

**Examens OCDE
sur la coopération
pour le développement :
Suisse**

2013

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2014), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2013*, Examens OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264196339-fr>

ISBN 978-92-64-20513-0 (imprimé)

ISBN 978-92-64-19633-9 (PDF)

Collection : Examens OCDE sur la coopération pour le développement

ISSN 2309-7140 (imprimé)

ISSN 2222-7938 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@cfcopies.com.

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques des efforts individuels de coopération au développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les quatre ou cinq ans. Cinq membres sont examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE apporte le soutien analytique et est responsable de la mise à jour régulière du cadre conceptuel - appelé guide de référence - qui sert de base aux examens par les pairs.

Les examens par les pairs réalisés par le CAD ont pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération au développement et de promouvoir la conclusion de partenariats de qualité au service du développement afin d'obtenir un impact accru sur la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays en développement. Les examens par les pairs évaluent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de fonctionnaires de deux pays membres du CAD désignés comme « examinateurs ». Le pays examiné établit un mémorandum exposant les principales évolutions intervenues dans sa politique et ses programmes. Le Secrétariat et les examinateurs se rendent ensuite dans la capitale de ce pays pour s'y entretenir avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile et d'ONG et obtenir ainsi des informations de première main sur le contexte dans lequel s'inscrivent les efforts de coopération au développement du pays membre du CAD concerné. Des missions sur le terrain permettent d'apprécier la manière dont les membres ont intégré dans leurs actions les politiques, principes et préoccupations majeurs du CAD et d'étudier les activités menées dans les pays bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, la durabilité, l'égalité homme femme et d'autres aspects du développement participatif, ainsi que la coordination locale de l'aide. Durant la visite de terrain, l'équipe rencontre des représentants du gouvernement du pays partenaire, des parlementaires, des organisations de la société civile de d'autres partenaires au développement.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération au développement, qui sert de base à la réunion consacrée par le CAD à l'examen proprement dit. Lors de cette réunion, qui a lieu au siège de l'OCDE, de hauts responsables du pays membre examiné répondent aux questions formulées par le Secrétariat en liaison avec les examinateurs.

Ce document contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD ainsi que le rapport principal. Il a été préparé avec les examinateurs représentant la Corée et la Nouvelle-Zélande pour l'examen qui a eu lieu le 4 décembre 2013.

Table des matières

Sigles et abréviations	7
Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse	11
Contexte	13
Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD	15
Rapport	31
Chapitre 1: Vers un effort global de la Suisse à l'appui du développement	33
Enjeux du développement dans le monde	33
Cohérence des politiques au service du développement	35
Engagement dans les pays partenaires	39
Financement du développement	41
Chapitre 2 : Vision et politique de la Suisse en matière de coopération au développement	47
Politiques, stratégies et engagements	47
Prise de décisions	50
Thèmes prioritaires de la politique	52
Chapitre 3 : Répartition de l'aide publique au développement de la Suisse	59
Volume global de l'APD	59
Aide bilatérale	62
Aide multilatérale	67
Chapitre 4 : Gestion de la coopération au développement de la Suisse	71
Système institutionnel	71
Innovation et changement de comportement	75
Ressources humaines	77
Chapitre 5 : Mise en œuvre et partenariats de la coopération suisse	83
Procédures de budgétisation et de programmation	83
Partenariats	88
États fragiles	92
Chapitre 6 : Résultats et reddition de comptes de la coopération suisse	97
Politiques, stratégies, plans, suivi et notification	97
Système d'évaluation	100
Apprentissage institutionnel	102
Communication, reddition de comptes et sensibilisation au développement	104
Chapitre 7 : Aide humanitaire de la Suisse	109
Cadre stratégique	109
Efficacité de la conception des programmes	112
Efficacité de l'acheminement, des partenariats et des instruments	114
Adéquation de l'organisation au but recherché	117
Résultats, apprentissage et reddition de comptes	118

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2009	123
Annexe B: OECD/CAD: Liste type de tableaux	129
Annexe C : Visites sur le terrain au Burkina Faso et au Kirghizistan	137
Annexe D : Structures institutionnelles et organisationnelles	147

Tableaux

Tableau 5.1 Usage par la Suisse des différentes modalités de l'aide, sur la période 2008-2011	86
Tableau B.1 Apports financiers totaux	129
Tableau B.2 APD par grandes catégories	130
Tableau B.3 Versements bruts d'APD bilatérale ventilable ¹ par région et groupe de revenu	131
Tableau B.4 Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	132
Tableau B.5 Ventilation de l'APD bilatérale par objectif principal	133
Tableau B.6 Panorama comparatif	134

Graphiques

Graphique 2.1. La nouvelle stratégie de coopération internationale de la Suisse pour 2013-2016	48
Graphique 2.2. Les 37 pays et régions prioritaires de la Suisse selon le Message 2013-2016	49
Graphique 3.1 APD nette bilatérale, APD multilatérale et APD nette de la Suisse en pourcentage du RNB	59
Graphique 3.2 Composition de l'APD bilatérale de la Suisse en 2011 (en pourcentage)	61
Graphique 3.3a Pourcentage de l'APD bilatérale de la Suisse ventilable par région en 2007 et 2011	62
Graphique 3.3b Pourcentage de l'APD bilatérale de la Suisse allouée aux pays les moins avancés en 2007 et 2011	62
Graphique 3.4 Pourcentage de l'APD allouée aux 20 premiers pays bénéficiaires, moyenne en 2010-2011	63
Graphique 3.5a APD allouée à l'égalité hommes-femmes et à l'autonomisation des femmes, 2007-2011	66
Graphique 3.5b Engagements d'APD ciblés sur les objectifs des Conventions de Rio, 2007-2011	66
Graphique 3.6 Financements de base et extrabudgétaires alloués aux organismes multilatéraux, 2011	67
Graphique 7.1 Vue d'ensemble des lignes directrices pour l'intégration du climat, de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophe (CEDRIG) de la DDC	111
Graphique A.1 Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2009	127
Graphique B.1 APD nette des pays du CAD en 2012 (données préliminaires)	135
Graphique D.1 Système suisse de coopération pour le développement	147

Encadrés

Encadré 1.1. Les efforts déployés à l'appui d'une meilleure cohérence des politiques au service du développement dans le secteur suisse des matières premières	38
Encadré 4.1. Les programmes globaux de la Suisse : mettre les enseignements tirés de l'innovation au service de solutions globales	77
Encadré 6.1. Principales caractéristiques du système suisse de gestion axée sur les résultats	99
Encadré C.1. Coordination des donateurs au Burkina Faso et au Kirghizistan	143

Sigles et abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
APP	Aide-pays programmable
APD	Aide publique au développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CCM	Gestion des contributions de base
CGNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CEDRIG	Lignes directrices pour l'intégration du climat, de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophe
CEI	Communauté des États indépendants
CERF	Fonds central d'intervention d'urgence
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDD	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
GSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CSPM	Gestion des programmes sensible aux conflits
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
FAfD	Fonds africain de développement
FAsD	Fonds asiatique de développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FSCE	Fonds de secours en cas de catastrophe à l'étranger
GFATM	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme
GFDRR	Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement
GHD	Bonnes pratiques d'action humanitaire
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDA	Association internationale de développement
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives

MDCM	Moyens de défense civils et militaires
MERV	Monitoring des changements importants dans le développement
MOPAN	Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Nations Unies)
ODM	Office fédéral des migrations (Suisse)
OFEV	Office fédéral de l'environnement (Suisse)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONU DI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/Sida
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAM	Programme alimentaire mondial
PIB	Produit intérieur brut
PIU	Unité de mise en œuvre parallèle
PMA	Pays moins avancé
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPPD	Partenariat public-privé pour le développement
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RRC	Réduction des risques de catastrophe
RNB	Revenu national brut
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SIFEM	Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents
SIPC	Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes
StAR	Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (Banque mondiale)
SSF	SECO Start-up Fund
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient

Signes utilisés:

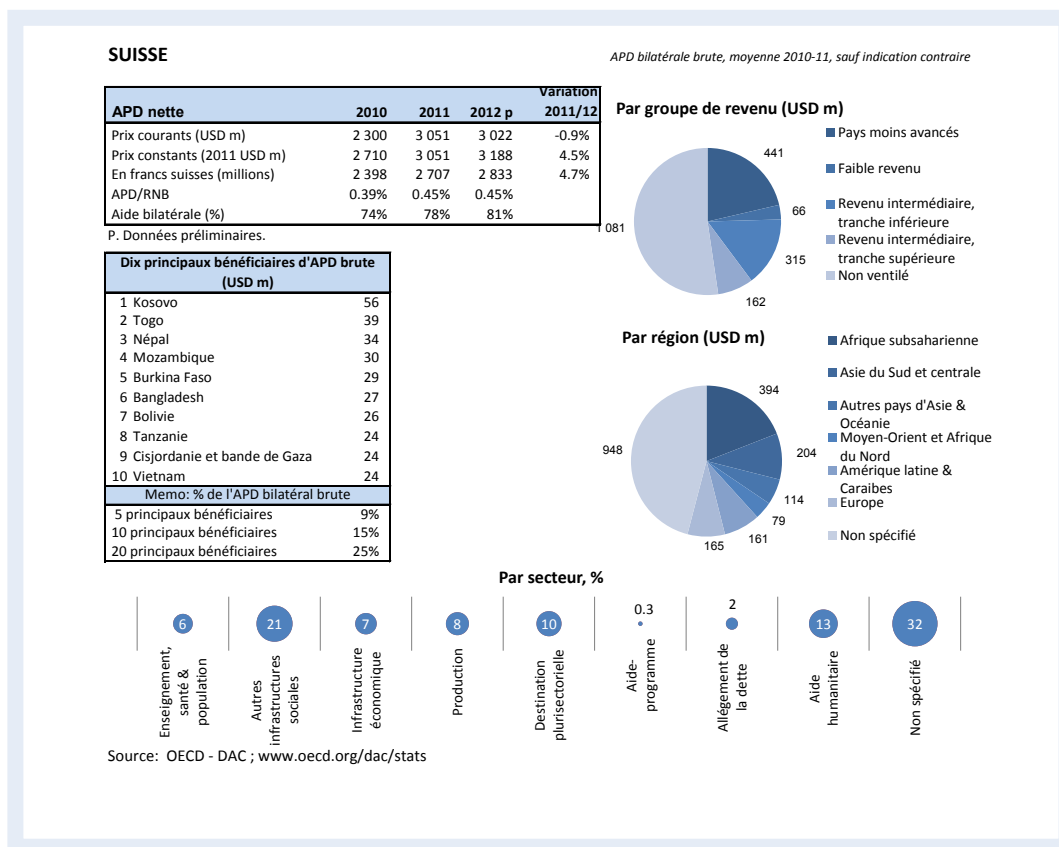
CHF	Franc suisse
EUR	Euros
USD	dollar de États-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie (Nul)
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais inclus dans le total
n.a.	Non applicable (sans objet)

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours exactement à la somme de leurs composantes.

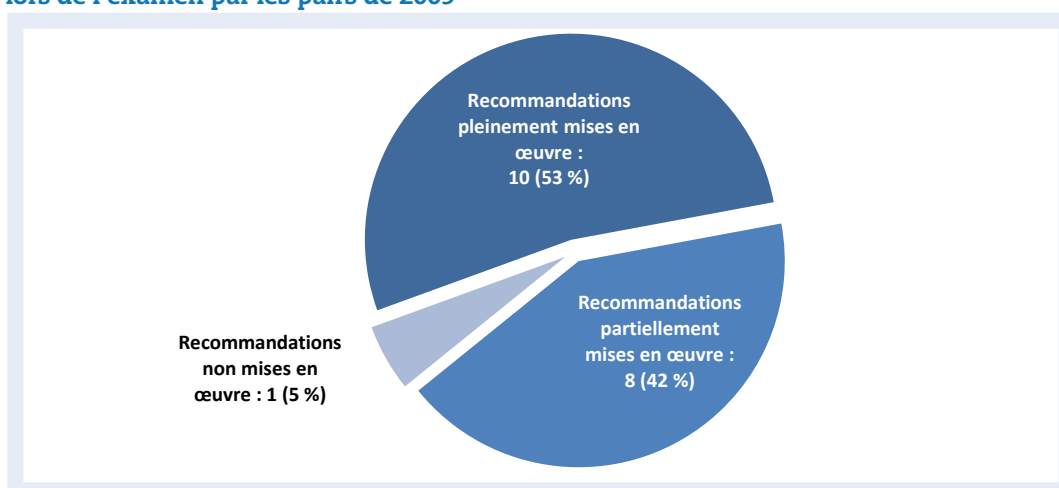
Taux de change annuel moyen: CHF pour 1 USD

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	1.1998	1.0966	1.0839	1.0427	0.8872	0.9375

Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse



La Suisse – Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2009



Contexte

Contexte économique et politique

La Confédération suisse est une république fédérale dont la population s'élève à 8 millions d'habitants. Elle est une démocratie de consensus et le système politique est caractérisé par la décentralisation et la démocratie directe. Une forte pression est exercée à l'échelle des départements fédéraux, y compris ceux qui interviennent dans la politique de développement, pour qu'ils justifient leurs choix auprès des citoyens. L'organisation d'un référendum est obligatoire pour les amendements à la Constitution fédérale ou pour l'adhésion à des organisations internationales, par exemple. Les citoyens suisses peuvent également déclencher un référendum à condition de réunir 50 000 signatures dans les 100 jours suivant l'adoption de la loi qu'ils souhaitent faire rejeter. Les ONG suisses ont eu brillamment recours au système de la pétition lors de la campagne qu'elles ont menée en 2007 pour demander à la Suisse d'adopter l'objectif de faire passer à 0.7 % la part du revenu national brut (RNB) consacrée à l'aide publique au développement (APD) : plus de 200 000 personnes ont signé la pétition, et l'objectif de porter le ratio APD/RNB à 0.5 % d'ici 2015 a été adopté à la majorité par le Parlement en 2011.

La Suisse affiche un bilan très satisfaisant en termes de bien-être global, ainsi qu'en atteste son classement parmi les pays les plus performants sur de nombreux critères de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE. Le revenu moyen par ménage s'élève à 30 060 USD par an (revenu disponible ajusté net), un montant supérieur à la moyenne de l'OCDE de 23 047 USD par an. Son économie enregistre des performances satisfaisantes, même si la croissance a subi les effets de la crise financière dans la zone euro. Selon l'OCDE, « l'économie suisse semble devoir connaître une croissance modérée grâce à l'expansion de la demande sur les marchés émergents et à une consommation toujours solide. La situation dans la zone euro limitera la croissance de l'économie suisse à 1.4 % en 2013, mais l'accélération de l'activité mondiale devrait la porter à 2 % en 2014. En revanche, une vigueur persistante du franc suisse pourrait retarder la reprise, tandis que de faibles taux d'intérêt continueraient d'alimenter la hausse des prix des logements, créant ainsi une instabilité potentielle pour l'avenir, lorsqu'ils remonteront par rapport à leurs creux historiques »¹.

En plus des activités de coopération pour le développement, qui constituent le thème principal du présent examen par les pairs, les relations internationales de la Suisse s'articulent autour :

- > De ses relations avec l'Union européenne : la Suisse participe au marché unique sans être membre de l'UE et les relations entre ces deux acteurs sont régies par une série de traités bilatéraux approuvés par référendum.
- > De sa politique migratoire : avec une population constituée de plus de 27 % d'étrangers, la Suisse est l'un des pays de l'OCDE les plus ouverts à l'immigration. Si 70 % des 142 500 nouveaux permis de résidence accordés en 2011 l'ont été à des ressortissants de l'UE ou de la zone européenne de libre-échange, le nombre de demandeurs d'asile a par ailleurs fortement augmenté, pour passer de 15 600 en 2010 à 22 600 en 2011, chiffre record depuis 2002, en grande partie du fait des événements du « Printemps arabe »².
- > D'accords de libre-échange : la Suisse s'emploie activement à augmenter le nombre des accords de libre-échange qu'elle signe avec des marchés de première importance. Ces accords s'inscrivent soit dans un cadre bilatéral avec des partenaires économiques comme la Chine, avec laquelle elle a signé un accord de libre-échange en 2013, soit dans celui de l'Association européenne de libre-échange. Des négociations sont en cours avec plusieurs pays, dont l'Inde, l'Indonésie, le Vietnam, le Belarus, le Kazakhstan et la Russie.

- > De négociations internationales sur l'échange de renseignements destiné à renforcer la coopération sur les questions fiscales.

Les activités menées par la Suisse en matière de coopération pour le développement ont été réorganisées depuis l'examen par les pairs de 2009

Les deux ministères fédéraux qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique suisse dans le domaine du développement – la Direction du développement et de la coopération (DDC), un office fédéral au sein du Département des affaires étrangères, et le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), un office fédéral au sein du Département de l'économie, de la formation et de la recherche – ont mené à bien un processus approfondi de réforme institutionnelle depuis l'examen par les pairs mené par le CAD en 2009.

Le processus de réorganisation de la DDC, qui s'est étendu sur quatre ans, avait débuté lors du dernier examen par les pairs et s'est achevée en 2012. Ce processus de réforme, qui s'articulait en deux phases, a permis de revoir entièrement la structure de l'organisation au siège, et de déléguer davantage de compétences aux bureaux sur le terrain, tout en améliorant les méthodes de travail, ainsi que le recommandait le CAD.

Le Domaine Coopération économique et développement du SECO a pour sa part étrenné sa nouvelle structure en 2013, à l'issue d'un examen interne mené en 2012. Cette réorganisation avait pour objectif principal de veiller à ce que sa structure et ses processus de gestion correspondent à ses objectifs stratégiques et soient adaptés aux ressources financières croissantes qu'il doit acheminer de manière efficace et efficiente.

Le présent examen par les pairs se déroule alors que la DDC et le SECO consolident leurs processus de réforme et commencent à mettre en œuvre la stratégie de coopération internationale de la Suisse pour 2013-2016.

Notes

1. OCDE (2013a), Perspectives économiques de l'OCDE, mai 2013, OCDE, Paris
2. OCDE (2013b), Perspectives des migrations internationales 2013, OCDE, Paris

Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD

1

Vers un effort global de la Suisse à l'appui du développement



Indicateur : Le membre a une conception stratégique d'ensemble du développement et du financement du développement au-delà de l'APD. Cette conception transparaît dans les politiques de portée générale, dans la coordination au sein du système administratif et dans les activités qui sont menées.

Principales conclusions

La Suisse est bien placée pour contribuer au développement mondial par divers canaux, notamment son aide publique au développement, qui est en augmentation. Le Conseil fédéral et le Parlement suisse ont fait du développement durable à l'échelle mondiale et de la réduction des risques globaux un objectif stratégique essentiel commun à l'ensemble des activités de coopération pour le développement que mènera le pays en 2013-2016. Il s'agit là d'une évolution déterminante, et d'une étape importante vers la mise en place par la Suisse d'une approche globale et cohérente en matière de développement.

Pour atteindre cet objectif stratégique, la Suisse met à profit ses avantages comparatifs tels que sa neutralité, son engagement de longue date dans l'aide humanitaire et ses performances en matière de développement, en même temps que son statut de place bancaire et financière de première importance, et plaque tournante du négoce international. Ses interventions ciblées constituent sa valeur ajoutée. Elle soutient ainsi activement l'Initiative de la Banque mondiale pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) et s'est par ailleurs dotée d'une législation nationale solide visant à lutter contre les flux de capitaux provenant d'activités illicites et de la corruption. Ses programmes globaux sur la migration, la sécurité alimentaire, le changement climatique, les finances et le commerce, et l'eau ont pour objectif d'aider le pays à accroître son influence dans les processus internationaux qui se rapportent aux risques publics mondiaux. Ces programmes constituent une approche innovante et pluri-niveau destinée à influencer sur le dialogue de fond relatif aux risques mondiaux en faisant appel à une vaste expérience du terrain et en facilitant le transfert de connaissances.

Depuis l'examen par les pairs mené par le CAD en 2009, la Suisse a considérablement renforcé son engagement et ses efforts visant à mettre en place des politiques cohérentes et propices au développement. Le pays cible sept domaines d'action prioritaires pour ce qui est de la cohérence, qu'elle aborde dans le cadre d'un plan d'action crédible, solide et assorti d'échéances précises. La structure et les processus de décision de l'administration fédérale, qui reposent sur l'obtention d'un consensus, permettent la prise en compte des

questions de développement, une ambition qui doit toutefois être tempérée par le réalisme politique : en sa qualité de juridiction d'arbitrage de dernier ressort, le Conseil fédéral décide des considérations (de développement ou autre) qui doivent l'emporter. Des questions liées au développement sont fréquemment soulevées lors des consultations interministérielles systématiques. Toutefois, la DDC et le SECO doivent disposer des capacités nécessaires pour continuer à y intervenir de manière efficace. En outre, des efforts de communication accrus s'imposent pour que la nouvelle approche visant à assurer la cohérence des politiques avec les objectifs de développement, comme le demande la *Stratégie helvétique de coopération internationale pour 2013-2016*¹, soit pleinement comprise dans l'ensemble de l'administration.

La Suisse n'a pas mis en place un suivi systématique de l'impact de ses politiques sur les pays en développement, et ne communique pas régulièrement l'état d'avancement de ses objectifs, comme le recommandait le CAD dans l'examen de 2009. Elle pourrait à cet égard mettre à profit les bonnes pratiques suivies récemment en matière de consultation avec les ambassades et les bureaux de coopération dans le cadre de la rédaction du rapport du Conseil fédéral sur le secteur suisse du négoce des matières premières.

La Suisse a renforcé son approche suivie à l'échelle de l'ensemble de l'administration, en particulier dans plusieurs pays présentant un contexte de fragilité, conformément à la recommandation de 2009 dans ce domaine. Cette évolution est positive, et permet au pays de faire entendre une voix unique et de développer les synergies. Toutefois, l'équipe chargée de l'examen a noté que si la coordination était bonne entre la DDC et le SECO au Kirghizistan par exemple, il n'en allait pas de même de la coordination avec les autres ministères actifs dans ce pays. Cela donne à penser que la Suisse pourrait étendre l'approche suivie à l'échelle de l'ensemble de l'administration à un plus grand nombre de pays partenaires. Afin de mettre à profit les progrès réalisés à ce jour, le pays pourrait également envisager de rassembler tous les départements concernés sous l'égide de la stratégie globale de coopération internationale.

¹ La stratégie de coopération internationale pour 2013-16 fait partie du Message 2013-16. Le Message définit aussi les quatre piliers (crédits-cadres) de l'APD Suisse.

1

Vers un effort global de la Suisse à l'appui du développement - suite

Compte tenu du niveau élevé des apports privés en direction des pays en développement, le pays est bien placé pour jouer un rôle prépondérant dans les initiatives internationales visant à optimiser l'investissement privé à l'appui du développement durable et à encourager les pratiques du secteur privé qui portent à leur maximum les résultats au regard du développement. En outre, des instruments tels que le Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents et le SECO Start-up Fund utilisent l'aide publique pour mobiliser d'autres apports à l'appui du développement. La DDC et le SECO doivent rechercher ensemble les moyens pouvant permettre à l'APD d'attirer d'autres formes de financement dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, tout en établissant le suivi et l'évaluation de son effet mobilisateur.

Recommandations

1.1 La Suisse devrait systématiquement faire le suivi et analyser l'impact de ses politiques nationales, et des politiques internationales, qui influent les pays en développement.

1.2 La Suisse devrait mettre à profit les progrès accomplis avec les stratégies suivies à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les étendre à d'autres pays partenaires.

2

Vision et politique de la Suisse en matière de coopération pour le développement



Indicateur : La politique de coopération pour le développement du membre s'articule autour d'orientations politiques, d'axes et de stratégies clairement définis et conformes aux engagements internationaux qui ont été pris.

Principales conclusions

C'est en 2012 que la Suisse a établi pour la première fois une stratégie globale unique pour les activités de coopération pour le développement dont la gestion et la mise en œuvre sont assurées par la DDC et le SECO (environ 70 % de l'aide publique au développement), répondant ainsi à la recommandation que le CAD avait formulée en ce sens lors des précédents examens par les pairs. La Stratégie helvétique de coopération internationale pour 2013-2016 fournit des orientations stratégiques pour les différents crédits cadres, bénéficie d'une large appropriation au sein de l'administration, prévoit des dispositions visant à permettre à la DDC et au SECO d'élaborer ensemble une vision commune, et définit des perspectives financières pluriannuelles. L'adoption par le Parlement de l'objectif consistant à consacrer à l'aide publique au développement (APD) 0.5 % du revenu national brut à l'horizon 2015 a été déterminante pour le soutien dont bénéficie le Message 2013-2016. La nouvelle stratégie permet d'améliorer la supervision et la transparence de l'aide helvétique.

Le Message 2013-2016 s'inscrit dans le droit fil des engagements que la Suisse a pris au niveau international en faveur de la réduction de la pauvreté, des Objectifs du millénaire pour le développement et de l'efficacité de l'aide. En faisant expressément de la réduction de la pauvreté l'objectif suprême de ses efforts de coopération, la Suisse a répondu à la recommandation que le CAD avait formulée en 2009 à ce sujet. De plus, le Message fait une place privilégiée aux pays les moins avancés et aux États fragiles, qu'il définit comme des pays partenaires essentiels de la DDC.

La Suisse centre sa politique sur les cinq objectifs stratégiques qu'elle a assignés à ses efforts de coopération pour le développement, en mettant davantage l'accent sur la réduction des risques globaux, l'anticipation des crises, des conflits et des catastrophes naturelles et sur l'action visant à y répondre, ainsi que sur la coopération avec le secteur privé et la société civile. Elle a aussi fait des efforts non négligeables pour instaurer une articulation réciproque entre sa stratégie humanitaire et sa stratégie de développement, en établissant des liens avec l'action concernant le changement climatique. Par exemple, les programmes d'intervention mis en place en Haïti et au Myanmar à la suite des catastrophes survenues dans ces pays, ont été financés dans un premier temps par

le budget humanitaire, puis le relais a été passé aux collègues chargés du développement lorsque le processus de relèvement est entré dans une autre phase.

Le Message 2013-2016 est ambitieux dans sa portée car il recouvre une multiplicité d'objectifs, de thèmes et de priorités géographiques. Par exemple, le nombre de pays/régions prioritaires y a en principe été ramené à 37 (contre 41 en 2009), mais ce dernier chiffre est encore élevé, surtout par comparaison avec d'autres donateurs d'importance analogue. De plus, Haïti et la Corne de l'Afrique sont venus se ranger parmi les pays et régions prioritaires et cinq nouveaux pays ont été incorporés dans d'autres programmes régionaux. Selon le Message, la Suisse souhaite atténuer la fragmentation de son aide en réduisant le nombre de ses pays partenaires et en centrant ses efforts sur un plus petit nombre de secteurs dans ces pays. Il lui faut cependant concilier ces objectifs avec la volonté exprimée à travers sa politique étrangère d'œuvrer auprès de différents pays et sur différents thèmes.

La Suisse continue de suivre une approche claire pour l'investissement de son aide auprès des organisations multilatérales, qu'elle choisit de manière à garantir que celle-ci y produira le maximum de valeur ajoutée, et s'attache toujours à tirer parti des possibilités de synergie entre ses programmes bilatéraux et multilatéraux. Autre fait positif : elle définit ses propres objectifs stratégiques pour contribuer à l'orientation de l'action de ses partenaires multilatéraux et observe attentivement ses résultats en la matière au regard de ces objectifs. Les partenaires des Nations Unies consultés pour le présent examen par les pairs ont salué les efforts que déploie la Suisse pour améliorer la coordination, la cohérence et l'efficacité des activités des institutions des Nations unies chargées du développement. Depuis dix ans, celle-ci s'attache à faciliter l'Examen quadriennal complet, l'instrument normatif de réforme du système des Nations Unies.

La DDC a nettement progressé dans l'intégration de l'objectif de l'égalité entre femmes et hommes dans sa programmation, conformément à la recommandation issue de l'examen par les pairs de 2009. Toutefois, le personnel chargé de la programmation sur le terrain gagnerait à être davantage soutenu par les conseils des services centraux sur l'intégration de la problématique hommes femmes. Le Message 2013-2016 a fait de l'égalité

2

Vision et politique de la Suisse en matière de coopération pour le développement - suite

entre femmes et hommes un thème transversal aussi pour le SECO. Il importe maintenant que ce dernier fournisse à son personnel des orientations pour la prise en compte systématique de cet objectif. Le SECO et la DDC pourraient envisager d'élaborer des orientations communes sur l'égalité des sexes.

Si l'environnement ne constitue pas une question transversale pour les activités helvétiques de coopération pour le développement, il existe des orientations et des politiques pour en assurer la prise en compte dans la programmation. La DDC et le SECO devraient néanmoins continuer à observer en permanence la façon dont est assurée l'intégration de la question de l'environnement.

Recommandation

2.1 La Suisse devrait définir des principes clairs pour la sélection de nouveaux pays partenaires, la mise en place de programmes régionaux et le désengagement d'autres pays et régions.

3 Répartition de l'aide publique au développement de la Suisse



Indicateur : Le volume et la répartition de l'aide sont déterminés en fonction des engagements souscrits par le membre aux niveaux international et national.

Principales conclusions

L'APD de la Suisse est en hausse constante depuis 2010, suite à l'engagement louable pris par le pays d'allouer 0.5 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) d'ici 2015. En 2012, le pays, qui est un donneur de taille moyenne, a versé 3 milliards USD d'APD, soit 0.45 % de son revenu national brut. Il est bien placé pour atteindre son objectif à la date prévue, grâce à une enveloppe quadriennale approuvée par le Parlement, qui fixe des augmentations annuelles de l'aide de 9.2 % jusqu'en 2015. Les efforts considérables déployés par le pays pour accroître le montant des dépenses publiques affectées à la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale sont positifs. Dès lors qu'il aura atteint son objectif de 2015, le pays devra s'attaquer à celui fixé par les Nations Unies, à savoir porter son APD à 0.7 % du RNB.

L'aide bilatérale de la Suisse a augmenté en tant que part de l'aide totale, pour passer de 75 % en 2007 à 81 % en 2012 (d'après des données préliminaires). Cette bilatéralisation renforcée de l'aide au développement s'explique essentiellement par les niveaux élevés des dépenses allouées aux réfugiés en Suisse : la part de l'aide consacrée aux réfugiés est passée de 12 % en 2007 à 22 % en 2011, en raison de la hausse du nombre de demandeurs d'asile suite au « Printemps arabe ». Le coût des réfugiés est élevé comparé à la moyenne du CAD de 3 %. Il permet également d'expliquer pourquoi, en dépit d'une augmentation de l'APD, la part de l'aide-pays programmable de la Suisse a chuté de 39 % de l'enveloppe bilatérale en 2007 à 33 % en 2011.

En 2011, la Suisse a alloué 1.12 milliard USD d'APD par le biais du canal multilatéral, soit l'équivalent de 37 % de l'APD totale. Le financement apporté par le pays au budget de base des organismes multilatéraux (702 millions USD en 2011) est fortement concentré, 75 % ayant été affectés aux 13 organismes multilatéraux prioritaires en 2011. Le Comité a été informé que la Suisse garantissait désormais à l'ensemble de ces organismes prioritaires des engagements pluriannuels. Cette disposition permet au pays d'être un donneur multilatéral plus prévisible, et de se poser en exemple à suivre pour les autres membres du CAD.

Les affectations d'aide de la Suisse témoignent généralement de l'orientation stratégique suivie par le pays. L'Afrique reste le premier bénéficiaire de l'aide

ventilable par région (41 %), suivie par l'Asie, l'Europe et l'Amérique. Si les dotations aux pays les moins avancés (PMA) sont passées de 412 millions USD en 2007 à 517 millions USD en 2011, la proportion de l'aide bilatérale allouée à ces pays a dans les faits reculé (de 23.2 % en 2007 à 21.5 % en 2011). Il est par conséquent encourageant que la DDC ait été chargée dans le Message de verser à l'Afrique 45 % de son budget alloué à la coopération technique et à l'aide financière. La Suisse devrait mettre en place un suivi de la part de l'aide affectée aux PMA de manière à veiller à ce qu'elle ne continue pas à décroître.

Les priorités stratégiques de la Suisse transparaissent généralement dans la répartition sectorielle de son aide, avec 28 % de l'aide bilatérale affectés aux infrastructures et services sociaux en 2010-2011. Toutefois, d'après des données du CAD, le niveau des dépenses allouées à l'éducation et à la santé en 2010-2011 est faible (3 %, chacune, de l'aide bilatérale totale). Toutefois, les données suisses relatives à 2012 indiquent que les flux de l'aide vers ces secteurs sont plus élevés et varient par région : 15% des allocations de la DDC à l'Afrique subsaharienne étaient allouées à la santé, alors que 5% de son aide à l'Asie était destinée à l'éducation.

La faible concentration de l'aide bilatérale de la Suisse reste une difficulté : l'aide est éparpillée entre un grand nombre de pays et de régions, et entre plusieurs secteurs dans les pays partenaires. En 2010-2011, seuls 25 % de l'aide bilatérale ont été versés aux 20 premiers bénéficiaires de l'aide du pays, contre 31 % en moyenne en 2005-2009 et 55 % pour la moyenne du CAD en 2010-2011. Il ressort par ailleurs de données du CAD que la Suisse intervenait en moyenne dans six secteurs par pays en 2011, en dépit de son objectif de cibler son action sur trois ou quatre secteurs par pays. Si la Suisse affirme vouloir réduire la fragmentation de son aide et a mis en place des objectifs financiers visant à accroître la concentration des ressources, elle doit aller encore plus loin. La DDC a ainsi déjà atteint son objectif de répartir 20 millions CHF en moyenne entre ses 20 pays/régions prioritaires sans que cette démarche se soit traduite par une diminution notable de la fragmentation.

3 Répartition de l'aide publique au développement de la Suisse - suite

Recommandation

3.1 Conformément aux recommandations formulées en 2009, la Suisse devrait :

- > Accroître la concentration de ses dotations géographiques afin de développer les économies d'échelle dans ses pays prioritaires.
- > Continuer de mettre à profit les progrès réalisés en matière de renforcement du ciblage thématique dans ses pays partenaires, en tenant compte des besoins de ces derniers et de la répartition du travail avec les autres donateurs.

4

Gestion de la coopération au développement de la Suisse



Indicateur : Le membre a une conception de l'organisation et de la gestion de son programme de coopération pour le développement adaptée au but recherché

Principales conclusions

La restructuration stratégique entreprise à la DDC entre 2008 et 2012 et à SECO en 2012-13 a renforcé l'aptitude de la Suisse à assurer un programme de développement de qualité, plus homogène et plus cohérent. Les deux organismes ont renforcé leur orientation stratégique ainsi que leurs procédures d'assurance qualité et de contrôle interne. La DDC a opéré un suivi des effets de sa réorganisation comme recommandé en 2009, et c'est là une bonne pratique.

La Suisse a beaucoup progressé dans le renforcement de la coordination institutionnelle et dans la clarification des complémentarités entre la DDC et le SECO. Conformément à la recommandation de 2009, ces deux entités utilisent des approches communes dans les « pays prioritaires communs » en Europe orientale et en Asie centrale. Grâce aux mesures de soutien complémentaires, le SECO peut apporter son savoir faire et son aide dans certains pays prioritaires de la DDC, ce qui a pour effet, comme on l'a vu avec son programme de soutien budgétaire au Burkina Faso, de renforcer le programme d'aide de la Suisse. Cependant, il est encore possible de renforcer la collaboration entre la DDC et le SECO, de manière à ce que les partenaires puissent pleinement tirer parti de l'éventail des compétences suisses dans le domaine du développement.

Depuis le dernier examen par les pairs, la DDC et le SECO ont rapproché les activités de programmation des pays partenaires. Le SECO, par exemple, a créé une nouvelle division « Pays et portefeuille global » et accru sa présence sur le terrain dans les pays prioritaires. Cependant, il n'a pas décentralisé les compétences en matière de programmation comme le recommandait le dernier examen par les pairs. Il est clairement apparu au Kirghizistan, par exemple, que des gains d'efficacité seraient obtenus si les agents travaillant pour la DDC et le SECO avaient les mêmes responsabilités pour les programmes et les projets.

Dans le cadre de sa restructuration, conformément à l'engagement pris à Busan et à la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009, la DDC a procédé à une décentralisation plus poussée de ses

activités de gestion de l'aide. Des procédures internes et externes plus claires, rationalisées et normalisées aident les bureaux sur le terrain. Des outils internes, comme les rapports de gestion des bureaux, accroissent la reddition de comptes au niveau du terrain et fournissent de plus en plus des données qui sont prises en compte dans la planification stratégique ; cependant les réponses de la direction à ces rapports pourraient donner des orientations stratégiques plus poussées aux bureaux locaux. Pour consolider davantage sa réforme, la DDC doit s'attaquer à deux problèmes : (i) les nouvelles missions et responsabilités des agents travaillant au siège, suite à la réorganisation, ne sont pas toujours bien comprises ; et (ii) certaines instructions du manuel destiné au personnel de terrain doivent établir des priorités claires sur ce qui est attendu des agents.

L'innovation est vivement encouragée dans le cadre de la coopération suisse pour le développement, comme en témoignent les programmes globaux dont l'objectif est de « promouvoir des solutions novatrices concertées et provoquer un changement d'échelle ». Pour la DDC et le SECO, il est important de pouvoir transposer les projets novateurs ayant donné de bons résultats. Cependant, pour institutionnaliser l'innovation, transposer à plus grande échelle et reproduire des projets donnant de bons résultats, les agents chargés de la programmation ont besoin de signaux clairs de la part des hauts responsables et de conseils pratiques sur les moyens de concrétiser cet objectif.

Gérer efficacement les ressources humaines demeure un problème en particulier pour la DDC. L'intégration du service des ressources humaines de la DDC au sein des services centraux du Département fédéral des affaires étrangères n'a pas donné les gains d'efficacité attendus qui justifiaient cette disposition. En outre, le Département n'a pas encore élaboré de politique des ressources humaines ni de plan à moyen terme pour la gestion des effectifs, de plan de succession ou de mesure en vue du renforcement et de la préservation des compétences en matière de développement, comme recommandé en 2009.

4

Gestion de la coopération au développement de la Suisse - suite

Recommandations

4.1 Pour consolider une réforme appropriée des institutions :

- > La DDC devrait veiller à ce que les changements apportés aux missions et responsabilités des agents soient bien compris dans l'ensemble de l'entité, et à ce que les agents reçoivent la formation voulue pour assurer leurs nouvelles fonctions.
- > Le SECO devrait déléguer davantage les responsabilités en matière de programmation aux bureaux locaux.

4.2 Il conviendrait que le Département fédéral des affaires étrangères finalise et mette en œuvre en priorité une politique des ressources humaines qui tienne compte des effectifs et compétences nécessaires pour mettre en œuvre un programme d'aide efficace.

4.3 La DDC et le SECO devraient fixer des priorités claires, et fournir des orientations, pour la transposition à plus grande échelle et la reproduction des projets innovants dans le but d'accroître l'impact de l'aide et de réduire les coûts administratifs.

5 Mise en œuvre et partenariats de la coopération suisse



Indicateur : Le membre conçoit l'exécution de son programme en sorte de favoriser l'acheminement d'une aide de qualité dans les pays partenaires et d'optimiser l'impact de son soutien, comme défini à Busan.

Principales conclusions

La Suisse est un partenaire pour le développement stratégique fiable. Une conception ouverte de l'appropriation démocratique et le recours aux compétences locales pour renforcer les capacités sont deux aspects particulièrement forts de son programme d'aide, comme on l'a vu au Burkina Faso. En outre, en tant que co-présidente avec la Tanzanie du pôle du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide sur l'appropriation et la responsabilité, la Suisse a montré sa volonté de piloter (conjointement) les efforts internationaux visant à promouvoir la responsabilité mutuelle et le concept d'appropriation démocratique.

Les procédures de programmation et de budgétisation de la Suisse favorisent généralement une aide de qualité telle que définie à Busan. Plus de 90 % de l'aide suisse est non liée et des analyses de risque plus systématiques et plus approfondies étayent la programmation. La Suisse aligne son aide sur les priorités de développement de ses pays partenaires mais ses décisions en matière de programmation tendent à privilégier les régions et les populations les plus démunies et sont fondées sur des données d'observation du fait de sa solide connaissance des contextes nationaux.

Les consultations générales et ouvertes organisées par la Suisse avec les ministères fonctionnels, les autorités locales, la société civile et d'autres donneurs partenaires, lors de la préparation des stratégies pays, sont appréciées par ses partenaires. La Suisse soutient aussi activement la création de mécanismes de gestion de l'aide, comme on l'a vu au Kirghizistan. Selon certains partenaires au Burkina Faso, elle pourrait cependant participer à des dialogues et à des exercices de reddition mutuelle de comptes plus stratégiques avec les autorités nationales, quelles que soient les modalités de l'aide utilisées.

Les OSC sont des partenaires importants pour la coopération pour le développement de la Suisse. En 2011, la Suisse a alloué 25 % de son APD bilatérale (soit 596 millions USD) aux OSC ou par l'intermédiaire de celles-ci. C'est donc une bonne chose que la DDC ait élaboré, en étroite

consultation avec ces organisations, une démarche plus stratégique, transparente et normalisée à l'égard des ONG suisses, comme recommandé en 2009. Allant plus loin, la DDC pourrait procéder au suivi de l'impact de sa nouvelle stratégie. La DDC et le SECO devraient également s'efforcer de traduire en priorités opérationnelles axées sur les résultats et tenant compte des engagements de Busan, la conception de la collaboration avec la société civile présentée dans le Message.

La DDC et le SECO peuvent s'appuyer sur leur expérience de la collaboration avec le secteur privé pour mettre sur pied des partenariats plus stratégiques avec celui-ci, conformément à la priorité donnée à cet objectif dans le Message. Les deux organismes doivent élaborer les outils et instruments appropriés pour nouer des partenariats efficaces avec le secteur privé.

La Suisse est en bonne position pour accroître la place accordée aux États fragiles, compte tenu de sa nouvelle approche stratégique appliquée à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de ses outils et de sa tolérance au risque. La réussite dépendra de la concentration de son aide sur un nombre limité de partenaires en situation de fragilité et de l'augmentation de l'aide dans les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif.

La Suisse peut s'appuyer sur les progrès accomplis dans l'acheminement d'une aide de qualité dans trois domaines, à savoir :

- i. Le budget pluriannuel, souple et prévisible, favorise les engagements de la Suisse en faveur de projets à long terme. Cependant, la Suisse ne communique pas systématiquement aux pays partenaires ses prévisions de dépenses sur un horizon mobile.
- ii. Les orientations stratégiques générales pour la programmation de l'aide bilatérale et les objectifs quantitatifs de la DDC visant à augmenter la taille des projets ne permettent pas de réduire la fragmentation du portefeuille de l'aide ni d'adopter des approches fondées sur des programmes plus importants, comme recommandé par l'examen par les pairs de 2009.
- iii. La Suisse présente dans ses grandes lignes une approche judicieuse de l'utilisation des systèmes

5 Mise en œuvre et partenariats de la coopération suisse - suite

nationaux et elle dispose du savoir-faire, des outils et de l'expérience nécessaires pour gérer les risques du recours à ces systèmes. Sur la scène internationale, la Suisse est aussi un fervent partisan du programme pour la reddition de comptes sur les questions financières et les dépenses publiques (PEFA). Cependant, environ 50% de son aide bilatérale sont acheminés sous la forme d'interventions de type projet qui ne font pas appel aux systèmes nationaux.

Recommandations

5.1 La recommandation de l'examen par les pairs de 2009 est toujours valable: La Suisse devrait recourir davantage aux systèmes nationaux et veiller à ce que les divers instruments et modalités de l'aide utilisés donnent lieu à un plus grand nombre d'approches sectorielles fondées sur des programmes.

5.2 La Suisse devrait respecter ses engagements internationaux relatifs à la communication de données anticipatives, exhaustives et continues sur ses apports d'aide à ses pays partenaires.

6 Résultats et reddition de comptes de la coopération suisse



Indicateur : Le membre définit un plan de gestion axée sur les résultats, l'apprentissage institutionnel, la transparence et la reddition de comptes

La Suisse progresse beaucoup dans la mise en place de dispositifs institutionnels de gestion axée sur les résultats. Des outils normalisés de planification et de suivi axés sur les résultats, tels que les cadres de résultats au niveau des pays, les rapports annuels présentant les résultats par pays et les réponses des directions à ces rapports, ont été déployés au sein de la DDC et du SECO. Des évaluations indépendantes, telles que l'évaluation de la qualité des rapports annuels et des réponses de la direction commandée par la DDC en 2012, témoignent de la détermination de la Suisse de se doter d'un système efficace et solide de gestion axée sur les résultats.

La Suisse a également pris des mesures significatives pour mettre en évidence sa contribution au développement au niveau des objectifs prioritaires du Message. Treize résultats stratégiques d'ensemble ont été définis dans le Message 2013-2016 relatif à la coopération suisse au développement, et la DDC et le SECO en rendront compte ensemble en 2016. La DDC et le SECO s'emploient activement à mener à bien ce mandat, ce qui n'est pas chose aisée.

La DDC et le SECO ont défini des plans explicites pour renforcer encore la culture des résultats, ce qui est une avancée positive. En outre, deux aspects importants peuvent faire l'objet d'améliorations : (i) la qualité des indicateurs et des valeurs de référence ; et (ii) les mesures prises pour suivre et rendre compte de la façon dont les résultats de chacun des projets contribuent aux résultats attendus au niveau des pays.

Le système d'évaluation de la Suisse est conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation. Les évaluations stratégiques et thématiques sont totalement indépendantes de l'acheminement de l'aide au développement. Le plan glissant sur quatre ans de la DDC pour les évaluations relève d'une bonne pratique. La DDC et le SECO utilisent les évaluations comme outils de gestion et des mesures d'incitation efficaces garantissent que les recommandations et les réponses de la direction sont suivies d'effets. Davantage de ressources pourraient être investies afin de favoriser une démarche permettant de tirer les enseignements des évaluations, et de renforcer les capacités du personnel chargé des programmes en ce qui concerne les normes d'évaluation dans l'optique d'améliorer les données concrètes disponibles sur la coopération suisse au développement ainsi que la qualité et la rigueur des évaluations internes. Les conclusions

des évaluations pourraient en outre faire l'objet d'une meilleure diffusion.

La DDC s'appuie sur un système de gestion des connaissances dynamique pour renforcer les compétences et la capacité d'innovation. L'apprentissage institutionnel, dans le cadre de ce système, s'articule essentiellement autour de réseaux thématiques et de correspondants. Ces réseaux ne bénéficient pas tous des mêmes ressources et ne sont pas toujours défendus par un responsable de haut rang, ce qui peut avoir pour conséquence de faire reposer l'ensemble du système d'apprentissage sur les seuls réseaux et correspondants. L'évaluation des réseaux prévue en 2014 devrait fournir des orientations utiles. Dans l'intervalle, la DDC pourrait s'attacher à remédier aux difficultés recensées dans le dernier examen par les pairs et dans une précédente évaluation. Le SECO commence à mettre en place un système de gestion des connaissances et pourrait tirer profit de l'expérience de la DDC en la matière.

La Suisse a pris des mesures pour améliorer la transparence autour de son mode de fonctionnement et des résultats qu'elle obtient. Toutefois, davantage pourrait être fait pour donner corps à l'engagement pris à Busan en matière de transparence. Un plus large éventail de documents relatifs aux projets et aux programmes, et de rapports concernant les performances, pourraient être rendus publics. En outre, pour que leur culture institutionnelle soit plus ouverte à la transparence, la DDC et le SECO pourraient communiquer la logique, la vision et la stratégie qu'ils appliquent en matière de transparence.

Depuis 2009, la DDC a perdu de sa capacité à informer les contribuables et les faiseurs d'opinion du pays sur ses activités en matière de coopération pour le développement dans le cadre d'une communication rapide, flexible et moderne. Il faut y voir un effet de l'intégration de l'unité de communication de la DDC dans la division centrale de communication du DFAE. Il est essentiel d'assurer une communication efficace autour des résultats obtenus et des risques existants afin de préserver le soutien du public et de la sphère politique en faveur d'un budget d'aide en augmentation à l'heure où l'architecture mondiale de la coopération au développement est en pleine évolution et où la communauté internationale s'emploie à mettre au point les nouveaux objectifs de l'après-2015.

6 Résultats et reddition de comptes de la coopération suisse - suite

Recommandations

6.1 Forte des progrès accomplis à ce jour, la Suisse devrait poursuivre l'institutionnalisation de la culture des résultats et des systèmes de gestion axée sur les résultats, en veillant à ce qu'ils soient mis au service de l'apprentissage institutionnel et de la reddition de comptes, dans un souci de rigueur et de crédibilité.

6.2 La Suisse devrait, en priorité, investir dans l'élaboration d'une stratégie ciblée à moyen terme pour assurer la communication autour de ses activités en matière de développement et pour sensibiliser l'opinion aux résultats et aux défis du développement.

7 Aide humanitaire suisse

Indicateur : Le membre contribue à limiter au minimum l'impact des chocs et des crises ; à sauver des vies ; à alléger les souffrances et à préserver la dignité humaine dans les situations de crises et de catastrophes



Principales conclusions

La Suisse possède une longue tradition humanitaire. Elle joue un rôle déterminant au sein de la communauté internationale, en sa qualité d'État dépositaire des Conventions de Genève, et de siège d'importantes institutions des Nations Unies et organisations non gouvernementales à vocation humanitaire, ainsi que du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Le Message 2013-2016 réunit pour la première fois les stratégies d'aide humanitaire et d'aide au développement dans un même dispositif. On note également des efforts utiles visant à raccorder les programmes humanitaires avec les programmes de développement dans la pratique.

La Suisse a adopté, au regard de la réduction des risques de catastrophe, une approche novatrice qu'elle s'attache à articuler avec les programmes en faveur de l'adaptation au changement climatique. Les outils qu'elle emploie à cet égard pourraient être utilement partagés avec les autres donateurs du CAD.

La Suisse est un donneur prévisible et flexible. Son budget humanitaire considérable (13 % de l'APD bilatérale en 2011) est arrêté jusqu'en 2016. Pour ces raisons, elle est considérée par les ONG et les organisations multilatérales comme un partenaire de valeur capable de jouer un rôle stratégique. La souplesse de son financement reste l'outil le plus utile de la Suisse pour soutenir les efforts de relèvement des partenaires.

La Suisse dispose d'une panoplie très appréciée d'outils rapidement déployables en cas de crise soudaine ou de dégradation des situations d'urgence. Le dispositif de « vigie » mis en place garantit qu'une suite est donnée aux alertes précoces.

La forte présence de la Suisse sur le terrain – inhabituelle pour un donneur de cette taille – et le fait qu'elle utilise des programmes fondés sur des transferts en espèces, favorisent la participation des bénéficiaires au cycle des programmes et leur donnent une plus grande liberté de choix.

Même s'il n'existe pas de garde-fou, le risque d'une utilisation abusive des moyens militaires est faible.

Dans certains domaines, la Suisse pourrait s'appuyer sur sa réputation. Le pays pourrait davantage tirer parti de son rôle clé au sein de la communauté humanitaire,

notamment en ce qui concerne les questions faisant écho à ses valeurs fondamentales, comme les principes humanitaires et l'espace humanitaire. Il est encouragé à prendre les mesures qui s'imposent sur ces questions importantes à l'heure où il met en œuvre les dispositions prévues (dans le Message) pour renforcer son influence sur la scène internationale.

La Suisse mesure les progrès accomplis et les résultats obtenus par ses partenaires en s'appuyant sur un système de reddition mutuelle de comptes pour ses principaux partenaires multilatéraux. Elle met également à profit sa forte présence sur le terrain pour contribuer au suivi de la qualité des activités d'autres partenaires. Cependant, le suivi des résultats du programme humanitaire dans son ensemble sera difficile, car les objectifs et les indicateurs sur lesquels s'appuient actuellement la Suisse ne sont pas clairement axés sur les réalisations ou sur l'impact.

L'aide humanitaire suisse présente également des risques et des défis. Premièrement, les principes qui guident l'aide humanitaire suisse doivent être préservés et les critères retenus doivent être clairement définis afin de garantir que les interventions humanitaires ciblent les risques qui menacent le plus la vie humaine et les moyens de subsistance et apportent en permanence de la valeur ajoutée à l'action internationale.

Deuxièmement, la Suisse applique en matière d'aide humanitaire un modèle opérationnel qui lui est propre impliquant une approche concrète, des effectifs nombreux et des coûts annexes élevés. Il reste à établir clairement l'avantage comparatif de la Suisse dans l'aide humanitaire, ou à procéder à un examen du rapport coût-efficacité des différents outils et dispositifs suisses.

Recommandations

7.1 La Suisse devrait faire clairement connaître les critères retenus pour orienter ses financements et ses interventions humanitaires, et montrer comment ces critères ont été pris en compte pour décider vers quelles populations, quelles actions et quels pays diriger son aide.

7.2 La Suisse devrait revoir ses interventions bilatérales, ainsi que son large éventail de dispositifs d'intervention, et se concentrer sur les domaines pour lesquels elle possède un avantage comparatif évident.

Rapport

Chapitre 1: Vers un effort global de la Suisse à l'appui du développement

Enjeux du développement dans le monde

La Suisse contribue de manière stratégique aux enjeux mondiaux du développement. Elle intervient dans des domaines qui correspondent à ses priorités et dans lesquels elle peut avoir une action utile. La stratégie de la Confédération 2013–2016 en matière de coopération internationale attache plus d'importance que par le passé à la nécessité pour le pays d'intervenir au niveau mondial pour s'attaquer aux risques globaux, et ce, notamment, par le biais de programmes globaux. Ceux-ci donnent au pays la possibilité de mettre à profit les enseignements dégagés de ses programmes de développement et d'influer sur la politique internationale.

La Suisse intervient dans le développement mondial de manière stratégique en mettant fortement l'accent sur les risques publics globaux

La Suisse est très présente sur la scène internationale du développement, et la « Genève internationale » est le siège de nombreux organismes multilatéraux de développement. Le pays cible ses interventions sur des domaines qui témoignent des priorités nationales en matière de développement et dans lesquels il peut mettre à profit ses compétences et les enseignements dégagés de ses programmes pour apporter une valeur ajoutée. Il intervient également, au niveau international, dans des questions de développement auxquelles il se consacre parallèlement à l'échelon national. À l'échelle mondiale, la Suisse apporte un fervent soutien à l'Initiative de la Banque mondiale pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) et à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC). Elle s'est par ailleurs dotée d'une législation nationale solide visant à lutter contre les flux de capitaux provenant d'activités illégales et la corruption en Suisse.

L'engagement de la Suisse dans les enjeux mondiaux de développement prend également les formes suivantes :

- > Pilotage des négociations sur les Principes d'investissement responsable dans l'agriculture, et présidence du groupe de travail à composition non limitée de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) sur ce thème ;
- > Participation aux débats du Programme de développement pour l'après-2015 des Nations Unies ; parrainage, avec le Bangladesh, de la Consultation thématique mondiale sur la dynamique des populations, et co-organisation de la Consultation sur l'eau, avec d'autres États membres des Nations Unies ;
- > Membre du Conseil d'administration de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives 2013 – 2015/16 ;
- > Appui indéfectible à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ;
- > Soutien convaincu au Guide de l'OCDE sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais provenant de zones de conflit ou à haut risque.

Les autorités nationales sont de plus en plus conscientes que l'indépendance, la sécurité et la prospérité¹ du pays dépendent de la protection des biens publics mondiaux. La préservation de ces biens est un objectif primordial de la stratégie de la Suisse en matière de politique étrangère pour 2012-2015 (FDFA, 2012). La coopération pour le développement fait partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse, ainsi que de sa politique économique extérieure. La stratégie suivie par le pays en matière d'aide au développement, la *Stratégie de coopération internationale pour 2013-2016* (Confédération suisse, 2012a), qui fait partie du Message 2013-2016, vise un développement durable à l'échelle mondiale par la réduction de la pauvreté et l'atténuation des risques mondiaux. Les programmes globaux, dont le rôle a été renforcé et les ressources revues à la hausse, sont des vecteurs importants de l'engagement international du pays. Ils sont axés sur des risques mondiaux tels que la migration, la sécurité alimentaire, le changement climatique, les finances et le commerce, et l'eau. Leur objectif principal est d'accroître l'influence de la Suisse sur l'élaboration des politiques à l'échelle mondiale en lui permettant de mieux mettre à profit les enseignements dégagés de ses programmes de coopération aux échelons local, national et régional. Avec son programme global Migration et développement, la Suisse est devenue un acteur de premier plan du débat international sur les migrations ; elle a d'ailleurs présidé le 7^e Forum mondial sur la migration et le développement en 2011.

Cohérence des politiques au service du développement

Indicateur : Les politiques conduites sur le plan intérieur ne nuisent pas aux efforts de développement des pays partenaires

Depuis l'examen par les pairs mené par le CAD en 2009, la Suisse a fortement intensifié ses efforts visant à rendre ses politiques nationales plus favorables au développement. Elle a renouvelé son engagement au niveau politique en faveur de cet objectif ; elle a approfondi sa stratégie en définissant des domaines prioritaires, et a renforcé les mécanismes institutionnels en place. Les questions de développement trouvent par conséquent un plus large écho dans l'administration nationale, et la DDC et le SECO coopèrent plus activement avec les autres départements fédéraux autour des enjeux clés. Toutefois, la Suisse n'a pas mis en place un suivi systématique de l'impact de ses politiques sur les pays en développement, et ne communique pas régulièrement des informations sur les progrès accomplis pour rendre les politiques nationales plus favorables au développement. Elle n'a pas pleinement mis en œuvre la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009 à cet égard.

Un engagement renforcé au niveau politique en faveur de la mise en place de politiques nationales plus favorables au développement

La Suisse s'est engagée à mettre en place des politiques cohérentes et favorables au développement dans les domaines des affaires étrangères, de la sécurité, de l'économie et de l'environnement². Tout au long du Message 2013-2016, elle renouvelle l'engagement souscrit de longue date au plus haut niveau, de rendre les politiques nationales plus propices au développement³. Elle a défini une stratégie plus précise, fondée sur sept domaines prioritaires dans lesquels les politiques nationales risquent de manquer de cohérence⁴. La DDC suit un plan d'action bien défini et assorti d'échéances précises, et s'emploie à sensibiliser à la fois le public et la société civile à l'importance de la cohérence des politiques au service du développement.

Le réalisme politique vient toutefois modérer le nouveau niveau d'ambition affiché par le pays. Le Message 2013-2016 indique clairement que la Suisse ne peut assurer que toutes ses politiques soutiendront activement le développement, en particulier en cas de conflit avec les intérêts nationaux, et précise que « [si] la cohérence intégrale reste une vue de l'esprit, il conviendra néanmoins de continuer à négocier des compromis de politiques » (Confédération suisse, 2012a).

À l'instar de nombreux autres pays, la Suisse peut encore, à l'avenir, rendre ses politiques intérieures et internationales plus favorables au développement. Le pays ne s'est classé que 18^e sur 27 à l'Indice de l'engagement pour le développement du *Centre for Global Development* (CGD, 2012). Cette faible performance est due entre autres à des résultats médiocres en matière de diminution des émissions de gaz à effet de serre⁵, à des droits de douane considérables sur les produits agricoles et les textiles, et à des subventions agricoles élevées. Celles-ci étaient plus de deux fois supérieures à la moyenne de l'OCDE en 2011 et ne cessent de grimper (OCDE, 2013a).

Un grand nombre d'entreprises multinationales, dont la plupart mènent également leurs activités dans les pays en développement, ont leur siège en Suisse. Par ailleurs, les activités extraterritoriales de banque privée y sont extrêmement développées⁶. Le pays peut mettre à profit les initiatives déjà en cours⁷ pour s'assurer de la mise en place d'un régime fiscal équitable pour les individus et les entreprises, et pour veiller à ce que les institutions multilatérales défendent des normes environnementales élevées et respectent les droits de l'homme lorsqu'elles mènent leurs activités à l'étranger (encadré 1.2). La Suisse s'est notamment engagée à respecter les normes internationales sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. Un examen par les pairs mené en 2011 dans le cadre du Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales a toutefois mis au jour certaines lacunes en matière de fondements juridiques de la transparence, et en particulier pour ce qui est de l'échange effectif de renseignements (OCDE, 2011a). La Suisse s'emploie à donner suite aux recommandations formulées dans le rapport de cet examen. La signature par la Suisse, en octobre 2013, de la Convention multilatérale de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale, par laquelle le pays a manifesté son soutien pour un renforcement de la coopération fiscale internationale, est également très encourageante.

Une stratégie pragmatique de renforcement des mécanismes institutionnels à l'appui de politiques plus propices au développement

Depuis le dernier examen par les pairs mené par le CAD, le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI) a été renforcé et a été chargé de recenser les conflits d'intérêts susceptibles de survenir entre les activités de coopération internationale menées par le pays et les politiques sectorielles de chaque département fédéral (Confédération suisse, 2012a), en d'autres termes, de mettre en œuvre la recommandation contenue dans l'examen par les pairs de 2009 (annexe A). Le Comité a défini un plan d'action et les modalités spécifiques nécessaires pour atteindre cet objectif. Le CIDCI est apprécié de ses membres car il leur offre la possibilité de s'entretenir sur des questions de manière informelle, avant que celles-ci ne soient portées devant le Conseil fédéral qui demeure la juridiction d'arbitrage de dernier ressort du système suisse (DDC/SECO, 2013).

La structure et le processus décisionnel du gouvernement fédéral suisse, qui reposent sur l'obtention d'un consensus, assurent la prise en compte des questions de développement, même si ces processus ne garantissent pas toujours que la perspective du développement l'emporte sur les autres. Les consultations interministérielles sont systématiques, et la DDC et le SECO s'emploient activement à répondre aux propositions émanant des autres départements préalablement aux grandes décisions, dans le cadre de la procédure de « consultation des offices » en vigueur en Suisse. La DDC indique qu'elle a été consultée à 354 reprises en 2012, un nombre en hausse par rapport aux années précédentes, qui témoigne de la demande croissante par les autres départements fédéraux de la contribution de la DDC aux politiques clés. La DDC et le SECO participent également à plusieurs commissions et groupes de travail thématiques interdépartementaux qui

examen de manière plus approfondie les grands enjeux de l'action publique⁸. Le nombre de ces organes interdépartementaux est lui aussi en augmentation ; à ce jour, 33 traitent de domaines qui ont des répercussions sur les pays en développement (DDC, 2012). Face à l'augmentation du nombre des consultations et compte tenu des ressources limitées, la DDC et le SECO doivent veiller à axer leurs interventions en priorité sur les domaines où ils peuvent obtenir les meilleurs résultats.

Absence de suivi systématique de l'impact des politiques suisses sur les pays en développement

La Suisse n'a pas mis en place de suivi systématique de l'impact de ses politiques sur les pays en développement, et n'a par conséquent pas mis en œuvre la recommandation formulée à ce sujet dans l'examen par les pairs de 2009 (annexe A). Elle soulève toutefois des questions importantes de développement et alimente les débats en cours en recueillant des informations auprès de ses bureaux sur le terrain, comme notamment lors de la consultation récente des ambassades suisses et des bureaux de coopération menée dans le cadre du rapport du Conseil fédéral sur le secteur des matières premières, qui a mis en question l'impact de ce secteur sur les pays en développement (encadré 1.1). Cette expérience montre l'utilité des informations transmises par les bureaux sur le terrain concernant l'impact au regard du développement dans les pays partenaires des politiques menées par la Suisse. La Suisse devrait réfléchir à la possibilité de mettre en place une communication plus régulière de ces informations aux services centraux.

La Suisse ne communique en outre pas d'informations régulières sur l'impact des politiques intérieures et étrangères sur le développement, et sur les progrès accomplis en direction d'une meilleure cohérence de ses politiques au service du développement, conformément à la recommandation formulée en 2009 (annexe A). Elle pourrait tout d'abord envisager d'inclure ces informations dans le rapport sur la politique étrangère soumis chaque année au Conseil fédéral et au parlement. Elle pourrait également réfléchir à la possibilité de diffuser l'ordre du jour et les minutes du Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux sur le site Internet de la DDC afin d'accroître davantage la transparence.

Les grands enjeux sont davantage envisagés sous l'angle développement, et ce, dans l'ensemble de l'administration

Depuis le dernier examen par les pairs, la DDC et le SECO ont rédigé ou apporté leur concours à la rédaction de notes de position sur plusieurs questions. L'une de ces notes est devenue le rapport, désormais publié, du Conseil fédéral sur le secteur suisse des matières premières. Les autres notes⁹ sont des documents internes qui ont été mis à profit par la DDC et le SECO pour consolider leur coopération avec d'autres départements fédéraux dans les domaines d'action concernés. Les questions de développement trouvent par conséquent aujourd'hui un écho plus large dans l'ensemble de l'administration, ce qui ne se traduit toutefois pas toujours par la mise en place de politiques plus favorables au développement. La participation active de la DDC et du SECO au rapport intergouvernemental de l'administration suisse sur le secteur des matières premières, par exemple, a incité les autorités suisses à lancer plusieurs autres examens afin de rechercher

notamment les moyens de rendre à l'avenir leurs politiques plus favorables au développement (encadré 1.1).

Encadré 1.1. Les efforts déployés à l'appui d'une meilleure cohérence des politiques au service du développement dans le secteur suisse des matières premières

La DDC et le SECO ont participé de manière fructueuse aux travaux menés récemment par le Conseil fédéral en vue de la rédaction d'un rapport de base sur le secteur suisse des matières premières. Les préoccupations relatives à l'impact de ce secteur en Suisse (ainsi que dans les pays en développement) ont par conséquent été prises en compte par le Conseil fédéral et des travaux sont en cours, notamment sur les moyens de rendre les politiques suisses plus favorables au développement.

La Suisse est l'une des premières places mondiales du négoce international des matières premières. Le secteur contribue au PIB national à hauteur de 3.5 %. En 2012, l'administration fédérale a constitué une plateforme interdépartementale associant trois départements fédéraux (économie, formation et recherche ; finances ; et affaires étrangères). Cette plateforme a pour mission de rechercher de quelle façon la Suisse peut continuer à soutenir la croissance de ce secteur, et d'étudier les impacts de celui-ci sur les droits de l'homme et l'environnement, en réponse à des rapports de la société civile faisant état de violations et dans le cadre d'une campagne visant à renforcer les règles mises en œuvre par la Suisse dans ce domaine.*

La DDC et le SECO participent à ce groupe de travail intergouvernemental, et font reposer leurs interventions sur des recherches consacrées à l'impact du secteur des matières premières sur le développement. Ils ont également veillé à ce que les ambassades et les bureaux suisses de coopération soient consultés sur l'impact de ce secteur dans les pays partenaires. Cette consultation a mis au jour des inquiétudes relatives à des violations des droits de l'homme dans le secteur minier en République démocratique du Congo et dans le secteur pétrolier au Nigéria ; et à de l'évasion fiscale en Zambie, en lien avec une entreprise de matières premières domiciliée en Suisse. Le groupe de travail a publié en 2013 un rapport (Confédération suisse 2013a) qui contient un ensemble bien défini de recommandations, dans lequel il exhorte notamment la Suisse à veiller à ce que ses politiques soient plus favorables au développement, notamment en constituant un groupe de travail à plusieurs acteurs chargé d'élaborer des propositions de normes de responsabilité sociale des entreprises dans le secteur du négoce des matières premières. Le rapport a été adopté par le Conseil fédéral et un calendrier de mise en œuvre de ses recommandations a été défini.

Source : Confédération suisse (2013), Rapport de base : matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral, Berne.

Notes : * Des ONG suisses ont produit plusieurs rapports à ce sujet, en particulier « Commodities – Switzerland's most dangerous business » (2012) de la Déclaration de Berne, et le rapport de Pain pour le prochain/Action de carême intitulé Glencore en République démocratique du Congo : le profit au détriment des droits humains et de l'environnement (2012). En 2012, le Conseil fédéral a reçu une pétition de la campagne Droit sans frontières qui réunit 50 ONG suisses, ayant recueilli 135 000 signatures, réclamant, en plus des initiatives volontaires, la mise en place de mesures contraignantes pour les entreprises multinationales.

Engagement dans les pays partenaires

Indicateur : Le cadre stratégique, les structures institutionnelles et les mécanismes en place facilitent une action cohérente

La Suisse a renforcé la stratégie suivie par tous les niveaux de l'administration, en particulier dans les contextes de fragilité et en Europe orientale et Asie centrale, et a ainsi mis en œuvre la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009. Le renforcement de la stratégie suivie dans les contextes de fragilité est une réalisation importante qui a permis au pays de faire entendre une voix unique et de développer les synergies entre ses différentes activités sur le terrain. Il convient toutefois de poursuivre cette activité, qui a un coût en termes de temps et d'efforts. La Suisse doit mettre à profit son expérience pour simplifier ses instruments et ses processus de manière à en réduire les coûts. Elle doit envisager à l'avenir d'étendre la stratégie suivie par l'ensemble de l'administration à d'autres pays partenaires prioritaires, en mettant à profit les progrès accomplis jusqu'à présent, et en rassemblant tous les départements fédéraux intervenant dans le développement sous l'égide du cadre stratégique global de la coopération internationale.

Mettre à profit les progrès accomplis avec les stratégies suivies à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les étendre à d'autres pays partenaires

Depuis le dernier examen par les pairs, la Suisse a renforcé la stratégie suivie par tous les niveaux de son administration. En plus d'approuver sa première stratégie globale unifiée de coopération internationale applicable à la totalité de l'APD gérée par la DDC et le SECO (chapitre 2), elle a mis en place, dans nombre de ses régions prioritaires présentant un contexte de fragilité, des stratégies et des cadres de notification conjoints auxquels participent divers acteurs fédéraux qui interviennent dans d'autres domaines que celui de la coopération pour le développement (diplomatie, migration). Elle a ce faisant mis en œuvre la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009 (annexe A). Des objectifs communs à l'ensemble de l'administration, soutenus par une analyse conjointe des risques et des scénarios et des cadres de notification ont été mis en place dans quatre des dix régions prioritaires présentant un contexte de fragilité. Dans la quasi-totalité des autres régions (ou pays) fragiles, les stratégies de la DDC reconnaissent le rôle des autres acteurs fédéraux, lesquels contribuent aux rapports annuels de la DDC sur les pays. La DDC et le SECO ont par ailleurs amélioré la simplification de leurs procédures d'établissement des programmes, de financement et de notification dans leurs pays prioritaires communs (chapitre 4). La Suisse pourrait à l'avenir envisager d'étendre son cadre stratégique de la coopération internationale à l'ensemble de l'administration, de manière à exploiter davantage les synergies entre ses différents domaines d'action.

Il serait par ailleurs indiqué que la Suisse trouve des moyens concrets de mettre en place une stratégie à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans d'autres pays partenaires dans lesquels des départements fédéraux autres que ceux des affaires étrangères et de l'économie (SECO) sont présents. Bien que n'intervenant peut-être pas directement dans la coopération pour le développement, ces

départements pourraient contribuer au développement par d'autres voies. Au Kirghizistan, par exemple, le personnel de l'ambassade affecté à la coopération pour le développement n'avait que peu de contact avec l'Office fédéral de l'environnement qui œuvrait à la mise en œuvre d'un projet environnemental dans le pays. L'amélioration de la coordination sur le terrain, qu'elle soit officielle ou plus informelle, pourrait renforcer l'efficacité des acteurs respectifs en permettant un meilleur partage de l'information et en donnant la possibilité de rechercher des synergies.

La coordination des stratégies suivies par l'ensemble de l'administration est assurée par divers mécanismes

La Suisse a recours à divers mécanismes pour coordonner ses politiques entre les différents départements de l'administration. Pour ce qui est de l'Afrique du Nord, qui représente l'exemple le plus abouti de stratégie interdépartementale, la Suisse a constitué un groupe de travail intergouvernemental officiel qui, depuis Berne, facilite la coordination entre l'ensemble des départements qui interviennent dans la région. Des bureaux de coopération conjoints au Caire et à Tunis accueillent également des représentants de divers départements fédéraux. Ils sont chargés de l'intégralité du cadre opérationnel.

La stratégie mise en œuvre par la Suisse en Afrique du Nord, bien qu'encore très récente, a déjà permis au pays de faire entendre sa voix dans la région et de développer les synergies entre ses différentes activités. Ce renforcement du niveau de coordination a entraîné des coûts en termes de temps et d'efforts. Alors que la Suisse s'efforce de consolider sa stratégie interdépartementale, elle doit mettre à profit l'expérience acquise dans ce domaine en accordant une importance particulière à la simplification de ses processus. Elle pourrait par ailleurs clarifier davantage les processus en vigueur au sein du système fédéral utilisés pour procéder aux arbitrages entre des priorités nationales antagonistes lors de la mise en œuvre d'une stratégie interdépartementale dans les pays partenaires.

Financement du développement

Indicateur : Le membre apporte des concours au financement du développement venant s'ajouter à l'APD

La Suisse utilise son aide publique au développement pour mobiliser des financements privés supplémentaires à l'intérieur et en direction des pays partenaires, et s'est dotée à cette fin d'instruments appropriés, tels que le Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents (SIFEM). Les financements privés au taux du marché consentis par la Suisse aux pays en développement sont beaucoup plus élevés que les apports publics. Alors que la Suisse s'emploie à renforcer ses partenariats avec le secteur privé, elle pourrait réfléchir aux moyens de mettre à profit ces derniers pour influencer davantage sur ces financements.

L'APD comme levier du financement privé

Depuis toujours, le SECO utilise l'aide au développement fournie par la Suisse comme levier du financement privé en direction des pays en développement, s'appuyant ainsi sur ses compétences économiques et sur la mission qui lui a été confiée de promouvoir un développement économique durable dans les pays partenaires. La quasi-totalité de ses domaines thématiques visent d'une manière ou d'une autre à mobiliser davantage les financements privés, que ce soit en œuvrant à la mise en place d'un environnement favorable aux entreprises, en favorisant les échanges et l'investissement, ou en renforçant les administrations fiscales nationales. Ainsi, pour aider les pays partenaires sur les questions de fiscalité, le SECO participe à diverses initiatives mondiales, régionales et bilatérales, telles que le Fonds fiduciaire spécialisé sur la politique et l'administration fiscales géré par le Fonds monétaire international (FMI) et le Forum sur l'administration fiscale africaine. Les travaux menés par le SECO dans ce domaine vont dans le bon sens. Il est également encourageant que la DDC, qui gère une proportion plus importante du budget de l'aide et cible les pays à faible revenu et les États fragiles, ait entrepris d'utiliser davantage l'APD comme levier de financement, notamment dans le cadre de partenariats public-privé pour le développement.

Compte tenu des spécificités internationales de l'économie suisse (son secteur bancaire et la présence sur le territoire nationale de grandes entreprises multinationales, par exemple) et de l'avantage comparatif reconnu du SECO dans les questions de politique économique, la Suisse est aujourd'hui bien placée pour piloter les efforts déployés à l'échelon international pour optimiser les financements privés à l'appui du développement durable, notamment en utilisant son APD pour stimuler l'investissement privé. La DDC et le SECO doivent privilégier la coopération sur cette question dans le but d'optimiser le financement du développement des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire : les deux organismes s'attachent déjà à utiliser leur APD comme levier, et mettre en commun leurs atouts respectifs devrait leur permettre de progresser dans cette direction.

La Suisse s'est dotée des instruments appropriés pour la mobilisation des financements privés

La Suisse dispose de plusieurs instruments pour la mobilisation des financements privés. Il s'agit notamment du Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents ; du SECO Start-up Fund (SSF), qui offre des prêts afin de mobiliser les investissements privés à l'appui de projets d'investissement de PME suisses dans des pays en développement et en transition ; et de l'initiative *Private Infrastructure Development Group* qui rassemble des donneurs en vue de promouvoir des investissements privés ou semi-privés dans des projets d'infrastructure dans des pays en développement.

S'il est difficile d'évaluer l'effet mobilisateur de ces instruments officiels, une évaluation indépendante du Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents (SIFEM) menée récemment a fait état de résultats positifs. 64 % des fonds versés par le SIFEM ont été investis dans des pays en développement considérés comme prioritaires par la Suisse (Confédération suisse, 2013b). L'évaluation a également révélé que pour chaque USD investi par le SIFEM, le secteur privé en investit 3.15 et le secteur public 4.74, alors que l'objectif visé par le SIFEM consistait en un capital privé deux fois supérieur à ses fonds investis. Les auteurs de l'évaluation ont formulé plusieurs recommandations pour améliorer les performances du SIFEM et la direction du SECO s'est engagée à mettre en œuvre plusieurs d'entre elles. Le SECO doit continuer à assurer le suivi de leur mise en œuvre.

Les financements privés en direction des pays en développement sont beaucoup plus élevés que la totalité des apports publics

Les montants nets des financements privés au taux du marché varient fortement depuis 2009, et ont atteint leur plus haut niveau en 2010, avec 20.7 milliards USD en termes nets, soit dix fois plus que la totalité des apports publics. En 2011, les apports privés sont tombés à 8.4 milliards USD, mais sont restés supérieurs aux apports publics. Compte tenu du nombre des entreprises qui investissent dans les pays en développement, la Suisse pourrait rechercher les possibilités de poursuivre son action en faveur des normes industrielles et des pratiques durables avec des entreprises menant leurs activités dans des secteurs autres que celui des matières premières.

Les dons privés sont en augmentation constante depuis 2007. Ils ont atteint 466 millions USD en 2011, soit 0.07 % du RNB de la Suisse, ce qui place le pays au cinquième rang des membres du CAD et témoigne de la vigueur du secteur des ONG en Suisse.

Notes

1. Selon la Constitution fédérale, les principaux intérêts que la politique étrangère doit préserver sont l'indépendance, la sécurité et la prospérité du pays (article 2 et article 54, paragraphe 2, www.admin.ch/ch/e/rs/101/)
2. La Suisse a signé la Déclaration ministérielle de 2008 de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement (www.oecd.org/pcd/ministerialdeclarationonpolicycoherencefordevelopment.htm).
3. En 1994, le Conseil fédéral a adopté les Lignes directrices Nord-Sud qui exposent la conception de l'approche suivie par la Suisse en matière de développement, et qui englobe « l'ensemble de [ses] relations politiques, économiques et sociales avec les pays du Sud » (Confédération Suisse, 1994).
4. Les domaines prioritaires définis dans le Message 2013-2016 sont : l'agriculture, la migration, l'environnement, la santé, le secteur financier, la sécurité, l'éducation, la recherche et la politique culturelle (Confédération suisse 2012).
5. Si la Suisse affiche un faible niveau d'émissions de gaz à effet de serre par habitant par rapport à de nombreux autres pays, ce niveau reste sensiblement constant depuis 1990. La Suisse ne s'achemine pas vers une réduction moyenne de 8 % de ses émissions de gaz entre 2008 et 2012, conformément à l'objectif qu'elle a souscrit à Kyoto. D'après des estimations récentes du gouvernement, les émissions moyennes au cours de la période 2008-2011 n'étaient inférieures que de 0.2 % à celles de 1990 (OCDE, 2013b).
6. La Suisse représente 27 % des activités extraterritoriales de banque privée, ce qui en fait le leader mondial du secteur (OCDE, 2011a).
7. La Suisse défend ainsi ardemment les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.
8. La DDC et le SECO prennent notamment une part active aux travaux du Comité interdépartemental pour le développement durable, qui est chargé d'aider la Suisse à promouvoir le développement durable par le biais de ses politiques intérieures et extérieures (et notamment de la coopération), du Comité du Groupe de travail interdépartemental sur la migration, et du groupe interdépartemental informel sur les questions de coopération fiscale.
9. Nombre de ces notes de position ont été rédigées avec l'aide de la société civile et d'instituts de recherche. La DDC a ainsi demandé au Centre européen de gestion des politiques de développement de mener une étude destinée à aider la Suisse à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement dans les domaines des matières premières, des migrations et de la politique fiscale (ECDPM, 2012).

Bibliographie

Sources fédérales

DFAE (Département fédéral des affaires étrangères) (2012a), Corporate Domain Global Co-operation Annual Programme 2013 (usage interne uniquement), DFAE, Berne.

DFAE (2012b), *Stratégie de politique étrangère 2012-2015*, DFAE, Berne.

DFAE (2012c), Analysis and Policy Division Annual Report 2012 With Planning Part 2013 (usage interne uniquement), DDC, Berne.

DDC (Direction du développement et de la coopération) (2012), *Corporate Domain Global Cooperation Annual Programme 2013* (usage interne uniquement), DDC, Berne.

DDC/SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2013), OECD DAC Peer Review of Switzerland, 2013: Memorandum, DDC/SECO, Berne.

SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (pas de date), Tax for Development: Switzerland's programme in tax policy and revenue administration, SECO, Berne (brochure).

Confédération suisse (1994), Lignes directrices Nord-Sud, Rapport du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90, Berne, 7 mars 1994, Conseil fédéral, Berne.

Confédération suisse (2012a), *Message concernant la coopération internationale 2013-2016* (disponible en français, allemand et italien), Confédération suisse, Berne, www.deza.admin.ch/en/Home/News/Close_up?itemID=208683.

Confédération suisse (2012b), *Message concernant la coopération internationale 2013-2016 : L'essentiel en bref*, Confédération suisse, Berne, www.deza.admin.ch/en/Home/News/Close_up?itemID=208683.

Confédération suisse (2013a), *Rapport de base : matières premières. Rapport de la plateforme interdépartementale matières premières à l'attention du Conseil fédéral*, Berne, <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30132.pdf>.

Confédération suisse (2013b), *Independent Evaluation: Development Effects of SIFEM's Investment Interventions*, Division coopération et développement économiques, Unité qualité et ressources, Berne.

Autres sources

CDG (Centre for Global Development) (2012), Switzerland, Commitment to Development Index 2012, CGD, Washington, D.C.

ECDPM (Centre européen de gestion des politiques de développement) (2012) Putting Policy Coherence for Development into Perspective: supporting Switzerland's promotion of PCD in commodities, migration, and tax policy, ECDPM, Maastricht, Pays-Bas, www.ecdpm.org/.

IEFD (Institutions européennes de financement du développement) (2012), Annual Report 2012, EDFI, Bruxelles.

OCDE (2006), Les approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les États fragiles, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD : un document de référence du CAD, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2008), Déclaration ministérielle de l'OCDE sur la cohérence des politiques au service du développement, OCDE, Paris.

OCDE (2009), Suisse : Examen par les pairs du CAD, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/peer-reviews/44021195.pdf

OCDE, (2011), Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales, Rapport d'examen par les pairs : Suisse 2011, Phase 1, Éditions de l'OCDE, Paris.

OECD (2012), *Policy Framework For Policy Coherence For Development, Working Paper no 1*, Office of the Secretary-General Unit for Policy Coherence for Development, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/pcd/50461952.pdf.

OCDE (2013a), Politiques agricoles : suivi et évaluation 2013 : Pays de l'OCDE et économies émergentes, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2013b), Projet d'étude économique 2013, Éditions OCDE, Paris.

SIFEM (Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents) (2013), *SIFEM Board Response on the Independent Evaluation of SIFEM's Development Interventions* (by Dalberg Global Investment Advisors), SIFEM, Berne.

Chapitre 2 : Vision et politique de la Suisse en matière de coopération au développement

Politiques, stratégies et engagements

Indicateur : Le programme s'organise autour d'une vision claire et des stratégies solides

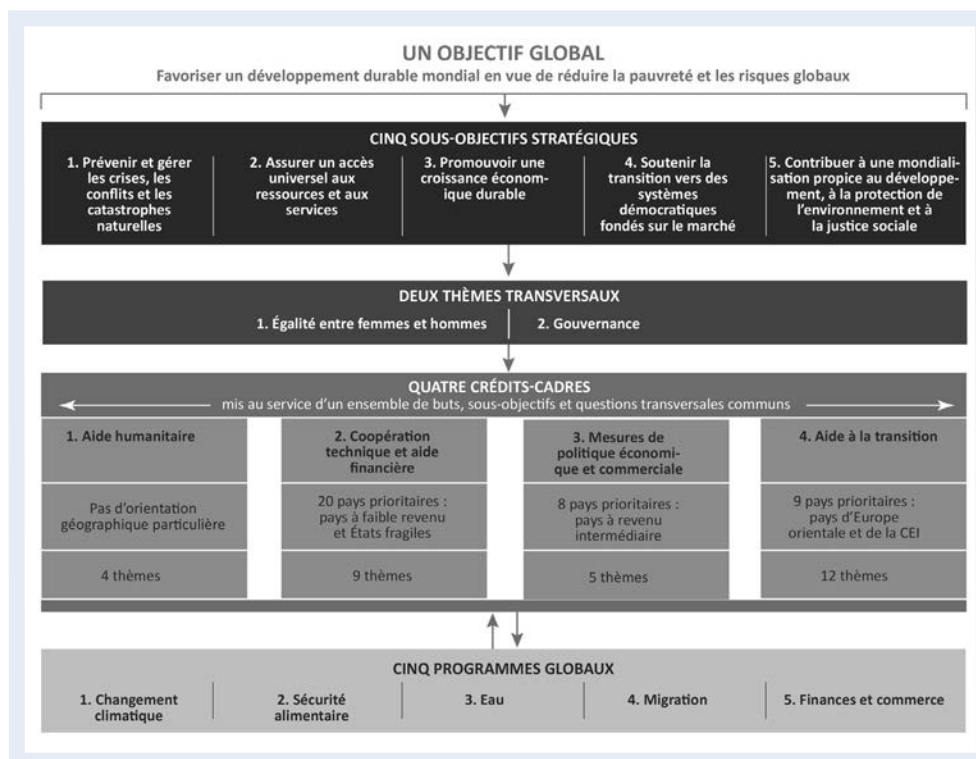
C'est en 2012 que la Suisse a défini pour la première fois, dans le Message 2013-2016, une stratégie globale unique pour l'ensemble de ses activités de coopération au développement, dont la gestion et la mise en œuvre sont assurées par la DDC et le SECO. Il y a lieu de saluer ce progrès vers une approche unifiée de la coopération helvétique, qui répond à la recommandation formulée par le CAD lors des précédents examens par les pairs. Cette stratégie est largement prise en main par l'administration et souligne la volonté de la Suisse de faire reculer la pauvreté, conformément aux engagements qu'elle a pris au niveau international en faveur du développement. Cependant, le Message est ambitieux dans sa portée puisqu'il retient une multiplicité d'objectifs, de thèmes et de pays prioritaires. La Suisse pourrait cibler davantage sa stratégie, surtout si elle veut atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé de concentrer son aide sur un nombre plus restreint de thèmes et de pays afin d'en accroître l'efficacité.

La nouvelle stratégie unifiée pour l'APD est largement adoptée

Dans le Message 2013-2016, la Suisse énonce pour la première fois un objectif unique (unifié) pour guider l'ensemble de ses activités d'APD qui sont gérées et exécutées par la DDC et le SECO : « Favoriser un développement durable mondial en vue de réduire la pauvreté et les risques globaux » (Confédération suisse, 2012a). Cette stratégie comporte aussi un cadre commun constitué d'un ensemble de sous-objectifs, de résultats de haut niveau et de thèmes transversaux, dont les quatre piliers (crédits-cadres) de l'APD, qui ont été approuvés, doivent maintenant servir à assurer la concrétisation de la stratégie (graphique 2.1)¹. De ce point de vue, elle est conforme à la recommandation formulée par le CAD lors de l'examen par les pairs de 2005, ainsi qu'au souhait du parlement qui a appelé à l'adoption d'une approche stratégique plus unifiée afin de renforcer la cohérence de l'aide helvétique et d'en accroître l'impact, la visibilité et la transparence².

Le Message 2013-2016 a été approuvé à l'unanimité par le Parlement après deux années de consultations approfondies. L'adoption par le Parlement de l'objectif consistant à consacrer à l'aide publique au développement (APD) 0.5 % du revenu national brut à l'horizon 2015 a été déterminante pour le soutien dont bénéficie le Message 2013-2016.

Graphique 2.1. La nouvelle stratégie de coopération internationale de la Suisse pour 2013-2016 (Message 2013-2016)



Source: SDC/SECO, 2013

La stratégie est conforme aux engagements que la Suisse a pris au niveau international, mais elle gagnerait à être plus ciblée

Le Message 2013-2016 s'inscrit dans le droit fil des engagements que la Suisse a pris au niveau international en faveur de la réduction de la pauvreté, des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et de l'efficacité de l'aide. Il affirme à nouveau que l'aide suisse est régie par les principes de la solidarité avec les pauvres et de l'intérêt bien compris. Par comparaison avec ses précédentes stratégies en faveur du développement, la Suisse met davantage l'accent sur la gestion des risques mondiaux, l'engagement dans les États fragiles, la coopération avec le secteur privé et la société civile, et la gestion axée sur les résultats en matière de développement (Confédération suisse, 2008a, 2008b).

Le Message 2013-2016 confère à la coopération suisse une mission ambitieuse qui recouvre un grand nombre d'objectifs, de thèmes et de pays prioritaires. Le nombre de thèmes vers lesquels est orientée l'APD helvétique est toujours de quatorze (DDC et SECO), alors qu'il avait été recommandé de le réduire lors du dernier examen par les pairs. Cependant, le Message accorde de facto la priorité aux thèmes de ses programmes globaux — eau, sécurité alimentaire, changement climatique, migration, et finances et commerce — auxquels la DDC et le SECO affecteront une part plus importante de leurs budgets³.

Le nombre de pays et régions prioritaires de la Suisse a été ramené de 41 à 37, mais ce dernier chiffre est encore élevé (graphique 2.2) par comparaison avec d'autres donateurs d'importance analogue. Cette situation tient notamment du fait que la DDC et le SECO continuent d'avoir des pays prioritaires différents, hormis les neuf pays/régions prioritaires pour lesquels ils oeuvrent en commun au titre de l'aide helvétique à la transition. De plus, la nouvelle liste de priorités géographiques contient davantage de régions, et si la Suisse a élaboré des stratégies régionales axées sur les questions transfrontalières pour certaines d'entre elles, elle continue de mettre en place des programmes bilatéraux pour plusieurs pays de ces mêmes régions. Il est par conséquent difficile de déterminer dans quelle mesure la Suisse a réellement réduit le nombre de ses pays prioritaires. En fait, alors que la DDC a entrepris de mettre progressivement fin à ses activités en faveur de six pays (République démocratique populaire de Corée, Équateur, Inde, Madagascar, Pakistan et Pérou) depuis le dernier examen par les pairs⁴, le Message 2013-2016 a ajouté à son portefeuille une région (la Corne de l'Afrique, regroupant ainsi les activités d'aide humanitaire qui y sont menées) et six pays, dont la quasi-totalité sont de nouveaux pays vers lesquels la DDC va diriger ses efforts dans le cadre de son action en faveur de ses régions prioritaires⁵.

Graphique 2.2. Les 37 pays et régions prioritaires de la Suisse selon le Message 2013-2016



Source: SDC/SECO, 2013

Prise de décisions

Indicateur : La logique qui préside à la répartition des apports d'aide et autres ressources est précisée et fondée sur des données factuelles

Le Message 2013-2016 définit des critères et des objectifs de moyens pour guider les décisions d'affectation des ressources aux canaux multilatéraux et bilatéraux aux quels la Suisse a recours, à ses pays bénéficiaires, aux partenaires de la société civile et du secteur privé et aux différents secteurs. L'approche stratégique de la Suisse en matière de coopération multilatérale est inspirée des bonnes pratiques. Toutefois, celle-ci devrait veiller à ce que les motifs qui régissent l'affectation de son aide bilatérale concordent avec les objectifs de développement et d'efficacité énoncés dans le Message, notamment à concentrer le programme d'aide de plus en plus important dont elle est dotée de façon à en accroître l'efficacité. La Suisse est consciente de ce problème et doit s'attacher à mieux gérer la tension qui existe entre sa volonté de concentrer davantage son aide et les objectifs de sa politique étrangère qui entraînent sa fragmentation.

Des critères et des objectifs guident les décisions d'affectation des ressources

Le Message 2013-2016 énonce des principes et des objectifs financiers pour l'affectation de l'aide helvétique aux canaux multilatéraux et bilatéraux, aux pays bénéficiaires, aux partenaires de la société civile et du secteur privé et aux différents secteurs (Confédération suisse, 2012a). L'affectation de l'APD suisse est guidée par cinq critères qui sont semblables à ceux qu'utilisent d'autres membres du CAD : le niveau de pauvreté et de sécurité humaine, les intérêts politiques de la Suisse, le potentiel d'impact, l'avantage comparatif de la Suisse (compétences thématiques) et la disponibilité du pays partenaire ou de l'organisation pour le dialogue. Il n'existe pas d'orientations claires pour l'application de ces critères ou pour leur pondération.

Il est nécessaire d'adopter une approche plus cohérente de l'affectation des ressources de l'aide bilatérale afin d'assurer une plus grande concentration des efforts

La Suisse est consciente du fait qu'elle devrait affecter son aide bilatérale à un nombre optimal de pays partenaires et un nombre limité de secteurs (Confédération suisse, 2012a). Toutefois, la conciliation de ces objectifs avec la volonté exprimée à travers sa politique étrangère d'oeuvrer auprès de différents pays et sur différents thèmes, constitue une gageure. Le Message 2013-2016 énonce certes un certain nombre d'objectifs de dépenses établis expressément de manière à renforcer encore la concentration des ressources de la Suisse, mais on ne voit pas bien jusqu'à quel point ils vont permettre d'y parvenir (chapitre 3). Il importe que la Suisse définisse une approche plus cohérente pour l'affectation de ses ressources bilatérales, qui lui donnera les moyens de mieux cibler son programme d'aide bilatérale et d'en accroître l'efficacité.

L'approche stratégique de la coopération multilatérale est inspirée des bonnes pratiques

À la différence de la démarche qu'elle suit pour l'affectation de son APD bilatérale, l'approche qu'applique la Suisse pour l'affectation de son aide aux organisations multilatérales est claire et revêt un caractère stratégique, de sorte qu'elle vise à garantir que l'aide sera investie auprès d'organisations garantissant le maximum de valeur ajoutée. Les contributions apportées au budget de base des organismes multilatéraux sont gérées conjointement par la DDC et le SECO. Le Message 2013-2016 recense un ensemble de 13 organisations prioritaires auxquelles allouer la majeure partie de ses ressources (chapitre 3)⁶. La sélection de ces organisations repose sur un ensemble de critères bien précis : des considérations touchant à la politique étrangère et à la politique économique de la Suisse ; l'importance que revêtent les activités de développement de l'organisation pour certaines des priorités thématiques de la Suisse⁷ ; les résultats obtenus par l'organisation⁸ ; la possibilité pour la Suisse de jouer un rôle actif dans les organes directeurs de celle-ci. Ce dernier point est très important car la Suisse définit ses propres objectifs stratégiques pour chaque organisation et est très soucieuse d'être considérée non seulement comme un actionnaire, mais aussi comme une partie prenante qui contribue activement à l'orientation de l'action de ces organisations.

La stratégie multilatérale de la Suisse souligne aussi qu'il est important de tirer parti des possibilités de synergie entre financement bilatéral et financement multilatéral. Les plans à moyen terme de la DDC et les cadres de suivi qu'elle a définis pour ses divisions régionales en tiennent compte et recommandent aux bureaux locaux d'établir des liens entre le financement du budget de base et le financement multi-bilatéral. En ce qui concerne le développement des infrastructures urbaines, le SECO suit une double approche consistant à travailler à la fois dans le cadre de projets bilatéraux qu'il met en place dans des pays tels que l'Ukraine, et avec des partenaires multilatéraux comme la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement. Les programmes globaux jouent un grand rôle à cet égard. Par exemple, les agents chargés du programme global relatif à la sécurité alimentaire assurent la gestion des contributions helvétiques au Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), à l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et au Fonds international pour le développement agricole (FIDA), et représentent la Suisse dans les organes directeurs de ces organisations (DDC, 2013a).

Thèmes prioritaires de la politique

Indicateur : La priorité est donnée à la lutte contre la pauvreté, en particulier dans les pays les moins avancés (PMA) et les États fragiles

La réduction de la pauvreté constitue un objectif primordial clairement affirmé de la coopération helvétique pour le développement, ce qui reflète l'application de la recommandation formulée par le CAD lors de l'examen par les pairs de 2009. La Suisse donne la priorité à la lutte contre la pauvreté surtout dans les pays les moins avancés et les États fragiles. Elle a fait des efforts appréciables pour assurer une articulation réciproque entre ses programmes humanitaires et ses programmes de développement, et a aussi établi des liens avec les efforts en faveur de l'adaptation au changement climatique. Conformément à la recommandation issue de l'examen par les pairs de 2009, les questions transversales sont mieux intégrées dans les programmes. La Suisse aurait toutefois intérêt à renforcer et harmoniser l'approche qu'elle suit à l'égard de ces questions.

La réduction de la pauvreté, surtout dans les PMA et les États fragiles est la priorité

Le Message 2013-2016 fait de la réduction de la pauvreté un objectif formel de l'ensemble des efforts de coopération de la Suisse, appliquant ainsi la recommandation formulée lors de l'examen par les pairs de 2009. En particulier la réduction de la pauvreté est désignée plus clairement que par le passé comme un objectif de l'aide helvétique à la transition et aux pays à revenu intermédiaire⁹.

Le Message 2013-2016 fait une place privilégiée aux pays les moins avancés (PMA) et aux États fragiles, qu'il définit comme des pays partenaires essentiels de la DDC au titre du crédit-cadre relatif à la coopération technique. Sur les vingt pays/régions prioritaires de la DDC, 15 pays sont considérés comme des PMA et 10 comme des États fragiles (certains PMA étant aussi des États fragiles). De plus, le Message fixe pour la DDC un engagement budgétaire indicatif qui se traduit par une augmentation de ses apports de ressources aux PMA, et prévoit ainsi de consacrer à l'Afrique 45 % des fonds relevant du crédit-cadre sur la coopération technique, contre 35 %-40 % pour la période antérieure (2009-2012).

S'agissant de son approche de la lutte contre la pauvreté, la Suisse reconnaît que cette dernière revêt un caractère multidimensionnel, conformément aux Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté (OCDE, 2011), et la DDC a expressément défini des principes pour guider l'action dans ce domaine à l'intention du personnel chargé de ses programmes (DDC, 2004). Ce n'est pas le cas du SECO qui pourrait pourtant gagner à en faire autant afin d'aider les responsables de ses programmes à favoriser la concrétisation de cet objectif.

Les programmes humanitaires sont bien articulés avec les programmes de développement, et des liens ont été établis avec les efforts en faveur de l'adaptation au changement climatique

La Suisse a fait des efforts non négligeables pour assurer une articulation réciproque entre ses programmes humanitaires et ses programmes de développement. Par exemple, les programmes d'intervention mis en place en Haïti et au Myanmar à la suite des catastrophes qui ont frappé ces pays ont été financés dans un premier temps par le budget humanitaire, puis le relais est passé aux collègues chargés du développement lorsque le processus de relèvement est entré dans une autre phase. Au Mali, où la situation s'est récemment détériorée, des fonds destinés au développement ont été redéployés pour être confiés à la gestion de l'équipe responsable des activités humanitaires. Par ailleurs, afin de mieux tenir compte des liens intrinsèques qui existent entre le climat et le risque de catastrophe, d'importantes dispositions ont été prises pour relier l'action en faveur de l'adaptation au changement climatique à la programmation en matière humanitaire. La Suisse pourrait aller encore plus loin dans ce sens en établissant cette articulation avec tous les programmes mis en œuvre dans les pays partenaires, afin d'assurer l'utilisation des outils qui conviennent le mieux pour faire face aux risques majeurs dans chaque situation (voir également la chapitre 7).

De bonnes politiques pour soutenir l'engagement dans les États fragiles

Le Message 2013-2016 charge la DDC de renforcer sensiblement le soutien qu'elle apporte dans les situations de fragilité. L'évaluation réalisée en 2012 (DDC, 2012) a montré que celle-ci possédait des atouts pour travailler dans ces situations, mais qu'elle devait faire preuve d'une plus grande souplesse et compléter ses efforts techniques par un positionnement d'ordre politique. La DDC pourrait agir dans ce sens en concentrant son action sur les dix États fragiles déjà classés comme pays prioritaires (en étoffant les programmes les concernant et en exerçant davantage d'influence) au lieu de l'étendre à d'autres situations de fragilité.

La Suisse a intérêt à renforcer son approche de l'égalité entre femmes et hommes et à assurer l'harmonisation des efforts de la DDC et du SECO dans ce domaine

L'examen par les pairs effectué par le CAD-OCDE comporte une analyse des progrès réalisés par la Suisse dans l'intégration des questions transversales que sont l'égalité entre femmes et hommes et l'environnement dans sa programmation. Au titre du Message 2013-2016, la Suisse a adopté les mêmes thèmes transversaux pour la DDC et le SECO : la gouvernance et l'égalité des sexes. Si elle a décidé de ne pas inscrire l'environnement parmi les questions transversales dans le Message 2013-2016, c'est parce que l'action dans ce domaine constitue désormais une composante à part entière de son approche globale du développement, dont la finalité est de favoriser l'instauration d'un développement durable à l'échelle mondiale. Autrement dit, l'environnement est de facto une question à prendre systématiquement en compte dans l'ensemble de ses projets et programmes.

Intégration de l'objectif de l'égalité entre femmes et hommes

La DDC a nettement progressé dans l'intégration de l'objectif de l'égalité entre femmes et hommes dans sa programmation depuis le dernier examen par les pairs. Elle s'était certes déjà dotée d'orientations bien conçues sur le sujet (DDC, 2003a, 2003b, 2008), mais la création d'un réseau interne sur l'égalité des sexes et la mise en place de correspondants pour l'égalité femmes-hommes sur le

terrain, ainsi que l'instauration, en 2009, d'un rapport annuel de suivi des efforts d'intégration de la problématique hommes-femmes (DDC, 2009), ont eu un impact positif sur son approche en la matière, qu'ils ont renforcée. Le rapport de suivi 2012 sur l'intégration de la problématique hommes-femmes (DDC, 2012c) montre que, dans l'ensemble, la sensibilité à la question de l'égalité des sexes s'est accrue au sein de la DDC depuis 2009¹⁰. Toutefois, si les correspondants sur le terrain contribuent activement à faire en sorte que la programmation tienne compte de la problématique hommes-femmes, ils ne bénéficient à cet égard que d'un soutien limité de la part des services centraux, où une seule personne travaille sur ce sujet (en y consacrant 80 % de son temps) (OCDE, 2013). Pour assurer effectivement la prise en compte systématique de l'objectif de l'égalité entre femmes et hommes, il faut des ressources, en particulier des conseillers spécialisés dans les services centraux, dont les compétences et les avis puissent être sollicités par les agents présents sur le terrain et ceux qui sont responsables de la programmation. La DDC devrait étoffer les ressources dont elle dispose dans ce domaine au niveau des services centraux, afin que les efforts d'intégration soient plus efficaces à l'échelon des programmes.

Quant au SECO, l'égalité entre femmes et hommes constitue pour lui un thème transversal nouveau selon le Message 2013-2016, mais il ne dispose pas pour l'heure d'orientations pratiques spécifiques pour l'intégrer concrètement en tant que tel dans l'ensemble de ses activités de programmation. Il ressort des observations recueillies lors de la mission effectuée au Kirghizistan que le SECO pourrait tirer grand profit de telles orientations, notamment parce qu'elles l'aideraient à mieux en prendre en compte cet objectif dans ses travaux sur les problèmes macroéconomiques et le secteur privé (annexe C). Afin de se rapprocher dans la démarche qu'ils suivent, le SECO et la DDC devraient travailler ensemble à l'élaboration d'orientations communes sur le sujet, et les deux organismes devraient étudier la possibilité d'utiliser un ensemble d'indicateurs et un modèle de rapport communs pour le suivi de leurs progrès respectifs dans ce domaine.

Environnement

Si l'environnement ne constitue pas une question transversale pour les activités de la Suisse en matière de coopération pour le développement, la DDC et le SECO disposent néanmoins d'orientations et de politiques pour assurer la prise en compte des préoccupations y afférentes dans la programmation (DDC, 2011 ; SECO, 2010). De plus, le Message 2013-2016 souligne la nécessité de continuer à suivre les efforts d'intégration de la question de l'environnement (Confédération suisse, 2012a). La DDC a mis un guide pratique à la disposition de ses agents et des partenaires de ses projets pour l'examen des stratégies, programmes et projets de coopération en cours ou à l'étude en vue de déterminer s'ils sont exposés à des risques en raison du changement climatique ou de phénomènes naturels, et s'ils sont susceptibles d'avoir un impact sur les facteurs favorisant l'évolution du climat et les catastrophes naturelles (DDC, 2011). Cette démarche est conforme aux orientations de l'OCDE. L'environnement et le changement

climatique constituent maintenant l'une des cinq priorités thématiques du SECO, et tous les investissements de ce dernier, hormis ceux qui sont déjà soumis à des tests normalisés rigoureux (comme dans le cas des banques multilatérales de développement, des institutions des Nations Unies et du SIFEM), doivent être analysés au regard de critères environnementaux et, lorsque des risques sont décelés, faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement complète. Le SECO veille en outre à ce que les projets qu'il réalise en Europe orientale soient conformes aux lignes directrices de l'UE sur l'environnement. Toutefois, s'agissant du Burkina Faso, la façon dont les programmes qui n'avaient pas l'environnement pour objectif principal prenaient néanmoins celui-ci en compte, n'était pas assez claire, ce qui a montré, comme l'explique le Message, que la DDC et le SECO devaient continuer à observer en permanence comment était assurée l'intégration de la question de l'environnement.

Notes

1. La mise en œuvre de la coopération suisse pour le développement repose sur quatre piliers (crédits-cadres) gérés par la DDC et le SECO et recouvrant des priorités thématiques et des pays partenaires distincts, qui concernent respectivement l'aide humanitaire (géré par la DDC), la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (géré par la DDC), les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (géré par le SECO), et l'aide à la transition dans les États d'Europe de l'Est et de la Communauté des États indépendants (géré conjointement par la DDC et le SECO).
2. Suite à un rapport publié par sa Commission de gestion en décembre 2006, le Parlement a chargé le Conseil fédéral, entre autres, de définir une stratégie unifiée pour la coopération helvétique au développement (OCDE, 2009).
3. Le Message 2013-2016 préconise l'affectation aux programmes globaux de 50 % des ressources relevant des crédits-cadres relatifs à la coopération technique et à l'aide à la transition. Ces deux crédits-cadres réunis représentent environ 50 % de l'APD suisse.
4. La DDC prévoit aussi de mettre progressivement fin à sa programmation en faveur de l'Afrique du Sud et du Vietnam en 2014 et 2016 respectivement. L'une et l'autre demeurent toutefois des pays prioritaires du SECO.
5. Selon le Message 2013-2016, les nouveaux pays/régions prioritaires de la DDC sont les suivants : la Tunisie et l'Égypte (pays supplémentaires de la région de l'Afrique du Nord) ; le Zimbabwe (nouveau pays de la région de l'Afrique australe) ; le Cambodge et le Myanmar (nouveaux pays de la région du Mékong) ; la région de la Corne de l'Afrique (Somalie, Érythrée, Éthiopie, Djibouti, Soudan du Sud et Yémen) ; et Haïti, seul pays non couvert dans le cadre d'une région.
6. Ces organisations prioritaires sont les suivantes : le Fonds africain de développement (FAfD), le Fonds asiatique de développement (FAsD), le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (GFTAM), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Association internationale de développement (IDA), le Fonds international pour le développement agricole (FIDA), l'ONUSIDA, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ONU Femmes et l'Organisation mondiale de la santé (OMS).
7. Les thèmes prioritaires pour l'affectation de l'APD multilatérale de la Suisse sont le changement climatique, le commerce et les finances, la gestion des ressources naturelles, l'eau, la sécurité alimentaire, la santé, les interventions après les conflits et la prise en compte de la problématique hommes-femmes.
8. Les résultats sont évalués à l'aide des propres rapports de l'organisation sur ces résultats, des évaluations internationales effectuées dans le cadre du Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN), ainsi que d'analyses réalisées par la Suisse.
9. Les stratégies concernant les crédits-cadres relatifs à l'aide à la transition et aux mesures de politique économique et commerciale font maintenant clairement état de la nécessité de lutter contre la pauvreté et donnent des indications sur la façon dont les programmes afférents à ces domaines en feront leur priorité.
10. Le rapport 2012 sur l'intégration de la problématique hommes-femmes fait état d'un nombre croissant de rapports annuels par pays qui contiennent une analyse des disparités entre les sexes, ainsi que d'une augmentation régulière du nombre de propositions de crédit citant l'égalité entre femmes et hommes parmi leurs objectifs ou assorties de données de référence importantes sur cette question.

Bibliographie

Sources fédérales

Confédération suisse (2008a) Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 14 mars 2008, Conseil fédéral suisse, Berne.

Confédération suisse (2008b) Message concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement du 7 mars 2008, Conseil fédéral suisse, Berne.

Confédération suisse (2012a), Message concernant la coopération internationale 2013-2016 (existe aussi en allemand et en italien), Confédération suisse, Berne, http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Actualites/Vue_detaillee?itemID=208683 http://www.deza.admin.ch/en/Home/News/Close_up?itemID=208683.

Confédération suisse (2012b), Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013 – 2016 : L'essentiel en bref, Confédération suisse, Berne, http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Actualites/Vue_detaillee?itemID=208683.

Confédération suisse (2012c), Rapport sur la politique économique extérieure 2012, Berne.

Confédération suisse (2012d), Fiche de Projet SECO –DDC : Organisations multilatérales - La Suisse et L'Association internationale de développement (Groupe de la Banque mondiale), DDC/SECO, Berne.

Confédération suisse (2013), Guideline Results-oriented Core Contributions Management (CCM), Berne.

DDC (Direction du développement et de la coopération) (2003a), Politique d'égalité entre les genres, DDC, Berne.

DDC (2003b), L'égalité hommes-femmes en pratique : un manuel pour la DDC et ses partenaires, DDC, Berne.

DDC (2004), Créer des perspectives pour une existence digne : principes de la DDC en matière de lutte contre la pauvreté, DDC, Berne.

DDC (2008), Gender Mainstreaming and Humanitarian Aid: Why and how should SDC integrate gender mainstreaming into humanitarian aid?, DDC, Berne.

DDC (2009), Evaluation of SDC's Performance in Mainstreaming Gender Equality, Evaluation 2009/1, DDC, Berne.

DDC (2011), CEDRIG Climate, Environment and Disaster Risk Reduction Check – Guidance on how to integrate Climate Change Mitigation/Adaption and Disaster Risk Reduction into Development Co-operation, DDC, Berne.

DDC (2012), Evaluation of the performance of SDC instruments in fragile and conflict affected contexts, Evaluation 2012/1, DFAE/DDC, Berne.

DDC (2012c), SDC Annual Progress Report on Gender Equality 2012, DDC, Berne.

DDC (2012d), Fiche de Projet DDC - Organisations multilatérales: La Suisse et le Programme des Nations Unies pour le développement, PNUD, DDC, Berne.

DDC (2013a), Fiche d'information : Programme global Sécurité alimentaire, DDC, Berne.

DDC (2013b), Cooperation Strategy: Horn of Africa 2013-2016, DDC, Berne.

DDC (2013c), Cooperation Strategy: Southern Africa 2013-2016, DDC, Berne.

DFAE (Département fédéral des Affaires étrangères) (2012), Stratégie de politique étrangère 2012-2015, DFAE, Berne.

SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2003), La gouvernance économique au coeur de l'action du SECO au titre de la coopération économique au développement, SECO, Berne.

SECO (2010) Policy Paper on the environmental aspects of economic development cooperation, SECO, Berne.

SECO (2011), Coopération et Développement économiques : le SECO fait le bilan 2006–2011, Berne.

Autres sources

OCDE (2001), Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté, OCDE, Paris. <http://www.oecd.org/fr/cad/reductiondelapauvrete/2672743.pdf>

OCDE (2008), Pour une gestion efficace de l'Aide : Douze leçons tirées des examens par les pairs réalisés par le CAD, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/40721085.pdf>.

OCDE (2009), Suisse : Comité d'aide au développement - Examen par les pairs, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/44021480.pdf>.

OCDE (2013), Gendernet Study: Donor approaches 2006-2013. Questionnaire, 22 mars 2013, OCDE, Paris.

Chapitre 3 : Répartition de l'aide publique au développement de la Suisse

Volume global de l'APD

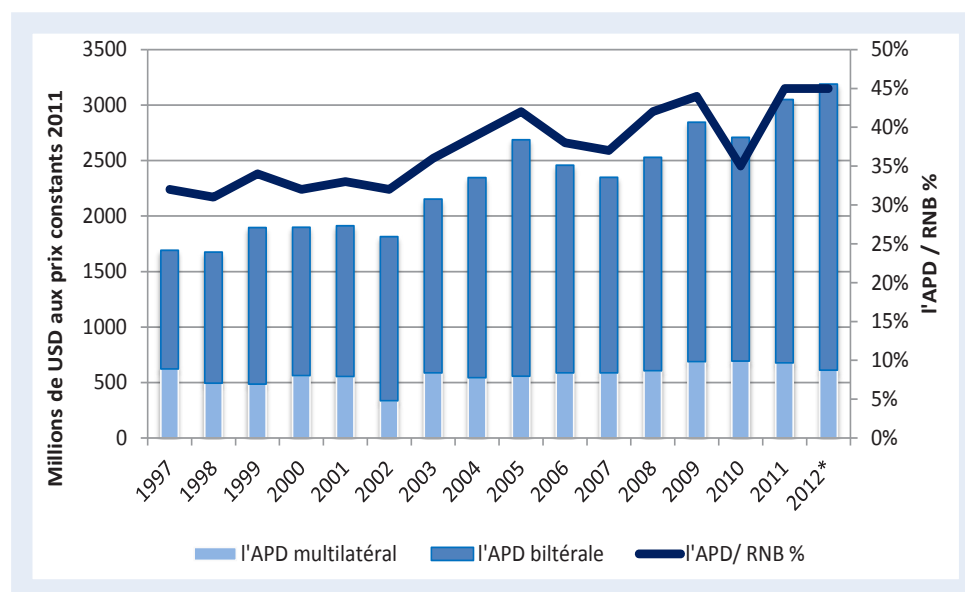
Indicateur : Le pays membre met tout en œuvre pour atteindre les objectifs d'APD fixés aux niveaux national et international

L'engagement récent souscrit par la Suisse en 2011, de porter à 0.5 % la part de son revenu national brut allouée à l'APD d'ici 2015 a été accueilli avec satisfaction. Tout porte à croire que le pays, qui s'est doté d'une ligne de crédit quadriennale approuvée par le parlement, définissant les augmentations budgétaires nécessaires à cette fin, est en passe de mener à bien cet objectif. La Suisse se conforme par ailleurs aux règles du CAD en matière de notification statistique. Elle a toutefois des progrès à accomplir pour respecter ses engagements internationaux relatifs à la fourniture de données anticipatives exhaustives et continues sur ses apports d'aide à ses pays partenaires.

Objectif : allouer 0.5 % du RNB à l'APD d'ici 2015

En 2011, la Suisse s'est engagée à allouer 0.5 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) d'ici 2015. Ce nouvel objectif d'accroître les ressources affectées au développement est une mesure fort appréciée et encourageante. Dès lors qu'elle l'aura atteint, la Suisse devra réfléchir aux moyens de s'attaquer à l'objectif international fixé par les Nations Unies, à savoir porter la part de l'APD à 0.7 % de son RNB.

Graphique 3.1 APD nette bilatérale, APD multilatérale et APD nette de la Suisse en pourcentage du RNB, 1997-2012



* d'après des données préliminaires du CAD

Source: OECD/DAC statistics

La Suisse est sur la bonne voie pour respecter ses engagements au titre de l'aide

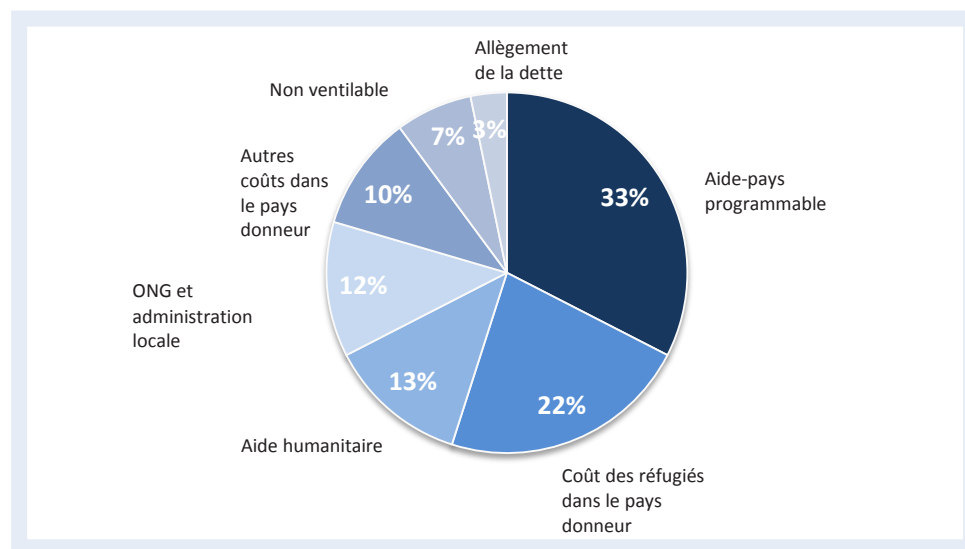
La Suisse est un donneur de taille moyenne ; l'aide au développement qu'elle a fournie en 2011, mesurée en termes de volume et en tant que proportion du revenu national brut, lui a permis de se classer au 11^e rang des 25 pays membres du CAD. Son aide au développement (nette) enregistre une hausse constante depuis 2010, de 8.5 % en moyenne chaque année en termes réels (graphique 3.1). En 2012, son APD nette s'élevait à 3.02 milliards USD, soit 0.45 % de son RNB (graphique 3.1, d'après des données préliminaires).

La Suisse est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé pour 2015. En 2012, le parlement a approuvé, dans le cadre du Message 2013-2016, un crédit-cadre quadriennal (2013-2016) pour l'APD, qui prévoit des augmentations annuelles de l'aide de 9.2 %. Si la majorité des partis politiques s'entendent sur la nécessité d'accroître l'APD, cette hausse s'accompagnera probablement d'une surveillance accrue du parlement et du public.

Depuis le dernier examen par les pairs, on distingue quatre tendances majeures dans l'affectation de l'aide au développement, en hausse, fournie par la Suisse :

1. La part de l'aide bilatérale dans l'APD totale est passée de 75 % en 2007 à 81 % en 2012 (d'après des données préliminaires du CAD pour 2012).
2. La proportion de l'aide-pays programmable a rétrogradé de 39 % en 2007 à 33 % en 2011 et est faible par rapport à la moyenne du CAD qui s'est établie à 55 % en 2011 (voir graphique 3.2). L'aide-pays programmable (APP) est un indicateur de la contribution apportée par un donneur aux programmes à l'appui du développement « proprement dit ». La diminution de la proportion d'APP allouée par la Suisse peut s'expliquer par les niveaux élevés de dépenses d'APD affectées aux réfugiés en Suisse. La part de l'APD bilatérale de la Suisse consacrée aux réfugiés est passée de 12 % en 2007 à 22 % en 2011. La moyenne du CAD est de 3 %. La Suisse se conforme à la directive du CAD de comptabiliser le coût des réfugiés au titre de l'APD, et la hausse des dépenses dans ce domaine correspond à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile accueillis par le pays.
3. La Suisse reste un donneur important d'aide humanitaire. Celle-ci se maintient à environ 13 % de l'APD bilatérale depuis 2007, soit un pourcentage supérieur à la moyenne du CAD, qui s'élevait à 9 % pour 2010-2011.
4. La Suisse continue de fournir un niveau élevé d'aide au développement aux organisations non-gouvernementales (ONG) ou par leur intermédiaire. En 2011, 596 millions USD ont été versés aux ONG ou ont transité par leur intermédiaire, soit 25 % de l'APD bilatérale du pays (OCDE, 2013).

Graphique 3.2 Composition de l'APD bilatérale de la Suisse en 2011 (en pourcentage)



Source : statistiques OCDE/CAD.

Note : La catégorie intitulée « ONG et administration locale » se rapporte au financement par les administrations locales et à toutes les contributions au budget de base des ONG.

Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la notification des apports d'aide aux pays partenaires

Le budget quadriennal de l'aide de la Suisse permet au pays de fournir à ses partenaires des données sur ses prévisions de dépenses (chapitre 5). Ces données ne sont toutefois pas actualisées systématiquement selon un horizon mobile, et elles n'incluent pas la totalité de l'aide de la Suisse (OCDE, 2012 ; IITA, 2013). Ainsi au Kirghizistan, la Suisse ne communique pas régulièrement aux autorités partenaires ses prévisions de dépenses sur un horizon mobile. Afin de respecter d'ici 2015 son engagement au titre de la transparence souscrit à Accra et à Busan (HLF4, 2011), la Suisse devra accroître sa transparence sur le terrain.

Pour ce qui est de l'amélioration de la transparence de l'aide par voie électronique, la DDC et le SECO ont tous deux soumis des plans portant sur la fourniture de leurs données d'aide selon un standard commun et ouvert d'ici 2015, conformément à l'objectif fixé dans le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement (HLF4, 2011). La DDC a également rejoint l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) en 2009. Toutefois, la DDC comme le SECO réalisent qu'ils sont confrontés à des difficultés liées à la disponibilité des données et à des questions de confidentialité et de ponctualité. Celles-ci devront être réglées rapidement, afin que les deux institutions puissent respecter leur engagement.

La Suisse applique les recommandations du CAD sur l'aide, ainsi que les règles du Comité en matière de notification statistique.

Aide bilatérale

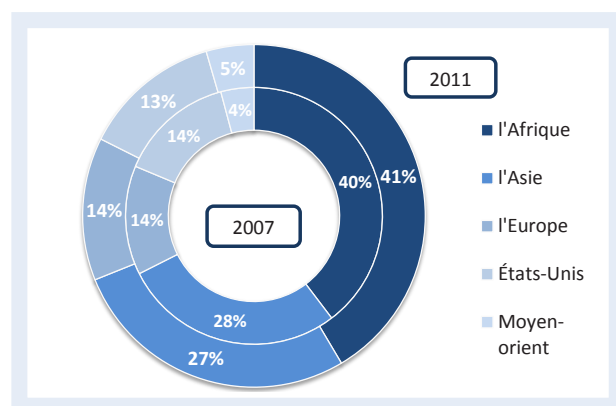
Indicateur : Les apports de l'aide sont répartis conformément à la déclaration d'intention et aux engagements internationaux

Si le volume global des apports d'aide versés par la Suisse aux pays les moins avancés (PMA) a augmenté depuis le dernier examen par les pairs, la part réelle de l'APD bilatérale affectée à ces pays a quant à elle enregistré une baisse minime. L'APD bilatérale de la Suisse reste fragmentée et éparpillée entre un grand nombre de pays et, au sein des pays, entre de nombreux secteurs. Si la Suisse se penche sur la nécessité de concentrer ses ressources sur un nombre de thèmes plus restreint dans ses pays prioritaires, les mesures prises en vue de renforcer la concentration géographique sont insuffisantes. Le pays a renforcé ses engagements en faveur de l'égalité hommes-femmes, de l'environnement, de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets depuis 2009, ce qui s'explique avant tout par une meilleure notification au regard des marqueurs concernés.

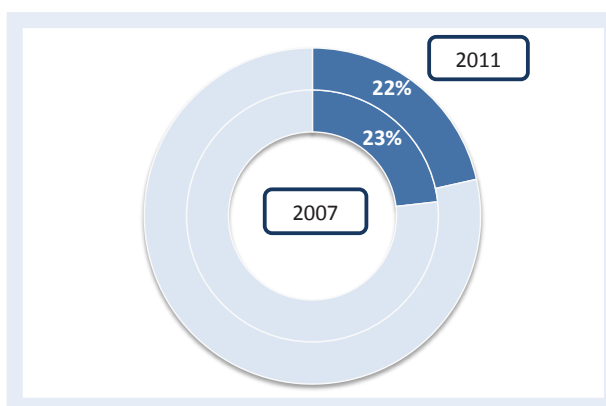
L'APD bilatérale affectée aux pays les moins avancés augmente en volume, mais stagne en proportion

La répartition régionale de l'APD bilatérale de la Suisse témoigne des priorités stratégiques nationales et ne s'est guère modifiée depuis le dernier examen par les pairs. L'Afrique reste le premier bénéficiaire de l'APD ventilable par région (41 %), suivie par l'Asie (27 %), l'Europe (14 %) et l'Amérique (13 %) (graphique 3.3a). Comparée à d'autres donateurs du CAD, la Suisse consacre une proportion élevée de son aide bilatérale ventilable à l'Europe (Europe orientale), en raison de l'importance qu'elle attache à l'aide aux pays en transition.

Graphique 3.3a Pourcentage de l'APD bilatérale de la Suisse ventilable par région en 2007 et 2011 (en millions USD constants de 2011*)



Graphique 3.3b Pourcentage de l'APD bilatérale de la Suisse allouée aux pays les moins avancés en 2007 et 2011 (versements nets)

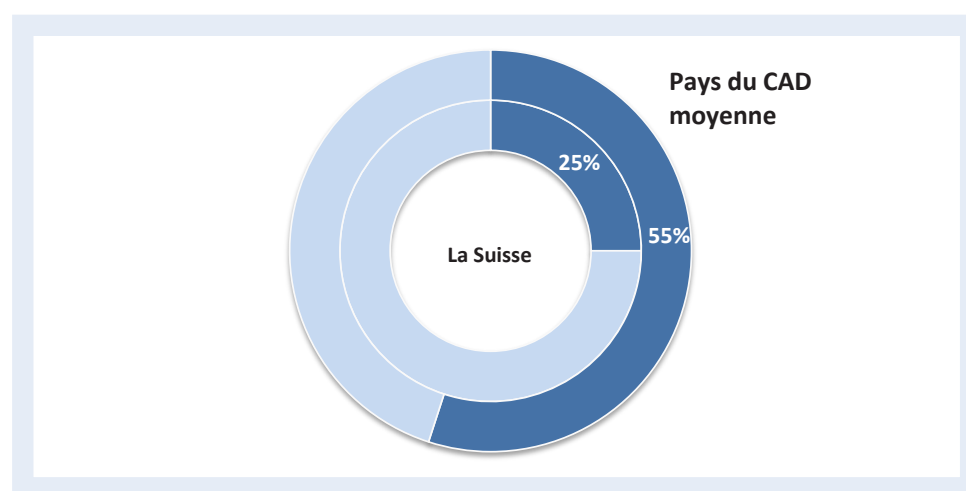


*L'Océanie n'est pas représentée dans le graphique car elle n'a pas bénéficié de l'APD bilatérale de la Suisse au cours des années prises en compte.

Source : statistiques OCDE/CAD

Depuis le dernier examen par les pairs, la Suisse a porté le montant de son aide aux pays les moins avancés (PMA) de 412 millions USD en 2007 à 517 millions USD en 2011 (USD constants de 2011). Toutefois, la part de l'APD bilatérale globale affectée à ces pays a reculé, depuis le dernier examen par les pairs, de 23.2 % en 2007 à 21.5 % en 2011 (graphique 3.3b). Le fait que le Message 2013-2016 fixe à la DDC l'objectif d'allouer 45 % de ses ressources à l'Afrique au titre de la coopération technique et de l'aide financière, un pourcentage en hausse par rapport au passé, est encourageant. La finalité de cet objectif est clairement d'accroître les dépenses en direction des pays les moins avancés. Avec un budget d'aide en pleine croissance, la Suisse doit veiller à ce que le volume, mais également la part de l'APD bilatérale allouée aux PMA augmente au cours des deux prochaines années.

Graphique 3.4 Pourcentage de l'APD allouée aux 20 premiers pays bénéficiaires, moyenne en 2010-2011 (versements bruts)



Source : statistiques OCDE/CAD

L'aide est toujours éparpillée entre un grand nombre de pays et de régions

La Suisse n'est pas parvenue à mettre en œuvre la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009 d'accroître la concentration géographique de son aide. De plus, les activités de coopération pour le développement menées par la Suisse sont moins concentrées qu'à l'époque du dernier examen par les pairs. En 2010-2011, seuls 25 % de l'aide bilatérale de la Suisse étaient alloués aux 20 premiers bénéficiaires de l'aide du pays, contre 31 % en moyenne en 2005-2009. Ces niveaux de concentration sont beaucoup plus bas que la moyenne du CAD qui s'élevait à 55 % en 2010-2011 (graphique 3.4). La Suisse s'efforce de réduire la fragmentation de son aide en fixant des objectifs financiers portant sur l'accroissement des dépenses allouées aux pays prioritaires. Les performances visées ne sont toutefois pas assez ambitieuses, en particulier dans le cas de la DDC : celle-ci a déjà atteint l'objectif de répartir en moyenne 20 millions CHF entre ses vingt pays/régions prioritaires. D'après des données de la Suisse, la DDC a alloué en

2012 22.59 millions CHF en moyenne aux pays prioritaires (DDC/SECO 2013a). Dans le cas du SECO, l'objectif financier d'allouer entre 15 millions CHF et 25 millions CHF devrait se traduire par une augmentation des apports à ses 8 pays prioritaires¹. Si cet accroissement est positif, il convient toutefois de noter que le SECO représente une proportion de l'APD bilatérale suisse bien inférieure à celle de la DDC.

La ventilation géographique actuelle de l'aide de la Suisse empêche le pays de concentrer davantage ses ressources, conformément à son objectif, de manière à réaliser des économies d'échelle plus importantes et à accroître l'efficacité de son aide. Avec un budget d'aide en pleine expansion, la Suisse doit envisager d'accroître de manière significative ses dépenses dans un nombre plus restreint de pays, sur la base d'une analyse lui permettant de définir dans quels pays l'impact de son aide sur le développement peut être le plus élevé. Elle doit également lancer des réflexions avec d'autres partenaires sur la division du travail. Elle peut à cette fin choisir de réduire davantage le nombre de ses pays prioritaires ou d'accroître son aide dans certains d'entre eux.

L'aide reste répartie entre un grand nombre de secteurs au sein de chaque pays, même si des mesures ont été prises pour y remédier

De manière générale, les priorités thématiques de la Suisse transparaissent dans la répartition sectorielle actuelle de son aide. Le soutien apporté par la Suisse au secteur des infrastructures et des services sociaux représentait la plus grosse part de l'APD bilatérale (28 %) en moyenne en 2010-2011. Dans ce secteur, une importance particulière est attachée à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement (8 %), une priorité pour la DDC et le SECO, en hausse par rapport à 2005-2009, et au gouvernement et à la société civile (12 %), un thème prioritaire pour la DDC uniquement. La Suisse a par ailleurs affecté, entre 2010 et 2011, 5 % de son APD bilatérale en moyenne aux services bancaires et financiers, un thème prioritaire du SECO. S'il s'agit là d'une faible proportion de l'APD bilatérale, elle représente environ un tiers du budget total du SECO.

L'aide à la santé et à l'éducation, deux domaines thématiques pourtant prioritaires de la DDC, n'a représenté que 6 % de l'APD bilatérale de la Suisse en moyenne entre 2010 et 2011 (3 % pour chaque secteur). D'après le Rapport annuel 2012 sur la coopération internationale de la Suisse, la DDC alloue autant de ressources à la santé qu'à l'éducation. Ainsi, 8 % des fonds alloués par la DDC à l'Afrique subsaharienne étaient axés sur l'éducation et 15 % sur la santé. En Amérique latine, 5 % de ses dotations étaient ciblés sur l'éducation, contre moins de 1 % sur la santé, alors qu'en Asie, la santé et l'éducation percevaient chacune 5 % de l'aide versée par la DDC (DDC/SECO, 2013b). Le niveau de dépenses ne donne pas à penser qu'il s'agit là d'un thème prioritaire, et conserver les compétences nécessaires pour soutenir un petit secteur peut s'avérer coûteux. La DDC doit se demander s'il ne serait pas plus efficace de soutenir ces secteurs par d'autres canaux que le canal bilatéral.

Pour ce qui est de l'échelon local, la Suisse n'a pas pleinement mis en œuvre la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009 de se concentrer sur un nombre plus restreint de priorités thématiques, en dépit des efforts visant à

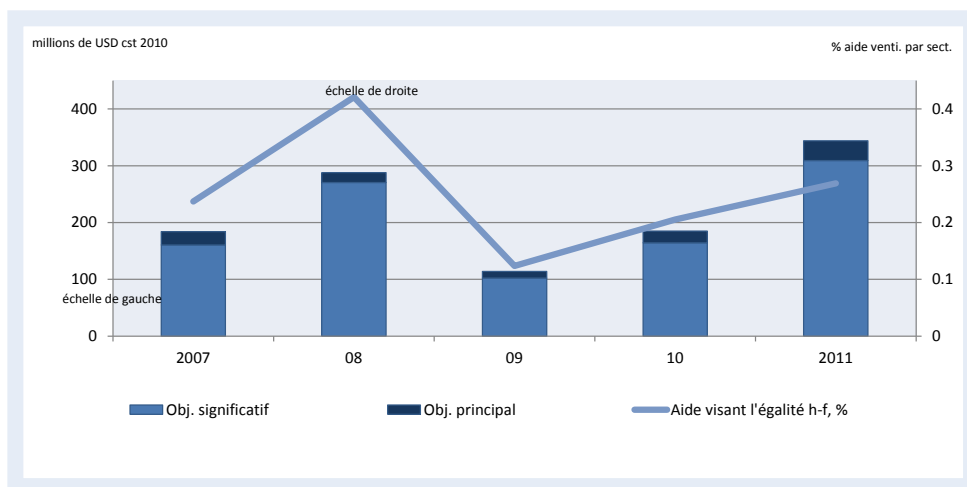
limiter ses interventions à trois ou quatre thèmes par pays/région. En 2011, d'après des données du CAD, la Suisse a apporté une aide-pays programmable (APP) à 70 pays. En moyenne, elle était engagée dans six secteurs par pays et n'était un donneur significatif (l'un des principaux donneurs qui, ensemble, fournissent 90 % de l'aide à un secteur) que dans deux de ces six secteurs.

Cette fragmentation thématique au niveau local se traduit par une hausse des coûts de transaction pour la Suisse et ses pays partenaires. Ainsi, le pays a apporté son soutien au secteur du gouvernement et de la société civile, dans lequel il dispose d'un avantage comparatif, dans 66 pays en 2011, mais n'était un donneur significatif que dans 22 d'entre eux.

Le fait que la Suisse ait fixé dans le Message 2013-2016 l'objectif pour la DDC de veiller à ce que 80 % de ses fonds au titre de l'aide financière soient répartis entre trois thèmes prioritaires au maximum est une évolution encourageante². L'examen de certaines nouvelles stratégies-pays de la DDC pour 2013-2016 tendrait à démontrer que la Suisse a décidé de s'engager à mettre en œuvre cet objectif à l'échelon local. Si le Message ne fixe au SECO aucun objectif financier relatif à ses dépenses thématiques au niveau de chaque pays, toutes ses nouvelles stratégies-pays sont axées sur trois domaines thématiques. La Suisse doit assurer un suivi régulier des progrès accomplis en direction de ses objectifs et les revoir le cas échéant.

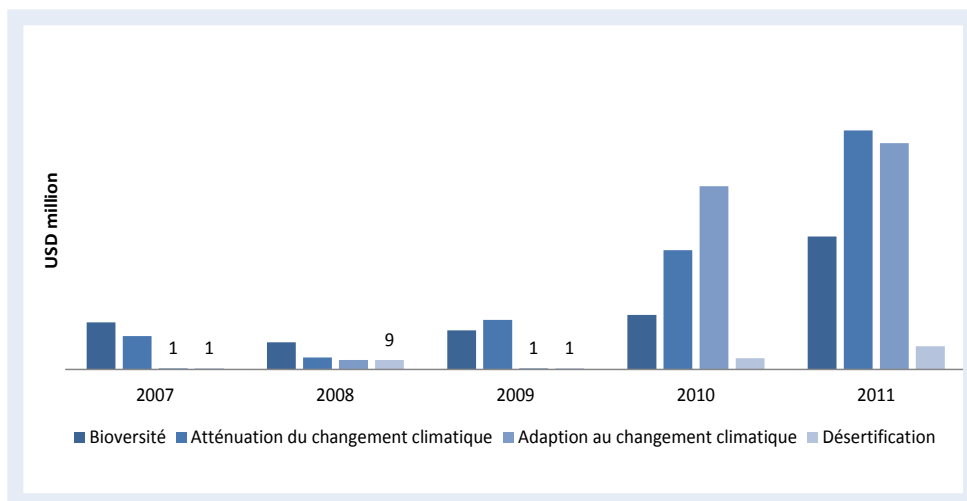
Les engagements d'APD pour les activités dont l'un des objectifs principaux ou significatifs est l'égalité hommes-femmes ou l'autonomisation des femmes ont augmenté depuis 2009 pour atteindre 408 millions USD en 2011 (graphique 3.5a). Les engagements d'aide à l'appui de l'environnement en tant qu'objectif principal ou significatif sont eux aussi en hausse depuis 2009, et les engagements d'APD de la Suisse à l'appui de l'adaptation au changement climatique et de l'atténuation de ses effets ont également été appréciés au cours de la même période (graphique 3.5b). Il convient de noter que ces hausses s'expliquent en partie par des améliorations au niveau de la notification statistique de la Suisse. En 2011 toutefois, le parlement a accepté de débloquer 640 millions CHF supplémentaires qui ont été utilisés notamment pour financer des projets bilatéraux dans le domaine du changement climatique et de l'accès à l'eau, et pour apporter un financement supplémentaire à l'initiative Fast Start Finance de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques pour 2010-2012.

Graphique 3.5a APD allouée à l'égalité hommes-femmes et à l'autonomisation des femmes, 2007-2011



Source : statistiques OCDE/CAD

Graphique 3.5b Engagements d'APD ciblés sur les objectifs des Conventions de Rio, 2007-2011



Source : statistiques OCDE/CAD

Aide multilatérale

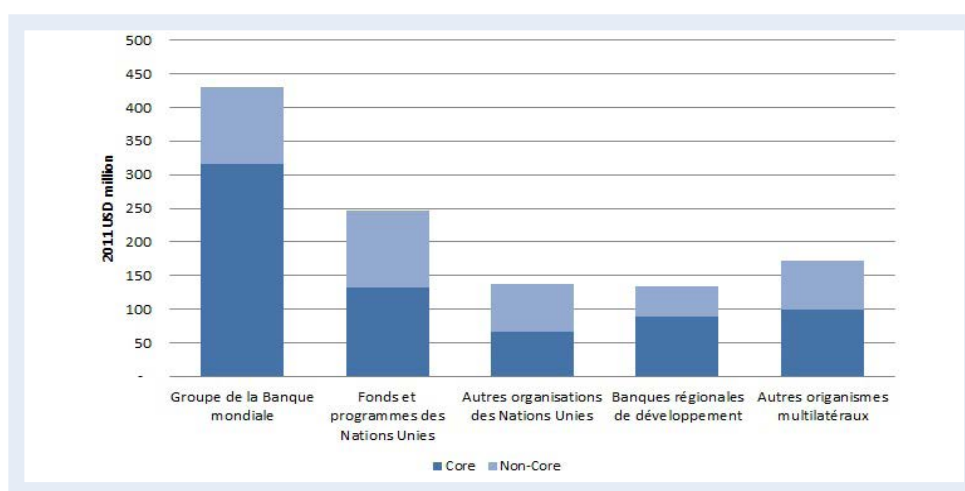
Indicateur : Le pays membre utilise l'aide multilatérale de manière efficace

La Suisse poursuit une approche stratégique et ciblée pour l'affectation de son APD multilatérale depuis le dernier examen par les pairs. En 2012, elle a fourni 75 % de ses fonds destinés à financer les activités de base à ses 13 organismes multilatéraux prioritaires. Elle contribue activement à rendre le système multilatéral plus efficace, et coopère avec les autres donateurs pour tenter de l'améliorer.

Les ressources multilatérales sont allouées de manière stratégique

La Suisse poursuit une approche stratégique et ciblée pour la répartition de son APD multilatérale depuis le dernier examen par les pairs. En 2011, elle a alloué 1.12 milliard USD d'APD par le canal multilatéral, soit l'équivalent de 37 % de son APD totale. Le financement de base a bénéficié de 702 millions USD, dont 75 % ont été alloués aux 13 organismes multilatéraux prioritaires (DDC/SECO, 2013a). La proportion la plus importante a été versée aux institutions financières internationales, dont la Banque mondiale est le premier bénéficiaire. La Suisse a entrepris des efforts pour garantir à l'ensemble de ces 13 organismes des engagements pluriannuels, ce qui constitue une évolution positive. Celle-ci permettrait au pays de gagner en prévisibilité et de se poser en exemple à suivre. La Suisse a régulièrement augmenté ses financements extrabudgétaires (multilatéraux) aux organismes multilatéraux, et les a fait passer de 221 millions USD en 2007 à 427 millions USD en 2011 (en millions USD constants de 2011). En 2011, les financements extrabudgétaires représentaient 38 % de l'aide totale acheminée par le biais des organismes multilatéraux.

Graphique 3.6 Financements de base et extrabudgétaires alloués aux organismes multilatéraux, 2011



Source : statistiques OCDE/CAD

Un acteur impliqué dans le renforcement du système multilatéral

La Suisse participe activement aux efforts visant à améliorer l'efficacité du système multilatéral. Le renforcement et l'accroissement de son efficacité sont des objectifs stratégiques clés de l'aide multilatérale du pays. Le Système de gestion des financements de base auquel la Suisse a recours pour gérer ses relations avec ses organismes prioritaires a pour objectif d'améliorer les performances de ces organismes au regard du développement et leurs systèmes de gestion et de notification, ainsi que l'efficacité avec laquelle la Suisse met en œuvre les objectifs qu'elle poursuit dans le cadre du dialogue stratégique avec ces organismes. Ces objectifs apparaissent clairement dans les stratégies mises en œuvre avec chacun de ces organismes.

Les efforts déployés par la Suisse pour améliorer la coordination, la cohérence et l'efficacité du système de développement des Nations Unies sont constructifs et appréciés par ses partenaires multilatéraux. Depuis dix ans, le pays facilite l'Examen quadriennal complet, l'instrument normatif de réforme du système des Nations Unies. Il s'emploie également à promouvoir une coordination et une coopération plus efficaces sur le terrain entre la Banque mondiale et les organes des Nations Unies dans les États fragiles.

Notes

1. Dans le cadre de la nouvelle stratégie, le SECO est tenu de veiller à ce que chacun de ses huit pays prioritaires au titre du crédit-cadre " Mesures de politique économique et commerciale " reçoive entre 15 millions CHF et 25 millions CHF. Cet objectif nécessitera un accroissement considérable de ses ressources budgétaires. En 2012, d'après des données de la Suisse (DDC/SECO, 2013a), les pays prioritaires du SECO n'ont en moyenne perçu que 6.55 millions CHF. Les stratégies-pays du SECO pour 2013-2016 ont été établies sur la base de cet accroissement.
2. Un objectif a également été fixé pour les pays prioritaires communs de la DDC et du SECO qui relèvent du crédit-cadre de l'aide à la transition. Cet objectif porte sur l'affectation de 80 % des ressources à quatre domaines thématiques, et tient compte du fait que les deux organismes interviennent dans ces pays. Cet objectif semble respecté dans les nouvelles stratégies élaborées pour ces pays.

Bibliographie

Sources fédérales

Conseil fédéral (2008), Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement du 14 mars 2008, Conseil fédéral, Berne.

OFM (Office fédéral des migrations) (2011), Rapport sur la migration 2011, OFM, Berne.

OFM (2013), Statistique en matière d'asile 1er trimestre 2013, OFM, Berne.

DDC (Direction du développement et de la coopération) (2005), Coopération multilatérale au développement : La stratégie de la Suisse, Directive de la DDC et du SECO, DDC, Berne.

DDC/SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2013a), "OECD DAC Peer Review of Switzerland, 2013: Memorandum", SDC/SECO, Bern.

DDC/SECO (2013b), *Rapport annuel 2012 sur la coopération internationale de la Suisse*, DDC, Berne, www.deza.admin.ch/en/Home/Documentation/Publications/Annualreports.

Confédération suisse (2012a), Message concernant la coopération internationale 2013-2016 (disponible en français, allemand et italien), Confédération suisse, Berne, www.deza.admin.ch/en/Home/News/Close_up?itemID=208683.

Confédération suisse (2012b), Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013 – 2016 : L'essentiel en bref, Confédération suisse, Berne, www.deza.admin.ch/en/Home/News/Close_up?itemID=208683.

Confédération suisse (2013), *Guideline Results-oriented Core Contributions Management (CCM)*, Berne.

Autres sources

HLF4 (Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide) (2011), Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, www.oecd.org/dac/effectiveness/fourthhighlevelforumonaideeffectiveness.htm.

IITA (Initiative internationale pour la transparence de l'aide), 2013 Annual Report, www.aidtransparency.net/annual-report-2013.

OCDE (2009), Suisse : Examen par les pairs du Comité d'aide au développement, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/peer-reviews/44021195.pdf.

OCDE (2012), 2012 DAC Report on Aid Predictability: Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015 and efforts since HLF-4, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/aid-architecture/2012_DAC_Report_on_Aid_Predictability.pdf.

OCDE (2013b), *Aid for CSOs*, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 4 : Gestion de la coopération au développement de la Suisse

Système institutionnel

Indicateur : La structure institutionnelle est propice au déploiement d'une coopération pour le développement cohérente et de qualité

Le système institutionnel suisse favorise la mise en œuvre efficace de la politique de coopération au développement du pays. Depuis le dernier examen par les pairs, la réorganisation et la réforme de la DDC et du SECO ont renforcé l'aptitude de la Suisse à assurer un programme de développement de qualité, plus homogène et plus cohérent. La prochaine tâche à laquelle la DDC et le SECO devraient s'atteler pour l'avenir devrait être d'identifier dans quelle mesure leurs modèles d'activité doivent s'adapter à des contextes en évolution et plus complexes au niveau mondial et dans les pays partenaires, pour mettre en œuvre la coopération au développement. La DDC et le SECO ont accompli des progrès louables en termes de collaboration et de coordination de leurs actions : ils devraient continuer d'en tirer parti. La mise en œuvre des nouvelles missions des agents chargés de la programmation dans les services centraux reste difficile à la DDC. Pour consolider sa réforme institutionnelle, la DDC devrait veiller à ce que les changements survenus dans les missions et les responsabilités des agents soient bien compris dans l'ensemble de l'organisation. Elle devrait également veiller à ce que les agents reçoivent la formation appropriée pour assurer leurs nouvelles fonctions. Le SECO peut tirer parti de sa restructuration en déléguant davantage de responsabilités de programmation aux bureaux locaux.

La restructuration de la DDC et du SECO garantit une plus grande cohérence et la qualité de la coopération au développement

La Suisse est déterminée à se doter d'un système qui lui permette de respecter les priorités qu'elle a définies et les engagements qu'elle a pris, y compris à Busan. En particulier, la DDC et le SECO possèdent la souplesse et les capacités opérationnelles nécessaires pour mettre en œuvre efficacement la stratégie de coopération au développement. Alors que le Conseil fédéral a décidé en 2008 que la DDC et le SECO continueraient d'avoir des mandats distincts, il a été demandé aux deux entités de réduire les doubles emplois et de renforcer les synergies. Des progrès ont été accomplis à cet égard.

Les réformes entreprises par la DDC et le SECO depuis le dernier examen par les pairs attestent de la capacité du système institutionnel suisse à se renouveler. La DDC et le SECO se sont davantage concentrés sur une coopération au développement de qualité, plus en phase avec les besoins des pays partenaires, en particulier en allant plus loin dans la décentralisation. Pour consolider cette restructuration, il conviendrait que la DDC et le SECO communiquent mieux avec leurs agents et leurs partenaires sur les changements apportés à leurs modèles d'activité pour la réalisation du programme suisse de coopération pour le développement. En particulier, la DDC doit poursuivre ses efforts pour clarifier les missions et la répartition du travail des agents dans la nouvelle organisation.

La Suisse reconnaît explicitement dans le Message concernant la coopération internationale 2013-2016 l'évolution rapide et la complexification de l'architecture internationale de la coopération pour le développement. À la lumière de cette évolution et des nouveaux objectifs mondiaux pour le développement que la

communauté internationale s'attache à définir pour l'après-2015, la DDC et le SECO doivent entamer une réflexion sur la façon d'ajuster davantage leurs modèles d'activité à moyen terme pour faire en sorte que l'organisation et la gestion de la coopération pour le développement de la Suisse restent adaptées aux objectifs poursuivis.

La DDC et le SECO peuvent continuer de faire fond sur les progrès accomplis dans le cadre de leur collaboration

Depuis le dernier examen par les pairs, la Suisse a pris de nouvelles mesures pour renforcer la coordination et les synergies entre la DDC et le SECO. Le Message 2013-2016 par exemple, représente une étape importante dans le sens d'une approche plus homogène, les deux entités œuvrant en faveur de buts et d'objectifs globaux communs. La DDC et le SECO ont également été chargés d'élaborer un rapport conjoint sur les résultats en 2016 (chapitre 6) et de mettre en place des stratégies à l'échelle de l'ensemble de l'administration en vue d'accroître la cohérence et les synergies (chapitre 1). En outre, le Message fait la lumière sur la complémentarité des mandats de la DDC et du SECO en ce qui concerne les piliers de la coopération pour le développement dont ils sont les principaux responsables (chapitre 2). Comme les deux entités travaillent sur les mêmes objectifs stratégiques globaux et sur les mêmes questions transversales, et partagent la responsabilité de certains programmes globaux, il est très important que la répartition des tâches entre la DDC et le SECO soit claire et que les deux entités se coordonnent et communiquent de façon adéquate sur ce point, notamment avec les partenaires.

La DDC et le SECO ont appliqué la recommandation issue de l'examen par les pairs de 2009 concernant la rationalisation de leurs procédures en matière de programmation, de financement et de notification. D'importants progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'utilisation d'approches communes dans les « pays prioritaires communs », notamment en Europe orientale et en Asie centrale. Deux excellents exemples de coopération entre la DDC et le SECO ont pu être observés lors des missions de l'équipe chargée de l'examen par les pairs sur le terrain. Au Kirghizistan, par exemple, l'approche intégrée de la coopération pour le développement a donné de bons résultats : l'ambassadeur assure la fonction de directeur de la coopération, et le personnel de l'ambassade met en œuvre une seule stratégie-pays élaborée conjointement par la DDC et le SECO et ne rend compte que d'un seul ensemble de résultats pour le pays.

Sur demande de la DDC, le SECO apporte un soutien complémentaire aux pays prioritaires de la DDC, soit au moyen d'un soutien budgétaire général, soit en offrant son savoir-faire dans un domaine précis, par exemple en gestion des finances publiques ou sur d'autres questions de politique économique. Comme on l'a vu au Burkina Faso, les mesures complémentaires mises en œuvre par le SECO renforcent la coopération pour le développement de la Suisse dans le pays : elles établissent des relations plus étroites entre des projets au niveau local et la participation de la Suisse au dialogue national sur les politiques, par une participation au soutien budgétaire général. Il s'agit d'une bonne pratique. Cependant, selon le Message 2013-2016, la marge de manœuvre du SECO pour

s'associer à des mesures complémentaires dans les pays prioritaires de la DDC est limitée par les objectifs financiers définis pour sa coopération bilatérale. Si le soutien apporté par le SECO à des initiatives mondiales bénéficie également à un grand nombre de pays en développement, les limites imposées par le Message freinent sa capacité à participer à des mesures complémentaires autres que celles auxquelles il apporte déjà son soutien. Qui plus est, le Message ne donne pas la possibilité à la DDC de s'associer à des mesures complémentaires aux côtés du SECO.

Il y a place encore pour renforcer la collaboration entre la DDC et le SECO, de sorte que les partenaires de la Suisse puissent pleinement tirer parti de l'éventail des compétences suisses dans le domaine du développement¹. Avec de la bonne volonté et de la détermination, davantage de complémentarités pourraient encore être trouvées entre les budgets et les structures. Pour aller au-delà de ce qui est accompli actuellement au moyen d'une approche mobilisant l'ensemble de l'administration (chapitre 1 et ci-dessus), on peut citer, parmi les moyens à étudier, qui pourraient également avoir pour effet de réduire les coûts de transaction pour la DDC comme pour le SECO, l'élaboration de stratégies, d'approches et d'instruments communs pour la collaboration avec les partenaires (par exemple, le secteur privé et la société civile). Ces approches éclaireraient également les partenaires sur les domaines de compétences et les priorités spécifiques de la DDC et du SECO ; sur la réalisation d'un plus grand nombre d'évaluations stratégiques et thématiques conjointes ; sur les analyses des risques ; et sur l'utilisation des systèmes des pays partenaires (chapitre 5). Dans la perspective de 2017 (année où la prochaine stratégie pluri-annuelle de coopération internationale sera rendue publique), la Suisse pourrait réfléchir aux moyens d'adapter ses crédits-cadres ou à la possibilité de mettre en place de nouveaux dispositifs de manière à donner à la DDC et au SECO davantage de flexibilité pour travailler ensemble dans un plus grand nombre de pays prioritaires.

Les nouvelles structures et les nouveaux systèmes de la DDC et du SECO favorisent une mise en œuvre efficiente des politiques

La DDC et le SECO sont bien placés pour gérer avec efficacité et efficacie des budgets de l'aide toujours plus importants ainsi que les politiques et engagements de la Suisse. Selon le rapport final de la DDC sur la réorganisation de ses structures (lequel inclut les conclusions d'un examen indépendant réalisé par KPMG (KPMG, 2012)), la DDC dispose à présent de moyens suffisants pour apporter une contribution novatrice et efficace à la recherche de solutions aux problèmes actuels et futurs. Le SECO, quant à lui, semble avoir atteint en 2013 l'objectif de sa réorganisation sur un an, lequel était de renforcer ses capacités en matière de gestion stratégique (voir annexe D). En outre, la création d'une division Pays et portefeuille global en vue d'accroître la cohérence et les synergies dans les programmes-pays du SECO et de mieux collaborer avec la DDC et les partenaires, a été une bonne chose. Pour renforcer l'assurance-qualité dans l'organisation, des correspondants pour le contrôle de la qualité ont été nommés dans les divisions thématiques.

Depuis le dernier examen par les pairs, trois réformes structurelles ont permis de rapprocher les activités de programmation des pays partenaires, ce qui est conforme aux bonnes pratiques.

La création de la nouvelle division Pays et portefeuille global du SECO et la participation du Chef de cette division à l'approbation des programmes constituent deux évolutions positives. Les nouveaux documents stratégiques par pays du SECO rassemblent toutes les activités que celui-ci soutient et chaque pays dispose d'un correspondant rattaché à l'une des divisions thématiques. Le SECO devrait évaluer l'impact de cette nouvelle organisation afin de veiller à être en mesure de répondre efficacement aux besoins et priorités de ses pays partenaires.

Le SECO a également placé un agent expatrié dans chacun de ses huit pays prioritaires et envisage de détacher un deuxième agent expatrié afin de pouvoir mieux participer au dialogue sur les questions de fond et aux opérations de renforcement des capacités (Confédération suisse, 2012, p.179). Cette mesure sera de nature à accroître la présence du SECO sur le terrain, mais il reste que celui-ci doit décentraliser les compétences en matière de programmation au profit des bureaux locaux et des pays où la DDC et le SECO acheminent ensemble la coopération pour le développement, ainsi que le recommande le dernier examen par les pairs. Il est clairement apparu au Kirghizistan que des gains d'efficacité seraient obtenus si les agents travaillant sur les projets de la DDC et du SECO jouissaient du même degré de contrôle sur les programmes et projets. Il devrait y avoir davantage d'agents du SECO chargés des programmes sur le terrain, les services centraux apportant un appui pour la qualité.

La DDC a procédé à une décentralisation plus poussée de ses activités de gestion de l'aide depuis le dernier examen par les pairs : les compétences en matière de programmation et de gestion financière ont été entièrement décentralisées au profit des bureaux locaux dans ses pays prioritaires. La DDC a également élaboré des procédures internes et externes plus claires, rationalisées et normalisées, pour aider les bureaux sur le terrain. Des outils appropriés comme les rapports de gestion des bureaux accroissent la reddition de comptes au niveau du terrain. Ces outils permettent aussi de s'assurer du respect des règles, comme recommandé en 2009. Veiller à ce que l'information fournie par le système de suivi et de contrôle soit prise en compte dans la planification stratégique globale puis répercutée aux bureaux locaux n'est pas encore chose acquise (par exemple, s'assurer que les réponses de la direction apportent des informations stratégiques qui sont retransmises aux bureaux locaux, voir chapitre 5). Afin d'assurer une répartition efficace du travail entre les services centraux et les bureaux locaux, ce qui constitue l'un des principaux objectifs de la restructuration, la DDC doit maintenir le rythme de consolidation de la réforme dans l'ensemble de l'entité. En particulier, l'équipe chargée de l'examen par les pairs a entendu lors d'entretiens avec des agents de la DDC dans les services centraux, que les nouvelles missions et fonctions qui leur incombaient à la suite de la réorganisation étaient toujours mal définies et qu'ils aspiraient à davantage d'appui et de conseils de la part de la DDC afin de pouvoir exécuter efficacement leurs nouvelles tâches².

Enfin, la DDC a mis à jour son manuel pratique pour mieux expliquer au personnel sur le terrain comment gérer et mettre en œuvre les activités de coopération pour le développement. Celui-ci comprend environ 90 instructions « contraignantes » et diverses aides pratiques. Cependant, l'objectif et la nature de certaines instructions contraignantes ne sont pas toujours aisés à comprendre, en particulier en ce qui concerne la façon dont les agents sur le terrain sont censés les appliquer. Par exemple, si la Déclaration de Paris et les engagements de Busan figurent dans le manuel en tant que dispositions s'imposant aux agents, la stratégie et les orientations de la Suisse pour la mise en œuvre des engagements de Busan ne sont considérées que comme des aides pratiques et le caractère général, et en apparence facultatif, des orientations n'incite guère les agents à les appliquer. Les instructions contraignantes doivent établir des priorités claires dont la responsabilité de la mise en œuvre incombe aux agents.

Innovation et changement de comportement

Indicateur : Le système favorise l'innovation en même temps que la gestion des risques

La récente restructuration stratégique de la DDC et du SECO a été motivée par un besoin évident pour ces organismes de renforcer leurs orientations stratégiques et leurs procédures internes de contrôle et d'assurance-qualité de manière à pouvoir mettre en œuvre efficacement un programme d'aide toujours plus important. La DDC a opéré un suivi des effets de sa réorganisation structurelle et opérationnelle comme recommandé dans le précédent examen par les pairs. C'est une bonne pratique que le SECO devrait adopter. L'importance accordée par la Suisse à l'innovation est remarquable. Les objectifs et les orientations pratiques des agents chargés de la programmation doivent être clairement définis afin de garantir que les projets novateurs contribuent au développement durable.

Une organisation stratégique et pragmatique de la DDC et du SECO

La DDC et le SECO ont géré leurs restructurations de manière stratégique et pragmatique en y associant le personnel. La réorganisation en deux phases de la DDC a provoqué d'importants changements organisationnels et opérationnels qui ont eu une forte incidence sur les agents responsables de la programmation dans les services centraux, le personnel d'encadrement intermédiaire et les bureaux de la coopération de la DDC. Le SECO a judicieusement programmé sa réorganisation en mettant en place le nouveau dispositif en 2013, sachant que ses crédits-cadres lui permettaient de recruter de nouveaux agents ayant les compétences requises, afin d'absorber des ressources supplémentaires au titre de l'aide et de mettre en œuvre les nouveaux systèmes et les nouvelles procédures (par exemple, l'assurance-qualité et le contrôle).

Conformément à la recommandation correspondante de l'examen par les pairs de 2009, la DDC a assuré le suivi des effets de sa réorganisation ainsi que de l'impact de l'intégration de ses unités chargées du personnel et de la communication au sein du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de la Suisse (KPMG, 2012 ;

DDC, non daté). Le rapport de suivi indépendant (KPMG, 2012) présente au sujet des problèmes pendants, des conclusions et des recommandations, relatives, notamment, à l'impact de la restructuration du DFAE, qui sont reprises dans le rapport global de la DDC sur sa réorganisation (DDC, non daté). En rendant publics les résultats de sa réforme, la DDC serait à même de renforcer la transparence et d'apporter la preuve de sa capacité à anticiper les besoins et à procéder aux ajustements nécessaires pour être à la fois plus efficace et plus efficiente.

C'est une bonne chose qu'une évaluation soit actuellement conduite sur l'impact de l'intégration de la gestion des ressources humaines de la DDC dans des unités des services centraux du Département fédéral des affaires étrangères. Les hauts responsables du DFAE et de la DDC devraient commencer à s'attaquer en toute priorité aux problèmes déjà mis en évidence par KPMG au sujet de cette intégration.

Le fort accent mis sur l'innovation doit s'accompagner d'orientations pour dynamiser les bons résultats

L'innovation est vivement encouragée dans le cadre de la coopération suisse pour le développement ; il s'agit également d'un objectif clair des programmes globaux (encadré 4.1)³. La capacité d'innover semble être un critère pour sélectionner les partenaires, en particulier au sein de la société civile et du secteur privé.

Pour la DDC et le SECO, il est important de pouvoir transposer les projets novateurs ayant donné de bons résultats. Pourtant, il est difficile de transformer ces projets en programmes viables de plus grande envergure. La DDC commence à donner des instructions à son personnel pour transposer des projets à une plus grande échelle. Par exemple, sa Division Afrique de l'Ouest s'est fixé pour objectif⁴ de faire en sorte que les autorités ou les autres donneurs dans les quatre pays prioritaires de cette région participent à un projet suisse innovant ou le reproduisent (DDC, 2013, p. 24). Des objectifs comme celui-ci permettent de signaler aux agents sur le terrain quelles sont les priorités ; cependant, comme cela a été entendu au cours de la mission au Burkina Faso, les agents chargés de la programmation gagneraient à avoir les orientations et les outils nécessaires pour atteindre cet objectif (annexe C). Le SECO doit encore formuler des orientations stratégiques pour donner une nouvelle dimension aux projets innovants. Pour atteindre un degré de concentration supérieur et pour mettre en œuvre efficacement un programme d'aide en expansion se situant à l'échelle d'un donneur de moyenne taille, les hauts responsables de la DDC et du SECO doivent donner au personnel des orientations et des signaux plus précis sur le changement d'échelle des projets qui fonctionnent, et sur la façon dont l'investissement dans de nouvelles modalités de l'aide et la collaboration avec de nouveaux partenaires peuvent permettre d'obtenir de meilleurs résultats sur le plan du développement.

Encadré 4.1. Les programmes globaux de la Suisse : mettre les enseignements tirés de l'innovation au service de solutions globales

Les trois objectifs des cinq programmes globaux de la Suisse sont les suivants : (i) peser sur les politiques de développement durable, essentiellement au niveau mondial et régional ; (ii) promouvoir des solutions novatrices concertées et provoquer un changement d'échelle ; et (iii) promouvoir l'échange de connaissances. Les programmes globaux sont les programmes phares de la Suisse pour l'innovation ; avec leur approche à plusieurs niveaux, ils visent à peser sur les politiques publiques concernant les risques mondiaux, à mettre à profit une importante expérience de terrain et à promouvoir le transfert de connaissances par le biais de réseaux thématiques. Le Parlement a chargé la DDC et le SECO de montrer, dans le rapport conjoint sur les résultats de 2016, comment l'innovation promue par la Suisse contribue à la diffusion au niveau international de solutions concrètes et de règles clairement définies susceptibles de favoriser la résolution de problèmes globaux et de problèmes environnementaux ciblés (Confédération suisse, 2012a). Il serait intéressant d'apprendre de la Suisse comment celle-ci suit et évalue la contribution de ses programmes globaux aux solutions mondiales.

Ressources humaines

Indicateur : Le membre gère ses ressources humaines efficacement afin de répondre aux contraintes du terrain

Gérer efficacement les ressources humaines demeure un problème pour la DDC. Les services assurés par le Département fédéral des affaires étrangères n'ont pas donné les gains d'efficacité prévus, qui justifiaient l'intégration du service des ressources humaines de la DDC au sein des services centraux du Département. La Suisse n'a donc que partiellement appliqué la recommandation de l'examen par les pairs de 2009 préconisant au pays d'adopter une approche plus stratégique en ce qui concerne la gestion du personnel, le plan de succession et le renforcement et la préservation des compétences en matière de développement. Une nouvelle politique des ressources humaines et un nouveau plan de gestion des effectifs devraient être élaborés et communiqués aux agents et les rôles respectifs et la division du travail entre le Département fédéral des affaires étrangères et la DDC devraient être clarifiés pour éliminer les doubles emplois. Un système dynamique de gestion des connaissances soutient le perfectionnement professionnel des agents de la DDC. Le SECO, qui envisage d'élaborer ses propres programmes de formation, pourrait envisager de mettre à profit du système de gestion des connaissances de la DDC pour optimiser ses ressources. Des signaux plus forts de la part des responsables et des mesures d'incitation propres à promouvoir la participation aux travaux des réseaux thématiques pourraient renforcer l'intérêt de ceux-ci pour le perfectionnement professionnel des agents.

Il est urgent de mettre en place une politique et un plan de gestion des effectifs pour que la DDC puisse étoffer, préserver et déployer les compétences voulues là où elles sont nécessaires

Conformément à une décision du Parlement, pas plus de 3.8 % du budget de la coopération pour le développement peuvent être consacrés au financement des coûts de personnel. Cette décision influe sur le niveau des effectifs de la DDC et du SECO. Afin de pouvoir disposer des ressources humaines nécessaires pour mener à bien efficacement un programme d'aide toujours plus étoffé et de réaliser les objectifs en matière de développement et d'aide humanitaire énoncés dans le Message 2013-2016, la DDC comme le SECO vont augmenter leurs effectifs (Confédération suisse, 2012a ; DDC/SECO, 2013a, pp. 37 et 38). Le SECO est également en train de mettre en place un système de gestion intégrée en vue d'améliorer la planification stratégique du personnel conformément à la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009.

La Suisse admet la nécessité d'introduire des mesures d'incitation spéciales pour faire en sorte que les agents ayant les compétences requises restent en poste dans les États fragiles ou dans les pays sortant d'un conflit. Le plan de 2012 pour la mise en œuvre de l'aide dans les États fragiles (DDC, 2012a) fait référence à l'amélioration des mesures d'incitation en direction du personnel et le Département fédéral des affaires étrangères dans son ensemble a mis en place de nouvelles incitations économiques et autres avantages comme des plans de carrière spécifiques. Les mesures destinées à garantir la sécurité du personnel sont également passées en revue, suite à une recommandation de l'évaluation de la performance de l'aide suisse dans les États fragiles de 2011. Une nouvelle stratégie en matière de sécurité, axée sur la clarification des rôles et des responsabilités, est attendue fin 2013. Trois nouveaux postes devraient être créés pour des contextes de fragilité dans la Corne de l'Afrique, au Mali et au Myanmar.

La DDC a fait des efforts remarquables pour gérer les ressources humaines de manière stratégique depuis le dernier examen par les pairs. Elle a obtenu les avancées les plus significatives sur les deux points suivants : veiller à ce que l'éventail des compétences de son personnel soit conforme à l'orientation stratégique de la Suisse et préserver un niveau adéquat de compétences thématiques, par exemple, par la mise en place de trajectoires professionnelles de spécialistes pour 80 de ses agents⁵. Cependant, les outils dont disposait la DDC pour gérer les ressources humaines doivent encore être remplacés par les services centraux du DFAE chargés des ressources humaines. Depuis le transfert de l'unité de la DDC chargée ces questions, les coûts de transaction de la gestion du personnel à la DDC ont augmenté (KPMG, 2012). De plus, les problèmes relatifs aux plans de succession ainsi qu'au renforcement et à la préservation de l'expertise en matière de développement à la DDC n'ont pas encore été traités. Il conviendrait que le DFAE finalise en priorité sa politique et sa stratégie en matière de ressources humaines ainsi que son plan de gestion des effectifs, et tienne compte des besoins spécifiques en personnel et en compétences pour mettre en œuvre un programme d'aide efficace. Le DFAE devrait également donner à la DDC la latitude requise pour réagir aux impératifs sur le terrain et veiller à ce que les postes faisant l'objet d'une rotation des agents soient pourvus de manière stratégique à l'aide de formations appropriées.

Un système dynamique de gestion des connaissances à l'appui du perfectionnement professionnel des agents

Le perfectionnement professionnel des agents est un objectif central et un principe directeur du système de gestion des connaissances de la DDC. Selon le Mémoire (DDC/SECO, 2013), la Suisse s'emploie sans relâche à renforcer les compétences et la capacité d'innovation en mettant en œuvre une approche globale de la gestion des connaissances et en promouvant l'optimisation systématique de l'expérience. Les 17 réseaux animés par des correspondants et des experts thématiques⁶ sont les principaux outils de la promotion du perfectionnement professionnel du personnel. Les agents de la DDC en poste dans les services centraux et sur le terrain ont également accès à des programmes de formation axés sur les compétences de base requises telles que la gestion du cycle des projets⁷. Étant donné l'importance que revêtent les réseaux thématiques pour le perfectionnement professionnel des agents au sein de la DDC et pour la promotion de l'innovation et des pratiques exemplaires, leur pertinence à cet égard devrait être examinée dans le cadre de l'évaluation prévue (voir également chapitre 6).

Le SECO commence à renforcer ses capacités en vue de promouvoir le perfectionnement professionnel de ses agents dans le cadre de sa réforme organisationnelle et a créé un nouveau poste pour la formation et la gestion des connaissances. Comme le SECO élabore un concept intégré de perfectionnement des compétences de son personnel, il devrait également envisager d'exploiter le système de la DDC afin d'optimiser les ressources. Comme l'avait indiqué l'examen par les pairs de 2009 (OCDE, 2009, p. 65), les réseaux thématiques de la DDC pourraient se révéler utiles pour échanger les données d'expérience et renforcer la cohésion entre la DDC et le SECO. Cependant, la plupart de ces réseaux sont plus étroitement centrés sur les priorités de la DDC. Le SECO devrait continuer à participer aux travaux des réseaux thématiques pertinents, notamment aux réseaux axés sur la gestion, les transformant ainsi en plates-formes pour le partage des connaissances⁸.

Notes

1. Lors d'entretiens avec l'équipe chargée de l'examen par les pairs à Berne, au Burkina Faso et au Kirghizistan, plusieurs responsables suisses ont reconnu l'existence de ce potentiel de collaboration plus étroite entre les deux entités.
2. L'équipe chargée de l'examen par les pairs a rencontré des représentants du personnel de la DDC qui ont exprimé leurs préoccupations quant au rôle des chargés de programme après la réorganisation. Par exemple, officiellement, les chargés de programme ne font plus partie de l'équipe pays, pourtant ils représentent les bureaux locaux dans les services centraux dans le cadre des procédures d'approbation des programmes.
3. Le mot « innovation » revient 59 fois dans le Message 2013-2016.
4. L'indicateur est le suivant : « au moins un projet dans chaque pays et une initiative régionale ».
5. Pour assurer une expertise thématique au sein de la DDC, quatre trajectoires professionnelles spécialisées ont été créées : « bleue » (eau) ; « verte » (climat, développement rural, sécurité alimentaire) ; santé ; et emploi et formation professionnelle. La politique relative aux carrières thématiques consiste à recruter sur des postes de six ans et les agents peuvent ensuite exercer leurs compétences spécialisées sur le terrain ou réintégrer les services centraux.
6. Il y a 11 réseaux thématiques et 6 réseaux axés sur la gestion.
7. Voir les sites web ci-après pour avoir des exemples tirés de l'éventail des modules de formation et outils d'apprentissage disponibles : www.sdc-learningandnetworking.ch/en/Home/Library ; www.deza.admin.ch/en/Home/Documentation/Offering_of_advanced_training_courses/Chronological_survey ; <http://elearningpcm.ch/>.
8. Par exemple, le SECO fait partie des réseaux consacrés à l'égalité hommes-femmes et à l'efficacité de l'aide.

Bibliographie

Sources fédérales

Dahinden, M. (2013), « Innovation is more than a new idea », discours d'ouverture du Directeur de la DDC, Results Fair – Results and Innovations from Transnational Research Partnerships, 5 juin 2013.

DDC (Direction du développement et de la coopération) (non daté) *Reorganisation of the Swiss Agency for Development Co-operation 2008-12*, Final report (non publié/document interne), DDC, Berne.

DDC/SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2013), « OECD DAC Peer Review of Switzerland, 2013: Memorandum of Switzerland », Confédération suisse, Berne.

SECO (2012), « Division of labour between headquarters and field offices. Internal field-office management, Guidelines », (non publié/document interne), SECO, Berne.

Confédération suisse (2012a), *Message concernant la coopération internationale 2013-2016* (disponible en français, en allemand et en italien), Confédération suisse, Berne, www.deza.admin.ch/en/Home/News/Close_up?itemID=208683.

Confédération suisse (2012b), *Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013-2016 : L'essentiel en bref*, Confédération suisse, Berne, www.deza.admin.ch/en/Home/News/Close_up?itemID=208683.

Autres sources

KPMG (2012), « Measures taken within the framework of REO I et REO II, Direction du développement et de la coopération (DDC), rapport final » (résumé, non publié).

OCDE (2009), *Suisse : examen par les pairs du Comité d'aide au développement*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/peer-reviews/44021195.pdf.

Chapitre 5 : Mise en œuvre et partenariats de la coopération suisse

Procédures de budgétisation et de programmation

Indicateur : Ces procédures concourent à la distribution d'une aide de qualité telle que définie à Busan

Les procédures de programmation et de budgétisation de la Suisse favorisent généralement une aide de qualité telle que définie à Busan. Une conception ouverte de l'appropriation démocratique et le recours aux compétences locales pour renforcer les capacités sont deux aspects particulièrement forts de l'aide suisse. Des critères transparents, fondés sur les performances, sont convenus avec les partenaires, l'aide est déliée à hauteur de plus de 90 % et des analyses de risque plus systématiques et plus approfondies étayent la programmation. Le cadre budgétaire pluriannuel confère à l'aide un bon degré de prévisibilité dont bénéficient les organismes d'exécution partenaires pendant la durée des différentes phases des projets mais la prévisibilité financière globale est moindre pour les autorités partenaires. La Suisse n'a pas beaucoup progressé sur le front de la mise en œuvre des recommandations formulées dans l'examen par les pairs mené par le CAD en 2009 d'utiliser davantage les systèmes nationaux et de veiller à ce que les divers instruments et modalités de l'aide utilisés donnent lieu à davantage d'approches sectorielles fondées sur des programmes. La Suisse doit appliquer ces recommandations afin d'optimiser l'impact de son aide, tel que défini à Busan.

Un processus budgétaire prévisible et souple soutient les engagements envers les partenaires

Le processus budgétaire de la Suisse permet d'assurer une prévisibilité à moyen terme, sous réserve que le Parlement approuve le budget chaque année. Conformément aux principes directeurs relatifs à la continuité, le budget quadriennal sur lequel est fondé chaque crédit-cadre permet à la Suisse de s'engager sur des projets de long terme, (dix ans en moyenne à la DDC). C'est l'un des points forts de la coopération au développement du pays. Cependant, si la prévisibilité financière à moyen terme est bonne pour les ministères fonctionnels et les autres partenaires mettant en œuvre les projets et programmes suisses, le pays doit encore améliorer la prévisibilité de la totalité de ses apports d'aide à destination d'un pays partenaire en glissement annuel. Les procédures de planification financière et de prévisions des dépenses ayant été rationalisées, simplifiées et renforcées dans les deux entités, celles-ci disposent désormais d'une vision actualisée plus complète que par le passé¹ ; elles sont donc en mesure de communiquer aux pays partenaires les engagements et versements prévus sur une période de quatre ans en glissement annuel. La DDC et le SECO devraient communiquer systématiquement ces données prévisionnelles par pays aux ministères centraux compétents dans les pays partenaires.

La DDC et le SECO ont la possibilité de réaffecter l'aide entre les différents thèmes, régions et pays en fonction des besoins. En appliquant la règle consistant à engager 20 % des fonds nécessaires aux projets et aux programmes chaque année et en suivant de près l'état des dépenses, la DDC comme le SECO atteignent l'objectif fixé pour les versements.

Des mesures d'incitation fortes, visibles et assorties d'échéances sont indispensables pour passer à des projets de plus grande envergure

La Suisse aligne son aide sur les priorités de développement de ses pays partenaires telles qu'elles figurent dans les plans nationaux de développement. Il est apparu avec évidence au Burkina Faso et au Kirghizistan que les décisions pragmatiques en matière de programmation tiennent compte de l'avantage comparatif de la Suisse, de ses compétences thématiques et des priorités énoncées dans la stratégie à moyen terme de la DDC pour l'Afrique de l'Ouest et de la stratégie de la DDC et du SECO pour l'Asie centrale. Les choix sont fondés sur des données d'observation du fait de la solide connaissance des contextes nationaux acquise par la Suisse et ils tendent à privilégier les régions et les populations les plus démunies. Il a été rapporté à l'équipe chargée de l'examen par les pairs que les consultations générales et ouvertes organisées par la Suisse avec les ministères fonctionnels, les autorités locales, la société civile et d'autres donneurs partenaires, lors de la préparation de ses stratégies pays, sont appréciées par ces partenaires (annexe C).

Le Message 2013-2016 présente quelques orientations stratégiques générales pour la programmation de l'aide bilatérale tandis que le manuel de terrain de la DDC et les orientations stratégiques de ses divisions régionales contiennent des conseils utiles pour l'élaboration des stratégies de coopération, des programmes à moyen terme, et des règles et procédures d'approbation de la DDC. Il n'en reste pas moins que le portefeuille d'activités de la Suisse dans les pays partenaires reste fragmenté et que la DDC et le SECO rencontrent des difficultés pour se retirer des petits projets ponctuels ou les transposer à une plus grande échelle. Par exemple, dans le but de mettre en œuvre des programmes et des projets moins nombreux mais de plus grande envergure, la DDC a adopté des indicateurs quantitatifs et mis en place un processus de suivi pour accroître le volume des engagements au titre des projets dans les pays prioritaires ainsi que des programmes régionaux et globaux.² Ces objectifs (par exemple 70 % des projets devraient être assortis d'engagements allant de 3 à 5 millions CHF mais aucun objectif n'a été fixé pour les engagements supérieurs à 5 millions CHF) pourraient être plus ambitieux compte tenu de l'augmentation du budget de l'aide, pourtant leur concrétisation semble difficile. Il conviendrait de compléter les objectifs de ce type par des priorités et des instructions claires de la part de la DDC et du SECO concernant les modalités de mise en œuvre des projets et programmes de grande envergure qui s'inscrivent dans les engagements pris à Paris, à Accra et à Busan. En outre, les agents chargés de la programmation gagneraient à avoir des orientations pratiques sur la façon dont la Suisse pourrait mieux participer aux approches sectorielles et aux activités de programmation conjointes et transposer des projets novateurs à une plus grande échelle³. Il pourrait être bon de mettre sur pied un réseau conjoint DDC-SECO pour confronter les expériences sur ces questions.⁴

Une utilisation limitée des systèmes nationaux malgré de solides compétences dans le domaine de la gestion des finances publiques

La DDC et le SECO présentent dans ses grandes lignes une approche judicieuse de l'utilisation des systèmes nationaux dans leurs orientations conjointes destinées aux bureaux locaux concernant la mise en œuvre des engagements de Busan et dans l'avant-projet de lignes directrices du SECO sur le recours au système de gestion des finances publiques pour les projets (SECO, 2013). Sur la scène internationale, le SECO est un solide partisan du programme pour la reddition de comptes sur les questions financières et les dépenses publiques (PEFA).⁵

Cependant, la performance de la Suisse en ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux n'a pas beaucoup changé depuis le dernier examen par les pairs. Si la Suisse a recours à un ensemble d'instruments et de modalités de l'aide utilisant les systèmes nationaux (notamment le soutien budgétaire général financé par le SECO), la plus grande partie de l'aide est acheminée sous la forme d'interventions de type projet qui ne font pas appel aux systèmes nationaux (tableau 5.1). En outre, la Suisse n'a que peu diminué le nombre d'unités parallèles d'exécution : lors de l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris de 2011, il y en avait 51 dans 22 pays, contre 54 en 2005. Toutefois, si la DDC et le SECO appliquent des règles strictes en matière de passation de marchés publics, c'est généralement la Suisse qui gère les procédures dans ce domaine : selon l'Enquête sur le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris menée en 2011, à peine 29 % des achats effectués dans le cadre du programme d'aide étaient faits par les pays partenaires, à l'aide des systèmes nationaux (OCDE, 2011).

Comme recommandé en 2009, la Suisse devrait donner des orientations plus claires aux bureaux locaux sur l'utilisation et le renforcement des systèmes nationaux, y compris dans les contextes de fragilité, en définissant des objectifs et des cibles appropriés, en suivant les progrès accomplis et en demandant aux agents de justifier le non recours aux systèmes nationaux. Les lignes directrices actuellement en vigueur pour l'utilisation des systèmes nationaux ne sont pas contraignantes, ce qui revient à envoyer un mauvais signal aux agents responsables de la programmation, à savoir : l'acheminement d'un plus grand volume d'aide par le biais des systèmes nationaux est facultatif ou n'est pas prioritaire⁶. La Suisse pourrait recourir davantage aux systèmes de passation de marchés des pays partenaires, notamment pour la sélection des organismes d'exécution. Cette mesure compléterait sa stratégie actuelle de renforcement des capacités des partenaires locaux.

Néanmoins, la Suisse dispose d'une expertise, d'une expérience et d'outils suffisants pour gérer les risques fiduciaires et autres liés à l'utilisation des systèmes nationaux. Elle sait aussi exactement ce qu'elle gagne en termes d'influence dans le dialogue sur les mesures à prendre (SECO, 2013). Le recours aux systèmes nationaux est à l'évidence une question sur laquelle les deux entités devraient travailler ensemble, pour faire en sorte que les pays prioritaires de la Suisse, qu'ils soient ou non également prioritaires pour la DDC et le SECO, puissent bénéficier des compétences de la Suisse (et notamment du SECO) en matière de gestion des finances publiques et d'autres aspects économiques. En outre, alors que le SECO

est en train de mettre à l'essai ses lignes directrices sur l'utilisation des systèmes nationaux, la Suisse ne fera de véritable progrès dans ce domaine que lorsque la DDC utilisera mieux les systèmes nationaux quelle que soit la modalité retenue. Les plans de la DCD visant à introduire un marqueur pour identifier le volume de l'aide affectée au budget du pays partenaire devraient l'aider à effectuer des comparaisons et à fixer des objectifs pour aller plus loin.

Tableau 5.1 Usage par la Suisse des différentes modalités de l'aide, sur la période 2008-2011, en millions USD constants de 2011

Type d'aide	2008	2009	2010	2011	Part en % de l'APD bilatérale* en 2011
Soutien budgétaire général	411	40.5	34.3	27.3	1.5%
Soutien budgétaire sectoriel	..	..	18.7	12.8	0.7%
Fonds communs / financements groupés	..	..	24.5	33.9	1.8%
Contributions au budget central des ONG suisses	80.7	85.5	103.6	105.6	5.8%
Contributions au budget central des ONG internationales	86.5	86.6	103.6	95.6	5.2%
Contributions au budget central des partenariats public-privé	3.8	5.8	6.4	21.3	1.2%
Interventions de type projet	..	..	941.2	900.9	49%
Projets répondant aux critères de l'approche programme	Données non communiquées	Données non communiquées	Données non communiquées	Données non communiquées	..

Source : Base de données statistiques du CAD/OCDE

Note : * Les dépenses d'aide bilatérale au titre des coûts des réfugiés, qui représentaient 22.6 % de l'APD en 2011, ont été exclues du calcul pour donner un tableau plus représentatif de l'APD bilatérale ventilable.

L'analyse des risques est de pratique courante ; les agents tireraient profit d'une formation plus poussée sur les outils utilisés

L'analyse des risques liés au contexte, aux programmes et aux institutions est désormais de pratique courante dans la coopération au développement de la Suisse, la DDC et le SECO disposant d'outils et de procédures internes bien conçus pour l'évaluation, la surveillance et le suivi des risques. Le processus d'approbation des programmes tant à la DDC que dans le cadre du SECO requiert que l'évaluation des risques accompagne les notes conceptuelles relatives aux projets et que les risques soient présentés dans les rapports annuels par pays⁷. Si le SECO assure la promotion de l'analyse conjointe des risques et participe à celle-ci lorsqu'il fournit un soutien budgétaire général et appuie la réforme de la gestion des finances publiques, la DDC comme le SECO pourraient renforcer encore à l'avenir les évaluations des risques (et réduire les doubles emplois) en réalisant davantage avec d'autres partenaires et en fournissant à leurs agents sur le terrain

de meilleures orientations et formations sur les méthodes et outils de l'analyse des risques.

La lutte contre la corruption est intégrée dans les programmes pays ainsi que dans les processus de suivi, conformément à la stratégie globale de la Suisse en matière de gouvernance (DDC, 2006). Les bureaux de coopération de la Suisse gèrent rapidement et avec sérieux les allégations et les preuves de corruption et de fraude dans le cadre des projets, en étroite coopération avec les services centraux et les partenaires compétents. Au Burkina Faso, l'équipe chargée de l'examen par les pairs a été particulièrement impressionnée par l'approche pragmatique, rigoureuse et constructive adoptée par le bureau suisse de coopération face à des irrégularités de gestion dans l'un des programmes. Avec cinq autres donateurs, la Suisse soutient également un réseau de lutte contre la corruption issu de la société civile au Burkina Faso.

**L'aide bilatérale
aux pays
partenaires
toujours non liée**

L'APD de la Suisse aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés continue d'être intégralement non liée. En outre, en 2011, 93 % de l'APD bilatérale de la Suisse était non liée, soit un taux dépassant de loin la moyenne du CAD, qui était de 76 %⁸. De fait, la performance en matière de déliement s'est redressée par rapport à 2009 et 2010. L'assistance technique compte pour l'essentiel de l'aide liée : 59 % en 2011.

**Les conditions
fondées sur les
résultats sont
transparentes et
convenues avec
les partenaires**

La Suisse n'attache pas de conditions particulières à sa coopération au développement. Lorsqu'elle fournit une aide au titre du soutien budgétaire général, elle applique pour les versements des conditions liées au cadre d'évaluation des performances convenu entre les autorités et les partenaires pour le développement. Les partenaires consultés aux fins du présent examen par les pairs estiment que la Suisse est un donneur souple qui promeut l'appropriation, centre son attention sur les résultats et n'impose pas de conditions déraisonnables.

Partenariats

Indicateur : Le pays membre utilise convenablement les mécanismes de coordination, encourage les partenariats stratégiques afin de multiplier les synergies et œuvre au renforcement de la responsabilité mutuelle

La Suisse a fait preuve d'une force d'entraînement exemplaire à l'échelon international en promouvant la responsabilité mutuelle et le concept d'appropriation démocratique. Elle a également joué un rôle déterminant en contribuant à la création de mécanismes de coordination dans les pays prioritaires. La Suisse participe au processus de coordination piloté par les pays mais elle pourrait utiliser davantage l'aide-programme, la programmation conjointe et la coopération déléguée. Elle participe à un large éventail de partenariats stratégiques pour accroître l'impact de son aide. Cependant, elle doit mettre au point les outils et instruments appropriés pour nouer avec le secteur privé des partenariats correspondant aux objectifs qu'elle veut atteindre. La DDC a appliqué la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2009 consistant à adopter une démarche plus stratégique, transparente et normalisée à l'égard des ONG suisses. La prochaine étape sera d'actualiser la politique suisse de coopération avec les organisations de la société civile dans les pays en développement et de s'assurer que les mécanismes de financement sont conformes aux objectifs de la mise en place de partenariats avec ces organisations.

Il est possible de mieux utiliser les mécanismes de coordination pilotés par les pays

Conformément à son solide engagement en faveur de l'appropriation de l'aide par les pays partenaires, la Suisse soutient activement la création de mécanismes de gestion de l'aide dans les pays partenaires et apporte un soutien financier à cette fin. Au Kirghizistan, par exemple, elle est parvenue à promouvoir la coordination entre les donateurs et à encourager la concertation avec les pouvoirs publics. En conséquence, le gouvernement kirghize est doté d'un système efficace de coordination des partenaires pour le développement et la Suisse a accueilli et co-présidé le Conseil de coordination des partenaires pour le développement du Kirghizistan.

La Suisse participe au dispositif de coordination des donateurs dans les secteurs qu'elle soutient et dirige avec efficacité des groupes de travail sectoriels grâce à sa profonde connaissance des pays et à ses relations étroites avec les populations locales (annexe C). Comme il y a désormais davantage d'experts thématiques dans les bureaux locaux, la Suisse est également bien placée pour participer aux débats sur des thèmes techniques avec les ministères sectoriels et les partenaires au développement. Bien qu'elle ne représente encore qu'une petite partie de l'aide, on observe néanmoins une évolution encourageante de la programmation conjointe et de la participation des autres donateurs aux fonds communs. Cela est évident au Burkina Faso (annexe C). Pour accroître l'impact de son aide, la Suisse pourrait participer de manière plus stratégique à ces dispositifs en investissant davantage de ressources dans un nombre plus limité de fonds communs ce qui, en libérant du temps, permettrait aux agents sur le terrain de participer au dialogue sur les mesures à prendre avec les autorités et les autres partenaires.

Un rôle de premier plan dans la promotion de la responsabilité mutuelle à l'échelle internationale

En tant que co-présidente avec la Tanzanie du Pôle du Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide sur l'appropriation et la responsabilité, la Suisse a joué un rôle important dans la transformation de la réflexion internationale sur la responsabilité et l'appropriation afin qu'elle soit plus ouverte et plus démocratique. Cela est remarquable.

Dans ses opérations bilatérales et multilatérales, la Suisse participe à des évaluations mutuelles des progrès accomplis avec les organismes d'exécution partenaires, comme on a pu le voir au Burkina Faso et au Kirghizistan. Cependant, elle pourrait participer à des dialogues et à des exercices de reddition mutuelle de comptes plus stratégiques avec les autorités nationales quelles que soient les modalités de l'aide utilisées. La Suisse rend compte actuellement des résultats obtenus aux ministères fonctionnels avec lesquels elle travaille (par exemple la santé au Kirghizistan et l'éducation au Burkina Faso). Selon le ministère des Finances du Burkina Faso, un cadre plus formel entre les deux pays contribuerait à renforcer le dialogue et la responsabilité mutuelle.

L'approche des partenariats avec le secteur privé gagnerait à avoir un caractère stratégique plus marqué

La Suisse est un fervent partisan des acteurs non publics dans la coopération au développement, et promeut le concept général d'appropriation démocratique qui dépasse le cadre des autorités nationales. Au Burkina Faso et au Kirghizistan, les partenaires se sont félicités de l'engagement à long terme de la Suisse, de l'accent mis sur le renforcement des capacités auprès des partenaires locaux et de son respect du principe d'appropriation locale en ne mettant pas en avant son image de marque. L'importance accordée aux populations locales et à la collaboration avec les autorités locales tient dans une certaine mesure à la neutralité de la Suisse et à son mode de gouvernement décentralisé⁹. Cependant, comme on l'a vu au Burkina Faso, cette approche peut présenter l'inconvénient d'une diminution des ressources disponibles (notamment le temps des agents) à consacrer au dialogue politique au niveau national. Des partenaires laissent entendre que la Suisse pourrait être plus visible, en particulier en faisant plus largement connaître ses bonnes pratiques et ses bons résultats auprès des autorités nationales et autres partenaires au développement.

La Suisse participe à des activités de coopération triangulaire afin de renforcer le dialogue avec les fournisseurs de coopération Sud-Sud, de développer les structures de collaboration avec ceux-ci et de parvenir à une harmonie plus poussée (OCDE, 2013a ; DDC/SECO, 2013, page 45). Bien que l'on en soit encore qu'aux premières étapes de la mise au point de projets de coopération triangulaire, cette évolution est positive. La Suisse devrait continuer de participer au dialogue et travaux conjoints avec ses partenaires de la coopération Sud-Sud. Ses programmes globaux peuvent servir de plateformes et de points d'ancrage à cette fin.

Partenariats avec le secteur privé

La DDC s'emploie à mettre sur pied des partenariats plus stratégiques avec le secteur privé (DDC, 2013b). La DDC et le SECO, comme vu au chapitre 1, soutiennent aussi le développement du secteur privé dans les pays en développement¹⁰. En plus de ses activités visant à lever des fonds supplémentaires pour les pays en développement, le SECO s'associe avec le secteur privé suisse. Les partenariats établis dans le domaine des chaînes de valeur durables, par exemple, ont pour objectif de promouvoir des principes d'application volontaire pour les produits ou les ressources principalement importées de pays en développement (par exemple Fairtrade et l'initiative « Better Cotton »¹¹). Dans sa politique de 2013 relative aux partenariats avec le secteur privé, la DDC définit les partenariats comme des alliances assorties d'obligations mutuelles pouvant contribuer à la réalisation de ses objectifs de développement (DDC, 2013). Cette politique est fondée sur une logique, des objectifs et des principes clairs et solides pour la mise en place de partenariats avec le secteur privé. Allant plus loin, la DDC devrait consulter le secteur privé afin d'identifier la valeur ajoutée et les synergies spécifiques pouvant être générées pour que ce type de partenariats produise des résultats en termes de développement dans les pays partenaires.

Les représentants suisses du secteur privé ont indiqué avec insistance à l'équipe chargée de l'examen qu'ils étaient prêts à aller au-delà de la relation traditionnelle avec le secteur privé consistant à lui sous-traiter l'exécution de projets ou programmes de développement pour s'engager dans des partenariats stratégiques qui contribuent à un développement durable. La Suisse doit encore élaborer les outils et instruments appropriés qui rendent compte de l'éventail des partenariats qu'elle pourrait nouer avec des entreprises privées. Par exemple, la Suisse devra disposer d'instruments différents pour nouer des partenariats avec des entreprises multinationales en vue de tirer parti de leurs investissements dans les pays en développement, faciliter l'investissement d'une entreprise en partageant ses connaissances sur le contexte local ou faire appel à une entreprise pour la mise en œuvre d'un projet (qui est l'approche majoritairement retenue jusqu'à présent).

L'approche envers les ONG suisses peut être émulée pour le partenariat avec les ONG du Sud

Les organisations de la société civile (OSC) sont des partenaires importants pour la coopération au développement de la Suisse. En 2011, la Suisse a alloué 8 % de son aide bilatérale aux contributions au budget central des organisations non gouvernementales (ONG) et acheminé 16 % de son aide bilatérale par le biais de celles-ci, soit un total de 596 millions USD (ou 25 % de l'aide bilatérale) (OCDE, 2013b). Si 97 % des contributions de la Suisse au budget central des ONG sont allées à des ONG suisses et internationales, la Suisse a néanmoins augmenté l'APD acheminée par le biais des ONG basées dans les pays en développement : 98 millions USD en 2011, contre 79 millions USD en 2010.

La Suisse a appliqué la *partie relative aux ONG* de la recommandation de l'examen par les pairs de 2009 : « élaborer une approche plus stratégique, transparente et normalisée de ses relations avec les ONG, les instituts de recherche et autres

partenaires, dans les services centraux et sur le terrain.» Les contributions aux programmes des ONG, gérées par la Division Partenariats institutionnels de la DDC, ont été restructurées : une nouvelle procédure en deux étapes pour identifier les partenaires suisses possibles met l'accent sur les compétences, les performances et la pertinence des programmes mis en œuvre du point de vue des objectifs globaux de la coopération pour le développement de la Suisse. Les critères et informations sur le processus de sélection et de négociation sont présentés dans un manuel qui a été préparé en concertation avec les ONG. La Suisse devrait faire le suivi de l'impact de cette nouvelle approche en vue de partager son expérience avec les autres membres du CAD.

Le Message 2013-2016 donne une vision générale de la collaboration avec la société civile dans le domaine de la coopération pour le développement, en mentionnant : « une société civile forte favorise un développement équilibré. Elle renforce la participation démocratique de la population et fait contrepoids à l'État » (Confédération suisse, 2012, page 46). Les bureaux locaux de la DDC continuent d'être guidés par les directives à l'intention des ONG de 2010 portant sur la coopération avec les ONG suisses, et, selon la DDC, la Suisse coopère avec des organisations de la société civile locales en phase avec les stratégies-pays correspondantes. Il n'en reste pas moins que la Suisse (en l'occurrence la DDC et le SECO) devrait définir et diffuser, pour la collaboration avec les OSC, davantage de priorités et objectifs opérationnels, axés sur les résultats et conformes aux engagements de Busan relatifs à la société civile et veiller à ce que les modalités de financement correspondent aux objectifs de ses activités avec les OSC¹². Il est évident au Burkina Faso et au Kirghizistan que les procédures d'appel d'offres pour les contrats imposent un coût relativement élevé au personnel suisse et aux partenaires de la société civile. Plusieurs OSC burkinabées ont indiqué souhaiter que la Suisse joue un rôle plus actif dans le dialogue politique avec les autorités nationales et les partenaires au développement en vue de partenariats plus efficaces et plus efficaces avec la société civile.

États fragiles

Indicateur : Les modalités d'acheminement et les partenariats contribuent à assurer une aide de qualité

La Suisse est en bonne position pour concrétiser l'engagement qu'elle a pris d'accroître la place accordée aux États fragiles, compte tenu de sa nouvelle approche stratégique appliquée à l'échelle de l'ensemble de l'administration, de ses outils et de sa tolérance au risque. La réussite dépendra de la concentration de son aide sur un nombre limité de partenaires en situation de fragilité, de la participation systématique du SECO à l'analyse des moteurs économiques de la reprise et à l'augmentation de l'aide dans les domaines où elle jouit d'un avantage comparatif.

Les stratégies-pays sont axées sur des priorités à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les contextes de fragilité

La Suisse a renforcé ses approches appliquées à tous les niveaux de l'administration dans les États fragiles en adoptant des stratégies conjointes et des cadres de notification et en s'employant à promouvoir une meilleure coordination. Les stratégies-pays sont fondées sur des objectifs communs à l'ensemble de l'administration et sont soutenues par une analyse conjointe des risques et des scénarios. Référence est faite aux objectifs de construction de la paix et de renforcement de l'État¹³, et les programmes sont conçus à partir d'une analyse fondée sur la gestion des programmes sensible aux conflits¹⁴. La Suisse admet qu'il conviendrait d'approfondir la réflexion sur les moyens d'intégrer ces approches dans les stratégies en faveur des pays fragiles à revenu intermédiaire. Le SECO n'est pas systématiquement associé à la conception des stratégies-pays dans les contextes de fragilité car il ne concentre pas ses programmes sur les États fragiles ; c'est peut-être une occasion manquée d'approfondir l'analyse des moteurs économiques du redressement. La Suisse pourrait aussi s'inspirer de la recommandation issue de l'évaluation de 2012 selon laquelle il conviendrait de concentrer l'aide sur un nombre limité de partenaires en situation de fragilité et d'augmenter l'aide dans les domaines où la Suisse bénéficie d'un avantage comparatif.

Une approche différenciée de la coordination au sein de l'administration ; la coopération avec les autres donateurs est variable

Les mécanismes de coordination entre les différents services de l'administration varient selon le contexte. Les équipes de la DDC et du SECO travaillant sur l'Afrique du Nord, y compris pour des programmes d'aide humanitaire, sont réunies au sein d'une structure géographique unique. Les stratégies-pays conjointes sont le principal outil de coordination pour les autres contextes de fragilité. Quant à la coordination opérationnelle sur le terrain, elle est rendue difficile du fait des différents degrés de décentralisation existants – à la DDC par exemple, la programmation est fortement décentralisée, ce qui n'est pas le cas dans d'autres secteurs de l'administration dont l'approche est plus centralisée. Selon l'évaluation de 2012, la collaboration de la Suisse avec les autres donateurs dans les contextes de fragilité est variable. Dans certains cas, la Suisse est un facilitateur actif et apprécié tandis que dans d'autres, elle n'est pas particulièrement associée aux activités. La Suisse soutient les pays pilotes dans le cadre du New Deal mais n'a pas de rôle

prépondérant sur le terrain. Elle lance des initiatives ciblées pour améliorer les stratégies multilatérales dans les contextes de fragilité. La DDC est favorable à un partenariat renforcé entre les Nations Unies et la Banque mondiale, notamment dans les pays fragiles ou en situation de conflit. Pour concrétiser cet engagement, un fonds d'affectation spéciale a été créé pour soutenir des initiatives conjointes des Nations Unies et de la Banque mondiale sur le terrain et dans les services centraux.

Un éventail d'outils pour intervenir dans les contextes de fragilité, avec la possibilité d'accroître la cohérence

La Suisse dispose d'un éventail d'outils qui peuvent être utilisés dans les contextes de fragilité, l'accent étant mis sur l'avantage comparatif des différentes catégories de partenaires. Une aide peut être accordée par le biais des organisations multilatérales et de la société civile suisse ; dans les contextes plus stables la Suisse peut apporter des financements bilatéraux et un soutien budgétaire. La Suisse participe aussi au financement des fonds fiduciaires multidonneurs à condition de pouvoir jouer un rôle dans leurs structures de gouvernance. Selon l'évaluation de 2012, les différents instruments sont efficaces individuellement mais il serait possible d'accroître la cohérence de l'ensemble.

Notes

1. Le SECO a investi dans de nouveaux instruments de planification financière. La DDC a transféré les tâches de planification et de suivi financiers aux bureaux locaux et par souci d'efficacité, a donné à ces derniers un accès direct aux outils financiers.
2. Dans les pays/régions prioritaires de la DDC, le crédit-cadre portant sur la coopération technique prévoit que 70 % au moins des engagements au titre d'une phase d'un projet (en général trois à cinq ans) doivent être de 3 à 5 millions CHF. En 2012, les engagements allaient de 3 à 5 millions CHF dans 50 % des cas et de 1 à 3 millions CHF dans 35 % des cas (l'objectif étant 25 %) ; les engagements étaient inférieurs à 1 million CHF dans 15 % des cas (l'objectif étant 5 %) (DDC, 2013).
3. Les stratégies nationales et régionales à moyen terme, les évaluations des projets et des pays et les rapports nationaux annuels de la DDC mentionnent les difficultés auxquelles celle-ci est confrontée par exemple, pour renforcer les projets et associer d'autres partenaires à des programmes de plus grande envergure.
4. Le réseau de la DDC sur l'efficacité de l'aide et du développement pourrait être utile en la matière. Cependant, il ne semble plus être actif ; les articles les plus récents ont été postés en octobre 2011.
5. Pour plus d'information : <http://www.pefa.org/en/content/resources>
6. Selon ces lignes directrices, les agents sont « censés » évaluer le système national conjointement avec le pays partenaire et éventuellement d'autres partenaires pour le développement, tout en ayant recours à des analyses internationales et à des outils d'évaluation des risques choisis d'un commun accord ; participer à un dialogue avec d'autres donneurs sur les évaluations conjointes des risques ; et promouvoir le recours aux systèmes nationaux avec les organismes d'exécution partenaires tels que les agences des Nations Unies. Si les bureaux jugent cette tâche trop difficile voire impossible, ils devraient le justifier, examiner la situation avec les autorités et centrer leur attention sur le renforcement des institutions nationales afin qu'elles « se prêtent » à une utilisation des systèmes nationaux.

7. Selon le Suivi des changements influant sur le développement (MERV) de la DDC, les bureaux locaux doivent examiner sept risques contextuels (par exemple politiques, sociaux, ou économiques) susceptibles d'avoir un impact sur le programme d'aide et en rendre compte, tandis que l'outil d'analyse des risques du SECO attache une plus grande importance aux risques liés aux programmes ou aux projets, notamment les risques fiduciaires et environnementaux. La mise en œuvre d'un projet n'est pas approuvée si cette évaluation n'a pas été faite.
8. Compte non tenu des coûts des réfugiés et des coûts administratifs.
9. D'après le Message 2013-2016 (Confédération suisse, 2012a, page 50) : « Selon la situation, la Suisse – à travers ambassades et bureaux de coordination – entame un dialogue politique avec le gouvernement concerné dans le but de réaliser des réformes ou d'améliorer les conditions économiques et sociales. Mais la Suisse est un pays neutre, et l'objectif de la coopération internationale ne consiste pas à soutenir des gouvernements étrangers [...] ».
10. La politique et les priorités du SECO concernant le développement du secteur privé sont expliquées à l'adresse suivante : www.seco-cooperation.admin.ch/themen/investissement/index.html?lang=en. Celles du SECO sont expliquées à l'adresse : www.sdc.admin.ch/en/Home/Themes/Private_Sector_Development_and_financial_services/Private_Sector_Development.
11. Le SECO apporte un soutien financier à l'Initiative « Better Cotton ». Pour plus d'informations sur cette initiative, voir : <http://bettercotton.org/about-bci/>.
12. Le deuxième indicateur de progrès convenu après Busan pour suivre la mise en œuvre des engagements clés est le suivant : « la société civile intervient dans un environnement qui lui permet d'optimiser son engagement dans le développement et sa contribution à ce dernier ».
13. Pour les objectifs relatifs à la construction de la paix et au renforcement de l'État voir : www.newdeal4peace.org/peacebuilding-and-statebuilding-goals/.
14. La gestion des programmes sensible aux conflits est un mode de gestion qui tient compte des valeurs, des procédures, des outils et de la communication, de manière à piloter les programmes de développement et d'aide humanitaire et à mener à bien les projets dans un contexte de tension politique, avant, pendant ou après un conflit violent. Voir : <http://dmeforpeace.org/learn/conflict-sensitive-programme-management/>.

Bibliographie

Sources fédérales

Confédération suisse (2012a), *Message concernant la coopération internationale 2013-2016* (disponible en français, en allemand et en italien), Berne, http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Actualites/Vue_detaillee?itemID=208683.

Confédération suisse (2012b), *Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013 – 2016: L'essentiel en bref*, Confédération suisse, Berne. http://www.deza.admin.ch/fr/Dossiers/Message_2013_2016.

DDC (Direction du développement et de la coopération) (2006), *Lutte contre la corruption: la stratégie DDC*, DDC, Berne.

DDC (2007), *Politique ONG. Collaboration avec les organisations de développement privées suisses et internationales*, DDC, Berne.

DDC (2010), « *Cooperation between the SDC Cooperation Offices and Swiss NGOs* » (non publié), SDC, Berne.

DDC (2011), *Manual for the Negotiation of SDC Programme and Focus Contributions to Swiss NGOs for the period 2013-2016*, DDC, Berne.

DDC (2013a), « *Volume related target values for the commitment of fund, Monitoring 2012 submitted to Board of Directors, February 2013* » (document interne non publié), DDC, Berne.

DDC (2013b), *Partnerships with the private sector, Institutional Position*, DDC, Berne.

DDC/SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2012), « *Policy for Swiss implementation of Busan Commitments* » – document interne non publié.

DDC/SECO (2013), *OECD DAC Peer Review of Switzerland, 2013: Memorandum of Switzerland*, Confédération suisse, Berne.

SECO (non daté), *SECO's strategy for General Budget Support*, SECO/Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), Berne.

SECO (2013), « *Draft Guidelines on using country PFM systems for projects* » (non publié).

Autres sources

OCDE (2009), *Suisse : Examen par les pairs du Comité d'aide au développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/44021480.pdf>.

OCDE (2011), *Efficacité de l'aide 2005-2010 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/dataoecd/16/22/48815510.pdf.

OCDE (2013a) *Rapport 2012 : Coopération triangulaire : enseignements tirés d'une enquête auprès des acteurs concernés*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/cad/relations-mondiales-cad/

OCDE (2013b), *Aid for CSOs*, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 6 : Résultats et reddition de comptes de la coopération suisse

Politiques, stratégies, plans, suivi et notification

Indicateur : Un système de gestion axé sur les résultats est mis en place pour évaluer les performances au regard des priorités, objectifs de développement et systèmes des pays partenaires

Suivant les recommandations du dernier examen par les pairs réalisé en 2009, la Suisse a beaucoup progressé dans la mise en place de dispositifs institutionnels de gestion axée sur les résultats, notamment en ayant recours à des outils normalisés dans le cadre de ses programmes. Le suivi des résultats s'appuie sur diverses sources et utilise dans la mesure du possible les données du pays partenaire. Les résultats des programmes font également l'objet d'un suivi dans les contextes de fragilité. Le Message relatif à la coopération au développement 2013–2016 confirme la place de choix qui est donnée aux résultats stratégiques d'ensemble dans la coopération suisse pour le développement. Toutefois, la DDC et le SECO doivent continuer à mettre au point des méthodes de mesure et de suivi des 13 premiers résultats qui font l'objet d'engagements dans la stratégie. Ils doivent également continuer d'affiner leurs méthodes de gestion axée sur les résultats. Les deux entités devraient s'attacher en priorité à renforcer les liens entre la chaîne des résultats attendus des projets et leur impact sur le développement ainsi qu'à définir des indicateurs quantitatifs et qualitatifs qui permettront à la Suisse d'évaluer les résultats obtenus.

La culture des résultats est actuellement renforcée

La Suisse s'attache résolument à défendre et à préserver une culture des résultats. C'est une évidence qui ressort des progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs en vue de renforcer et rationaliser le système (encadré 6.1). Des outils normalisés de planification et de suivi axés sur les résultats, tels que les cadres de résultats au niveau des pays, les rapports annuels présentant les résultats par pays et les réponses des directions à ces rapports, ont été déployés au sein de la DDC et du SECO. Il apparaît que les hauts responsables utilisent ce type de rapports pour la planification et la gestion des portefeuilles d'activités. En outre, les évaluations indépendantes des rapports annuels commandées par la DDC constituent un excellent moyen de repérer les domaines où des améliorations s'imposent. L'évaluation de 2013 a mis en évidence des points névralgiques importants auxquels il convient de porter remède¹.

Il faut voir dans la décision de la DDC de poursuivre l'institutionnalisation de cette culture des résultats une avancée positive. Selon le projet de plan de gestion axée sur les résultats pour 2013-2016, cela permettra d'améliorer l'utilisation des outils et mécanismes, de faire participer activement le personnel de terrain au réseau d'assurance qualité, de renforcer les capacités des organismes d'exécution partenaires en matière de résultats, et d'inscrire la gestion axée sur les résultats dans une logique et une stratégie plus explicites. Le SECO, qui s'est beaucoup investi pour faire de la gestion axée sur les résultats un élément de sa culture institutionnelle en 2013, entend assurer un meilleur suivi de la performance de ses projets et programmes au regard du cadre de résultats approuvé au moment du

lancement du projet et utiliser davantage l'information recueillie à travers ce suivi aux fins de la gestion stratégique.

Deux autres domaines qui gagneraient à être renforcés sont les suivants :

i) expliquer, suivre et rendre compte dans un rapport de la façon dont les résultats de chacun des projets contribuent aux résultats attendus en matière de développement au niveau des pays ; et ii) améliorer la qualité, la rigueur et la mesurabilité des indicateurs de référence, des résultats intermédiaires et des résultats effectifs. Pour le moment, les cadres de résultats à la DDC ne comprennent pas les valeurs de référence et objectifs adéquats, et qui soient quantifiables. Pour y remédier, la DDC encourage l'inclusion dans les projets d'une base de valeurs de référence et d'indicateurs quantitatifs. Il lui faut cependant toujours disposer de données concrètes solides et crédibles pour suivre les progrès accomplis. La Suisse devrait poursuivre ses efforts en vue d'améliorer la qualité des indicateurs et valeurs de référence.

Le Message 2013-2016 de la Suisse en matière de coopération internationale prévoit des engagements en faveur de 13 résultats stratégiques globaux qui relèvent de la coopération au développement. Il a été demandé à la DDC et au SECO d'élaborer un rapport commun sur les résultats qui seront obtenus sur la période 2013-2016. Ce sont là des évolutions significatives qui concourront à mieux mettre en évidence la contribution de la Suisse au développement à un niveau d'agrégation plus élevé. Cependant, si la DDC et le SECO pilotent des mécanismes permettant de mesurer et suivre les résultats, ont élaboré une note conceptuelle, et adaptent les rapports de mise en œuvre des stratégies-pays aux objectifs et indicateurs définis dans le Message, l'exécution de ce mandat n'est pas chose aisée et reste pour l'instant un chantier inachevé. À titre d'exemple, les indicateurs donnés pour les résultats dans le Message sont vagues et ne se prêtent pas facilement à une quantification. En outre, l'ensemble de résultats globaux pourrait faire l'objet d'une communication plus claire : à l'heure actuelle, ils ne ressortent pas très distinctement dans les différents crédits-cadres présentés dans le Message. Qui plus est, même si la DDC ne souhaite pas créer de système de suivi parallèle, les cadres de résultats par pays (ex. : Burkina Faso et Kirghizistan) ne sont pas conçus pour suivre les progrès réalisés au regard de tels objectifs.

Encadré 6.1. Principales caractéristiques du système suisse de gestion axée sur les résultats

La Suisse renforce ses méthodes de planification et de gestion axées sur les résultats à tous les niveaux de son système de coopération au développement. Sont présentées dans cet encadré quelques-unes de ces principales caractéristiques.

- > La Suisse a mis en œuvre des cadres de résultats pour l'ensemble de ses stratégies-pays.
- > Les rapports annuels relatifs aux pays sont des sources d'information qui facilitent la programmation et la reddition de comptes. Ils s'apparentent à des outils de planification annuelle au niveau des pays. Chaque rapport doit donner lieu à une réponse de la direction et la DDC commande une évaluation indépendante annuelle de la qualité des rapports et des réponses apportées par la direction ((Herrmann et Engler/Confédération suisse, 2013).
- > L'approche de la Suisse vis-à-vis de l'évaluation de la performance des organisations multilatérales recevant des contributions à leur budget général est efficiente et rigoureuse. L'instrument de suivi de la Suisse permet d'évaluer l'efficacité des organisations au regard de leurs propres priorités en matière de résultats ainsi que des résultats que la Suisse obtient à travers le dialogue engagé. Les rapports annuels doivent donner lieu à une réponse de la direction. La Suisse appuie également les efforts déployés par les organisations multilatérales pour renforcer leurs systèmes d'évaluation et de gestion axée sur les résultats.
- > Un réseau dédié à l'assurance qualité et à une formation ciblée à l'intention du personnel de la DDC concourt à renforcer les compétences en matière de résultats*. Des correspondants pour l'assurance qualité ont été nommés au sein des divisions de la DDC et du SECO chargées de la programmation, et dans quelques bureaux locaux de la DDC.
- > Des vérifications à l'épreuve des faits sont conduites régulièrement avec le personnel afin de recenser les bonnes pratiques et les problèmes en rapport avec le système de gestion axée sur les résultats.

Note : * Le budget correspondant à cette formation s'est établi en moyenne à 250 000 CHF par an entre 2010 et 2013.

Le suivi des résultats s'appuie sur diverses sources et utilise dans la mesure du possible les données du pays partenaire

Pour mesurer les résultats au niveau des pays, la Suisse s'appuie sur des évaluations et sur les données et systèmes des partenaires. Du fait que la Suisse met généralement en œuvre ses activités dans le cadre de projets isolés, le suivi en est assuré en parallèle plutôt qu'à travers le cadre de suivi du pays partenaire. Toutefois, lorsque la Suisse consent un soutien budgétaire général dans le cadre de programmes conjoints ou sectoriels, elle observe de bonnes pratiques en ayant recours aux systèmes et données des partenaires. Au Kirghizistan, la Suisse a utilisé des informations relatives à des projets qui reposaient sur des données collectées par l'administration et auprès d'autres sources telles que les rapports « *Doing Business* » du Groupe de la Banque mondiale.

Le suivi des résultats de programmes individuels dans des contextes fragiles

La DDC articule son engagement dans les États fragiles autour des objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État, qui en constituent le cadre. Il s'agit là d'une bonne pratique. Ce cadre comprend également une description de la façon dont la DDC collaborera avec les parties prenantes internes et externes. Des stratégies-pays, ainsi que les résultats qui en sont attendus, sont ensuite définis en fonction de la spécificité du contexte propre à chaque pays. Une surveillance des risques de portefeuille et des risques politiques est exercée de près par les bureaux locaux, ce qui donne le pouls de la situation au regard des critères tels que la sensibilité aux conflits ou l'engagement à « ne pas nuire ». Les résultats des programmes font l'objet d'un suivi dans le respect des pratiques standard de la DDC.

Système d'évaluation

Indicateur : Le système est conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation

Le système d'évaluation de la Suisse est conforme aux principes du CAD en matière d'évaluation. Les évaluations stratégiques et thématiques sont totalement indépendantes de l'acheminement de l'aide au développement. Le plan glissant sur quatre ans de la DDC pour les évaluations relève d'une bonne pratique. La Suisse pourrait toutefois investir davantage de ressources dans son système d'évaluation, étant donné l'augmentation de son budget consacré à l'aide, afin de favoriser une démarche permettant de tirer les enseignements des évaluations, et de renforcer les capacités du personnel chargé des programmes en ce qui concerne les normes d'évaluation. La DDC souhaiterait mener à bien des évaluations conjointes ou pilotées par les partenaires, mais ses ressources limitées limitent sa marge de manœuvre.

Les politiques d'évaluation, claires modernes, sont conformes aux principes du CAD

Les politiques d'évaluation modernes mises en œuvre à la DDC et au SECO mettent l'accent sur l'apprentissage institutionnel au service des orientations stratégiques et d'une meilleure gestion des programmes, ainsi que de la reddition de comptes (DDC, 2013 et SECO, 2009). Conformément aux orientations du CAD, les politiques d'évaluation établissent une distinction entre évaluations indépendantes et examens internes. Les principales modifications apportées au système d'évaluation

de la Suisse depuis 2009 portent sur le passage à une optique davantage centrée sur l'apprentissage et non plus strictement sur la reddition de comptes. La DDC pilote une nouvelle approche de l'évaluation des stratégies-pays : sous la supervision d'un évaluateur externe indépendant, des agents de la DDC feront partie de l'équipe d'évaluation, à des fins d'apprentissage.

La DDC et le SECO disposent d'une unité d'évaluation distincte des services opérationnels, dotée d'un personnel dédié. Les ressources en personnel sont toutefois limitées eu égard au budget d'aide qui va en augmentant et à la nécessité de renforcer la culture de l'évaluation et de promouvoir l'apprentissage à partir des enseignements tirés de l'évaluation. Le SECO assigne à l'évaluation l'équivalent d'un agent à temps plein, et la DDC quatre. Les unités d'évaluation pourraient également jouer un rôle plus actif pour contrôler la qualité des évaluations et contribuer à renforcer les capacités du personnel pour ce qui concerne les normes d'évaluation. La DDC comme le SECO ont déjà procédé à un ensemble d'évaluations des activités ; la DDC, toutefois, ne pratique pas encore de vérification par sondage pour en contrôler la qualité.

Le processus d'évaluation est indépendant et impartial

L'indépendance et l'impartialité du processus d'évaluation ont été renforcées au sein du SECO depuis le dernier examen par les pairs : son unité d'évaluation rend compte désormais à un Comité d'évaluation externe, lequel fait rapport à la direction du SECO. Les informations recueillies auprès du SECO donnent à penser que ce comité externe accorde plus de poids et de crédibilité qu'auparavant à la fonction d'évaluation du SECO.

Le modèle retenu par la DDC, dans le cadre duquel la division de l'évaluation, indépendante des services opérationnels, rend directement compte au Directeur général, est différent. La DDC donne des orientations claires aux agents chargés de la programmation pour garantir l'impartialité des évaluations des projets, par exemple en veillant à l'indépendance des consultants vis-à-vis des services opérationnels, et en collaborant avec un groupe d'évaluation comprenant des experts venant de l'extérieur.

La planification pluriannuelle flexible des évaluations relève d'une bonne pratique

La DDC prépare actuellement un plan glissant sur quatre ans pour les évaluations, qui donne une bonne visibilité à long terme. La planification relative aux évaluations est également plus stratégique, comme le préconisait l'examen par les pairs de 2009 : un projet de plan est soumis au conseil d'administration, et les besoins en matière d'apprentissage sont examinés au cours de retraites de deux jours avec la direction pour garantir la pertinence et l'utilité des évaluations pour la gestion des programmes. Le SECO planifie ses évaluations sur une période de deux ans. Il est également positif que la DDC et le SECO mènent des évaluations thématiques en commun depuis 2009 ; ils devraient continuer à travailler en étroite collaboration sur les questions d'évaluation.

La conduite d'évaluations d'impact suscite l'intérêt tant de la DDC que du SECO, mais le coût et la nécessité de faire en sorte que l'évaluation d'impact soit prise

en compte dans la conception des programmes ont pour conséquence qu'il n'en a été mené que quelques-unes jusqu'ici. Les résultats de l'évaluation d'impact commandée en 2011 sur les pertes après récolte ont eu une influence stratégique sur le programme global de la DDC sur la sécurité alimentaire.²

Davantage d'évaluations en commun et d'évaluations pilotées par les partenaires sont nécessaires

Les évaluations relatives aux projets et aux pays sont menées avec le concours de consultants locaux, et les projets de rapports sont examinés avec les partenaires dans un esprit de responsabilité mutuelle. Alors même que la DDC souhaite conduire plus d'évaluations conjointes entre donneurs et d'évaluations pilotées par les partenaires, outre celles qui sont réalisées lorsqu'elle cofinance des activités avec d'autres donneurs, ses ressources sont trop limitées pour qu'elle en entreprenne davantage (DDC, 2013). Néanmoins, la règle de la DDC selon laquelle les évaluations par projet et par pays doivent être menées avec des consultants locaux peut servir à renforcer les capacités.

Apprentissage institutionnel

Indicateur : Les évaluations et des systèmes de gestion des connaissances adéquats sont utilisés comme outils de gestion

La Suisse utilise ses évaluations comme des outils de gestion. Les systèmes d'évaluation contiennent des incitations à retracer la mise en œuvre des recommandations et des réponses de la direction. Les conclusions des évaluations pourraient toutefois faire l'objet d'une diffusion plus systématique. Le système de gestion des connaissances de la DDC a des points forts et des points faibles, et gagnerait à être défendu par un responsable de haut rang. Si les réseaux thématiques qui constituent l'essence-même du système de la DDC en termes d'apprentissage institutionnel seront évalués en 2014, la DDC devrait continuer d'ici-là à renforcer ses systèmes de gestion des connaissances. Le SECO, qui commence à institutionnaliser l'apprentissage, devrait mettre à profit l'expérience de la DDC en matière de gestion des connaissances.

Les incitations que présentent les mécanismes de retour d'information encouragent les gestionnaires de programme à rester toujours en alerte

La DDC et le SECO ont mis en place de solides mécanismes de retour d'information pour dégager des enseignements des évaluations. La réponse de la direction est une pratique standard pour toutes les évaluations, externes ou internes, et des mesures d'incitation sont prévues pour garantir que les recommandations soient bien mises en œuvre. À titre d'exemple, le SECO a mis au point un système de repérage et organise des réunions annuelles de suivi avec les gestionnaires.

Dans l'effort qu'ils déploient pour mieux tirer parti des résultats des évaluations, la DDC et le SECO ont passé en revue l'expérience concrète d'autres donneurs pour mettre à profit et communiquer les résultats des évaluations (DDC/SECO, 2012). Les conclusions de cette revue, ainsi que les leçons et les tendances dégagées de l'examen annuel de la performance du portefeuille du SECO (sur la base d'une évaluation de tous les projets ayant fait l'objet d'une évaluation externe) mettent

en relief les orientations et les enseignements qui devraient être pris en compte par les gestionnaires (SECO, 2013)³. Au SECO, les agents chargés de l'évaluation prennent part au comité d'approbation des projets/programmes. C'est là un bon moyen par ailleurs de promouvoir l'apprentissage.

La diffusion des évaluations pourrait être plus systématique

Si la DDC et le SECO publient toutes les évaluations externes et les réponses de la direction sur leurs sites web, et à l'échelon international à travers le Centre de ressources du CAD sur l'évaluation (DEReC)⁴. La DDC commence à utiliser des outils novateurs tels que les réseaux sociaux ; les évaluations sont également diffusées dans les réseaux thématiques correspondants de la DDC. Les évaluations opérationnelles et internes ne sont pas encore accessibles au public, mais la DDC met actuellement en place une base de données dans ce sens. Le SECO dispose déjà d'une telle base de données. Toutes les évaluations devraient être accessibles au public et aux partenaires dans un souci de reddition mutuelle de comptes.

Le système de gestion des connaissances gagnerait à être articulé autour d'une stratégie claire, et relayé par un responsable de haut rang

Pour la plupart des donateurs, mettre en place et maintenir un système de gestion des connaissances à utiliser comme outil de gestion à visée prospective, et fonder l'apprentissage sur les résultats et les observations factuelles, est une entreprise difficile. Si le SECO a commencé à mettre au point une approche institutionnelle de l'apprentissage, la DDC était déjà une « organisation en réseau » lors du dernier examen par les pairs. Dans sa démarche, le SECO devrait mettre à profit l'expérience de la DDC.

La DDC, dont une division est spécialement dédiée aux processus liés à la connaissance et à l'apprentissage, s'appuie surtout sur son système de réseaux thématiques et de correspondants pour l'apprentissage institutionnel. Les programmes globaux, en particulier, sont conçus pour servir de « ciment » au partage des connaissances sur des thèmes spécifiques (ex. : la plateforme mondiale d'échange de connaissances sur les migrations, le partenariat suisse sur l'eau). Les réseaux thématiques nourrissent les programmes globaux d'observations factuelles, tandis que plusieurs correspondants thématiques assurent aussi des services de gestion ou travaillent pour les programmes globaux.

La DDC, qui semble résolue à accroître l'impact des réseaux thématiques sur l'apprentissage, conduira une évaluation de ces réseaux en 2014. Le dernier examen par les pairs et une évaluation rigoureuse de la gestion des connaissances et de l'apprentissage institutionnel à la DDC en 2009, avaient néanmoins mis en évidence plusieurs risques et problèmes relatifs à son système de gestion des connaissances, auxquels il reste encore à porter remède (OCDE, 2009 ; DDC, 2009). Le rôle des correspondants et des facilitateurs des réseaux, en particulier ceux qui ne sont pas liés à des programmes globaux, pourrait être plus explicite, et ils pourraient être dotés des ressources adéquates et recevoir les incitations nécessaires pour mener à bien leurs tâches⁵. La DDC devrait progresser face à ces défis indépendamment de l'évolution prévue en 2014 en communiquant une stratégie explicite et en veillant à ce que les plus hauts responsables exercent un réel leadership.

Communication, reddition de comptes et sensibilisation au développement

Indicateur : Le membre communique les résultats obtenus en matière de développement d'une manière transparente et franche

La Suisse s'est engagée à améliorer la transparence autour de son mode de fonctionnement et de ses réalisations, au regard des engagements pris à Busan. Elle pourrait toutefois aller encore plus loin en matière de transparence en rendant publics un plus large éventail de rapports de gestion des programmes et des performances. La DDC et le SECO devraient faire connaître clairement la logique, la vision et la stratégie qu'ils entendent appliquer à leur effort d'amélioration de la transparence. Il est dommage que la capacité de la DDC à communiquer à propos de sa coopération au développement ait été affaiblie à un moment où elle a besoin de communiquer et d'associer plus activement les contribuables suisses à la coopération au développement, compte tenu de l'accroissement du budget d'aide, pour pouvoir bénéficier du soutien de l'opinion afin de donner corps au Message 2013-2016. La Suisse devrait investir dans un plan de communication stratégique autour des résultats obtenus au regard du développement et des défis qui se font jour à moyen terme.

La transparence de la coopération suisse pour le développement peut être améliorée

Dans le cadre de sa coopération au développement, la Suisse s'est engagée à mettre en œuvre les engagements de Busan sur la transparence de l'aide (chapitre 3). La DDC et le SECO ont pris des mesures pour accroître la transparence autour de leur mode de fonctionnement et de leurs réalisations. À titre d'exemple, un panorama de l'ensemble des projets dépassant 500 000 CHF approuvés depuis la mi-2012 est accessible sur le site web de la DDC⁶ ; la DDC et le SECO publient un rapport annuel commun sur leurs activités de coopération au développement et le SECO publie un rapport annuel sur l'efficacité de la coopération économique au développement.

La DDC et le SECO peuvent aller plus loin ; ils amélioreraient grandement la qualité et la portée de leur transparence et de leur reddition de comptes en rendant accessibles, à l'instar d'autres donateurs, davantage de documents internes⁷ qui contiennent une mine d'informations révélatrices des méthodes de travail et des réalisations obtenues. Il suffirait peut-être pour ce faire de faire évoluer leur culture institutionnelle de la transparence⁸. Selon la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration de 2004 (mise à jour en 2009) par exemple, l'administration est tenue de permettre l'accès de tous les documents publics sur demande. La DDC et le SECO devraient communiquer leur logique, leur vision et leur stratégie de la transparence, qui pourraient contribuer à faire évoluer les mentalités du personnel et permettre l'identification des risques qui devront être gérés avec soin lorsque la coopération suisse au développement sera soumise à un examen plus rigoureux du public. En outre, les sites web de la DDC et du SECO pourraient avoir besoin d'être adaptés pour rendre plus facilement accessibles ces informations, et la Suisse aura peut-être à gérer le risque que les rapports internes fassent moins de place à l'autocritique.

Il est urgent d'investir dans un plan de communication stratégique sur les résultats obtenus au regard du développement et sur les défis qui se profilent

La Suisse n'a pas encore concrétisé la recommandation que contenait l'examen par les pairs de 2009 qui l'invitait à mieux faire connaître l'impact de ses activités en matière de développement, à inscrire sa communication dans une optique à plus long terme, et à mettre l'accent sur les impacts sur le développement obtenus en partenariat étroit avec d'autres parties prenantes. L'unité d'information du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), en collaboration avec la DDC et le SECO, continue d'organiser des manifestations publiques qui suscitent un vif intérêt auprès du public, et de produire des bulletins d'information, un magazine et autres publications. La communication sur le développement semble se perdre néanmoins dans l'effort global d'information et de relations avec les médias du DFAE depuis l'intégration en 2008 de l'unité de communication de la DDC dans la division de communication de l'ensemble du Département. La DDC, qui peut se prévaloir de bons résultats dans le passé en ce qui concerne la communication stratégique et les activités de sensibilisation du public, dispose de moins de ressources, de moins d'influence ou de moins de flexibilité pour communiquer avec les médias et d'autres publics autour de la vision de la Suisse en matière de coopération au développement, de ses programmes, de ses résultats et des défis auxquels elle est confrontée⁹.

Si le DFAE approuve et coordonne ses activités d'information sur le développement avec la DDC, celle-ci n'est pas libre de communiquer en temps opportun (ex. : anticiper sur et/ou répondre aux critiques du public) ou de façon innovante (ex. : par le biais des réseaux sociaux) sur le développement. En outre, le budget de la Suisse pour ce qui concerne les activités de sensibilisation et d'information du public a fléchi depuis 2009, notamment à la DDC¹⁰. Les ONG suisses et le Comité consultatif pour la coopération au développement ont critiqué la réorganisation du DFAE, qui a abouti à cette situation. Le Comité a recommandé que le Ministère des Affaires étrangères revienne sur sa décision d'intégrer l'unité de communication de la DDC dans l'unité d'information centrale du DFAE. Une telle décision aiderait la DDC à assurer que les contribuables sont bien informés des engagements de la Suisse et de ses réalisations en matière de coopération au développement.

S'agissant de la sensibilisation du public à la cause du développement, une bonne pratique de la part des donateurs consiste à communiquer et à avoir une action stratégique auprès des publics visés, à partir de données relatives à l'intérêt qu'ils portent aux questions de développement et à leur connaissance de ces questions. Une telle démarche nécessite des ressources professionnelles dédiées, de même que la capacité et la souplesse nécessaires pour communiquer publiquement sur les besoins de développement et les résultats obtenus, en mettant pleinement à profit les nouvelles technologies. Pour mieux faire connaître à l'opinion les risques à l'échelon mondial et la façon dont la Suisse et la communauté internationale pourraient atténuer ces risques, la DDC et le SECO devraient promouvoir le débat public et y prendre part. La Suisse doit se fixer comme priorité d'investir dans un plan de communication stratégique, d'autant que la communauté internationale redouble actuellement d'efforts pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement et prépare un nouvel ensemble d'objectifs mondiaux pour l'après-2015.

Notes

1. Certains des points faibles identifiés par Herrmann et Engler (Herrmann et Engler/Confédération suisse, 2013) sont les suivants : les réponses de la direction ne proposent pas les orientations stratégiques qu'il conviendrait ; elles portent généralement davantage sur la présentation des rapports que sur leur contenu ; les rapports ne contenaient pas d'évaluation de l'analyse des résultats ; les informations quantitatives sur les résultats étaient insuffisantes, il manquait des repères et valeurs de référence, la démonstration de la contribution suisse aux résultats de développement des pays ainsi que la pertinence de cette contribution était inexistante ou incompréhensible.
2. Le rapport de l'évaluation de l'impact est consultable à l'adresse suivante : <http://www.admin.ch/dokumentation/studien/detail/index.html?lang=de&studienid=44>.
3. L'une des recommandations utiles de cet examen de l'efficacité est que la Division Qualité et Ressources du SECO « envisage de mettre en commun les leçons tirées des évaluations au sein de chaque division opérationnelle » (SECO, 2013: 10).
4. Voir www.oecd.org/derec/switzerland/.
5. La DDC cherche à mettre en place des incitations pour les correspondants, comme la possibilité de tourner pour aller travailler dans un bureau local intéressant. Du point de vue de l'apprentissage, une incitation consisterait à faire participer les gestionnaires des programmes à l'examen des dossiers des projets et à l'examen par les pairs.
6. Pour la base de données relative aux projets de la DDC, voir www.sdc.admin.ch/en/Home/Projects.
7. Par exemple, les rapports annuels par pays, les programmes à moyen terme par secteur à la DDC, les outils de gestion des risques, et le manuel à l'intention des agents de terrain de la DDC.
8. La loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration est consultable à l'adresse suivante : www.admin.ch/ch/e/rs/152_3/index.html.
9. Les ONG suisses et les précédents examens par les pairs réalisés par le CAD louaient la DDC pour son approche dynamique et stratégique de la communication dans le passé.
10. La DDC alloue 1.4 million CHF de son budget de communication budget au DFAE. Une enveloppe de 1.2 million CHF est consacrée à des films, publications et autres manifestations publiques. Deux agents travaillent sur la communication à la DDC. Le SECO, qui dispose d'un petit budget communication (200 000 CHF par an) s'aligne sur la DDC/le DFAE en ce qui concerne les activités de sensibilisation du public. Les organisations ont un accord de service commun.

Bibliographie

Sources fédérales

DDC (Direction du développement et de la coopération) (2013), *Politique d'évaluation*, Confédération suisse, Berne, www.sdc.admin.ch/en/Home/Effectiveness/Evaluations.

DDC/SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie) (2012), *Capitalising and Communicating Evaluation Results*, document de réflexion, Confédération suisse, Berne, www.seco-cooperation.admin.ch/themen/01033/01034/index.html?lang=fr.

DDC/SECO (2013), *OECD DAC Peer Review of Switzerland, 2013: Memorandum of Switzerland*, Confédération suisse, Berne.

SECO (non daté), *Evaluation Guidelines*, Confédération suisse, Berne, www.seco-cooperation.admin.ch/themen/01033/01034/index.html?lang=fr

SECO (2013), *Rapport Annuel 2012 « L'Efficacité de la coopération économique au développement du SECO »*, Berne, www.seco-cooperation.admin.ch/themen/01033/01130/05120/index.html?lang=fr.

SECO (2009), *Evaluation Policy*, Confédération suisse, Berne. www.seco-cooperation.admin.ch/themen/01033/01034/index.html?lang=fr.

Confédération suisse (2012a), *Message concernant la coopération internationale 2013-2016* (versions française, allemande et italienne), Confédération suisse, Berne, http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Actualites/Vue_detaillee?itemID=208683.

Confédération suisse (2012b), *Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013 – 2016: L'essentiel en bref*, Confédération suisse, Berne, http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Actualites/Vue_detaillee?itemID=208683.

Autres sources

Herrmann, H. et M. Engler/ Confédération suisse (2013), *Analysis of the Quality Assessment of the Annual Reports and Management Responses 2012*, Herrmann Consulting GmbH et KEK CDC Consultants, Bâle et Zurich.

KPMG (2012), *Measures taken within the framework of REO I and REO II*, Direction du développement et de la coopération (DDC), rapport final, résumé (non publié).

OCDE (2009), *Suisse : Examen par les pairs du Comité d'aide au développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/44021480.pdf>.

Vähämäki, J. (2013), *Feedback on result based management at Swiss Development Co-operation Agency* (rapport interne, non publié).

Chapitre 7 : Aide humanitaire de la Suisse

Cadre stratégique

Indicateur : Des stratégies et des directives politiques claires concernant la résilience, la réaction et le redressement

La Suisse possède une longue tradition humanitaire et joue dans ce domaine un rôle déterminant au sein de la communauté internationale. Son budget humanitaire, considérable, est arrêté jusqu'en 2016, apportant ainsi une certaine prévisibilité. Elle a adopté, au regard de la réduction des risques de catastrophe, une approche novatrice qu'elle s'attache à articuler avec les programmes en faveur de l'adaptation au changement climatique ; les outils qu'elle emploie à cet égard pourraient être utilement partagés avec les autres donateurs du CAD. Des efforts ont certes été faits pour raccorder les programmes humanitaires avec les programmes de développement afin de soutenir le relèvement, mais en la matière, c'est la souplesse du financement suisse qui s'avère la plus utile. La Suisse pourrait davantage tirer parti de son rôle clé au sein de la communauté humanitaire, notamment sur les questions faisant écho à ses valeurs fondamentales, comme les principes humanitaires et l'espace humanitaire.

La Suisse possède une longue tradition humanitaire, mais pourrait davantage tirer parti de son rôle clé au sein de la communauté internationale

La Suisse possède une longue tradition humanitaire. La solidarité compte parmi les valeurs phares inscrites dans la Constitution fédérale (Confédération suisse, 1999). La Suisse est l'État dépositaire des Conventions de Genève¹, qui constituent le socle du droit international humanitaire, et Genève est le siège de bon nombre d'importantes institutions des Nations Unies et organisations non gouvernementales à vocation humanitaire, ainsi que du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Suisse a acté l'importance qu'elle accorde à ses propres efforts d'aide humanitaire en intégrant des références à cette dernière au droit humanitaire et à la sécurité humaine dans sa politique étrangère (DFAE, 2012).

Le crédit-cadre consacré à l'aide humanitaire suisse² est également inscrit dans le Message 2013-2016 et la stratégie globale qu'il recouvre (Confédération suisse, 2012a), de sorte que, pour la première fois, les stratégies d'aide humanitaire et d'aide au développement sont réunies dans un même dispositif stratégique (voir chapitre 2). Cette stratégie commune amène la Suisse à centrer son programme humanitaire sur les interventions d'urgence ; la remise en état et le relèvement ; la prévention et la résilience face aux crises ; ainsi que les activités de sensibilisation et de protection des victimes, tout en continuant de mettre l'accent sur la problématique hommes-femmes. Les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, 2003) sont cités à la fois dans le Message et dans le *Multilateral Humanitarian Aid Concept* (DDC, 2012a).

Pour autant, les partenaires déplorent que la Suisse n'exploite pas suffisamment sa position unique au sein de la communauté humanitaire, surtout compte tenu des menaces grandissantes qui pèsent sur les principes humanitaires et l'espace humanitaire, questions qui touchent au cœur des valeurs de ce pays en la matière.

Celui-ci est encouragé à prendre les mesures qui s'imposent sur ces questions importantes à l'heure où il met en œuvre les dispositions prévues (dans le Message) pour renforcer son influence et sa présence sur la scène internationale.

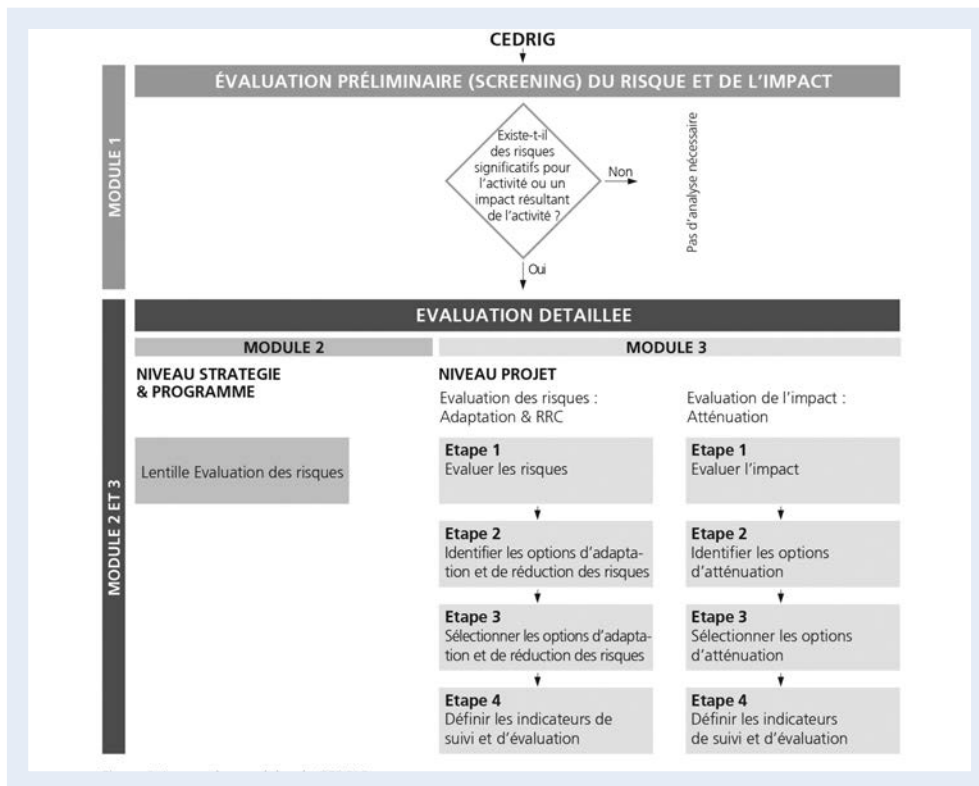
Le soutien du relèvement bénéficie du renforcement des liens avec le développement et de la flexibilité des modalités de financement

Il apparaît clairement que la Suisse s'emploie à renforcer son approche du relèvement, comme recommandé dans l'examen par les pairs de 2009 (OCDE, 2009). Des efforts concrets ont été faits pour établir des liens entre les fonds qu'elle consacre à l'aide humanitaire et ceux qu'elle affecte au développement. Il est intéressant de noter que cette articulation fonctionne dans les deux sens : récemment, des équipes humanitaires ont passé la main sur des programmes de relèvement après une catastrophe à des collègues du développement à Haïti et au Myanmar, et des programmes de développement ont été confiés à des humanitaires suite à la dégradation de la situation au Mali. Cependant, dans la plupart des cas, ce sont la flexibilité et l'horizon de moyen terme du financement suisse qui facilitent le plus la programmation du relèvement. Les partenaires confirment que la flexibilité et la prévisibilité des concours suisses leur permettent d'ajuster les programmes en fonction de l'évolution du contexte dans lequel s'inscrit le relèvement.

Un rôle de premier plan dans la réduction des risques de catastrophe, et une intégration croissante des efforts concernant le changement climatique

L'examen par les pairs de 2009 recommandait à la Suisse de continuer à jouer un rôle de premier plan dans la réduction des risques de catastrophe, et cette recommandation a été mise en œuvre. La Suisse a reconnu qu'il était important d'intégrer des volets portant sur la réduction des risques et le changement climatique dans les programmes humanitaires et de développement en faisant apparaître cette notion dans le Message et en déployant un nouvel outil : les lignes directrices pour l'intégration du climat, de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophe (CEDRIG)³ (graphique 7.1). Elle est encouragée à veiller à une utilisation systématique de CEDRIG et à partager les enseignements qui en sont tirés avec d'autres donateurs du CAD, dont beaucoup manquent d'orientations concrètes sur cet aspect important. La Suisse soutient également l'action en faveur de la réduction des risques de catastrophe menée dans le cadre des programmes des organismes multilatéraux, notamment la Banque mondiale et le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR)⁴, ou de projets isolés⁵. Ces derniers soutiennent souvent des approches innovantes, comme l'outil du SECO visant à protéger les budgets nationaux des risques de catastrophe, ou l'indice de la Capacité africaine de gestion des risques élaboré par l'Union africaine (destiné à servir de référence pour l'évaluation des risques et les mesures de réaction rapide), auquel la DDC apporte son appui. La Suisse a aussi mis en place un réseau thématique consacré à la réduction des risques de catastrophe, dédié à la fois aux agents et aux partenaires, dans le cadre de ses efforts en matière de gestion des connaissances (chapitres 4 et 6).

Graphique 7.1 Vue d’ensemble des lignes directrices pour l’intégration du climat, de l’environnement et de la réduction des risques de catastrophe (CEDRIG) de la DDC



Source : Manuel CEDRIG Partie II (DDC, 2012c)

Des dotations budgétaires conséquentes jusqu'en 2016

Le programme humanitaire suisse bénéficie d’une dotation budgétaire sur quatre ans (2013-2016) d’un montant total de 2.025 milliards CHF, soit 17.8 % de l’APD suisse couverte par le Message 2013-2016. Le Conseil fédéral a la possibilité d’accorder des crédits supplémentaires en cas de crises majeures. Certains cantons suisses font également des dons de faible importance pour les interventions humanitaires. Le budget prévoit des ressources suffisantes pour concevoir des programmes humanitaires conséquents, avec une prévisibilité à moyen terme. En 2011, la Suisse se classait au dixième rang des donateurs du CAD pour l’aide humanitaire. Une petite partie de l’aide humanitaire (20 millions CHF par an selon le Message 2013-2016) reste liée aux produits laitiers suisses. La Suisse pourrait envisager le déliement de cette aide, conformément aux bonnes pratiques.

Efficacité de la conception des programmes

Indicateur : Les programmes ciblent les risques qui menacent le plus la vie humaine et les moyens de subsistance

La forte présence de la Suisse sur le terrain et le fait qu'elle utilise des programmes fondés sur des transferts en espèces, favorisent la participation des bénéficiaires au cycle des programmes et leur donnent une plus grande liberté de choix. Le dispositif de « vigie » mis en place garantit qu'une suite est donnée aux alertes précoces. Si la Suisse souhaite que ses programmes ciblent les risques qui menacent le plus la vie humaine et les moyens de subsistance, et veut éviter les malentendus sur la question de savoir si ses choix en matière de financement et de déploiements reposent sur des principes, elle devra faire preuve d'une plus grande transparence quant à ses décisions concernant les populations, les actions et les pays vers lesquels diriger son aide.

Opacité des critères régissant les décisions de financement et risques croissants pour l'espace humanitaire suisse

Les dotations budgétaires de la Suisse au titre de l'aide humanitaire sont déterminées d'abord en fonction des populations ciblées (« qui »), puis des pays ou régions concernés (« où ») et des actions à mener (« quoi »). Selon la répartition budgétaire exposée dans le Message, deux tiers du budget sont réservés aux partenaires multilatéraux et le tiers restant aux canaux bilatéraux, dont les ONG, la Chaîne suisse de sauvetage (Section 7.3.2) et les experts suisses déployés aux côtés d'organisations partenaires. S'agissant du canal multilatéral, le Message indique que les fonds seront affectés en priorité au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), au Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), au Programme alimentaire mondial (PAM), à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), et au Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR)⁶, mais il ne précise pas comment les critères de sélection ont été appliqués, comment les ressources seront réparties entre ces organismes, ni comment déterminer les actions au niveau des pays ou à l'échelon régional auxquelles préaffecter des ressources⁷. Les partenaires confirment que les critères d'affectation des ressources appliqués par la DDC ne sont pas clairs à leurs yeux, mais notent que les dotations sont restées assez stables dans le temps.

Il n'existe pas non plus de critères clairs pour guider la définition des dotations bilatérales de la Suisse. Les agents suisses confirment que les décisions concernant le financement bilatéral et les déploiements sont fonction du contexte, et qu'elles tiennent compte des priorités mises en avant dans les appels des Nations Unies et du Mouvement de la Croix-Rouge, des informations reçues des collègues sur le terrain, des intentions des autres donateurs et de la capacité de réaction du pays concerné. S'il n'y a pas lieu de penser que des décisions inappropriées ont été

prises, ce système rend les modalités d'affectation des ressources de la Suisse (et les décisions concernant le déploiement de ses ressortissants) opaques aux yeux des acteurs extérieurs.

Si la Suisse souhaite éviter les malentendus quant à la question de savoir si son aide est guidée par des principes humanitaires, et préserver en amont l'espace humanitaire enviable qui est le sien, elle devrait envisager d'explicitier et de rendre publics les critères présidant à ses décisions de financement, mais également de montrer comment ces critères sont appliqués dans la pratique. L'existence de critères clairs contribuera par ailleurs à garantir que les interventions de la Suisse apporteront constamment de la valeur ajoutée, et à démontrer que ses décisions en matière humanitaire demeurent libres de toute influence politique.

Les alertes en cas de crise sont suivies d'effet

L'équipe suisse présente à Berne assure la gestion d'un dispositif de « vigie » comportant un service téléphonique d'urgence spécial pour les crises d'apparition brutale. Le personnel des ambassades suisses est formé pour savoir qui avertir en cas de crise. Chaque appel reçu par le fonctionnaire faisant office de vigie, émanant du terrain ou d'entités de suivi tierces, active le centre opérationnel où seront prises, le cas échéant, les décisions concernant l'ampleur et la portée de la réponse à apporter.

La présence de la Suisse sur le terrain et ses programmes fondés sur les transferts en espèces favorisent la participation des bénéficiaires

Deux principaux facteurs favorisent une plus forte participation des bénéficiaires au cycle des programmes : la présence de la Suisse sur le terrain et ses programmes fondés sur les transferts en espèces. Le personnel suisse chargé de l'aide humanitaire est souvent envoyé sur le terrain, ce qui lui permet d'être régulièrement au contact des populations touchées par des crises et de veiller à ce que les organisations partenaires intègrent le point de vue des bénéficiaires dans l'évaluation préalable, la conception et le suivi de leurs programmes. L'élaboration de programmes fondés sur les transferts en espèces⁸ (privilégiés par la Suisse) est également utile. Elle confère aux bénéficiaires une liberté de choix, de sorte que les interventions programmées sont plus proches des besoins et des aspirations des communautés concernées⁹.

Efficacité de l'acheminement, des partenariats et des instruments

Indicateur : Les modalités d'acheminement de l'aide et les partenariats aident à fournir une aide de qualité

La Suisse est un donneur prévisible et flexible, et dispose d'une panoplie d'outils très appréciés et rapidement déployables pour faire face aux crises soudaines et aux situations d'urgence qui se dégradent. Pour ces raisons, elle est considérée par les ONG et les organisations multilatérales comme un partenaire de valeur capable de jouer un rôle stratégique. Il pourrait être utile à la Suisse de revoir ses interventions bilatérales dans les situations de crise qui se prolongent et son large éventail d'instruments d'intervention rapide, ainsi que de se concentrer sur les domaines où elle possède un avantage comparatif évident.

Un financement prévisible et flexible pour les crises tenaces

La Suisse est un donneur apprécié pour la prévisibilité et la flexibilité du financement qu'elle assure lors des crises qui se prolongent. Cinq partenaires multilatéraux perçoivent des fonds sous forme de contributions pour leur budget central dans le cadre d'accords portant sur deux à quatre ans¹⁰, auxquels s'ajoutent des contributions préaffectées à des interventions régionales ou au niveau des pays ; deux autres organismes des Nations Unies reçoivent un financement thématique pour leur budget de base¹¹. La Suisse apporte aussi des contributions au budget central de cinq ONG helvétiques¹² au titre d'accords-cadres sur quatre ans, ce qui est une démarche très novatrice pour un donneur d'aide humanitaire. Le programme humanitaire peut utiliser des fonds destinés au développement dans certaines situations (comme au Zimbabwe) où les Suisses préfèrent intervenir par l'intermédiaire de partenaires humanitaires. La Suisse complète ses investissements dans les crises tenaces par des actions de plaidoyer en amont, et donnera la priorité à la protection des civils, à la défense des principes humanitaires et à la promotion de l'accès humanitaire au cours de la période 2013-2016 (Suisse, 2013).

S'agissant du canal bilatéral, la Suisse détache des spécialistes de l'aide humanitaire auprès d'organisations multilatérales, et on comptait à tout moment en 2012 un effectif de quelque 35 experts fonctionnels et techniques déployés dans une diversité de disciplines¹³. Chose inhabituelle pour un donneur d'aide humanitaire du CAD, la DDC apporte également son concours à l'élaboration de programmes bilatéraux et aux déploiements réalisés dans les situations de crise prolongées, mais cette démarche est sujette à controverse. Certains partenaires s'inquiètent du fait que les programmes directement mis en œuvre par la Suisse

ne présentent pas toujours une complémentarité évidente avec les efforts d'autres organismes multilatéraux ou ONG. Cette question n'entre pas dans le champ de cet examen par les pairs, mais il serait peut-être utile que la complémentarité fasse partie des futurs critères que la Suisse pourrait adopter pour ses programmes bilatéraux.

Une panoplie reconnue d'outils d'aide d'urgence

La Suisse dispose d'une panoplie très appréciée d'outils rapidement déployables en cas de crise soudaine ou de dégradation des situations d'urgence, au nombre desquels :

- > La Chaîne suisse de sauvetage – des militaires déployés dans le cadre d'opérations de recherches et de sauvetage, et d'autres opérations d'aide d'urgence¹⁴ ;
- > Les équipes d'intervention rapide – des agents suisses déployés pour évaluer et suivre les crises ;
- > Déblocage de financements d'urgence supplémentaires sous formes de dons à destination d'organismes multilatéraux et ONG partenaires ;
- > Aide matérielle en nature, à partir d'entrepôts logistiques situés en Suisse¹⁵ ;
- > Détachement d'experts par l'intermédiaire du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ;
- > Contributions financières régulières au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) des Nations Unies¹⁶ ;
- > Formation obligatoire à la réponse aux situations de crise pour l'ensemble du personnel des ambassades suisses, y compris les ambassadeurs, et formation interne sur de nombreux autres aspects connexes.

Les partenaires apprécient le caractère anticipatif des financements d'urgence, et la rapidité de la réponse globale. Le responsable du domaine Aide humanitaire dispose d'un mandat spécial l'autorisant à décider si la Suisse doit répondre aux situations d'urgence et, le cas échéant, de la forme à donner à cette réponse, permettant une prise de décision rapide. Le détachement d'experts suisses auprès d'organisations partenaires est également très apprécié, comme il ressort de l'évaluation de l'aide d'urgence de la DDC menée en 2011 : il y était noté en effet que les détachements étaient généralement rapides, adaptés et de bonne qualité professionnelle (DDC, 2011b). Les autorités ont fait état de difficultés pour recruter davantage d'experts, difficultés qu'elles attribuent à un marché du travail tendu¹⁷. Dans ce contexte, il pourrait s'avérer utile de se tourner vers d'autres viviers de talents, comme des retraités de fraîche date.

Dans l'ensemble, l'évaluation conduite en 2011 concluait que la panoplie d'outils d'aide d'urgence actuellement en place était plus adaptée à de grandes catastrophes soudaines qu'à d'autres types de crise. L'évaluation posait également des questions sur l'utilité du dispositif de recherches et sauvetage, dont elle

recommandait un « recalibrage »¹⁸, recommandation avec laquelle les hauts responsables étaient en désaccord (DDC, 2011b). Compte tenu du large éventail d'outils disponibles, il serait peut-être plus utile de recommander à la Suisse d'entamer une réflexion sur son avantage comparatif et le rapport coûts-avantages des opérations d'aide d'urgence, et de concentrer son attention sur les domaines où sa contribution apporte manifestement une valeur ajoutée.

Un partenaire très apprécié dans l'aide humanitaire

La Suisse est un partenaire très apprécié des ONG et des organisations multilatérales. Comme indiqué plus haut, ses contributions financières sont majoritairement flexibles et disponibles en temps voulu. La Suisse est plus prévisible que la plupart des autres donateurs du CAD, et apporte une visibilité sur quatre ans à de nombreux partenaires opérationnels. La charge administrative imposée par la Suisse est également, d'une manière générale, considérée comme appropriée. La Suisse utilise son outil de gestion des contributions au budget central (*Core Contributions Management*) pour veiller à apporter une valeur ajoutée dans ses relations avec les partenaires multilatéraux, ce qui constitue une bonne pratique (voir aussi chapitre 3).

L'accent mis sur les accords stratégiques et les contributions aux budgets centraux a donné une dimension plus stratégique aux relations avec les partenaires, et a permis aux discussions d'aller au-delà des négociations sur les financements. Les partenaires ont confirmé que la Suisse prête une oreille attentive (et agit en conséquence) aux informations qu'ils lui communiquent sur des questions thématiques et à leurs préoccupations au sujet de crises spécifiques – mais observent que cette écoute est plus systématique à Berne que sur le terrain. Cependant, un certain nombre de partenaires estiment que la Suisse pourrait réunir de temps à autres l'ensemble de ses partenaires pour examiner des questions urgentes (notamment de nouvelles crises ou des questions thématiques) au lieu d'organiser des discussions distinctes avec chaque organisation ou avec un groupe d'organisations de même nature. C'est peut-être pour la Suisse une piste à creuser à l'avenir.

Interaction avec les autres donateurs

La Suisse reste un membre actif de l'Initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, dont elle a assuré la présidence en 2010-11. Elle organise également des réunions d'information à l'intention des donateurs sur l'évolution des crises ou en cas de nouvelles crises, ou sur des questions qui se font jour dans le domaine humanitaire, et soutient les efforts d'ouverture en direction de nouveaux donateurs comme l'Indonésie, les Philippines, la Turquie et l'Organisation des États islamiques (DDC/SECO, 2013).

Adéquation de l'organisation au but recherché

Indicateur : Les systèmes, les structures, les processus et les individus conjuguent leur action avec efficacité et efficience

La Suisse fait preuve de pragmatisme dans la coordination entre administrations sur les questions humanitaires, veillant à la collaboration de différents domaines de l'administration et différentes directions des affaires étrangères sur des aspects stratégiques. Même s'il n'existe pas de garde-fou, le risque d'une utilisation abusive des moyens militaires est faible. Le modèle opérationnel de la Suisse requiert des effectifs nombreux. Le pays tire également parti de sa forte présence humanitaire sur le terrain.

La coordination entre les administrations relève d'une démarche pragmatique et thématique

Il existe une collaboration intergouvernementale sur des questions thématiques, comme les migrations (sujet sur lequel la DDC collabore avec le Département fédéral de justice et de police) ; le droit humanitaire international (avec la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, DFAE) ; et la politique de sécurité et de protection civile (avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports). Les questions de politique humanitaire générale sont coordonnées avec la Division Sécurité humaine du DFAE, et le chef du domaine Aide humanitaire de la DDC siège au Comité de direction de la DDC, ce qui contribue à la cohérence des politiques au sein de l'organisation. L'intégration des questions humanitaires dans les stratégies-pays et dans les opérations de la Suisse sur le terrain est fonction du contexte. Ainsi la Suisse a constitué un groupe de travail totalement intégré en Afrique du Nord (chapitre 1), mais applique une stratégie-pays commune dans les Territoires palestiniens. Les risques humanitaires sont également pris en compte dans les stratégies-pays où les opérations relèvent majoritairement de programmes de développement, comme au Népal. De ce fait, la Suisse adopte à juste titre une approche pragmatique pour élaborer des programmes cohérents, s'attachant à s'appuyer sur les outils humanitaires ou de développement les plus adaptés au problème immédiat.

La coordination avec le personnel militaire est adaptée

Dans le précédent examen par les pairs, il avait été relevé que le personnel de défense suisse montrait un profond respect pour les principes humanitaires – ce qui est toujours le cas. La Suisse n'a pas encore élaboré de critères pour l'application du principe de « dernier ressort »¹⁹, qui constitue la base du recours aux moyens militaires pour apporter un appui humanitaire. Cependant, les plupart des déploiements militaires visant à répondre à un impératif humanitaire interviennent dans le cadre de la Chaîne suisse de sauvetage et dépendent de structures de commandement civiles bien définies, ce qui réduit considérablement le risque d'une utilisation abusive des moyens militaires.

Des effectifs nombreux et une forte présence sur le terrain

Le modèle opérationnel suisse implique une approche plus directe, c'est pourquoi le système suisse dispose d'effectifs bien plus nombreux que ce que l'on observe habituellement chez les autres donateurs de taille comparable. De fait, le plafonnement des coûts administratifs (chapitre 4), permet de disposer de l'équivalent de 93 agents humanitaires à temps plein dans les services centraux, auxquels s'ajoutent 74 agents déployés dans les bureaux de coopération sur le terrain (dont environ 20 % sont des expatriés)²⁰. La Suisse estime que cette forte présence sur le terrain facilite le suivi des activités des partenaires et favorise l'établissement de liens plus étroits avec les collègues chargés du développement et les programmes. Les partenaires saluent le faible taux de rotation des effectifs, qui permet au personnel de bien appréhender les enjeux humanitaires et le fonctionnement des principaux partenaires. Pour autant, le niveau élevé de l'effectif ne se traduit pas par des coûts administratifs plus élevés – et il convient d'en tenir compte dans l'analyse de l'avantage comparatif et du rapport coût-bénéfice de la Suisse.

Résultats, apprentissage et reddition de comptes

Indicateur : Les résultats sont mesurés et communiqués, et des enseignements en sont tirés

La Suisse mesure les progrès accomplis et les résultats obtenus par ses partenaires en s'appuyant sur un système de reddition mutuelle de comptes pour ses principaux partenaires multilatéraux. Elle met également à profit sa forte présence sur le terrain pour contribuer au suivi de la qualité des activités d'autres partenaires. Le suivi des résultats du programme humanitaire dans son ensemble sera difficile, car les objectifs et les indicateurs sur lesquels s'appuient actuellement la Suisse ne sont pas clairement axés sur les réalisations ou sur l'impact.

La Suisse réalise un suivi de sa performance mais pas encore de l'impact de son action

L'examen par les pairs de 2009 recommandait à la Suisse d'intégrer une culture du résultat dans son action humanitaire. Cette recommandation a été totalement mise en œuvre en ce qui concerne l'aide multilatérale, mais pas encore pour d'autres aspects du programme humanitaire suisse. L'aide humanitaire apportée par la Suisse est mesurée selon le même système que les programmes de développement de la DDC (chapitre 6), complété par des évaluations formelles. Cependant, mesurer les réalisations ou l'impact du programme humanitaire au sens large pourrait se révéler difficile dans la mesure où les indicateurs définis dans le Message ne sont pas centrés sur les résultats obtenus (ils mesurent souvent le nombre d'organisations, ou de personnes touchées par les crises, ayant bénéficié d'un soutien).

Les programmes des partenaires font l'objet d'un suivi systématique

Le suivi des activités des partenaires s'appuie sur un système de reddition mutuelle de comptes pour les principaux partenaires multilatéraux, et sur des rapports annuels, un dialogue stratégique et un suivi sur le terrain pour les ONG et les autres partenaires. L'outil de gestion des contributions aux budgets centraux est utilisé pour suivre les progrès des principaux partenaires multilatéraux ; il prévoit une évaluation de la contribution de la Suisse aux résultats du partenaire multilatéral, ainsi qu'un suivi de la réalisation des objectifs définis dans le *Multilateral Humanitarian Aid Concept* (DDC, 2012a). La forte présence de la Suisse sur le terrain joue un rôle important dans le suivi de l'activité des partenaires, en lui donnant la possibilité de collecter des données de première main qui informent les instances dirigeantes des organismes des Nations Unies et permettent de vérifier les informations communiquées par les autres partenaires dans les rapports annuels.

Les activités humanitaires font l'objet d'un rapport

Une description des activités humanitaires et des dotations de fonds figure dans le Rapport annuel 2012 sur la coopération internationale suisse (DDC/SECO, 2012).

Notes

1. Les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.cicr.org/fre/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>.
2. Le titre exact du crédit-cadre pour l'aide humanitaire est « Crédit-cadre pour l'Aide humanitaire et le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ».
3. CEDRIG est une démarche destinée à aider le personnel de la DDC et les partenaires de ses projets à déterminer, d'une part, si les stratégies, programmes et projets de coopération en cours ou à l'étude sont exposés à un risque de catastrophe découlant des variations climatiques, du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et/ou d'activités tectoniques, et d'autre part, s'ils ont un impact sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) et/ou sur l'environnement (www.sdc-drr.net/cedrig).
4. Le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction de la Banque mondiale (GFDRR) et la Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes (UNISDR).
5. D'autres exemples du soutien apporté par la Suisse à la réduction des risques de catastrophe, notamment en Arménie, au Bangladesh, en Géorgie, au Nicaragua, au Pérou et au Tadjikistan, sont cités dans le document DDC (2011), *Protection contre les dangers naturels : Projets de prévention et de préparation aux catastrophes de la Direction du développement et de la coopération*, DDC, Berne, et sur www.sdc-drr.net.
6. Le CICR a toujours perçu environ la moitié des dotations d'aide multilatérale (soit environ un tiers du budget humanitaire total).
7. Le Concept d'aide humanitaire multilatérale de la Suisse prévoit l'application des critères suivants aux organisations multilatérales : mandat de l'organisation ; respect des principes humanitaires ; rôle institutionnel de l'organisation dans le système humanitaire ; réseaux et forums ; aptitude à apporter protection et assistance aux personnes en difficulté ; acceptation sur le terrain (Suisse, 2013).

8. Pour plus d'informations sur les programmes de la DDC fondés sur les transferts en espèces, voir www.sdc-cashprojects.ch/en/Home/About_Cash_Transfers
9. Dans le cas du programme mis en œuvre au Liban, par exemple, les communautés bénéficiaires ont demandé à la Suisse de diminuer les montants distribués en espèces à chaque famille afin qu'un plus grand nombre de familles puissent en bénéficier.
10. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM).
11. Le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (UNISDR) et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).
12. Caritas, Fondation Terre des Hommes, Entraide protestante suisse (EPER), Médecins sans frontières et Fondation Hironnelle.
13. Les spécialistes suisses sont déployés dans les domaines suivants : coordination et administration ; construction ; support/logistique ; eau et assainissement ; environnement et réduction des risques de catastrophe (RRC) ; sauvetage (personnel militaire) ; médecine ; sécurité ; information et télécommunications.
14. Les équipes d'assistance humanitaire de la DDC sont certifiées ISO 9001 (renouvellement en 2013) et classifiées selon les normes de l'INSARAG (jusqu'en 2014).
15. Les entrepôts contiennent des stocks permettant de dispenser de l'aide à 10 000 personnes et des kits de déploiement à l'intention des équipes d'aide d'urgence.
16. La dotation de la Suisse au CERF se situe entre 4 et 7 millions USD par an.
17. Le droit du travail complique le recrutement de spécialistes qui ne sont pas des ressortissants suisses.
18. Le dispositif de recherches et sauvetage n'a pas été déployé depuis 2009. Le maintien de cet outil coûte environ 1 million CHF par an.
19. Les Directives de 1994 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (les « Directives d'Oslo »), telles que mises à jour, et les Directives de 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile à l'appui des opérations humanitaires des Nations Unies dans les situations d'urgence complexes.
20. Ces chiffres correspondent au nombre de personnes assurant la gestion du budget humanitaire, et non au nombre de spécialistes suisses également déployés sur le terrain aux côtés des organisations partenaires (voir les Sections 7.3.1 et 7.3.2). Chiffres au 5 juin 2013.

Bibliographie

Sources fédérales

Confédération suisse (1999), *Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Confédération suisse, Berne, <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>

Confédération suisse (2012a), *Message concernant la coopération internationale 2013-2016*, Confédération suisse, Berne. http://www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_208305.pdf

Confédération suisse (2012b), *Message concernant la coopération internationale de la Suisse 2013 – 2016 : L'essentiel en bref*, Confédération suisse, Berne, http://www.deza.admin.ch/ressources/ressource_fr_208211.pdf

DDC (Direction du développement et de la coopération) (2011a), *Protection contre les dangers naturels : Projets de prévention et de préparation aux catastrophes de la Direction du développement et de la coopération*, DDC, Berne.

DDC (2011b), *Evaluation 2011/1. SDC Humanitarian Aid: Emergency Relief*, DDC, Berne.

DDC (2012a), *The SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept*, DDC, Berne.

DDC (2012b), *CEDRIG Lignes directrices pour l'intégration du climat, de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophe : Lignes directrices pour l'accroissement de la résilience et la réduction de l'impact sur la coopération au développement et l'aide humanitaire – Partie I : But et concept de CEDRIG et supports*, Berne.

DDC (2012c), *CEDRIG Lignes directrices pour l'intégration du climat, de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophe : Lignes directrices pour l'accroissement de la résilience et la réduction de l'impact sur la coopération au développement et l'aide humanitaire - Partie II : Manuel CEDRIG*, DDC, Berne.

DDC/SECO (2013), « OECD DAC Peer Review of Switzerland, 2013: Memorandum », DDC, Berne.

DDC/SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2012), *Rapport annuel 2012 sur la coopération internationale de la Suisse*, DDC, Berne, http://www.deza.admin.ch/fr/Accueil/Documentation/Publications/Rapports_annuels.

DFAE (Département fédéral des affaires étrangères) (2012), *Stratégie de politique étrangère de la Suisse 2012-2015 : Rapport sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature*, Conseil fédéral, Berne.

Autres sources

Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (2003), *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*, déclaration signée à Stockholm.

OCDE (2009), *Suisse : Examen par les pairs du Comité d'aide au développement*, Éditions OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/44021480.pdf>.

Annexe A : Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2009

Orientations stratégiques

Recommandations formulées en 2009	Progrès accomplis depuis 2009
Faire plus expressément de la lutte contre la pauvreté, y compris le souci d'équité et de durabilité, l'objectif suprême de toutes les composantes de la coopération suisse pour le développement.	Recommandation mise en œuvre
Réduire le nombre de thèmes et mieux intégrer les questions transversales dans le programme d'aide.	Recommandation partiellement mise en œuvre
Consolider le soutien manifesté par le public et les sphères politiques à la coopération pour le développement en faisant mieux connaître l'impact des activités menées à l'appui du développement, en adoptant une vision à plus long terme de la communication et en insistant sur le fait que le moyen le plus efficace d'obtenir des résultats est habituellement d'œuvrer en partenariat avec d'autres parties prenantes.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Le développement au-delà de l'aide

Recommandations formulées en 2009	Progrès accomplis depuis 2009
Veiller à ce que les questions de développement soient prises en considération dans les processus gouvernemental et parlementaire de décision, et à ce que les accords entre les départements soient utilisés de façon optimale pour promouvoir le développement à travers les politiques intérieures et extérieures. Désigner et mettre en place, à cet effet, un mécanisme institutionnel de haut niveau apte à trancher en cas de conflit d'intérêts.	Recommandation mise en œuvre
Mieux évaluer, suivre et notifier les retombées des politiques intérieures et extérieures sur les efforts déployés et les résultats obtenus par la Suisse dans le domaine du développement, en faisant fond sur ses compétences et son expérience propres et sur celles d'entités extérieures.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Volume de l'aide, canaux et allocations

Recommandations formulées en 2009	Progrès accomplis depuis 2009
Se donner pour objectif de porter son rapport APD/RNB à 0.5 % d'ici 2015 et s'engager à accroître l'aide programmable. Une fois cet objectif atteint, la Suisse devrait envisager de se fixer comme nouvel objectif la cible de 0.7 % préconisée par les Nations Unies.	Recommandation mise en œuvre
Recentrer davantage les priorités géographiques et thématiques de son programme, en tenant compte de la division internationale du travail prônée à Accra et de la nécessité de financer le créneau le plus efficace.	Recommandation non mise en œuvre
Elaborer une approche plus stratégique, transparente et normalisée de ses relations avec les ONG, les instituts de recherche et autres partenaires, dans les services centraux et sur le terrain.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Organisation et gestion de la coopération au développement

Recommandations formulées en 2009	Progrès accomplis depuis 2009
Opérer un suivi des effets de sa réorganisation et veiller à maintenir le niveau d'expertise adéquat, à fournir des orientations suffisantes et à les faire appliquer par l'ensemble de ses services. Il faut assigner des objectifs clairs aux correspondants et réseaux récemment mis en place et mettre à leur disposition des ressources suffisantes, et surveiller leurs réalisations afin de s'assurer que les objectifs sont atteints.	Recommandation mise en œuvre
Renforcer la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour ce qui est de l'engagement dans les États fragiles et veiller à préserver des capacités suffisantes dans ce domaine.	Recommandation mise en œuvre
Adopter une approche plus stratégique de la gestion des ressources humaines, y compris s'agissant du personnel recruté localement, afin de faire en sorte que les compétences du personnel soient conformes à ce qu'exigent ses nouvelles orientations stratégiques.	Recommandation partiellement mise en œuvre
Systématiser les méthodes de gestion axées sur les résultats du développement, notamment en faisant des évaluations un instrument de gestion anticipative de manière à améliorer la détermination des priorités futures et la conception des programmes à venir.	Recommandation mise en œuvre

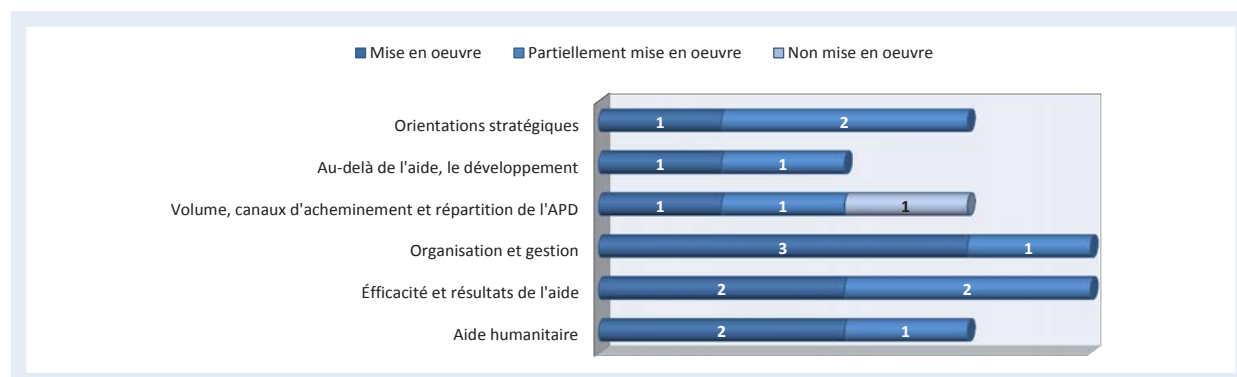
Efficacité de l'aide et résultats

Recommandations formulées en 2009	Progrès accomplis depuis 2009
<p>Élaborer et mettre en œuvre des plans d'action inspirés du Programme d'action d'Accra pour permettre à la DDC et au SECO d'intégrer les procédures et les mécanismes d'incitation requis dans l'ensemble du système. Ces plans pourraient comprendre une feuille de route définissant, à l'intention des bureaux locaux, des indicateurs et des objectifs clairs s'agissant notamment de l'accroissement du recours aux systèmes nationaux et de la prise en compte systématique des questions de renforcement des capacités, ce qui permettrait à la Suisse d'assurer un suivi de la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p>
<p>Conserver des instruments et des modalités d'aide variés, parmi lesquels le soutien budgétaire, pour évoluer vers des approches sectorielles ou des approches-programme, indépendamment de l'institution qui gère le programme.</p>	<p>Recommandation partiellement mise en œuvre</p>
<p>Définir une approche commune de l'environnement et du changement climatique, en s'appuyant sur les travaux constructifs consacrés au développement durable et à l'environnement. Expliciter les exigences auxquelles doivent impérativement satisfaire les programmes d'aide en ce qui concerne l'environnement et le changement climatique.</p>	<p>Recommandation mise en œuvre</p>
<p>Faire en sorte que la contribution de la Suisse aux négociations internationales sur le changement climatique et l'environnement continue d'être enrichie par le savoir acquis dans le cadre des activités de coopération, et inversement.</p>	<p>Recommandation mise en œuvre</p>

Assistance humanitaire

Recommandations formulées en 2009	Progrès accomplis depuis 2009
<p>Pour consolider son rôle de premier plan de donneur respectant les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, la Suisse devrait continuer à : mettre à profit son expérience pour appuyer les efforts menés à l'échelle internationale pour raccorder action humanitaire et aide au développement à long terme. Dans ce contexte, la Suisse devrait s'attacher à conserver un rôle de premier plan en matière de promotion de la réduction des risques de catastrophe dans le cadre de la coopération pour le développement. En l'espèce, elle devra toutefois veiller à préserver les caractéristiques essentielles propres à l'action humanitaire.</p>	Recommandation partiellement mise en œuvre
<p>Renforcer son action humanitaire bilatérale en consolidant les dispositions du Code de conduite de la DDC concernant la participation des bénéficiaires aux interventions humanitaires et les obligations de compte à leur égard. Il conviendrait aussi d'étoffer le guide relatif à la problématique homme-femme afin d'y fournir des orientations pour le suivi et l'évaluation des dimensions sexospécifiques de l'action humanitaire.</p>	Recommandation mise en œuvre
<p>Faire en sorte que la culture des résultats qui commence à se dessiner au sein de la DDC vaille aussi pour l'action humanitaire de la Suisse. En particulier, le cadre théorique établi par le Domaine aide humanitaire de la DDC en matière d'engagements multilatéraux gagnerait à contenir des indicateurs quantifiables.</p>	Recommandation mise en œuvre

Graphique A.1 Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2009



Annexe B: OECD/CAD: Liste type de tableaux

Tableau B.1 Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants

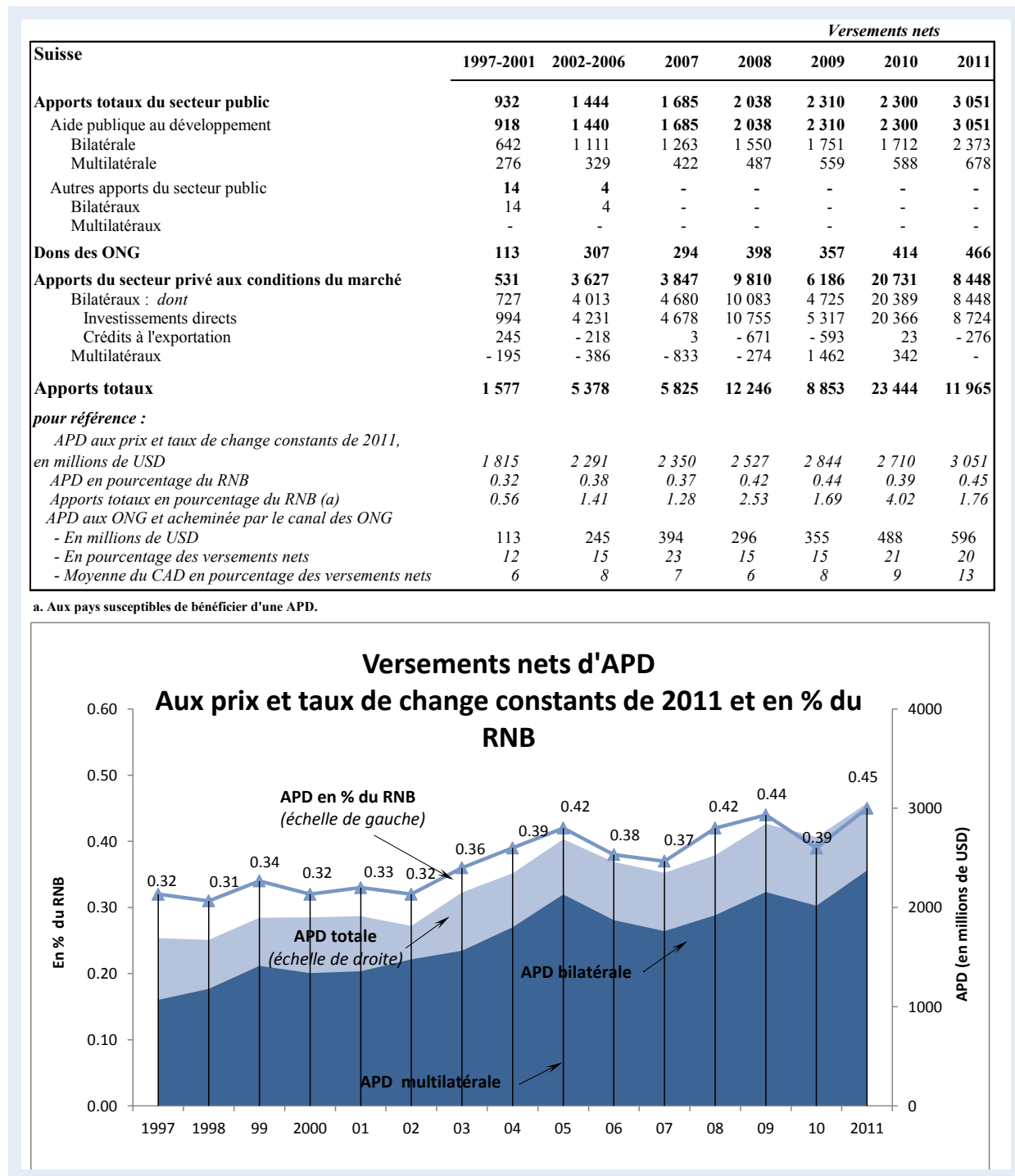


Tableau B.2 APD par grandes catégories

Suisse	Millions de USD constants de 2011					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						Ensemble du CAD 2011%					
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	
APD bilatérale brute	1 778	1 937	2 168	2 036	2 401	75	76	76	75	77	73
Soutien budgétaire général	47	41	41	34	27	2	2	1	1	1	1
Soutien de caractère général aux ONG national	84	81	86	104	106	4	3	3	4	3	1
Projets d'investissement	110	62	88	58	163	5	2	3	2	5	14
Allègement de dette	89	123	201	36	78	4	5	7	1	3	5
Frais administratifs	151	175	200	146	232	6	7	7	5	7	4
Autres dépenses dans le pays donneur	225	335	431	445	553	9	13	15	16	18	3
APD multilatérale brute	588	605	689	692	702	25	24	24	25	23	27
Organismes des Nations unies	183	195	194	198	197	8	8	7	7	6	4
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Groupe de la Banque mondiale	233	231	319	319	316	10	9	11	12	10	6
Banques régionales de développement	82	73	82	81	89	3	3	3	3	3	1
Autres	90	106	95	94	98	4	4	3	3	3	3
Total des versements bruts d'APD	2 366	2 542	2 857	2 728	3 103	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	- 16	- 14	- 12	- 19	- 52						
Total des versements nets d'APD	2 350	2 527	2 844	2 710	3 051						
<i>Pour référence :</i>											
Coopération technique pure	232	195	217	190	163						
Allègement de dette nette	89	123	201	36	78						
Coûts imputés des étudiants	2	2	-	-	-						
Réfugiés dans les pays donneurs	213	323	420	431	537						

Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2010-2011)

Organisme	Pourcentage
PNUD	31%
UNICEF	12%
UNDPKO	3%
FIDA	4%
UNRWA	7%
HCR	7%
FNUAP	8%
Autres NU	42%

Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2010-2011)

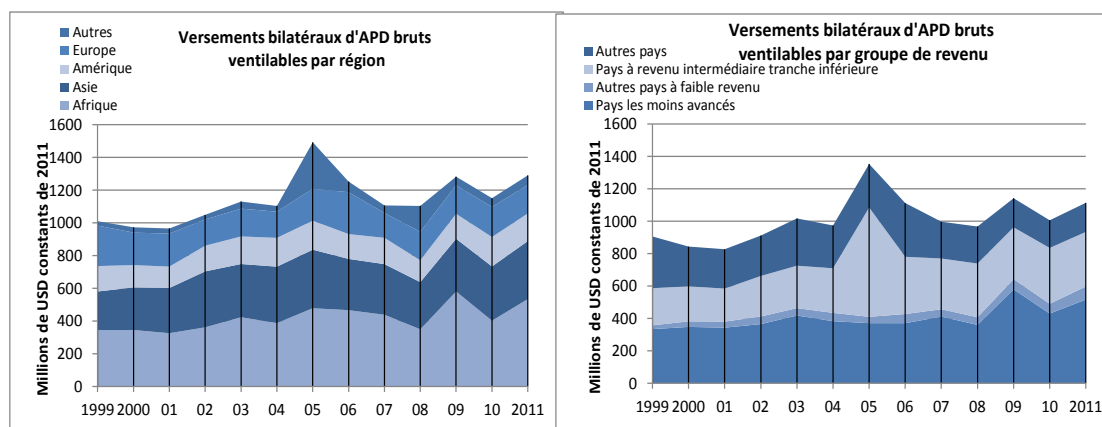
Banque	Pourcentage
BAsD	20%
BID	3%
BAfD	77%

Versements d'APD aux organismes multilatéraux, 2011

Organisme	Suisse (%)	CAD (%)
Nations unies	~7	~5
CE	~1	~9
Banque mondiale	~11	~8
Banques régionales	~4	~4
Autres	~4	~5

Tableau B.3 Versements bruts d'APD bilatérale ventilable¹ par région et groupe de revenu

Suisse	Versements bruts										Ensemble du CAD 2011%
	Millions de USD constants de 2011					Part en pourcentage					
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011	
Afrique	439	350	581	403	535	40	32	45	35	41	44
Afrique subsaharienne	416	322	550	379	465	38	29	43	33	36	39
Afrique du Nord	18	9	18	15	41	2	1	1	1	3	4
Asie	309	288	322	331	354	28	26	25	29	27	33
Asie du Sud et Asie centrale	224	204	224	211	229	20	18	17	18	18	20
Extrême-Orient	80	81	93	105	117	7	7	7	9	9	12
Amérique	161	133	153	180	169	15	12	12	16	13	11
Amérique du Nord et Amérique centrale	76	58	50	91	77	7	5	4	8	6	5
Amérique du Sud	81	69	99	84	83	7	6	8	7	6	5
Moyen-Orient	46	158	52	53	58	4	14	4	5	5	6
Océanie	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2
Europe	152	174	174	184	174	14	16	14	16	13	4
Versements bilatéraux ventilables par région	1 107	1 104	1 283	1 151	1 291	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	412	360	580	431	517	41	37	51	43	46	43
Autres pays à faible revenu	45	47	63	60	81	5	5	6	6	7	5
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	313	332	320	345	337	31	34	28	34	30	34
(tranche supérieure)	227	228	180	171	180	23	24	16	17	16	18
Pays en développement plus avancés	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	997	968	1 142	1 006	1 114	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	1 778	1 937	2 168	2 036	2 401	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	671	833	885	885	1 111	38	43	41	43	46	23
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	780	969	1 025	1 030	1 287	44	50	47	51	54	30



1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants aux sous-régions peut être inférieure aux totaux régionaux.

Tableau B.4 Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Suisse	2000-2004			2005-09			2010-11			Moyenne			
	Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD	Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD	Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD	Millions de USD courants	Pour cent	Moyenne CAD	
Serbie	40	72	5	53	75	4	56	61	3	Kosovo	27	29	1
Mozambique	23	43	3	32	44	2	34	37	2	Togo	26	28	1
Tanzanie	20	36	2	26	35	2	30	33	1	Mozambique	24	26	1
Burkina Faso	16	29	2	24	33	2	29	32	1	Burkina Faso	24	26	1
5 principaux bénéficiaires	124	226	15	187	257	13	188	201	9	5 principaux bénéficiaires	188	201	9
Bolivie	14	25	2	21	29	1	27	29	1	Bangladesh	27	29	1
Bénelux	13	25	2	11	18	1	16	18	1	Perou	24	26	1
Bosnie-Herzégovine	13	25	2	20	27	1	24	26	1	Tanzanie	24	26	1
Vietnam	13	24	2	20	27	1	24	26	1	Cisjordanie et bande de Gaza	24	26	1
Bangladesh	13	24	2	18	25	1	24	26	1	10 principaux bénéficiaires	312	334	15
10 principaux bénéficiaires	190	348	23	287	397	20	421	452	20	10 principaux bénéficiaires	312	334	15
Perou	12	22	1	18	25	1	23	25	1	Bosnie-Herzégovine	23	25	1
Afghanistan	12	21	1	18	24	1	22	24	1	Haïti	22	24	1
Inde	11	21	1	18	24	1	22	24	1	Inde	22	24	1
Etats ex-Yougoslavie	11	23	1	18	25	1	21	23	1	Pakistan	21	22	1
Pakistan	11	20	1	17	23	1	21	22	1	Afghanistan	21	22	1
15 principaux bénéficiaires	248	455	30	376	518	26	421	452	20	15 principaux bénéficiaires	421	452	20
Congo, Rep. dém.	10	18	1	17	23	1	20	22	1	Haïti	20	22	1
Thaïlande	10	17	1	16	22	1	20	22	1	Kirghizie, Rep.	20	22	1
Tadjikistan	10	17	1	15	21	1	20	21	1	Tadjikistan	19	21	1
Cisjordanie et bande de Gaza	9	17	1	14	19	1	19	21	1	Niger	19	20	1
Kirghizie, Rep.	9	17	1	13	18	1	19	20	1	Nicaragua	19	20	1
20 principaux bénéficiaires	296	541	35	451	620	31	520	559	25	20 principaux bénéficiaires	520	559	25
Total (118 bénéficiaires)	514	938	61	812	1 115	56	984	1 060	48	Total (114 bénéficiaires)	984	1 060	48
Aide non affectée	325	579	39	642	868	44	1 081	1 158	52	Aide non affectée	1 081	1 158	52
Total des versements bilatéraux ODA	839	1 518	100	1 455	1 983	100	2 065	2 219	100	Total des versements bilatéraux ODA	2 065	2 219	100

Tableau B.5 Ventilation de l'APD bilatérale par objectif principal
aux prix et taux de change constants

Suisse	Engagements - Moyennes bisannuelles							
	2000-2004		2005-09		2010-11		2010-11 Total du CAD %	
	Millions de USD 2011	Pour cent	Millions de USD 2011	Pour cent	Millions de USD 2011	Pour cent		
Infrastructures et services sociaux	290	22	424	24	649	28	39	
Education	63	5	64	4	67	3	8	
dont : Education de base	21	2	11	1	24	1	2	
Santé	60	4	59	3	60	3	5	
dont : Santé de base	41	3	31	2	41	2	3	
Politique en matière de population/Santé et fertilité	4	0	4	0	22	1	7	
Distribution d'eau et assainissement	48	4	53	3	195	8	5	
Bon gouvernement et société civile	105	8	226	13	285	12	13	
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	93	5	101	4	2	
Autres infrastructures et services sociaux	10	1	18	1	21	1	3	
Infrastructures et services économiques	124	9	129	7	181	8	16	
Transport et entreposage	29	2	18	1	21	1	6	
Communications	0	0	2	0	0	0	0	
Energie	12	1	22	1	39	2	7	
Banque et services financiers	54	4	65	4	105	5	2	
Entreprises et autres services	29	2	22	1	15	1	1	
Production	125	9	144	8	206	9	8	
Agriculture, sylviculture et pêche	74	5	88	5	117	5	5	
Industries manufacturières, extractives, construction	27	2	25	1	42	2	1	
Commerce et tourisme	25	2	30	2	46	2	1	
Destination plurisectorielle	342	25	233	13	249	11	12	
Aide-programme et sous forme de produits	78	6	46	3	9	0	3	
Aide se rapportant à la dette	17	1	180	10	57	2	4	
Aide humanitaire	242	18	238	13	322	14	9	
Frais administratifs des donateurs	36	3	137	8	171	7	5	
Refugiés dans les pays donateurs	90	7	270	15	484	21	3	
APD bilatérale ventilable	1 344	100	1 801	100	2 328	100	100	
<i>Pour référence :</i>								
APD bilatérale	1 518	76	1 983	73	2 479	77	74	
dont : non affectée	173	9	181	7	151	5	1	
APD multilatérale	491	24	736	27	738	23	26	
APD totale	2 009	100	2 719	100	3 216	100	100	

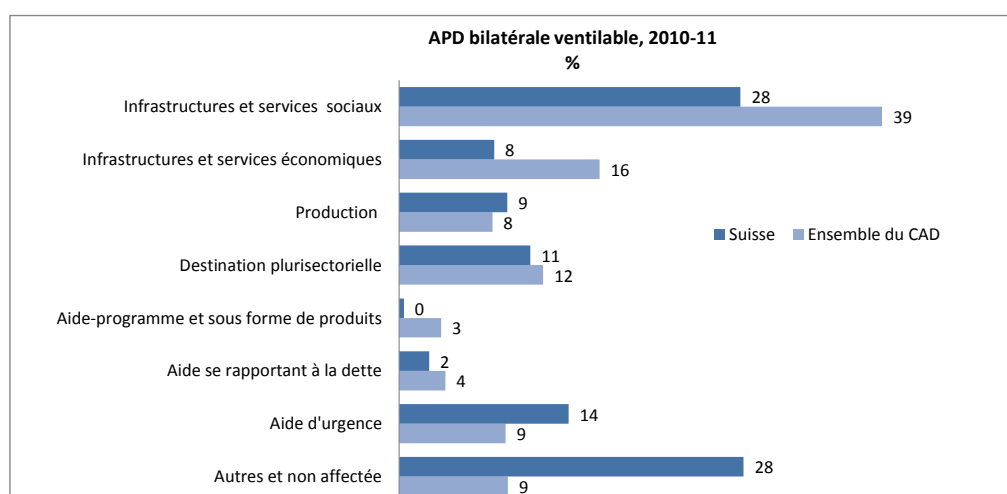


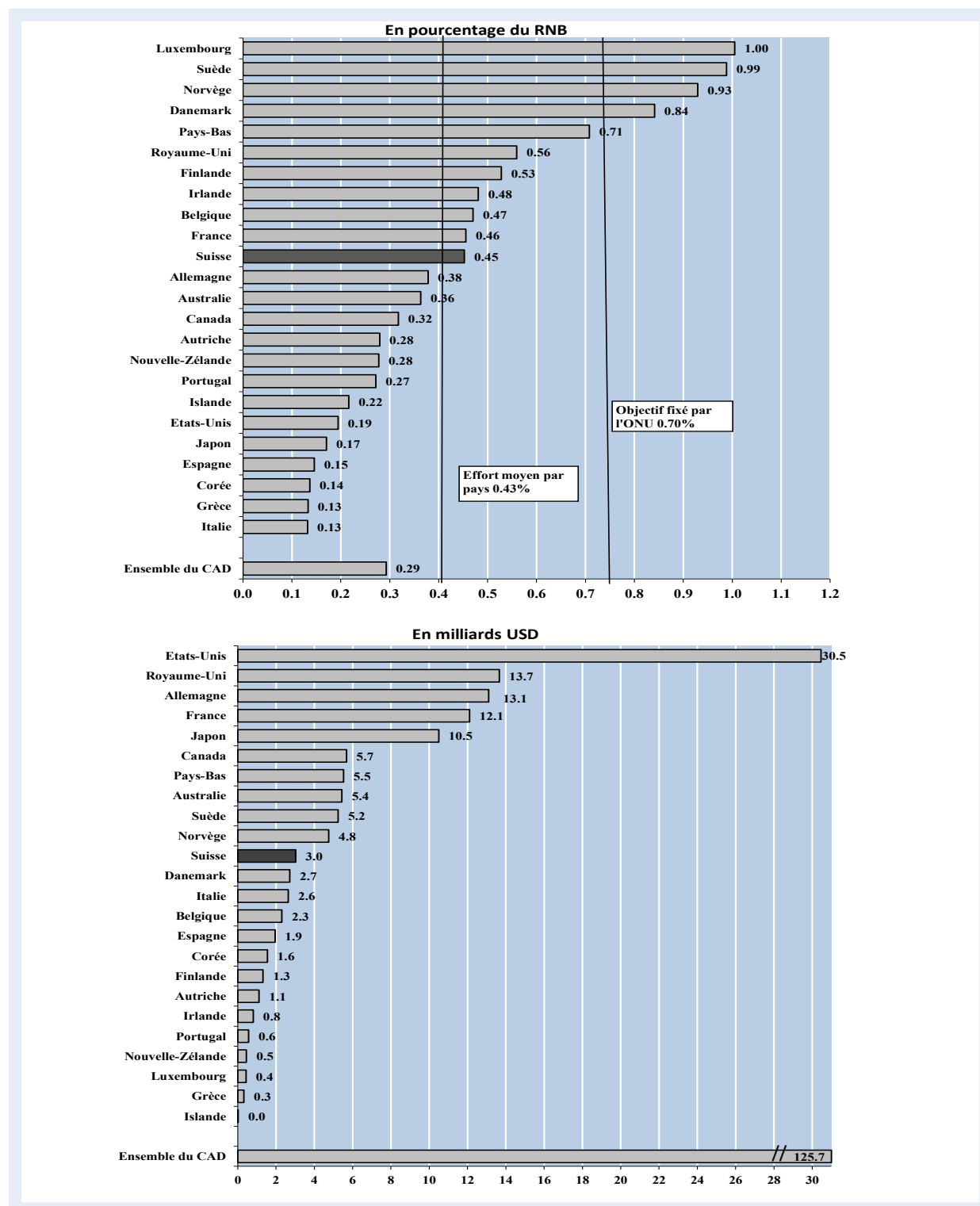
Tableau B.6 Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2011 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2011		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2005-06 et 2010-11		2011				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2011	
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	(c)	% du RNB (b)	(c)	% de l'APD	% du RNB
Allemagne	14 093	0.39	2.9	90.9	38.0	18.8	0.15	0.07	27.6	0.11
Australie	4 983	0.34	7.9	99.8	13.5	0.05	0.05		27.5	0.09
Autriche	1 111	0.27	-8.6	100.0	55.9	27.6	0.15	0.07	29.1	0.08
Belgique	2 807	0.54	4.3	99.9	38.0	19.4	0.20	0.10	39.3	0.21
Canada	5 459	0.32	2.1	100.0	24.7	0.08	0.08		34.7	0.11
Corée	1 325	0.12	15.6	93.9	25.3		0.03		35.7	0.04
Danemark	2 931	0.85	1.6	100.0	26.8	17.5	0.23	0.15	36.8	0.31
Espagne	4 173	0.29	4.8	99.2	45.3	17.6	0.13	0.05	28.2	0.08
Etats-Unis	30 783	0.20	1.4	100.0	12.0		0.02		35.2	0.07
Finlande	1 406	0.53	5.7	100.0	40.3	25.1	0.21	0.13	33.9	0.18
France	12 997	0.46	1.2	85.1	34.6	16.0	0.16	0.07	29.4	0.14
Grèce	425	0.15	-1.3	100.0	63.8	3.4	0.09	0.01	21.1	0.03
Irlande	914	0.51	0.7	100.0	33.9	17.2	0.17	0.09	53.1	0.27
Islande	26	0.21	-0.4	100.0	21.6	0.0	0.05	0.00	45.4	0.10
Italie	4 326	0.20	-6.8	100.0	60.6	16.2	0.12	0.03	39.1	0.08
Japon	10 831	0.18	-6.6	89.2	35.9		0.06		39.2	0.07
Luxembourg	409	0.97	2.8	100.0	31.6	22.8	0.31	0.22	37.9	0.37
Norvège	4 756	0.96	3.3	100.0	25.1		0.24		30.7	0.30
Nouvelle-Zélande	424	0.28	2.0	100.0	22.3		0.06		28.7	0.08
Pays-Bas	6 344	0.75	0.7	100.0	31.6	20.8	0.24	0.16	23.5	0.18
Portugal	708	0.31	8.3	86.5	32.6	7.1	0.10	0.02	50.9	0.16
Royaume-Uni	13 832	0.56	3.6	100.0	38.7	25.0	0.22	0.14	38.1	0.21
Suède	5 603	1.02	2.8	100.0	35.0	28.3	0.36	0.29	35.0	0.36
Suisse	3 051	0.45	2.3	100.0	22.2		0.10		26.2	0.12
Ensemble du CAD	133 716	0.31	1.1	95.8	29.6	0.0	0.09		33.3	0.10
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.47								

Notes :

- a. Hors réaménagements de dettes.
- b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.
- c. A l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.
- .. Données non disponibles.

Graphique B.1 APD nette des pays du CAD en 2012 (données préliminaires)



Annexe C : Visites sur le terrain au Burkina Faso et au Kirghizistan

Dans le cadre de l'examen par les pairs de la Suisse, une équipe composée d'examineurs et de membres du Secrétariat de l'OCDE s'est rendue au Burkina Faso et au Kirghizistan (officiellement la République kirghize) en juin 2013. L'équipe a rencontré des professionnels suisses de la coopération pour le développement, des fonctionnaires des pays partenaires, d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux et des représentants d'organisations de la société civile, du secteur privé et des autorités locales et régionales de la Suisse et des pays partenaires.

Vers un effort global de développement de la Suisse

La Suisse aborde la question des biens publics mondiaux sous l'angle régional

La Suisse se penche sur la question des biens publics mondiaux dans le cadre de ses programmes régionaux de développement en Afrique de l'Ouest et en Asie centrale. Au Burkina Faso, par exemple, il existe des synergies évidentes avec les programmes régionaux (de l'Union africaine et de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, la CEDEAO, par exemple) sur la sécurité alimentaire, ainsi qu'avec ceux en lien avec l'éducation non formelle et l'accès à l'eau. Dans une région où 30 millions d'individus continuent de souffrir de sous-alimentation ou de malnutrition¹, il est particulièrement pertinent d'avoir fait de ces domaines d'action une priorité. La situation que connaît actuellement la région est en grande partie due à l'incapacité des populations les plus vulnérables de faire face aux chocs répétés causés par la famine et les inondations – aggravés par la détérioration des conditions climatiques – ainsi qu'aux crises économiques et aux conflits.

Le programme régional consacré à l'Asie centrale a pour thème principal la gestion de l'eau. Il vise la mise en place d'une gestion durable et intégrée des ressources hydriques à l'échelon régional, une condition essentielle au développement économique et social de la région, ainsi qu'à sa stabilité politique. Sous son action, l'accès aux ressources hydriques et aux services s'est amélioré dans la vallée de Ferghana et au-delà, ce qui s'est traduit par une hausse de la productivité agricole et a contribué à instaurer la sécurité alimentaire pour quelque 3 millions de personnes vivant en milieu rural.

Au Burkina Faso comme au Kirghizistan, le soutien au développement peut passer par des canaux autres que l'APD

Par le soutien actif qu'elle apporte à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)², la Suisse a aidé le Burkina Faso et le Kirghizistan, deux pays dotés d'industries minières importantes, à adhérer et à respecter pleinement leurs obligations au titre de membres de l'ITIE. Cette adhésion devrait permettre à ces pays d'exercer un contrôle plus marqué sur leurs propres ressources. La Suisse pourrait toutefois rechercher plus systématiquement les moyens de soutenir le développement de ces pays par des canaux autres que l'APD (les échanges, la mobilisation des ressources nationales et la migration, par exemple). Si la division Sécurité humaine du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a demandé au bureau de coopération au Burkina Faso de rendre compte, dans le cadre d'une

enquête du Conseil fédéral (chapitre 1), du comportement des entreprises suisses intervenant dans le secteur des industries extractives du pays, aucun suivi de ce type n'a été mis en place au Kirghizistan. L'équipe qui a mené l'examen par les pairs a estimé que la Suisse pourrait utiliser davantage ses ressources sur le terrain pour assurer le suivi de l'impact de ses politiques nationales et de ses autres politiques internationales sur les résultats au regard du développement au Burkina Faso.

La coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration pourrait être renforcée au Kirghizistan

Les thèmes liés au développement et ayant trait au changement climatique (fonte des glaciers), aux problèmes de sécurité (situation en Afghanistan), au secteur minier (ressources en or) et à la sécurité énergétique (importations de pétrole du Kazakhstan voisin), tels qu'exposés dans la stratégie régionale suivie par la Suisse en Asie centrale, constituent les fondements stratégiques de l'engagement de la Suisse dans cette région. Cette stratégie régionale s'applique cependant uniquement à la DDC et au SECO, même si d'autres départements fédéraux tels que la Direction politique du Département fédéral des affaires étrangères et l'Office fédéral de l'environnement sont présents dans la région. Compte tenu des synergies potentielles, il serait possible de renforcer le partage d'informations entre les organes suisses officiels présents au Kirghizistan. Ainsi, l'Office fédéral de l'environnement travaillait sur un projet relatif à l'environnement au Kirghizistan, mais le personnel de l'ambassade qui a été interrogé dans le cadre de l'examen par les pairs n'était que peu au courant de ses activités.

Politiques, stratégies et affectations d'aide de la Suisse

Les stratégies-pays sont alignées sur les priorités nationales et axées sur la lutte contre la pauvreté

La stratégie 2013-2016 de la Suisse au Burkina Faso, l'un des pays les plus pauvres du monde et qui se situait à la 183^e position sur 187 au classement de l'Indice de développement humain en 2012, était alignée sur les priorités du pays en matière de développement. Ses priorités ont été définies suite à une évaluation de la pertinence et des réalisations de la stratégie précédente, et à une consultation efficace avec les principaux partenaires.

Les programmes et projets menés par la Suisse au Burkina Faso sont axés sur l'éducation (en particulier l'éducation non formelle), le développement rural, la réforme de l'État et la décentralisation, et la gestion des finances publiques, le genre et la gouvernance étant les deux thèmes transversaux. Le SECO vient compléter le programme de la DDC en fournissant une assistance budgétaire directe (et ce, depuis 2001) et d'autres mesures de soutien économique. L'accent mis sur les régions rurales est pertinent, car la pauvreté très élevée qui frappe le pays est majoritairement rurale (50.7 % en 2009).

La stratégie régionale menée par la Suisse en Asie centrale, qui inclut la stratégie-pays (DDC et SECO) pour le Kirghizistan repose sur une analyse approfondie des besoins de la région en matière de pauvreté, et est alignée sur les priorités nationales du Kirghizistan ainsi que sur le Message 2013-2016 de la Suisse. L'économie kirghize a enregistré une croissance de 6 % en 2011, et le pays a progressivement amélioré ses performances économiques ces vingt dernières années, grâce essentiellement à des réformes en faveur de l'économie de marché³. Il reste toutefois l'un des pays les plus pauvres de la région, avec un RNB par habitant de 920 USD en 2011. La pauvreté absolue a augmenté, et est passée de 33.7 % en 2010 à 36.8 % en 2011⁴. Le Kirghizistan est considéré comme un pays fragile, et la gouvernance y est un enjeu majeur. La Suisse a par conséquent eu recours à une approche reposant sur une gestion des programmes sensible aux conflits lors de la conception et de la mise en œuvre de ses programmes. Son action est axée sur trois domaines clés : la santé (20 % des fonds fédéraux), les réformes du secteur public (44 %), et le développement des infrastructures et du secteur privé (26 %). Si la DDC intervient dans chacun de ces domaines, le SECO se concentre sur les réformes du secteur public et le développement des infrastructures et du secteur privé.

Le dialogue stratégique avec les autorités nationales renforcé

La Suisse pourrait approfondir son engagement sur le terrain sur les grands enjeux du développement au Burkina Faso. Si le pays s'inscrit dans une conception plus vaste de l'appropriation démocratique, en vertu de laquelle elle coopère avec des acteurs locaux et régionaux, le ministère des Finances du Burkina Faso serait favorable à un partenariat plus stratégique et officiel avec la Suisse au niveau national. Une telle évolution serait particulièrement pertinente au vu des préparatifs entrepris par la communauté internationale pour les objectifs de développement et le programme pour l'après-2015, de la décision de partenaires bilatéraux importants de se retirer du Burkina Faso ; et de la croissance globale du budget d'aide de la Suisse.

L'APD contribue à hauteur d'environ 10 % du RNB dans chaque pays

Le Burkina Faso et le Kirghizistan ont figuré parmi les 20 premiers bénéficiaires de l'aide publique au développement versée par la Suisse en 2011, année au cours de laquelle le Burkina Faso a perçu 30.5 millions USD d'APD (versements nets) et le Kirghizistan 23.11 millions USD.

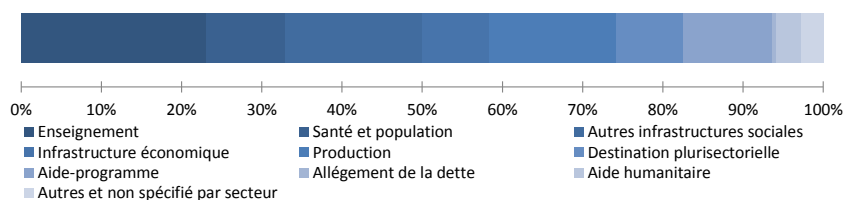
Burkina Faso

Recettes	2009	2010	2011
APD nette (USD million)	1 083	1 062	990
Pourcentage d'aide bilatérale (APD brute)	43%	44%	47%
APD nette/RNB	13.0%	12.0%	9.7%
Flux privés nets (USD million)	2	9	45

Pour référence	2009	2010	2011
Population (million)	16.0	16.5	17.0
RNB per capita (Atlas USD)	520	550	570

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (moyenne 2010-11) (USD m)		
1	IDA	207
2	Institutions de l'UE	151
3	France	89
4	FAfD	84
5	Etats-Unis	65
6	Pays-Bas	54
7	Allemagne	48
8	Global Fund	43
9	Japon	41
10	Danemark	39

APD bilatérale par secteur (2010-11)



Sources: OCDE - CAD, Banque mondiale; www.oecd.org/dac/stats

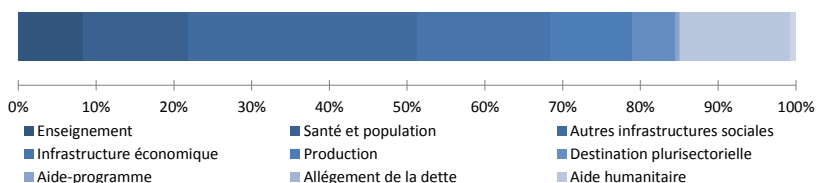
Kirghize, Rép.

Recettes	2009	2010	2011
APD nette (USD million)	313	380	523
Pourcentage d'aide bilatérale (APD brute)	57%	56%	45%
APD nette/RNB	7.0%	8.5%	9.3%
Flux privés nets (USD million)	18	23	15

Pour référence	2009	2010	2011
Population (million)	5.4	5.4	5.5
RNB per capita (Atlas USD)	860	840	920

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (moyenne 2010-11) (USD m)		
1	Turquie	79
2	IDA	72
3	BAsD	67
4	Etats-Unis	60
5	FMI (Fonds fiduciaires concessionnels)	32
6	Institutions de l'UE	31
7	Allemagne	29
8	Japon	27
9	Suisse	20
10	Banque de Dev.Islamique	18

APD bilatérale par secteur (2010-11)



Sources: OCDE - CAD, Banque mondiale; www.oecd.org/dac/stats

Organisation et gestion

La DDC et le SECO coopèrent efficacement, mais des difficultés persistent

L'approche intégrée suivie par la Suisse en matière de coopération pour le développement fonctionne de manière satisfaisante au Kirghizistan, où l'ambassadeur remplit également les fonctions de directeur de la coopération. L'ambassade intégrée gère le personnel affecté à la coopération et est chargée de mettre en œuvre une stratégie-pays unique produite par la DDC et le SECO, et de communiquer un ensemble unique de résultats au niveau du pays. Au Burkina Faso, les approches complémentaires de la DDC et du SECO attestaient des progrès constatés lors de la visite à Berne de l'équipe chargée de l'examen par les pairs. Des difficultés persistent toutefois :

- > Les différences au niveau du degré de décentralisation des activités de la DDC et du SECO au Kirghizistan se traduisent par une répartition des rôles incohérente entre les services centraux et le personnel en poste sur le terrain. Le SECO pourrait poursuivre la décentralisation de l'établissement de ses programmes, ce qui permettrait aux bureaux de programme au Kirghizistan qui interviennent à la fois sur les projets de la DDC et sur ceux du SECO d'exercer le même degré de contrôle sur l'ensemble des programmes et projets. Par ailleurs, le personnel chargé de la mise en œuvre des programmes financés par le SECO doit entrer en contact avec plusieurs départements thématiques au siège du SECO, une procédure qui, si elle permet aux experts thématiques de donner leur accord, peut s'avérer fastidieuse pour le personnel sur le terrain. Il reste à voir si la nouvelle répartition des pays et des activités au siège du SECO aura pour effet d'améliorer l'efficacité de la communication et de la prise de décision avec les services centraux.
- > Au Burkina Faso, la délégation croissante aux bureaux sur le terrain des responsabilités en matière d'établissement des programmes, suite à la réorganisation de la DDC, suscite une vaste adhésion et est gérée de manière satisfaisante par le bureau sur le terrain, même si les ressources humaines n'ont pas augmenté, en dépit des tâches supplémentaires. Le rôle et les responsabilités du terrain et des services centraux semblent bien définis. Cela n'était toutefois pas le cas au Kirghizistan où le personnel a estimé que la DDC pourrait améliorer sa communication autour des changements organisationnels opérés récemment, de manière à préciser plus clairement les rôles et les attributions de chacun.

Une politique des ressources humaines explicite pour le personnel local

Le personnel suisse de la coopération est considéré comme hautement qualifié par la communauté du développement au Burkina Faso et au Kirghizistan, ce qui représente un atout de première importance. Le personnel local est autonome, motivé et bénéficie de perspectives de développement professionnel dans les deux pays.

Le personnel en poste au bureau de la Suisse au Burkina Faso a accueilli avec satisfaction la politique unique de ressources humaines applicable à l'ambassade et au bureau sur le terrain. Il déplore toutefois que seuls les ressortissants suisses soient habilités à mener un dialogue d'action avec les autorités nationales. Les ressortissants suisses n'étant que trois, la capacité du bureau local de s'engager activement est par conséquent limitée. La retraite annuelle à laquelle participe tout le personnel est grandement appréciée, et considérée comme une occasion de mener une réflexion sur les méthodes de travail et de les revoir.

Partenariats, résultats et responsabilité

La Suisse s'engage activement dans la coordination entre les donateurs

La Suisse joue un rôle fondamental par le soutien qu'elle apporte à la coordination de l'aide au Kirghizistan. Elle héberge actuellement le conseil de coordination des partenaires au développement (CCPD) dont elle assure la vice-présidence. Elle a participé à la constitution d'un groupe à haut niveau de coordination du développement, piloté par les autorités et présidé par le Premier ministre. Ce groupe rassemble un petit nombre de donateurs qui se sont engagés à travailler dans le cadre de la stratégie nationale de développement. La Suisse a également fourni des ressources indispensables qui ont permis au gouvernement de constituer une base de données afin d'établir le suivi des apports d'aide des donateurs.

Au Burkina Faso, la Suisse (qui fournit 30 % de son aide sous forme de soutien budgétaire général) participe activement aux groupes de coordination entre les donateurs, et pilote les groupes de travail sectoriels. Elle participe également davantage à des fonds communs et à des programmes harmonisés, même si les montants qu'elle y consacre sont relativement minimes. Son action visant à influencer sur la stratégie suivie par les autorités en matière d'égalité hommes-femmes et d'éducation non formelle a été particulièrement fructueuse. Elle a apporté son concours à l'élaboration de la politique du Burkina Faso dans le domaine de l'égalité des sexes en versant un soutien financier (1 500 000 CHF pour 2011-2014) à la mise en œuvre du plan d'action qu'elle a contribué à concevoir. Le fait que d'autres partenaires donateurs contribuent au Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle (FONAENF), qu'elle a créé, témoigne de l'efficacité de son action visant à donner une meilleure visibilité à l'éducation non formelle.

Encadré C.1. Coordination des donateurs au Burkina Faso et au Kirghizistan

La plateforme de gestion de l'aide du Burkina Faso, qui est entièrement gérée par le ministère de l'Économie et des Finances, est bien organisée et ciblée, après plusieurs années d'un réglage minutieux. Le ministère de l'Économie et des Finances publie chaque année un rapport phare global sur la coopération AU développement qui passe en revue la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et les tendances des apports d'aide en direction du Burkina Faso. Les donateurs poursuivent une coordination active avec le gouvernement et soutiennent la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté dans le cadre de tables rondes sur le financement de la stratégie, en ayant recours au système de la troïka pour coordonner les positions des donateurs, et au secrétariat technique pour ce qui est de l'efficacité de l'aide. Si 30 % de la totalité des apports d'aide au Burkina Faso en 2011 étaient fournis sous forme de soutien budgétaire général, seuls 12 % de l'aide sont acheminés par le biais de fonds communs. Les Pays-Bas, qui étaient le quatrième plus gros contributeur au soutien budgétaire général, se désengagent progressivement du pays, à l'instar de la Suède. Ces retraits vont entraîner un manque important de financement que les autres donateurs au Burkina Faso cherchent à combler, sans toutefois qu'une stratégie explicite n'ait été définie à cette fin. Le ministère de l'Économie et des Finances œuvre en faveur d'une meilleure répartition du travail entre les donateurs, mais la recherche d'un accord sur le sujet reste source de tensions. Le gouvernement burkinabé est confronté à deux grands enjeux : (i) faire en sorte que les nouveaux acteurs qui interviennent dans le pays utilisent les cadres et les processus en vigueur qui ont permis de réduire les coûts de transaction pour l'administration ; et (ii) conformément aux efforts visant à renforcer la responsabilité mutuelle, définir des critères clairs d'évaluation des performances des donateurs. Le gouvernement apprécierait le soutien du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement pour relever ces défis auxquels le Burkina Faso n'est pas le seul pays à être confronté.

La communauté des donateurs et le gouvernement du Kirghizistan œuvrent depuis longtemps en faveur de l'efficacité de l'aide. En 2002, le Kirghizistan a fait partie des trois pays d'Asie centrale choisis pour participer à un projet pilote sur l'harmonisation entre les donateurs, suite au Forum de haut niveau sur l'harmonisation qui s'est tenu à Rome. Le gouvernement et les donateurs ont mis en œuvre une Stratégie conjointe de soutien (2007-2010), qui n'a toutefois pas été revue, en raison notamment de l'instabilité gouvernementale. Les efforts visant à renforcer la coordination ont été renouvelés en octobre 2012 avec la création, fortement soutenue par la Suisse, d'un conseil sur l'interaction avec les donateurs, présidé par le Premier ministre et co-présidé par l'un des donateurs. Le groupe des 13 donateurs intervient par ailleurs dans six secteurs et a mis en place des approches sectorielles dans certains d'entre eux, dont la santé. Il existe toutefois encore de larges possibilités pour les donateurs d'améliorer leur alignement et leur harmonisation et pour le gouvernement du Kirghizistan de jouer un rôle plus dynamique dans ce domaine.

Source : entretiens menés au Burkina Faso et au Kirghizistan.

La Suisse doit rationaliser davantage ses activités pour accroître l'efficacité de son aide

Au Kirghizistan comme au Burkina Faso, l'APD de la Suisse est fragmentée et éparpillée entre plusieurs petits projets. En plus d'entraîner des coûts d'administration élevés pour le personnel suisse, cette situation empêche la Suisse de transposer certains de ses programmes à une plus grande échelle de manière à mettre à profit les résultats positifs obtenus et à améliorer l'efficacité de son aide.

Au Kirghizistan, 25 projets et programmes, dont le coût individuel va de 25 000 CHF à 3.9 millions CHF, sont prévus pour 2013. Au Burkina Faso, le bureau de coopération, dont le budget s'élevait à 19 millions CHF en 2013, a géré 80 contrats et participé à 11 fonds communs.

Dans la stratégie 2013-2016 pour le Burkina Faso, la Suisse mentionne l'enjeu consistant à faire passer les projets qui donnent satisfaction à plus grande échelle et à accroître la concentration des programmes pour renforcer leur impact. Afin de diminuer la fragmentation de ses activités au Burkina Faso, la Suisse s'efforce de concilier le soutien apporté à des activités spécifiques et le recours à des fonds communs pour valoriser les expériences. Il lui reste toutefois à définir clairement les moyens à mettre en œuvre dans ce but ; une orientation stratégique et des conseils plus appuyés des services centraux pourraient à cet égard lui être bénéfiques.

La Suisse pourrait mieux exploiter les systèmes nationaux et les approches-programmes

La Suisse a recours aux systèmes nationaux et à des approches-programmes au Kirghizistan et au Burkina Faso, même si cette utilisation pourrait être renforcée. Au Kirghizistan, 80 % de l'aide perçue est versée sous forme d'interventions de type projet (18.39 millions USD), 8 % seulement (1.87 million USD) sous forme de soutien budgétaire sectoriel (et non de soutien budgétaire général), et 3 % (58 000 USD) sous forme de contributions au budget de base des ONG. Cette répartition se retrouve au niveau global chez l'ensemble des donateurs, avec un faible montant du soutien budgétaire fourni au gouvernement. Si la gouvernance est problématique au Kirghizistan, la Suisse n'hésite pas à utiliser les systèmes nationaux lorsque cela est possible, et coopère avec les autorités autour du renforcement des systèmes de gestion des finances publiques. L'engagement de la Suisse dans le secteur de la santé montre qu'il est possible d'avoir recours à des approches-programmes. Le pays pourrait rechercher les moyens d'utiliser davantage ces approches à l'avenir, conformément aux engagements qu'elle a souscrits à Busan.

En participant au soutien budgétaire général au Burkina Faso, la Suisse œuvre en faveur du développement à l'échelon national, participe au renforcement des capacités institutionnelles en utilisant les systèmes nationaux et met à profit les compétences et l'expérience du SECO dans ce domaine. Ces pratiques sont avisées, mais ne sont pas suivies dans la plupart des autres pays à faible revenu prioritaires de la DDC. Par ailleurs, la création par la Suisse d'un fonds commun pour l'éducation non formelle au Burkina Faso est extrêmement appréciée par le ministère de l'Éducation, et des partenaires au développement plus nombreux y contribuent.

Une stratégie appréciée en matière de collaboration avec les acteurs locaux

Au Burkina Faso et au Kirghizistan, les partenaires de la Suisse apprécient sa stratégie d'accompagnement des acteurs locaux, qui permet de renforcer leurs capacités. Les modalités participatives mises en œuvre par la Suisse au Burkina Faso pour associer les communes et les conseils régionaux ont contribué au renforcement des capacités sur le terrain et la Suisse mène ses activités locales, notamment dans le secteur de l'éducation, en lien avec les programmes nationaux.

Les thèmes du genre et de la gouvernance sont intégrés, mais le SECO pourrait renforcer ses orientations sur le premier d'entre eux

L'approche suivie en matière d'intégration systématique du thème du genre dans l'ensemble des programmes au Burkina Faso et au Kirghizistan est stratégique et ciblée, et bénéficie du soutien de correspondants désignés parmi les membres du personnel. Les partenaires chargés de la mise en œuvre des programmes suivent également une formation destinée à renforcer leur sensibilisation et leur capacité de veiller à ce que les questions liées à l'égalité hommes-femmes soient prises en compte. Le SECO ne fournit toutefois aucune orientation sur la façon de prendre en compte le genre en tant que priorité transversale dans ses programmes. Définir ce type d'orientation permettrait de renforcer l'établissement de ses programmes, en particulier ses travaux sur les questions macroéconomiques au Kirghizistan.

La gouvernance est un autre thème transversal. Compte tenu du contexte de fragilité que connaît le Kirghizistan, la Suisse a dûment recours à son approche de gestion des programmes sensible aux conflits pour la conception et la mise en œuvre de ses programmes. Elle a également aidé ses partenaires à y avoir recours.

La prévisibilité à moyen terme doit être améliorée

Les stratégies-pays mises en œuvre par la Suisse au Burkina Faso et au Kirghizistan contiennent des budgets prévisionnels quadriennaux pour ses programmes à l'échelon local. Le pays ne fait toutefois pas preuve d'une volonté proactive de diffuser ces données auprès des autorités de ses pays partenaires sur un horizon mobile. Cela est particulièrement le cas au Kirghizistan.

Des stratégies pays et des programmes résolument axés sur les résultats

La Suisse a adopté une approche systématique en matière de gestion axée sur les résultats au Burkina Faso et au Kirghizistan. Au Kirghizistan, cette approche est résolument axée sur le suivi et la mesure de la contribution de la Suisse aux résultats du pays partenaire. Articuler les résultats des projets et des programmes avec les résultats au niveau du pays est plus problématique au Burkina Faso. Le mouvement en faveur d'une notification renforcée des résultats entraîne toutefois des charges administratives plus lourdes pour le personnel et les partenaires chargés de la mise en œuvre des programmes. La Suisse doit mettre en place un suivi de cette tendance de manière à ce que le personnel chargé de l'établissement des programmes et les partenaires aient le temps d'en tirer des leçons et de les mettre en pratique.

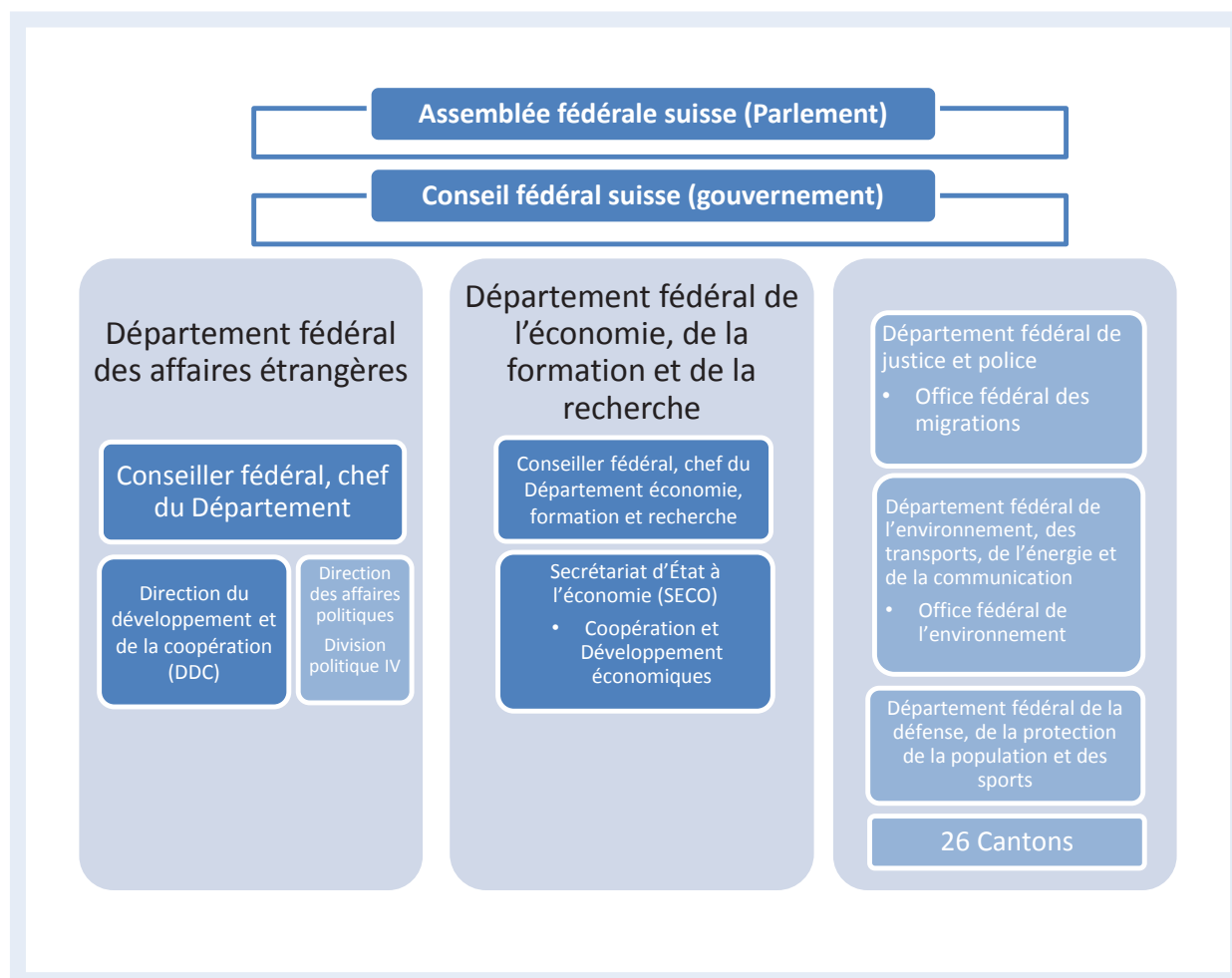
Au Burkina Faso, les partenaires ont estimé que la Suisse pouvait améliorer sa communication autour des résultats qu'elle obtient ou qu'elle contribue à atteindre. Cela permettrait au pays d'accroître la visibilité de son approche en matière de coopération pour le développement et inciterait par la suite le gouvernement partenaire et les autres donateurs à reproduire les projets les plus efficaces.

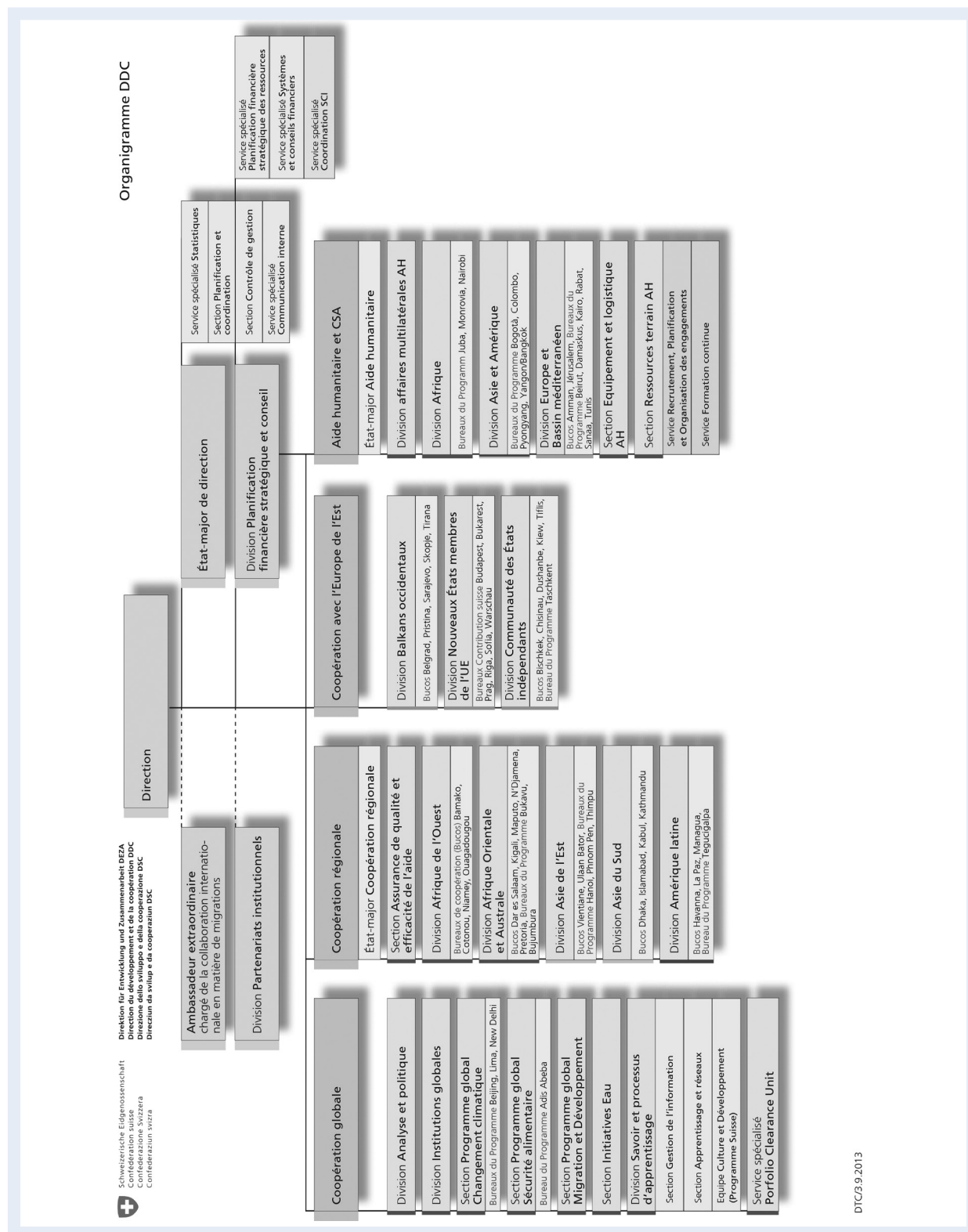
Notes

1. Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE (2012), *Cahiers de l'Afrique de l'Ouest – Peuplement, marché et sécurité alimentaire*, Éditions OCDE, Paris.
2. La Suisse est un membre actif de l'ITIE, au côté d'autres donateurs, et contribue aux deux fonds fiduciaires gérés par le Groupe de la Banque mondiale pour soutenir les pays qui mettent en œuvre l'initiative.
3. Groupe de la Banque mondiale (2013), "Kyrgyz Republic Partnership Program Snapshot, April 2013", Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C.
4. Groupe de la Banque mondiale (2013), "Kyrgyz Republic Partnership Program Snapshot, April 2013", Groupe de la Banque mondiale, Washington, D.C.

Annexe D : Structures institutionnelles et organisationnelles

Graphique D.1 Système suisse de coopération pour le développement





DTC/3.9.2013

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Pour permettre à l'OCDE de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. L'un de ceux-ci est le Comité d'Aide au Développement (CAD), dont le mandat est de promouvoir des politiques de coopération pour le développement et autres, qui contribuent à l'instauration d'un développement durable, y compris à une croissance économique pro-pauvres, à la lutte contre la pauvreté et à l'amélioration du niveau de vie dans les pays en développement, ainsi qu'à un avenir où plus aucun pays ne sera tributaire de l'aide. À cette fin, le Comité d'Aide au Développement réunit les plus importants donateurs du monde en élaborant des méthodes de définition et de suivi qui constituent la référence mondiale dans les domaines clés du développement.

Les membres du CAD sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Suède et la Suisse.

Le CAD met à disposition dans la série Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD des documents destinés à informer les membres de son Comité et à les guider dans la conduite de leurs programmes de coopération pour le développement.

Examens OCDE sur la coopération pour le développement

SUISSE

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE procède à des examens périodiques des efforts individuels de coopération au développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des membres font l'objet d'un examen critique une fois tous les cinq ans. Les examens par les pairs évaluent la performance du membre considéré, non pas seulement celle de son organisme de coopération pour le développement, et examinent les aspects ayant trait tant à la définition de la politique qu'à sa mise en œuvre. Ils couvrent dans leur globalité les activités de coopération pour le développement et d'aide humanitaire du membre soumis à examen en les replaçant dans le système envisagé dans son entier.

Sommaire

Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse

Contexte de l'examen par les pairs de la Suisse

Les principales conclusions et recommandations du CAD

Chapitre 1. Vers un effort global de la Suisse à l'appui du développement

Chapitre 2. Vision et politique de la Suisse en matière de coopération au développement

Chapitre 3. Répartition de l'aide publique au développement de la Suisse

Chapitre 4. Gestion de la coopération au développement de la Suisse

Chapitre 5. Mise en oeuvre et partenariats de la coopération Suisse

Chapitre 6. Résultats et reddition de comptes de la coopération Suisse

Chapitre 7. Aide humanitaire de la Suisse

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en oeuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2009

Annexe B. OECD/CAD : Liste type de tableaux

Annexe C. Visites sur le terrain au Burkina Faso et au Kirghizistan

Annexe D. Structures institutionnelles et organisationnelles

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264196339-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

