.

L'analyse conclut que la conduite de la DDC par le Conseil fédéral est plutôt lacunaire. Son dernier rapport sur la politique extérieure date de six ans déjà, et les Lignes directrices Nord-Sud remontent à douze ans. De plus, les membres du gouvernement ne portent qu'un intérêt limité à la CCDCI. On peut se demander, au vu du caractère dynamique, complexe et en perpétuelle mutation du contexte dans lequel évolue la coopération au développement, s'il ne serait pas nécessaire de mettre à jour sur une base plus régulière ces instruments de conduite ainsi que les priorités

<sup>86</sup> La Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, institut allemand de crédit pour la reconstruction) et la deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ, société allemande pour la coopération technique) qui s'occupent de la coopération au développement en Allemagne, travaillent de puis un moment avec succès dans cette direction.

stratégiques au niveau du Conseil fédéral, afin d'orienter avec plus de cohérence et de pertinence les activités de coopération au développement de la DDC.

Pour sa part, le DFAE ne fait manifestement qu'un usage très limité de son pouvoir de conduite. Il n'a pour ainsi dire édicté aucune directive ou prescription à l'attention de la DDC. Pour l'essentiel, il semblerait que les compétences en matière de conduite soient très largement déléguées à la DDC. La contribution du DFAE au pilotage de la DDC consiste avant tout dans des efforts visant à améliorer la coordination entre les différents acteurs en présence, ainsi que dans un échange régulier entre la cheffe du département et la DDC ainsi qu'entre la DDC et les différentes directions du DFAE. La procédure paraît également peu bureaucratique et faiblement centralisée pour ce qui est de l'allocation des ressources financières. Si cette situation permet à la DDC d'agir avec souplesse et rapidité, elle met néanmoins en évidence le non-usage d'un mécanisme de contrôle important.

Une cohérence absolue des activités de coopération au développement est impossible compte tenu du contexte, complexe et en constante mutation, ainsi que des conflits d'intérêts et d'objectifs qui caractérisent la coopération au développement. De plus, la conduite des activités de la DDC se heurte à des limites, notamment parce que la DDC définit ses activités essentiellement en fonction de la situation (contexte) et des besoins des pays partenaires qui, de ce fait, exercent une influence déterminante sur les décisions concrètes portant sur les projets. Le renforcement de la conduite par le Conseil fédéral et le DFAE – sans que la DDC perde nécessairement en souplesse – et la fixation de critères concrets, de compétences de base et de champs d'activité limités, ainsi que la définition de priorités thématiques et sectorielles pour les programmes de coopération pourraient constituer des approches judicieuses en vue d'améliorer l'efficacité, la transparence et la cohérence des activités de la DDC.

## Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
AID	Agence internationale au développement
ARE	Office fédéral du développement territorial
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAPOL	Comité Politique
CCDCI	Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdF	Commissions des finances
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CEI	Communauté des Etats Indépendants
CIDCI	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
CPE	Commissions de politique extérieure
CPSI	Centre de politique de sécurité internationale
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
Cst.	Constitution fédérale
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
DFJP	Département fédéral de justice et police
DP	Division politique du DFAE
DP/DFAE	Direction politique du DFAE
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
EAWAG	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
FMI	Fonds monétaire international
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GSR	Groupement de la science et de la recherche
GTZ	Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (société allemande pour la coopération technique)
ISP	Institutional Strategy Papers (documents de stratégie institutionnelle)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (institut allemand de crédit pour la reconstruction)
LF	Loi fédérale
OACata	Ordonnance sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODM	Office fédéral des migrations
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisations non gouvernementales
OPers-PDHH	Ordonnance sur le personnel affecté à la promotion de la paix, au renforcement des droits de l'homme et à l'aide humanitaire
ONU	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
Org DFAE	Ordonnance sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers (Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté)
RDC	République démocratique du Congo
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
UNO	Unitet Nations Organisation
WATSAN	Eau et secteur sanitaire
WWF	Worldwide Fund for Nature

organisations non gouvernementales

## Liste des entretiens individuels et de groupe

<b>DFAE</b>	
Müller, Peter	Secrétaire général du DFAE
<b>DDC</b>	
Adam, Therese	Vice-directrice, cheffe de la Division Coopération avec les pays de l'Est et la CEI
Ambühl, Hansjürg	Chef de la Section Afrique
Anhorn, Roland	Chargé de programmes République démocratique du Congo
Belser, Eliane	Chargée de programmes Inde
Chappatte, Serge	Vice-directeur, chef de la Division de la coopération multilatérale et de la politique du développement
Chave, Olivier	Chef de la Section ONU-Développement
Egger, Jean-Pierre	Chargé de programmes Moldavie
Eisele, Hubert	Chef de la Section Programmes spéciaux et régionaux
Elsässer, Beate	Chargée de programmes Bosnie et Herzégovine
Fässler, Martin	Chef de la Section Politique de développement
Frisch, Toni	Délégué à l'aide humanitaire et chef du CSA, chef de la Division aide humanitaire
Fust, Walter	Directeur de la DDC
Gautschi, Remo	Directeur suppléant de la DDC
Graf, Christoph	Responsable de la Section Asie du Sud
Grieder, Christina	Cheffe de la Section Institutions financières internationales
Hagmann, Brigit	Cheffe de la Section Europe du Sud-Est
Hofer, Walter	Chef suppléant de la Division de la coopération multilatérale et de la politique du développement
Lenz, Hans-Peter	Chef de la Section Europe + CEI ; Aide humanitaire et CSA
Mader, Jacques	Chef du programme Bhoutan
Meyer, Walter	Chef de la Section Asie orientale
Pradeep, Itty	Chargé de programmes AID

Rossi, Marco	Chef des Ressources thématiques
Schläpfer, Adrian	Vice-directeur, chef de la Division Coopération bilatérale au développement
Siegfried, Gerhard	Chef de la Section Evaluation & Controlling DDC
Sprili, Gabriella	Economiste, Ressources thématiques
Steffen, Peter	Chargé de programmes Angola
Stocker, Katrin	Chargée de programmes Roumanie et Pacte de stabilité
Von Steiger, Tatjana	Chargée de programmes FNUAP
<b>Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI)</b>	
Betschart, Urs	Vice-directeur, Office fédéral des migrations (ODM)
Greminger, Thomas	Chef de la Division politique IV du DFAE
Jeanrenaud, Pascal	Service financier IV, Administration fédérale des finances (AFF)
Mordasini, Michel	Chef suppléant de la coopération économique au développement au Seco
<b>Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux (CCDCI)</b>	
Eberlein, Christine	Déclaration de Berne (DB)
Fasel, Hugo	Président de la CCDCI, Président de Travail.Suisse
Gurtner, Bruno	Chef du Secteur finances internationales, Alliance Sud
Krummenacher, Jürg	Directeur de Caritas Suisse
Kux, Stephan	Chargé de cours en sciences économiques, Université de Zurich, responsable de la promotion économique du canton de Zurich, office de l'économie et du travail du canton de Zurich
<b>Autres entretiens</b>	
Kappel, Rolf	Professeur chargé de l'enseignement portant sur les problèmes des pays en développement et Directeur des études postgrades de l'EPFZ sur les pays en développement (NADEL)
Käppeli, Guido	Chef du projet Caritas « Fensterfabrik in Armenien » (fabrique de fenêtres en Arménie) ; entrepreneur
Niggli, Peter	Directeur d'Alliance Sud

## Bibliographie

### Bases légales

Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0).

Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01).

Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 28 mai 2003 (03.040).

Loi fédérale du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (RS 979.1).

Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 15 mai 1991 (FF 1991 II 1121).

Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1).

Ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11).

Message sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI du 19 août 1998 (98.049).

Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III<sup>e</sup> crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 14 novembre 2001 (01.073).

Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 14 novembre 2001 (01.072).

Ordonnance du 11 mai 1988 concernant le Corps suisse pour l'aide en cas de catastrophe (RS 172.211.31).

Ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger (OACa-ta) (RS 974.03).

Ordonnance du 29 mars 2000 sur l'organisation du Département fédéral des affaires étrangères (Org DFAE, RS 172.211.1).

### Rapports officiels

Conseil fédéral 1994 : Lignes directrices Nord-Sud : Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90 du 7 mars 1994.

Conseil fédéral 2000 : Rapport sur la politique extérieure 2000 : « Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en intégration » du 15 novembre 2000 (00.091).

Commissions de gestion (CdG) 1992 : Rapport des Commissions de gestion aux Chambres fédérales concernant les inspections et les requêtes en 1992 du 6 avril 1993 (93.033).

DDC 2000 : Stratégie 2010 de la DDC. Berne.

DDC 1994 : Image directrice de la DDC. Berne.

Contrôle fédéral des finances (CDF) 2005 : Attribution de mandats par la Direction du développement et de la coopération, Audit de rentabilité. Berne.

DDC / Seco 2004 : Communiqué officiel à haut niveau : Déclaration officielle de la Suisse en faveur des stratégies de lutte contre la pauvreté. Berne.

DDC / Seco 2005 : Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2004. Berne.

Seco 2002 : Stratégie 2006. Berne.

Centre d'analyse et de prospective (CAP) du DFAE 2002 : Stratégie de la politique extérieure de la Suisse pour l'Europe du Sud-Est. Politorbis, revue trimestrielle de politique étrangère n° 30 – 1/2002. Berne.

### **Evaluations, littérature spécialisée**

Ashoff, Guido 2002 : Der entwicklungspolitische Kohärenzanspruch : Begründung, Anerkennung und Wege zu seiner Umsetzung. In : Studies : Analysen und Stellungnahmen (1/2002), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Bonn.

Eberlein, Christine 2000 : Crise de la dette en Tanzanie et cohérence de la politique de développement suisse. In : Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, n° 19 (IUED) : 73-87. Genève.

Forster, Jacques 1999 : Policy coherence in development co-operation. Londres.

Forster, Jacques 2000 : La cohérence des politiques : une nouvelle approche des relations Nord-Sud. In : Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, n° 19 (IUED) : 3-12. Genève.

OCDE 2000 : Coopération pour le développement, Rapport 2000, la Suisse. Les Dossiers du CAD, volume 1, n° 4. Paris.

OCDE 2003 : Policy coherence : Vital for global development. In : Policy Brief, juillet 2003. Washington.

OCDE 2005 : Coopération pour le développement, Rapport 2004, la Suisse. Les Dossiers du CAD, volume 6, n° 1. Paris.

OCDE 2005 : CAD Examen par les pairs : La Suisse 2004.

OCDE 2005 : CAD Examen par les pairs : La Suisse. Pré-impression des Dossiers du CAD 2005, volume 6, n° 3.

OPCA 2003 : La Suisse au sein des institutions de Bretton Woods : bilan intermédiaire. Rapport de l'organe parlementaire de contrôle de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats. Berne, le 6 juin 2003.

Serdült, Uwe / Hirschi, Christian 2004 : From Process to Structure : Developing a Reliable and Valid Tool for Policy Network Comparison. In : Revue suisse de science politique 10(2) : 137-155.

Tschumi, Xavier / Schümperli Younossian, Catherine 2000 : Les lignes directrices Nord-Sud. Un bilan de leur mise en œuvre dans l'administration fédérale cinq ans après leur adoption. In : Annuaire Suisse – Tiers Monde 2000, n° 19 (IUED) : 13-35. Genève.

ONU 2000 : Résolution adoptée par l'Assemblée générale, 55/2. Déclaration du Millénaire. N° 00 55951.

Vatter, Adrian 2000 : Sicherheit und nachhaltige Entwicklung : Zielsetzungen einer kohärenten Friedenspolitik. Rapport final. Berne.

## Annexe de l'Ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.11)

### Domaine de compétence DDC/seco dans la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est

974.11

Coopération économique et technique internationale

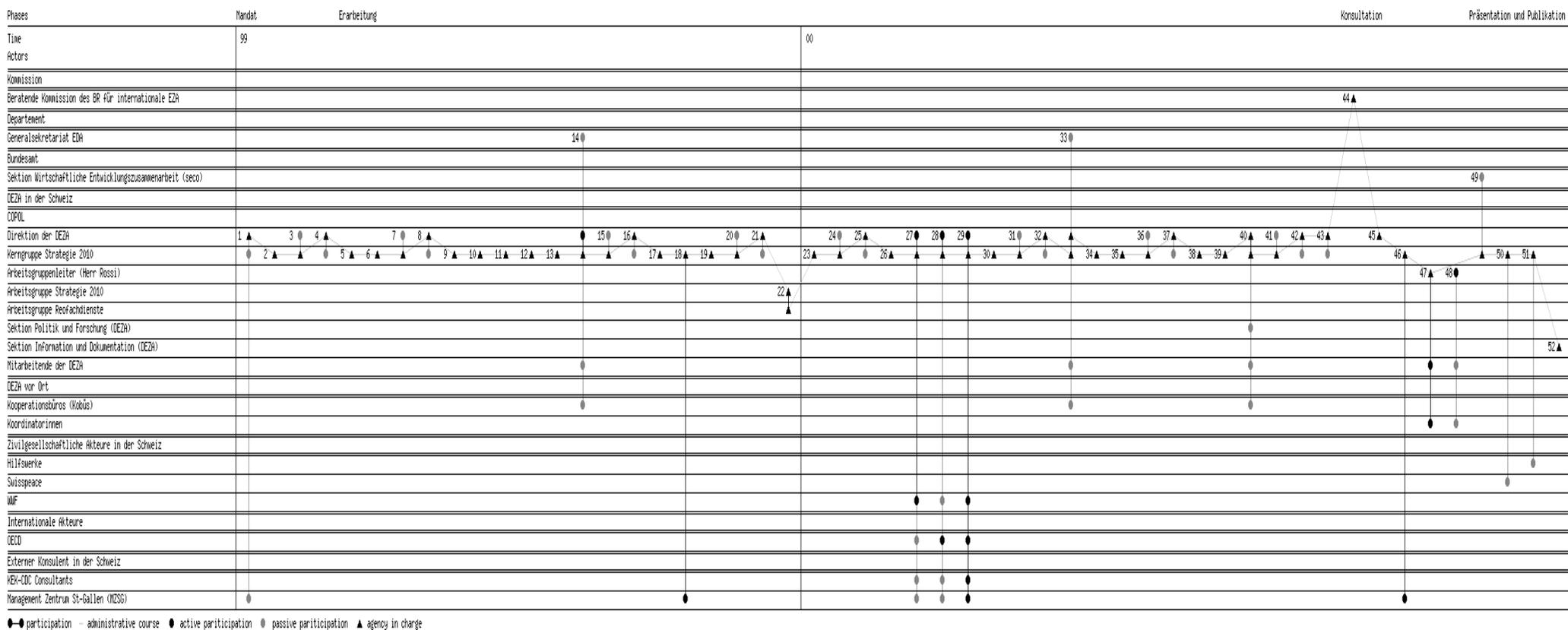
*Annexe 22 (art. 3)*

### Domaine de compétence DDC/seco dans la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est

Domaine	Assistance technique (plus assistance financière) (en règle générale moins de 1,5 mio. de fr. de biens d'investissement)	Assistance financière (plus assistance technique) (en règle générale plus de 1,5 mio. de fr. de biens d'investissement)
– politique, organisation de l'état, culture, administration publique, politique budgétaire	DDC	DDC
– prévoyance sociale, éducation, science, recherche, sécurité alimentaire, santé		
– infrastructure/environnement	DDC	seco
– foresterie, biodiversité, cadastre/météorologie, gestion d'entreprise		
– secteur financier rural et dans le domaine du petit crédit promotion de l'artisanat		
– générale de la pollution industrielle, adduction d'eau/eaux usées, installations en rapport avec la protection de l'environnement		
– énergie, énergie nucléaire (décharges désaffectées)		
– télécommunication		
– transport	pour le soutien technique de projets multilatéraux	pour la préparation/accompagnement d'investissement
– installations industrielles, privatisation		
– Trust funds		
– promotion commerciale	seco	seco
– promotion des investissements		
– désendettement		
– aide à la balance de paiement liée		
– garanties de crédit		
– secteur financier et bancaire extérieur		

# Stratégie 2010 : processus décisionnel

Stratégie 2010 DDC



## Processus décisionnel de la Stratégie 2010 : légendes

Etape	Objet	Date
1	Mandat de la Direction au groupe de travail	18.02.1999
2	Séance constitutive du groupe de travail	15.04.1999
3	Soumission du plan de travail à la Direction	17.04.1999
4	Séance de la Direction : adoption du plan de travail	18.04.1999
5	Séance du groupe de travail : élaboration du rapport intermédiaire « Analyse »	12.05.1999
6	Séance du groupe de travail : élaboration du rapport intermédiaire « Analyse »	04.06.1999
7	Soumission du rapport intermédiaire « Analyse » à la Direction	17.06.1999
8	Séance de la Direction : adoption du rapport intermédiaire « Analyse »	18.06.1999
9	Séance du groupe de travail : rapport intermédiaire « Options – partie I »	01.07.1999
10	Séance du groupe de travail : rapport intermédiaire « Options – partie I »	29.07.1999
11	Séance du groupe de travail : rapport intermédiaire « Options – partie I »	19.08.1999
12	Séance du groupe de travail : rapport intermédiaire « Options – partie I »	20.09.1999
13	Séance du groupe de travail : rapport intermédiaire « Options – partie I »	30.09.1999
14	Séance du COPOL : suggestions relatives au rapport intermédiaire « Options – partie I »	21.10.1999
15	Soumission du rapport intermédiaire « Options – partie I » à la Direction	01.11.1999
16	Séance de la Direction : suggestions relatives au rapport intermédiaire « Options – partie I »	02.11.1999
17	Séance du groupe de travail : intégration des suggestions relatives au rapport intermédiaire « Options – partie I »	05.11.1999
18	Séance du groupe de travail : formulation de la stratégie	18.11.1999
19	Séance du groupe de travail : élaboration du rapport intermédiaire « Options – partie II »	01.12.1999
20	Soumission du rapport intermédiaire « Options – partie II » à la Direction	16.12.1999
21	Séance de la Direction : adoption du rapport intermédiaire « Options – partie II »	17.12.1999
22	Séance du sous-groupe de travail : discussion des thèmes	22.12.1999
23	Séance du groupe de travail : élaboration du rapport intermédiaire « Stratégie – partie I »	13.01.2000
24	Soumission du rapport intermédiaire « Stratégie – partie I » à la Direction	18.01.2000
25	Séance de la Direction : adoption du rapport intermédiaire « Stratégie – partie I »	21.01.2000
26	Séance du groupe de travail : préparation du séminaire de la Direction	03.02.2000
27	Séminaire de la Direction (jour 1)	16.02.2000
28	Séminaire de la Direction (jour 2)	17.02.2000
29	Séminaire de la Direction (jour 3)	18.02.2000
30	Séance du groupe de travail : élaboration du rapport intermédiaire « Décisions – partie I »	01.03.2000
31	Soumission du rapport intermédiaire « Décisions – partie I » à la Direction	05.03.2000
32	Séance de la Direction : adoption du rapport intermédiaire « Décisions – partie I »	14.03.2000
33	Séance du COPOL (tous les collaborateurs de la DDC et bureaux de coopération) : suggestions relatives à la Stratégie 2010	16.03.2000
34	Séance du groupe de travail : intégration des suggestions du COPOL	17.03.2000
35	Séance du groupe de travail : examen de la structure organisationnelle	29.03.2000
36	Soumission du rapport intermédiaire « Décisions – partie II » à la Direction	10.04.2000
37	Séance de la Direction : suggestions de la Direction relatives à la structure organisationnelle	14.04.2000
38	Séance du groupe de travail : examen de l'allocation des ressources	19.04.2000
39	Séance du groupe de travail : examen du texte complet de la « Stratégie 2010 »	03.05.2000
40	Séance d'information et de discussion relative à la « Stratégie 2010 »	10.05.2000
41	Soumission du rapport final « Stratégie 2010 » à la Direction	02.06.2000
42	Séance de la Direction : adoption du rapport final « Stratégie 2010 »	05.06.2000
43	Séance de la Direction : adoption de la « Stratégie 2010 »	07.06.2000
44	Discussion et procédure de consultation	15.06.2000
45	Séance de la Direction : adoption de la « Stratégie 2010 »	15.08.2000
46	Séance du groupe de travail : élaboration du document définitif	21.08.2000
47	Séminaire de coordination : suggestions relatives à la « Stratégie 2010 »	28.08.2000
48	Séminaire de coordination : discussion sur la « Stratégie 2010 »	28.08.2000
49	Présentation de la « Stratégie 2010 » et discussion	04.09.2000
50	Présentation de la « Stratégie 2010 » et discussion	07.09.2000
51	Présentation de la « Stratégie 2010 » et discussion	20.09.2000
52	Publication et distribution de la « Stratégie 2010 »	15.12.2000

## Stylisation/concentration des objectifs, thèmes et pays pour les besoins de l'évaluation

<b>Aide humanitaire</b>	
<b>A. Objectifs et formes</b>	
Trois objectifs de même valeur	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aide d'urgence en cas de catastrophe et de conflit</li> <li>2. Prévention des catastrophes et des conflits</li> <li>3. Reconstruction et réhabilitation après des catastrophes et des conflits</li> </ol>
Formes	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Corps suisse d'aide humanitaire</li> <li>5. Matériel d'urgence et d'aide à la survie</li> <li>6. Aide financière</li> </ol>
<b>B Domaines d'intervention et thèmes prioritaires</b>	
1. Prévention	en cas de : conflits crises catastrophes naturelles catastrophes technologiques
2 Aide d'urgence	en cas de : voir plus haut
3 Reconstruction / réhabilitation	en cas de : voir plus haut
<b>C Limitation géographique et pays prioritaires</b>	
Aucune ; engagement dans le monde entier en fonction des capacités disponibles, de l'accessibilité et de l'invitation des populations concernées	

<b>Coopération avec l'Europe de l'Est</b>	
<b>A Objectifs et formes</b>	
Deux objectifs de même valeur	(1) Etat de droit et démocratie (2) Développement économique et social conforme aux principes de l'économie de marché
Formes	Coopération technique Aide financière
<b>B Domaines d'intervention et thèmes prioritaires</b>	
Modernisation et stabilisation du système politique (2)	Gestion des crises, bonne gestion des affaires publiques (Good Governance)
Emploi / revenus (3)	PME Crédits Associations
Infrastructures (3)	Energie Télécommunications Transports
Développement social (4)	Alimentation Santé Formation Sécurisation des populations vulnérables
Equilibre écologique (2)	Gestion des ressources Protection de l'environnement
<b>C Limitation géographique et pays prioritaires</b>	
<b>Pays prioritaires (17)</b>	
Europe du Sud-Est (7)	Serbie et Monténégro, Kosovo, Albanie, Bosnie et Herzégovine, Macédoine, Bulgarie, Roumanie
Asie centrale (5)	Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan, Kazakhstan
Caucase du Sud (3)	Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan
Eurasie (2)	Ukraine, Fédération de Russie

<b>Coopération au développement</b>	
<b>A Objectifs, méthode et formes</b>	
Objectif prioritaire	<b>Atténuer</b> la pauvreté extrême et la faim
Objectif général	<b>Améliorer</b> les conditions de vie dans les pays et les régions les plus pauvres et des groupes de population des plus pauvres
Méthode prioritaire	<b>Développement autonome</b>
Formes de la coopération au développement	<b>Coopération bilatérale : 2/3</b> des fonds consacrés à la coopération technique ; <b>coopération bilatérale : 1/3</b> consacrés à l'aide financière
<b>B Domaines d'intervention et thèmes prioritaires</b>	
Modernisation et stabilisation du système politique (2)	Bonne gestion des affaires publiques (Good Governance, GG) Gestion des crises
Sécurité alimentaire (1)	Production agricole / subsistance par l'agriculture
Santé (3)	Santé de la mère et de l'enfant, mortalité infantile, épidémies
Formation (2)	Ecole primaire pour tous (méthode : développement autonome !)
Emploi / revenus (2)	Artisanat et petite industrie Création d'emplois
Justice sociale (2)	Egalité entre hommes et femmes Accès des plus pauvres aux soins de santé de base
Justice régionale (1)	Décentralisation (cf. Modernisation et stabilisation du système politique ; Sécurité alimentaire) ; Emplois / revenus
Equilibre écologique (2)	Gestion des ressources Biodiversité
Equilibre démographique	Cf. Santé ; Formation ; Justice sociale
<b>C Limitation géographique, pays prioritaires et programmes spéciaux</b> <i>(Les chiffres entre parenthèses désignent le nombre de thèmes prioritaires par domaine d'intervention)</i>	
Pays cibles	Pays en développement, régions et populations pauvres et les plus pauvres
Exigences posées aux pays : critères	Cadre favorable au développement, notamment intérêt pour la « bonne gestion des affaires publiques » Connaissance par la DDC du contexte local Intérêt politique à long terme pour la Suisse
Pays prioritaires (17) : caractéristique : engagement à long terme avec au moins 8 à 10 millions de francs par année	Afrique (7) : Bénin, Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad, Mozambique, Tanzanie Asie (6) : Bangladesh, Inde, Pakistan, Népal, Bhoutan, Mékong / Vietnam Amérique (4) : Amérique centrale / Nicaragua, Pérou, Bolivie, Equateur
Programmes spéciaux (7) : caractéristique : engagement à court terme avec un budget inférieur à celui consacré aux pays prioritaires	Afrique (3) : Madagascar, Rwanda, Afrique du Sud Asie / Proche-Orient (2) : Corée du Nord, Palestine, év. nouveaux pays (4) : Afghanistan, Cambodge, Laos, Mongolie Amérique (2) : Cuba, Haïti

### *Déroulement de l'évaluation*

#### *Equipe du CPA (L'essentiel en bref et chapitres 3 et 4) :*

Riccarda Schaller (direction du projet)

Pauline Morard (collaboration scientifique)

Hedwig Heinis (collaboration administrative)

#### *Equipe des experts externes (chapitres 1 et 2) :*

Dr Wolfram Kägi, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle (direction du projet)

Dr Patrick Koch, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle (collaboration scientifique)

Dr Elke Staehelin-Witt, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle (collaboration administrative)

#### *Suivi du projet :*

o. Prof. em. Dr oec. Jean-Max Baumer, Université de St-Gall

Dr Thomas Widmer, Institut für Politikwissenschaft, Université de Zurich

Le CPA remercie la DDC pour son aimable mise à disposition des ressources et des informations nécessaires pour réaliser la présente évaluation.

Le CPA adresse ses remerciements particuliers à la Section E&C pour la coordination professionnelle et efficace des entretiens et des demandes du CPA.

Il tient également à remercier les experts externes, B,S,S, Volkswirtschaftliche Beratung, pour leur excellente collaboration ainsi que l'intérêt dont ils ont fait preuve dans le cadre de la présente analyse.

Pour terminer, le CPA remercie les deux intervenants externes qui se sont chargés du suivi du projet pour leur précieuse contribution.

Langue originale du rapport : allemand