

SUISSE

Comité d'aide au développement (CAD)
EXAMEN PAR LES PAIRS



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier 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, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, 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 Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions de l'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.

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.

Publié en anglais sous le titre :

DAC Peer Review Switzerland

© OCDE (2009)

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions de l'OCDE rights@oecd.org ou par fax (33-1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20 rue des Grands Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Les politiques et les programmes de chacun des 23 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 éventuelle du cadre conceptuel qui sert de base aux examens par les pairs.

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 pour le 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.

Le Secrétariat rédige ensuite un projet de rapport sur la politique du pays membre concerné en matière de coopération pour le 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.

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du CAD et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec les examinateurs représentant la Belgique et les Pays-Bas pour l'examen qui a eu lieu le 14 octobre 2009.

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**, dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité. À cette fin les membres examinent, ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral, et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide.

Les membres du Comité d'Aide au Développement sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, et la Commission des Communautés européennes.

LISTE DES SIGLES

APD	Aide publique au développement
APP	Aide-pays programmable
CAD	Comité d'aide au développement
CEI	Communauté des États indépendants
CERF*	Fonds central d'intervention d'urgence
CH	Confédération helvétique
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CPD	Cohérence des politiques au service du développement
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DP V	Division politique V (du DFAE) : coordination de politiques sectorielles
DP IV	Division politique IV (du DFAE) : sécurité humaine
EES	Évaluation environnementale stratégique
EIE	Évaluation d'impact sur l'environnement
FAO*	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
FSCE	Fonds de secours en cas de catastrophe à l'étranger
GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
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
IFI	Institution financière internationale
IKEZ*	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
ISDR*	Stratégie internationale des Nations unies pour la prévention des catastrophes
MDCM	Moyens de défense civils et militaires
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MOPAN*	Réseau pour l'évaluation de la performance 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
ONG	Organisation non gouvernementale

ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
OSC	Organisation de la société civile
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
PAA	Programme d'action d'Accra
PAM	Programme alimentaire mondial
PGCC	Programme global Changement climatique
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
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
RNB	Revenu national brut
RRC	Réduction des risques de catastrophe
SBG	Soutien budgétaire général
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SNDI	Stratégie nationale albanaise pour le développement et l'intégration pour la période 2007-2013
StAR*	Initiative pour le recouvrement des avoirs volés
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	Euro
USD	Dollar des États-Unis
()	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
-	Nul
0.0	Négligeable
..	Non disponible
...	Non disponible séparément mais compris 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 (CHF pour 1 USD)

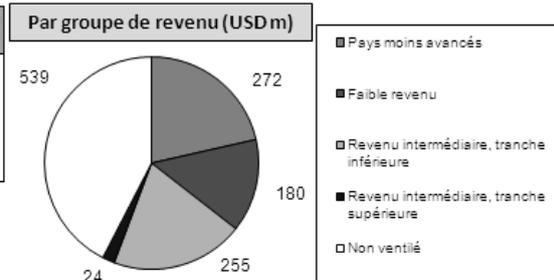
2006	2007	2008
1.2532	1.1998	1.0966

Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse

SUISSE

APD bilatérale brute, moyenne 2006-07, sauf indication contraire

APD nette	2006	2007	2008 (p)	Variation 2006/07
Prix courants (USD m)	1 646	1 685	2 016	2.6%
Prix constants (2007 USD m)	1 750	1 685	1 794	-2.5%
En francs suisses (millions)	2 063	2 022	2 211	-1.8%
APD/RNB	0.39%	0.38%	0.42%	
Aide bilatérale (%)	76%	75%	77%	

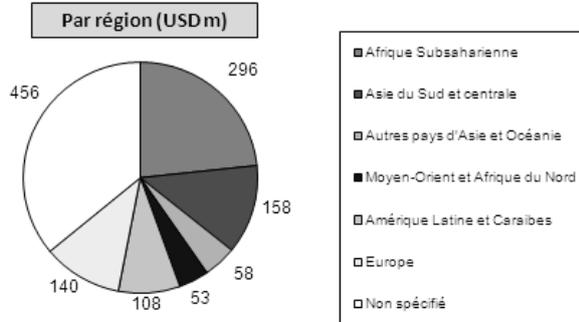


Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (USD m)

1 Serbie	73
2 Nigeria	26
3 Tanzanie	25
4 Mozambique	23
5 Burkina Faso	21
6 Viet Nam	19
7 Inde	19
8 Afghanistan	19
9 Bosnie-Herzégovine	18
10 Népal	18

Memo: Share of gross bilateral ODA

5 principaux bénéficiaires	13%
10 principaux bénéficiaires	21%
20 principaux bénéficiaires	33%



Par secteur

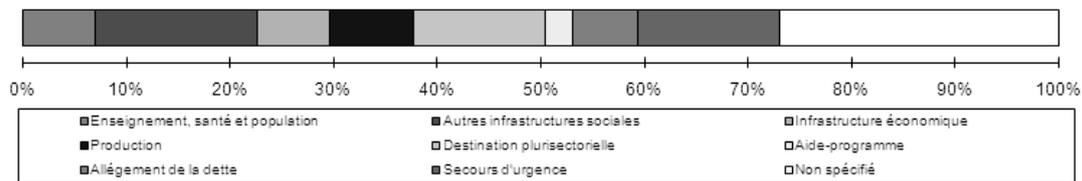


Table des matières

Principales conclusions et recommandations du CAD	11
Rapport du Secrétariat	27

Chapitre 1 Orientations stratégiques

Fondements stratégiques de la coopération helvétique pour le développement	27
Fondements juridiques de la coopération helvétique pour le développement.....	27
Cadre institutionnel de la coopération helvétique pour le développement.....	29
Cadre stratégique de la coopération helvétique pour le développement.....	31
Vers une approche stratégique unifiée	31
Réaffirmer la suprématie de la lutte contre la pauvreté en tant qu’objectif du programme d’aide helvétique	32
Rationaliser les domaines d’intervention au niveau des différentes institutions et entre ces dernières	34
Mieux intégrer les questions transversales dans le programme d’aide	35
Asseoir plus fermement la vision stratégique sur la valeur ajoutée que peut apporter l’intervention de la Suisse	37
Communication et sensibilisation de l’opinion publique.....	38
Renforcer le soutien du public et des sphères politiques à la coopération pour le développement...	38
Mettre l’accent sur la communication autour des résultats	38
Considérations à prendre en compte pour l’avenir	39

Chapitre 2 Cohérence des politiques au service du développement

Cadres normatifs et institutionnels.....	41
Un engagement et une vision politiques, mais aucun dispositif contraignant.....	41
Des progrès ont été accomplis dans les domaines de la politique commerciale, de la fiscalité et du recouvrement coopération des actifs volés.....	44
Mécanismes de coordination des politiques.....	45
Ces mécanismes doivent être utilisés d’une manière plus efficace pour pouvoir concrétiser la vision qu’a la Suisse de la cohérence des politiques	45
Suivi des résultats obtenus concernant la cohérence des politiques au service du développement : des améliorations peuvent encore être apportées	47
L’exemple des migrations.....	48
Mettre davantage l’accent sur les opportunités qu’offrent les migrations pour le développement ...	49
Veiller à ce que la coordination opérationnelle soit renforcée par un arbitrage à haut niveau.....	50
Assurer un suivi, une analyse et une notification plus systématiques	50
Considérations à prendre en compte pour l’avenir	51

Chapitre 3

Volume, Canaux d'acheminement et répartition de l'aide

Volume de l'aide.....	53
Augmentation de l'APD : la difficulté de rester sur les rails	53
Une augmentation de l'APD basée sur une modification des données notifiées – mais une baisse de l'aide programmable.....	54
La prévisibilité de l'APD est assurée grâce à des cadres pluriannuels.....	57
Une utilisation stratégique des ressources.....	57
L'allocation de l'aide au développement bilatérale.....	58
Assurer une plus grande concentration géographique de l'aide.....	58
Équilibrer les approches en faveur des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire	60
Une plus grande concentration sur quelques thèmes moins nombreux.....	61
L'aide accordée aux organisations non gouvernementales et par l'intermédiaire de celles-ci.....	61
L'aide multilatérale.....	62
Considérations à prendre à compte pour l'avenir	64

Chapitre 4

Organisation et gestion

Organisation.....	65
Mettre en place un programme d'aide efficace en dépit d'une structure institutionnelle duale.....	65
Structure de la DDC et du SECO	66
Poursuite de la décentralisation.....	69
Une gestion stratégique, axée sur les résultats.....	71
Renforcer le caractère stratégique de l'approche adoptée en matière de budgétisation et de programmation.....	71
Normaliser les procédures internes de suivi et de notification.....	72
Évaluer la performance du programme d'aide	73
Gestion des connaissances	74
Compétences et ressources humaines	75
Partenariats institutionnels.....	76
Resserrer les liens avec les partenaires institutionnels suisses	77
Un impératif, adopter une démarche stratégique, normalisée à l'égard des ONG	78
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	78

Chapitre 5

Efficacité de l'aide

Une volonté résolue de promouvoir l'efficacité de l'aide.....	81
Un engagement pris à un niveau élevé.....	81
Dispositions prises pour promouvoir l'efficacité de l'aide	82
L'efficacité de l'aide dans les États fragiles.....	84
Progrès accomplis et défis à relever au niveau des pays.....	84
Appropriation et alignement.....	86
Harmonisation	88
Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle.....	90
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	90

Chapitre 6 Thèmes particuliers

Renforcement des capacités	93
Orientation stratégique : « Aider à s'aider soi-même »	93
Définition et concept	94
Approche concrète	95
Cadre institutionnel et effectifs	98
Environnement et changement climatique	98
Un cadre juridique fondé sur la durabilité et une évolution stratégique au profit du changement climatique	98
Les approches opérationnelles de la DDC et du SECO	99
Intégration systématique et cohérence	103
Financement et reddition de comptes	105
Effectifs, gestion et division du travail	105
Considérations à prendre en compte pour l'avenir	107
Annexe A Progrès accomplis par la suisse au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2005	109
Annexe B OCDE/CAD Statistiques sur les apports de l'aide	115
Annexe C La Suisse et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire	123
Annexe D Visite sur le terrain en Albanie	135
Annexe E Rapport de la visite sur le terrain au Nicaragua	145
Définitions des principaux termes	155
Bibliographie	159

Tableaux

Tableau 1. Les piliers de la cohérence des politiques au service du développement en Suisse	42
Tableau 2. Crédits-cadres de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire de la Suisse	56
Tableau 3. Coopération pour le développement : pays prioritaires et programmes spéciaux	59
Tableau 4. Contributions de la Suisse aux budgets de certaines organisations multilatérales	63
Tableau 5. Suivi des progrès de la Suisse au regard des indicateurs figurant dans la Déclaration de Paris	85
Tableau B.1. Apports financiers totaux	115
Tableau B.2. APD par grandes catégorie	116
Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu	117
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale	118
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal	119
Tableau B.6. Panorama comparatif	120

Graphiques

Graphique 1.	Le système suisse de coopération pour le développement	30
Graphique 2.	APD nette de la Suisse 1992-2008	54
Graphique 3.	Évolution de l'APD bilatérale suisse par secteur, 2002-2007	55
Graphique 4.	Contributions des différents offices fédéraux à l'APD totale de la Suisse	57
Graphique 5.	Organigramme de la DDC.....	68
Graphique 6	Organigramme du Centre de prestations Coopération et développement économiques du SECO.....	69
Graphique 7.	Schéma du renforcement des capacités sous la forme d'un papillon	94
Graphique 8.	Climat et développement dans le triangle stratégique de la DDC	100
Graphique B.1.	APD nette des pays du CAD en 2007.....	121
Graphique D.1.	Engagements financiers de la Suisse à l'égard de l'Albanie, ventilés par thème, 2008 2013	139
Graphique E.1.	Allocation par secteur au Nicaragua – moyenne prévue 2007-2010 et 2011-2012 (en millions de CHF)	148
Graphique E.2.	Modalités de l'aide 2006 et 2008.....	150

Encadrés

Encadré 1.	Objectifs stratégiques et domaines d'intervention prioritaires de la coopération helvétique pour le développement.....	33
Encadré 2.	Priorités thématiques du programme helvétique de coopération pour le développement	34
Encadré 3.	Une réputation de savoir-faire en matière de renforcement de la sécurité et de construction de la paix dans les situations de fragilité	35
Encadré 4.	Un regain d'attention à l'intégration de la problématique homme-femme dans le programme de la DDC	36
Encadré 5.	Recouvrement et restitution des actifs volés aux pays en développement: le rôle de pionnier joué par la Suisse	44
Encadré 6.	Dispositions prises par la Suisse pour la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra	83
Encadré 7.	La Suisse et le soutien budgétaire général	88
Encadré 8.	Recentrage sur un nombre restreint de secteurs en Albanie et au Nicaragua.....	89
Encadré 9.	Renforcement des capacités de gestion des finances publiques à l'intention des autorités financières : l'exemple du soutien budgétaire et du recouvrement des avoirs volés	96
Encadré 10.	Exemples choisis de bonnes pratiques se rapportant aux thèmes concernant le renforcement des capacités traités dans le Programme d'action d'Accra	97
Encadré 11.	L'approche de la DDC dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe	101
Encadré 12.	L'utilisation de l'analyse du cycle de vie par le SECO pour assurer une production propre durable	104
Encadré 13.	La stratégie de coopération suisse en faveur de l'Albanie pour 2006-2009 : thèmes prioritaires.....	138
Encadré 14.	Cadre de coordination pour l'efficacité de l'aide en Albanie.....	141
Encadré 15.	Renforcer l'impact des envois de fonds sur le développement	142
Encadré 16.	La stratégie suisse de coopération pour l'Amérique centrale 2007 – 2012 : priorités thématiques	147
Encadré 17.	La mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Nicaragua	151

Principales conclusions et recommandations du CAD

Cadre général de la coopération pour le développement

Orientations juridiques et politiques

De solides fondements juridiques

La Suisse possède une longue tradition de coopération, en particulier dans le domaine humanitaire. Elle est regardée, au sein de la communauté mondiale de l'aide, comme un donneur constructif, qui prend une part active à la réflexion internationale sur des questions telles que l'appropriation, la gouvernance et les États fragiles. Sa politique de coopération pour le développement est guidée tout à la fois par un souci de solidarité et par la poursuite de son intérêt personnel bien compris, association inscrite dans la Constitution fédérale de 1999. Reconnaisant que la solidarité est primordiale dans un monde de plus en plus interdépendant, la Suisse est déterminée à accroître le volume et la qualité de son aide.

Le programme d'aide de la Suisse trouve sa justification dans deux lois fédérales, à commencer par la *Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales* (1976). Celle-ci définit les objectifs de l'aide internationale apportée par la Suisse aux pays du Sud tout en prévoyant une marge de manœuvre suffisante pour permettre une adaptation face à l'évolution du contexte de la coopération internationale. De son côté, la coopération pour le développement avec les pays d'Europe orientale et de la Communauté des États indépendants est régie par une loi spécifique, adoptée en 1995 et prorogée pour dix ans en 2006. Ces deux lois fédérales prévoient un dispositif de financement pluriannuel de l'aide publique, à travers des crédits-cadres soumis à l'approbation du parlement. Chaque crédit-cadre est justifié par un message du Conseil fédéral qui définit les orientations stratégiques, les objectifs et les résultats escomptés du programme dans une région géographique ou un domaine thématique spécifique.

Cadre institutionnel : renforcer la cohésion

Deux institutions se partagent la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre du programme d'aide de la Suisse : la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie (DFE). À elles deux, ces entités gèrent environ 80 % du programme helvétique de coopération pour le développement (66.4 % pour la seule DDC). Interviennent aussi dans ce dernier la Division politique IV du DFAE (paix et droits de l'homme), de même que l'Office fédéral des migrations (réfugiés) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (initiatives de promotion de la paix). Un Comité

interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (IKEZ), présidé par la DDC, assure la coordination entre les départements et autres instances fédérales suisses intervenant dans le programme d'aide, et une Commission consultative de la coopération internationale au développement émet des avis et contribue à stimuler le consensus sur les grandes orientations du programme d'aide. Ce dispositif bicéphale est considéré comme de nature à mobiliser un soutien politique dans le système suisse, fondé sur le consensus : le fait que, sur les sept ministres siégeant au Conseil fédéral, deux s'occupent de questions intéressant la coopération pour le développement accroît la considération prêtée à cette dernière dans les discussions gouvernementales. D'un autre côté, cette bipolarité conduit à une fragmentation administrative du système d'aide qui risque de nuire à une conception unifiée du programme d'aide et de l'efficacité de l'aide. Ce dispositif requiert une étroite coordination entre les deux ministères et des efforts permanents pour réduire les doubles emplois et les coûts de transaction qui en résultent et faire jouer les synergies lorsque la possibilité s'en présente.

Cadre stratégique : vers une approche stratégique unifiée

La Suisse s'emploie à adopter une approche plus stratégique qui rehausse la cohésion de son programme. Deux messages présentés conjointement au parlement en 2008 – l'un concernant la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement et l'autre le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement – déterminent l'orientation de l'ensemble du programme d'aide. Y sont définis trois objectifs stratégiques et six domaines d'intervention prioritaires. Ces trois objectifs stratégiques, qui sont alignés sur les objectifs de la politique étrangère helvétique, sont les suivants : i) assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement et faire reculer la pauvreté, ii) promouvoir la sécurité humaine et réduire les risques pour la sécurité, et iii) contribuer à une mondialisation soucieuse du développement. Ce choix de faire porter l'action sur trois fronts aboutit à un cadre global équilibré qui favorise l'implication de tous les secteurs de l'administration. Cette démarche s'accorde par ailleurs bien avec la conception pluripartite adoptée par la Suisse. Dans les années qui viennent, la Suisse n'en devra pas moins poursuivre ses efforts de renforcement de la cohésion stratégique, ce qui implique de :

- i) réaffirmer la suprématie de la lutte contre la pauvreté, notamment à travers l'instauration d'une mondialisation équitable et respectueuse de l'environnement, en tant qu'objectif du programme d'aide helvétique – cela contribuerait à assurer que la lutte contre la pauvreté devienne expressément le fil conducteur de la coopération avec les pays, d'Europe orientale et autres, à revenu intermédiaire, dont les objectifs premiers sont de faciliter la transition vers des systèmes démocratiques et la croissance économique ;
- ii) rationaliser les domaines d'intervention au niveau des différentes institutions et entre ces dernières et mieux intégrer les questions transversales dans le programme d'aide – en dépit des efforts déployés pour en affiner le ciblage, le programme d'aide de la Suisse couvre toujours un éventail important de secteurs et de questions transversales. Recentrer l'attention sur un nombre plus réduit de thèmes, en leur affectant des financements adéquats, rehausserait l'impact de l'action de la Suisse et contribuerait à préserver les compétences acquises dans certains domaines, comme l'intervention dans les États fragiles, où la Suisse s'est acquis une réputation de savoir-faire. Le rapport

annuel sur la problématique homme-femme fournira un utile instrument de suivi de la mise en œuvre de la politique en matière d'égalité des sexes ;

- iii) asseoir plus fermement la vision stratégique sur la valeur ajoutée que peut apporter l'intervention de la Suisse -- la Suisse devrait s'interroger sur le rôle que jouent ses intérêts et caractéristiques propres dans son positionnement et le choix de ses domaines d'intervention ; elle prend par exemple une part active à la réflexion internationale sur l'appropriation et des questions de gouvernance pour lesquelles elle possède un avantage comparatif reconnu. Elle devrait s'appliquer à trouver un équilibre entre l'exploitation de ses avantages comparatifs et le souci de s'attaquer aux problèmes émergents, ce qui la conduit à intervenir dans de nouveaux domaines, sans pour autant perdre de vue les exigences découlant du Programme d'action d'Accra pour ce qui est de l'alignement sur les systèmes des pays partenaires et de l'harmonisation avec les autres donateurs.

Faire connaître les résultats : un impératif

Une vision à plus long terme de la communication s'impose pour renforcer le soutien accordé par le public et les sphères politiques au programme d'aide. À l'instar d'autres donateurs, la Suisse a du mal à trouver un juste équilibre entre le souci de visibilité et le respect des obligations liées à l'application des principes de l'efficacité de l'aide. Tout en poursuivant la communication autour d'événements actuellement effectuée par le DFAE, il faut redoubler d'efforts pour informer et sensibiliser l'opinion, domaines dans lesquels la DDC et le SECO ont un rôle de premier plan à jouer dans le cadre d'un dispositif coordonné. La Suisse doit axer plus systématiquement sa communication sur l'impact de ses programmes, en soulignant que ceux-ci sont alignés sur les priorités des pays partenaires et coordonnés avec ceux d'autres donateurs et en insistant sur les délais nécessaires à l'obtention de résultats dans le domaine du développement. Le rapport de 2008 sur l'efficacité de l'aide dans le secteur de l'eau constitue de ce point de vue un bon exemple.

Promouvoir la cohérence des politiques au service du développement

Depuis le début des années 90, le Conseil fédéral et le parlement suisses soulignent la nécessité d'assurer la cohérence entre les politiques intérieure et extérieure du pays et les objectifs de développement. La conception qu'a la Suisse de l'approche à suivre à l'égard des pays en développement, à savoir une approche qui englobe « l'ensemble de (ses) relations politiques, économiques et sociales avec les pays du Sud », a été énoncée dans les *Lignes directrices Nord-Sud* en 1994. Dans le même temps, la Suisse reconnaît que sa contribution au développement est liée à ses propres intérêts bien compris. Cette conception est positive, de même que la reconnaissance par la Suisse du fait que pour assurer la cohérence des politiques, il faut arbitrer entre un grand nombre de points de vue et intérêts politiques – parfois contradictoires. Toutefois, la concrétisation de cette vision est inégale pour le motif notamment que le concept de cohérence des politiques au service du développement n'est pas encore bien compris (même au sein de l'administration). Ce concept doit être distingué plus clairement de celui de la cohérence interne de la coopération pour le développement. L'évaluation des politiques et législations au regard de leur impact sur le développement, obligatoire en Suisse, devrait reposer sur le concept de cohérence des politiques au service du développement tel qu'il est défini dans le *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*.

La Suisse a réalisé des progrès notables en conformant son action dans des domaines comme le commerce, la fiscalité, et le recouvrement et la restitution des actifs dérobés à son engagement à l'égard du développement. La culture suisse privilégiant le consensus se caractérise par trois éléments institutionnels qui offrent tous la possibilité de promouvoir la cohérence. Premièrement, les décisions par voie de consensus du Conseil fédéral et l'établissement des messages nécessitent un vaste processus formel de consultation des secteurs public et privé, notamment avec la DDC et le SECO. Deuxièmement, comme mentionné plus haut, le dispositif institutionnel suisse fait que sur les sept membres du Conseil fédéral, deux ont naturellement intérêt à faire en sorte que les décisions prennent en compte la dimension développement. Troisièmement, depuis le dernier examen de l'aide, de nouveaux accords interdépartementaux ont été conclus, ou sont en voie de l'être, entre le DFAE et d'autres départements pour approuver des stratégies sectorielles qui ont des incidences au plan international (les derniers accords concernent la santé, la recherche et le climat) et dont sont responsables au premier chef des départements fédéraux autres que le DFAE. Toutefois, la Suisse doit encore surmonter deux obstacles institutionnels. Premièrement, l'impact de ses pratiques sur la cohérence des politiques dépend encore du degré d'efficacité avec lequel elles sont mises en œuvre et de la volonté des ministères de prendre en compte les questions de développement dans le processus d'élaboration des textes de loi. L'exemple des migrations montre combien cela peut parfois être difficile, et cela vaut bien sûr aussi pour d'autres donateurs. Deuxièmement, il n'existe aucune instance qui puisse remédier, par voie d'arbitrage, à l'absence de prise en compte des questions de cohérence avant que le Conseil fédéral ne soit saisi des dossiers. L'IKEZ a seulement pour mandat d'assurer la cohérence (interne) des politiques dans le cadre du programme d'aide et non pas de veiller à la cohérence de l'action menée dans d'autres domaines avec les objectifs de développement.

La Suisse est également encouragée à procéder à un suivi plus systématique de la prise en compte des priorités du développement dans toutes ses politiques intérieures et extérieures. A cet effet, elle peut mettre à profit les travaux conduits sur la notification des incidences des politiques suisses sur la pauvreté et la mondialisation pro-pauvres, et faire fond sur les travaux d'autres donateurs et de l'OCDE. Qui plus est, elle devrait recourir aux compétences et capacités d'analyse disponibles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour surveiller l'impact de ses politiques et formuler des recommandations destinées à éclairer les processus de décision. Cela pourrait impliquer que la Suisse confie un nouveau mandat et des ressources supplémentaires à un organe existant – comme l'IKEZ ou la Commission consultative – ou qu'elle crée un service administratif expressément chargé de cette seule tâche.

Recommandations

Le CAD salue les efforts déployés par la Suisse pour améliorer la cohésion stratégique et la cohérence de son action à l'appui du développement. Dans la poursuite de ces efforts, il convient de :

- 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 helvétique pour le développement ;
- réduire le nombre de thèmes et mieux intégrer les questions transversales ;

- 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 acteurs ;
- 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 interdépartementaux soient utilisés de façon optimale pour promouvoir le développement à travers les politiques intérieures et extérieures. Désigner ou mettre en place, à cet effet, un mécanisme institutionnel de haut niveau apte à trancher en cas de conflit d'intérêts ;
- 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.

Volume, canaux d'acheminement et répartition de l'aide

En 2008, le volume de l'aide de la Suisse a représenté 2.02 milliards USD, soit une augmentation en termes réels de 6.5 % par rapport à 2007. La part du revenu national brut affectée à l'aide publique au développement s'est élevée à 0.42 %, ce qui dépasse l'objectif de 0.4 % souscrit par la Suisse à Monterrey. La planification financière suisse pour 2009 et les années ultérieures est basée sur un rapport APD/RNB de 0.4 %. Parallèlement, comme demandé par le Parlement, le Conseil fédéral est en train de préparer une proposition sur la route à suivre pour porter le rapport APD/RNB à 0.5 % d'ici 2015. Il serait bon de retenir cet objectif, compte tenu en particulier de la crise économique mondiale actuelle et de l'augmentation des tensions budgétaires. Cela serait d'autant mieux venu que, depuis le dernier examen de l'aide, la Suisse est passée du 9^{ème} au 12^{ème} rang parmi les membres du CAD et son rapport APD/RNB est à présent inférieur à la moyenne du CAD. L'augmentation de l'APD observée ces dernières années est due essentiellement aux allègements de dettes bilatérales et aux coûts liés aux demandeurs d'asile plutôt qu'à une augmentation de l'aide programmable mise en œuvre dans les pays en développement.

Il faut cibler plus clairement l'aide bilatérale

Dans l'affectation des ressources financières, la Suisse fait une large place aux pays moins avancés (ils représentent 41 % des versements bruts d'APD bilatérale) et aux autres pays à faible revenu (24 %), et elle continue à honorer ses engagements envers l'Afrique (40 %). En 2008, le Parlement a adopté des lois qui établissent une division du travail rigoureuse entre la DDC et le SECO et leur demandent de réduire le nombre des pays prioritaires – de 17 à 12 pour la DDC et de 16 à 7 pour le SECO à partir de 2009. En 2006-2007, l'APD suisse demeurait peu concentrée sur le plan géographique : les vingt principaux bénéficiaires recevaient au total un tiers seulement de l'aide de la Suisse. Les mesures prises par le Parlement en 2008 visant à accroître le niveau de l'aide dépensée dans les pays prioritaires sont donc bienvenues (une enveloppe annuelle d'au moins 20 millions CHF par pays pour la DDC et 50 % du budget du SECO pour les 7 pays prioritaires de cet organisme). Cela devrait permettre de faire des économies d'échelle et

d'apporter une contribution importante aux pays prioritaires dans lesquels la Suisse intervient. La Suisse n'en devrait pas moins poursuivre le recentrage géographique de son aide. L'engagement dans les pays fragiles doit être examiné en liaison avec les *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires* par lesquels la Suisse s'est engagée à assurer à ces États une aide de longue durée. Pour les autres contextes de développement cependant, la Suisse ferait bien de définir les critères régissant la poursuite de ses activités ou bien leur arrêt. En outre, le SECO devrait élaborer une approche stratégique du nouveau ciblage sur les pays à revenu intermédiaire sans perdre de vue l'objectif de lutte contre la pauvreté.

La concentration thématique demeure un problème au niveau de la coopération helvétique pour le développement. Malgré l'accent mis sur les infrastructures et les services sociaux, l'aide est dispersée entre un grand nombre de secteurs et de thèmes. La Suisse entend réduire le nombre de secteurs couverts en concentrant ses activités dans chaque pays sur deux ou trois secteurs. Cette décision est louable mais d'après les données observées sur le terrain, il conviendrait d'approfondir la réflexion et d'appliquer plus largement cette mesure. Lors de la répartition des tâches entre les différents donateurs, la Suisse devrait rechercher le créneau où elle est le plus efficace, comme le prescrit le Programme d'action d'Accra. Elle devrait définir son avantage comparatif au cas par cas, en tenant compte des points de vue et des priorités du pays partenaire, des activités des autres donateurs et de sa propre expérience et valeur ajoutée.

Collaborer plus étroitement avec des partenaires institutionnels suisses

La DDC achemine environ un tiers de son aide bilatérale par l'intermédiaire de partenaires tels que des ONG, des instituts de recherche et des partenariats public/privé pour le développement. Elle prend des mesures pour renforcer sa coopération avec un plus large éventail de parties prenantes. C'est une bonne chose et le CAD encourage la Suisse à élaborer une approche plus stratégique de ses relations avec ces partenaires. Par exemple, l'approche non intrusive, pragmatique et individualisée de la DDC vis-à-vis des ONG est positive car elle favorise la souplesse. Cependant, il n'y a pas de critères transparents pour l'instauration de partenariats, ni de liens clairs entre les dotations financières et les performances, pas plus que de directives normalisées à l'intention des bureaux de coopération dans les pays concernant les relations avec les ONG. Pour mettre en place une approche plus stratégique, il faudra adopter des critères rigoureux pour le financement des dotations et des partenariats stratégiques, harmoniser davantage les modalités au niveau des diverses composantes du programme, et établir un système de suivi des résultats et de l'impact des partenariats. La Suisse devrait également envisager de mettre en place un mécanisme permanent pour soutenir le dialogue avec ces acteurs. Dans les prochaines années, il conviendra également de voir si la nouvelle structure institutionnelle de la DDC promeut efficacement les partenariats public-privé au service du développement.

Une approche stratégique positive de l'aide multilatérale

Pour les organisations multilatérales, la Suisse est un donneur exemplaire ; la plus grande partie des fonds destinés aux organisations multilatérales prennent en effet la forme de contributions au budget central de celles-ci et de dons pluriannuels. L'approche stratégique de la Suisse est présentée dans une stratégie de développement multilatéral conjointe DDC/SECO. Les deux principales caractéristiques en sont les suivantes : i) la grande importance attachée aux liens entre l'approche multilatérale de la Suisse et ses

engagements bilatéraux, sur les plans tant thématiques qu'opérationnels ; et ii) la priorité donnée aux institutions présentant un grand intérêt pour la politique étrangère du pays. Dans ces institutions, la Suisse s'efforce d'être à la fois une partie prenante et un actionnaire solide en versant des contributions financières et en siégeant aux conseils d'administration.

La Suisse a à cœur d'améliorer la performance des organisations multilatérales et de leur faire adopter des approches axées sur les résultats. En tant que membre du Réseau pour l'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN), elle participe à la recherche d'un moyen cohérent permettant d'évaluer l'efficacité des organisations multilatérales conjointement avec d'autres donateurs sans créer de cadre nouveau. On peut s'en féliciter. En outre, l'administration suisse devrait s'efforcer de faire connaître au Parlement et au grand public non seulement ses propres résultats positifs mais aussi ceux obtenus par les organisations multilatérales qu'elle soutient. Cela aiderait à rallier des appuis pour les programmes qui donnent une visibilité directe à la Suisse comme pour ceux auxquels elle contribue mais qui lui confèrent une visibilité moindre.

Recommandations

Pour accroître l'impact de ses activités sur la réduction de la pauvreté dans ses pays partenaires, la Suisse devrait :

- 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 ;
- 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 trouver le créneau le plus efficace ;
- 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.

Organisation et gestion

Une association efficace des institutions intervenant dans le système de coopération pour le développement

La répartition des tâches entre la DDC et le SECO a fait l'objet d'une étude approfondie sur les plans administratif et politique, ainsi qu'il avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2005. Le dispositif a été maintenu, mais des efforts supplémentaires ont été engagés pour éliminer les doubles emplois et assurer la complémentarité et la cohérence. Le *Message Sud 2008* délimite clairement les attributions respectives des deux institutions et un dialogue régulier s'opère sur les sujets d'intérêt commun. Dans les pays partenaires, la DDC et le SECO travaillent main dans la main au sein d'entités intégrées, les bureaux de coopération, sur la base d'une stratégie commune. La Suisse n'en pourrait pas moins envisager de renforcer les mécanismes de coordination avec tous les segments intéressés de l'administration helvétique, en

particulier dans les États fragiles. De ce point de vue, il est encourageant de voir qu'un des objectifs de la réforme de la DDC est de faciliter la collaboration avec les autres entités du DFAE et de l'administration fédérale dans son ensemble.

DDC : une réforme en profondeur est en cours

Depuis 2008, la DDC traverse une phase de grandes réformes organisationnelles. Ces dernières attestent de la ferme détermination de la hiérarchie à mettre en place un système d'aide plus efficace grâce à une amélioration de la cohérence stratégique et un renforcement de la présence sur le terrain. Si les initiatives prises sont globalement jugées positives, la DDC n'en devra pas moins surveiller de près les répercussions de la réforme et veiller à apporter une solution appropriée aux problèmes qui subsistent, à savoir notamment faire naître des synergies entre le nouveau Domaine de direction Coopération globale et les programmes bilatéraux et multilatéraux, et préserver un niveau adéquat de compétences et de ressources thématiques. Elle aurait intérêt à élaborer une note fournissant des indications sur ses stratégies et outils pour le moyen terme, ce qui l'aiderait à se repositionner, comme elle le souhaite, dans le nouveau contexte résultant de la mondialisation et à apporter la preuve de ses résultats.

La DDC lance maintenant la deuxième phase de sa réorganisation, qui vise à rapprocher du terrain le centre des décisions. Dans cette optique, la direction de la DDC devrait étoffer les moyens mis à la disposition des 48 bureaux locaux suisses et assouplir la gestion financière. Cela faciliterait l'alignement du programme d'aide sur les priorités des pays partenaires et l'harmonisation avec les autres donateurs. Dans le même temps, la DDC devrait revoir ses procédures internes et ses systèmes de suivi des performances afin d'unifier les méthodes d'acheminement de l'aide et de gestion des opérations, ce qui l'aiderait à trouver un meilleur équilibre entre l'approche pragmatique, axée sur les besoins du terrain, privilégiée par la Suisse et la nécessité de fournir des orientations normalisées aux bureaux locaux et à l'ensemble des composantes du système ainsi que de rester à la pointe sur le terrain. De son côté, le SECO devrait mettre à profit l'expérience accumulée par la DDC pour déléguer davantage de pouvoirs aux instances de terrain, surtout lorsqu'il s'engage dans de nouveaux pays, afin d'accroître l'efficacité de son action.

Inscrire la gestion dans une optique plus stratégique

Les messages 2008 relatifs aux activités de la DDC et du SECO offrent l'occasion de donner un caractère plus stratégique, davantage axé sur les résultats, à la détermination des dotations budgétaires et à la gestion du programme. Un système normalisé de suivi et de notification des résultats est indispensable, et les normes qui y sont définies doivent s'appliquer à tous les programmes. Les services centraux pourraient ainsi plus facilement agréger les informations en provenance du terrain, apporter la preuve des résultats produits par le programme d'aide et exploiter ces derniers dans les activités futures. La Suisse prête désormais davantage d'attention à l'évaluation, qui bénéficie aussi de ressources accrues, comme en attestent la récente révision des politiques de la DDC et du SECO en matière d'évaluation ainsi que la création au SECO d'une commission consultative indépendante sur l'évaluation. La Suisse doit faire fond sur ces efforts louables et mieux utiliser les évaluations en tant qu'outils d'une gestion anticipative, de nature à améliorer la détermination des priorités futures et la conception des programmes à venir. La DDC et le SECO sont par ailleurs incités à adopter une approche commune de l'évaluation.

La DDC a mis en place un système de correspondants et de réseaux en vue de favoriser une cohérence de la démarche retenue à l'égard des différents thèmes et le partage des connaissances au sein de l'organisation, y compris les bureaux locaux. Pour que le dispositif porte ses fruits, il faut toutefois préserver un niveau suffisant de compétences thématiques et sectorielles et veiller à ce que les correspondants puissent établir des contacts au-delà du service dans lequel ils sont localisés. Ces personnes doivent aussi pouvoir s'appuyer sur des réseaux dynamiques composés d'agents efficaces et qualifiés, ce qui nécessite des orientations et des mesures d'incitation appropriées. Il conviendrait en outre d'associer aux réseaux le SECO et d'autres parties prenantes de manière à élargir la diffusion de l'information et mieux mettre à profit les compétences des différents acteurs suisses. Préserver les ressources de la DDC concernant les États fragiles sera primordial pour constituer et entretenir une solide base de connaissances au service du renforcement des capacités des intervenants helvétiques, et continuer à contribuer à la réflexion menée au niveau international sur ce sujet.

Renforcer les compétences et les capacités humaines

Un problème essentiel pour la DDC est d'étoffer, de consolider et de préserver les compétences de ses agents. Le programme de recrutement de la DDC est en cours de réexamen, mais la marge de manœuvre est limitée compte tenu des compressions d'effectifs prévues. S'il est permis de douter du bien-fondé de cette décision au vu de l'augmentation du volume de l'aide, il n'en reste pas moins que la DDC devrait inscrire, sur le court terme, la gestion de ses ressources humaines dans une optique plus stratégique afin d'adapter l'éventail des compétences aux nouvelles priorités. Cela implique notamment de revoir la politique de formation. Des orientations plus précises et des mesures de suivi sont indispensables pour raccorder les formations et les cadres d'évaluation des performances individuelles aux objectifs globaux de la DDC et les aligner sur les principes énoncés dans le Programme d'action d'Accra. Un autre défi auquel est confrontée la DDC est de renforcer les capacités des bureaux locaux parallèlement au processus de décentralisation. Étant donné qu'elle fait largement appel, sur le terrain, à des agents recrutés localement, elle aurait intérêt à arrêter une politique générale valant pour l'ensemble du personnel local.

Recommandations

Afin de consolider l'assise de ses vastes réformes organisationnelles, la Suisse devrait :

- 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 ;
- renforcer la coordination à l'échelle de l'administration dans son ensemble pour ce qui est de l'engagement dans les États fragiles et veiller à préserver des capacités suffisantes dans ce domaine ;
- 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 ;

- 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.

Pratiques propres à accroître l'impact de l'aide

Une mise en œuvre efficace

La Suisse est résolue à œuvrer pour améliorer l'efficacité de l'aide et joue un rôle actif dans la promotion de l'appropriation et de la responsabilité au sein de la communauté internationale. Son *Message Sud 2008* fait expressément mention de la Déclaration de Paris, et elle procède actuellement à l'élaboration d'une déclaration de principe qui sera commune à la DDC et au SECO, ainsi que de plans d'action distincts, pour la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra (PAA).

Dans la pratique, la Suisse appréhende l'efficacité de l'aide suivant une démarche consistant à prendre en compte les caractéristiques propres du pays et sa situation, ainsi que les intérêts de toutes les parties prenantes. Chaque bureau local détermine lui-même l'assortiment de modalités d'acheminement de l'aide qui convient compte tenu des besoins définis à l'échelon local, de la valeur ajoutée que la Suisse peut apporter et de la nature des mécanismes de travail conjoints auxquels elle s'associe. Cette ligne de conduite traduit à la fois le pragmatisme de la Suisse et son souci de faire usage de bonnes pratiques. D'après l'*Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, celle-ci obtient de bons résultats dans plusieurs domaines, comme le renforcement des capacités de manière coordonnée, le déliement de l'aide et la participation à des travaux analytiques effectués conjointement. Elle a en outre pris des dispositions propres à améliorer la prévisibilité de son aide. A l'instar d'autres donateurs la Suisse pense avoir plus de mal à atteindre certains objectifs de la Déclaration du Paris à mesure qu'elle renforce son engagement dans les États fragiles.

Tout comme les autres donateurs, la Suisse éprouve aujourd'hui des difficultés à appliquer certains des principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Il ressort de l'enquête 2008 de l'OCDE/CAD qu'elle possède encore beaucoup d'unités parallèles de mise en œuvre et qu'elle fait une utilisation limitée des systèmes nationaux. Le Ministre des affaires étrangères et le parlement sont préoccupés par les risques fiduciaires que présente le soutien budgétaire général et s'attachent à vérifier plus soigneusement l'efficacité du programme d'aide. Sur le terrain, la Suisse a de la peine à recourir davantage aux approches fondées sur des programmes ou aux approches sectorielles dans certaines situations, ainsi qu'à faire usage des systèmes nationaux. Par conséquent, moins de 4 % de son aide bilatérale est dispensée sous forme de soutien budgétaire général ou sectoriel. L'approche par projets témoigne de sa volonté d'être proche du terrain et de faire fond sur de multiples parties prenantes, et elle constitue d'ailleurs un choix judicieux dans les cas où la Suisse occupe un « créneau » où elle peut apporter une valeur ajoutée particulière. Toutefois, la nécessité de rationaliser la gestion exige une réduction du nombre, fort élevé, des projets de faible importance. Il est encourageant de noter que la Suisse envisage de regrouper ses activités sectorielles au cours des années à venir, en remplaçant cette catégorie de projets par des programmes, de plus grande envergure et moins nombreux. Elle prévoit aussi de faire un meilleur usage des systèmes nationaux, comme le préconise le Programme d'action d'Accra. Mais pour que ce changement puisse avoir lieu, elle devra fournir des orientations plus solides aux

bureaux locaux à travers la définition d'objectifs précis accompagnés d'indicateurs et de cibles, et au moyen d'un système de suivi permettant de regrouper les données communiquées par ceux-ci. De plus, la Suisse devrait examiner ses procédures en matière de programmation, de financement et d'établissement de rapports, ainsi que son dispositif d'incitation à la promotion de l'efficacité de l'aide, afin de s'assurer qu'ils sont bien à même d'étayer l'application des principes de Paris. Elle devra également faire en sorte que l'éventail complet des modalités d'aide, dont diverses formes de soutien budgétaire, soit disponible pour tous les programmes-pays, y compris les programmes consacrés aux pays prioritaires autres que ceux qui relèvent du SECO. Assurer la pleine intégration des principes relatifs à l'efficacité de l'aide exige qu'une forte impulsion soit donnée dans ce sens et que des ressources suffisantes soient expressément affectées à cet exercice.

Tirer les leçons de l'expérience sur des thèmes prioritaires

Renforcement des capacités

La Suisse considère le renforcement des capacités comme un élément fondamental pour atteindre ses objectifs en matière de coopération et comme un principe de fonctionnement de base. Dans son approche du renforcement des capacités, la DDC établit une distinction entre les capacités directes (techniques) et indirectes (compétences sociales et de communication, par exemple), qu'elle articule autour de quatre dimensions : compétences individuelles, développement organisationnel, développement des réseaux et développement des institutions. Dans la pratique, la Suisse fait porter l'essentiel de ses efforts sur le renforcement des capacités institutionnelles, avec de bons résultats dans plusieurs pays partenaires. Dans les deux pays où s'est rendue l'équipe chargée de l'examen par les pairs, l'approche individualisée de la Suisse dans ce domaine a été décrite en termes positifs par ses partenaires, qualifiée de respectueuse et non interventionniste, mais néanmoins rigoureusement axée sur l'obtention de résultats. En outre la Suisse opère une bonne coordination de ses activités de coopération technique, et fait appel aux compétences locales pour renforcer les capacités nationales. Cela étant, ni la DDC ni le SECO ne donnent de directives opérationnelles pour guider la mise en œuvre des projets ciblés ou l'intégration du renforcement des capacités dans les programmes. Par voie de conséquence, il n'y a pas en pratique de volonté systématique de faire du renforcement des capacités un objectif de l'ensemble des programmes.

Une véritable stratégie relative au renforcement des capacités permettrait de rapprocher les principes de la pratique. Une telle stratégie devrait fédérer l'ensemble des acteurs suisses du développement autour d'une vision commune, spécifier que les efforts de renforcement des capacités doivent être adaptés au contexte, expliquer comment choisir la meilleure approche et fournir des orientations opérationnelles pour le renforcement des capacités et l'évaluation quantitative des progrès réalisés. L'unité dédiée à cette question au sein de la DDC aura un rôle central à jouer pour veiller à ce que le renforcement des capacités devienne une constante au sein du système suisse de coopération pour le développement. Elle devra pour ce faire s'appuyer sur les réseaux thématiques. Cette intégration systématique du renforcement des capacités devra par ailleurs être sous-tendue par des mesures incitatives (pour en faire un objectif des agents et une composante explicite de la mission qui leur est assignée) et une formation à l'intention du personnel de terrain. Il sera également utile de tirer les leçons de l'expérience des autres donateurs dans ces domaines, et la Suisse est à cet égard

encouragée à renforcer sa participation aux tribunes internationales où sont traitées ces questions.

Environnement et changement climatique

L'attachement de la Suisse à l'égard de l'environnement prend ses racines dans le principe de durabilité, que consacre la Constitution helvétique. L'environnement est une des préoccupations centrales de la coopération suisse pour le développement depuis le début des années 90. Depuis 1998, la Suisse a voté des lois portant sur des crédits-cadres pluriannuels destinés à financer des activités multilatérales relatives à l'environnement et au changement climatique dans les pays en développement. En 2008, le parlement a décidé de faire de la question du changement climatique l'un des thèmes privilégiés de la coopération suisse pour le développement. Il est toutefois à déplorer que la DDC et le SECO n'en aient pas profité pour élaborer une stratégie conjointe en la matière, qui aurait explicité leurs objectifs communs et réparti les tâches par activité et par pays. Si les deux entités axent leurs activités dans ce domaine sur les économies les plus avancées, elles ne doivent pas pour autant négliger les graves conséquences du changement climatique sur les pays à faible revenu.

La DDC comme le SECO revoient actuellement leurs priorités pour y intégrer le changement climatique. S'étant désengagée d'autres thématiques environnementales clés, la DDC ne possède plus un socle suffisant de compétences opérationnelles pour appuyer les négociations de la Suisse concernant la biodiversité, la désertification ou la gestion des produits chimiques. Cela étant, son nouveau Programme global sur le changement climatique (PGCC) accorde une place importante aux négociations dans le cadre du régime international s'appliquant au climat. Sur le plan opérationnel, la DDC entend intégrer systématiquement le changement climatique (l'adaptation aussi bien que l'atténuation de ses effets) dans les trois axes centraux de la coopération suisse pour le développement, à savoir la lutte contre la pauvreté, la sécurité humaine et une mondialisation respectueuse du développement. La DDC compte à son actif des exemples de bonnes pratiques pour ce qui est de l'adaptation au changement climatique, notamment en matière de réduction des risques de catastrophe. La force du SECO réside dans son approche cohérente de la durabilité appliquée au développement du secteur privé et aux échanges commerciaux (certification et appellations, par exemple). Il s'emploie en particulier à promouvoir l'atténuation des effets du changement climatique directement par le biais de ses centres de production propre. Ces derniers renforcent les capacités de production durable et aident à l'inscription des projets au titre des mécanismes pour un développement propre prévus dans le Protocole de Kyoto. Le recentrage de leur action vers le changement climatique obligera la DDC et le SECO à s'atteler à plusieurs problèmes : i) maintenir dans leurs programmes bilatéraux une attention suffisante à d'autres questions environnementales, ainsi que les capacités correspondantes ; et ii) compenser la perte des compétences opérationnelles reconnues de la DDC pour la défense des intérêts des pays en développement dans les négociations sur l'environnement conduites par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Les contributions venant des réseaux thématiques pourraient y concourir.

Les méthodes qu'emploie la Suisse pour veiller à la durabilité des programmes et lutter contre le changement climatique sont élaborées et novatrices. Elles ne sont toutefois pas guidées par des normes ou orientations communes : le SECO et la DDC suivent des approches différentes pour assurer la prise en compte systématique des considérations relatives à l'environnement et au changement climatique, et les services centraux ne

donnent pas d'instructions normalisées pour l'examen des retombées des projets sur l'environnement. Sur le long terme, le système suisse de coopération pour le développement gagnerait à rassembler tous ces instruments dans un seul cadre logique et cohérent qui établirait les exigences auxquelles les programmes doivent se conformer. Il serait également bon que les deux entités coopèrent plus étroitement avec les Offices fédéraux de l'environnement et de l'énergie. Autant de facteurs qui pourraient favoriser une approche cohérente de l'environnement et du changement climatique dans le programme de coopération pour le développement, et plus de cohérence des politiques entre les ministères sur les questions environnementales.

Recommandations

Pour accroître l'impact et l'efficacité de son aide, la Suisse devrait :

- 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 ;
- 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 ;
- 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 ;
- 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.

Action humanitaire

Une position unique au sein du système international d'aide humanitaire

État dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse occupe une position unique au sein de la communauté internationale de l'action humanitaire. Les stratégies, priorités et procédures de la Suisse dans ce domaine apparaissent donc tout particulièrement ancrées dans les obligations prescrites par le droit humanitaire international. Le constat s'étend aux relations avec les homologues de la sphère politique et du secteur de la défense, qui semblent guidées par un profond respect des principes humanitaires, notamment la primauté des autorités civiles sur les interventions humanitaires. En outre, le *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération* de 2006 inscrit dans la législation les engagements énoncés dans les principes et bonnes

pratiques pour l'aide humanitaire et constitue un socle solide sur lequel asseoir une action humanitaire obéissant à ces principes.

Une approche complète

La Suisse a adopté une approche globale de l'action humanitaire qui couvre quatre grands domaines d'activité : prévention et préparation, aide d'urgence, reconstruction/réhabilitation, et sensibilisation. Le document intitulé *Aide humanitaire de la Confédération – Stratégie 2010* entend l'action humanitaire suisse comme un investissement dans le développement durable et encourage l'établissement de liens avec la coopération pour le développement dans le but de remédier à la fois aux symptômes et aux causes structurelles des crises. La Suisse joue également un rôle prééminent dans les efforts déployés pour promouvoir des mesures de réduction des risques de catastrophe dans la coopération pour le développement. La stratégie assigne également au Domaine aide humanitaire de la DDC la mission de réagir aux conséquences humanitaires des nouveaux défis mondiaux que sont les pandémies, le changement climatique, la fragilité des États, l'insécurité alimentaire dans le monde et les actions terroristes. Globalement, la Suisse doit faire en sorte de continuer à préserver les caractéristiques essentielles d'une action humanitaire guidée par des principes et d'éviter de distraire des ressources allouées à des situations de crises chroniques.

Un modèle pour ce qui est de l'application des principes et bonnes pratiques d'action humanitaire

Le *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire* prévoit un crédit cadre sur cinq ans (2007-11) d'un montant de 1.5 milliard CHF pour l'action humanitaire, ce qui est conforme au principe de la Stratégie 2010 de la DDC selon lequel la part de l'aide humanitaire doit être maintenue aux environs de 20 % du budget de la DDC. Étant donné qu'elle alloue 14 % de son APD bilatérale à l'aide humanitaire plus des ressources substantielles, sans conditions d'utilisation, à des organismes multilatéraux, la Suisse semble en bonne voie de tenir cet engagement. L'aide humanitaire suisse est affectée en fonction des besoins, indépendamment des priorités du reste du système de coopération pour le développement. Réputée rapide, flexible, coordonnée et bien ciblée, elle s'appuie sur toute une gamme d'instruments d'utilisation souple. Dans l'éventualité de nouvelles crises, des lignes de crédit supplémentaires peuvent être approuvées par le Conseil fédéral.

Améliorer les pratiques relatives à l'action humanitaire suisse

La DDC a récemment regroupé au sein d'un seul bureau les programmes d'aide humanitaire et à l'appui du développement visant le Moyen-Orient. Cette décision novatrice assurera des transitions plus progressives et répond aux préoccupations soulevées dans le précédent examen par les pairs concernant la séparation physique et fonctionnelle du Domaine aide humanitaire des autres sections de la DDC. Cette nouvelle configuration améliorera en outre la capacité d'adaptation face aux fluctuations du contexte humanitaire. S'il n'est pas certain que ce modèle organisationnel puisse être reproduit, il n'en constitue pas moins une référence utile pour appréhender les difficultés complexes que soulève l'établissement de liens cohérents entre les différents types de soutien apportés aux populations affectées par des crises.

Eu égard aux investissements massifs que la Suisse consacre aux opérations humanitaires bilatérales, le Code de conduite de la DDC, qui doit régir le comportement de quelque 700 agents pouvant être détachés sur le terrain, revêt une importance toute particulière. Son utilité vient de ce qu'il fixe des normes acceptables et un processus interne de mise en conformité, mais également de ce qu'il renforce l'obligation de comptes vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide humanitaire. Le Domaine aide humanitaire de la DDC a aussi pris des mesures appréciables pour assurer la prise en considération systématique de la problématique homme-femme dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions humanitaires. Un module de formation visant à améliorer les pratiques sur ce front est en cours de mise au point. Le guide relatif à cette problématique ne contient cependant jusqu'à présent guère d'orientations sur la manière d'opérer un suivi afin de vérifier si les mesures décidées ont été mises en œuvre avec succès.

Bien qu'encore ténus, des signes encourageants montrent qu'une culture des résultats commence à se faire jour au sein du Domaine aide humanitaire de la DDC. La Suisse pourrait s'inspirer des critères de référence définis par le Groupe sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire pour valider les résultats obtenus et mettre en évidence sa contribution à la concrétisation des engagements souscrits à Stockholm en 2003. Le document relatif au cadre théorique qui sous-tend les engagements multilatéraux au titre de l'aide humanitaire de la Suisse (*Humanitarian Aid of the Swiss Confederation: A Conceptual Framework for Multilateral Commitment*) décrit une approche différenciée de l'action multilatérale qui repose sur six partenariats primaires et trois partenariats secondaires, approche qui permet un dialogue ciblé et une répartition stratégique des ressources. Ce cadre gagnerait toutefois à comporter des indicateurs quantifiables permettant de rendre compte des résultats constatés.

Recommandations

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 ;
- 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 ;
- 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.

Rapport du Secrétariat

Chapitre 1

Orientations stratégiques

Fondements stratégiques de la coopération helvétique pour le développement

La Suisse est regardée au sein de la communauté mondiale de l'aide, comme un donneur constructif avec une longue tradition de coopération, en particulier dans le domaine humanitaire. Elle prend une part active à la réflexion internationale sur des questions telles que l'appropriation, la gouvernance et les États fragiles. Elle se montre déterminée à accroître le volume et la qualité de son aide. Depuis le dernier examen par les pairs (en 2005), elle s'est efforcée d'adopter une approche plus stratégique de la coopération pour le développement en utilisant au mieux le cadre juridique et institutionnel complexe sous-tendant son action dans ce domaine.

Pour le Conseil fédéral, « consolider la position de la Suisse dans un monde globalisé » est une des cinq priorités de la législature 2007-11. Cela témoigne à quel point la Suisse est dans son élément face à la mondialisation, avec son économie axée sur l'exportation dans laquelle le secteur financier est à l'origine de près de 12 % du produit intérieur brut. En dépit des effets de la crise mondiale et des pressions qui en résultent sur ses capacités financières, la Suisse maintient son engagement, pris à Monterrey, de consacrer 0.4 % de son revenu national brut (RNB) à l'aide publique au développement (APD) en 2010. Elle entend ainsi montrer l'idée qu'elle se fait de la solidarité dans un environnement mondial interdépendant en rapide mutation.

Fondements juridiques de la coopération helvétique pour le développement

La « solidarité » est un des principes directeurs clés de la politique étrangère suisse, laquelle est largement dictée par les intérêts nationaux helvétiques. Cette association entre solidarité et intérêt personnel bien compris est inscrite dans l'article 54 de la Constitution fédérale (CH, 1999), lequel pose les fondements de la coopération helvétique pour le développement en stipulant que : « La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le

besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles ». Par conséquent, comme il est indiqué dans le Rapport de politique étrangère 2007 « une politique de développement qui entend atteindre ses objectifs dans le cadre fixé par la Constitution doit promouvoir et défendre les intérêts tant immatériels que matériels de la Suisse, afin de mettre en œuvre l'idéal de solidarité sociale ». Les intérêts nationaux que la Suisse poursuit à travers sa politique de coopération pour le développement sont d'ordre économique, sécuritaire, migratoire et environnementaux, sans oublier la nécessité de pouvoir compter sur des réglementations internationales ayant force obligatoire, des partenaires forts et une emprise renforcée de la démocratie (DFAE, 2007).

C'est ainsi que promouvoir le développement économique des pays partenaires et leur intégration dans l'économie mondiale est un des piliers de la politique économique extérieure de la Suisse, et concourt également à la préservation des intérêts économiques nationaux à l'étranger. Le programme d'aide est une composante de ce vaste programme d'action bénéfique pour toutes les parties. S'il vise à apporter aux pays partenaires un soutien économique, des financements pour leurs infrastructures et des services de facilitation des échanges, il a aussi des retombées positives sur l'économie suisse, au niveau de l'emploi et du rendement des investissements. Ces retombées font l'objet d'un suivi, une étude sur le sujet étant commanditée tous les quatre ans par la Direction du développement et de la coopération (DDC)¹. Cette démarche tend à favoriser la cohérence des politiques au service du développement, encore que trouver un compromis entre des intérêts contradictoires reste un défi dans le système suisse, basé sur le consensus (chapitre 2).

Sur le plan juridique, le programme d'aide de la Suisse trouve sa justification dans deux lois fédérales. La *Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales* (1976) définit les objectifs de l'aide internationale apportée par la Suisse aux pays du Sud ; elle établit que « la coopération au développement soutient les efforts des pays en développement en vue d'améliorer les conditions de vie de leurs populations. Elle doit contribuer à mettre ces pays en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces. Elle tend, à long terme, vers un meilleur équilibre au sein de la communauté internationale » (CH, 1976, article 5). Par ailleurs, la coopération pour le développement avec les pays d'Europe orientale et de la Communauté des États indépendants (CEI) est régie par une loi spécifique, adoptée en 1995 et prorogée pour dix ans par le Parlement en 2006 (CH, 2006a). L'objectif premier en est d'« appuyer les efforts de transition vers des systèmes démocratiques et pluralistes et vers un développement basé sur l'économie de marché, les principes sociaux et la protection de l'environnement ». En œuvrant à l'instauration d'un développement pacifique et durable en Europe de l'Est, la Suisse entend également rehausser la stabilité et la sécurité dans sa propre région.

Ces deux lois fédérales prévoient un dispositif de financement pluriannuel de l'aide publique, à travers des crédits-cadres soumis à l'approbation du parlement (tableau 2, chapitre 3). Chaque crédit-cadre est justifié par un message du Conseil fédéral qui définit les orientations stratégiques, les objectifs et les résultats escomptés des activités

1. Des études de l'impact de l'APD sur l'économie helvétique ont été réalisées en 1994, 1998, 2002 et 2006. Selon les années, le coefficient multiplicateur associé à un franc d'APD oscille entre 1.40 et 1.79. Environ 20 000 emplois sont directement ou indirectement liés à l'aide au développement (DDC, 2006a).

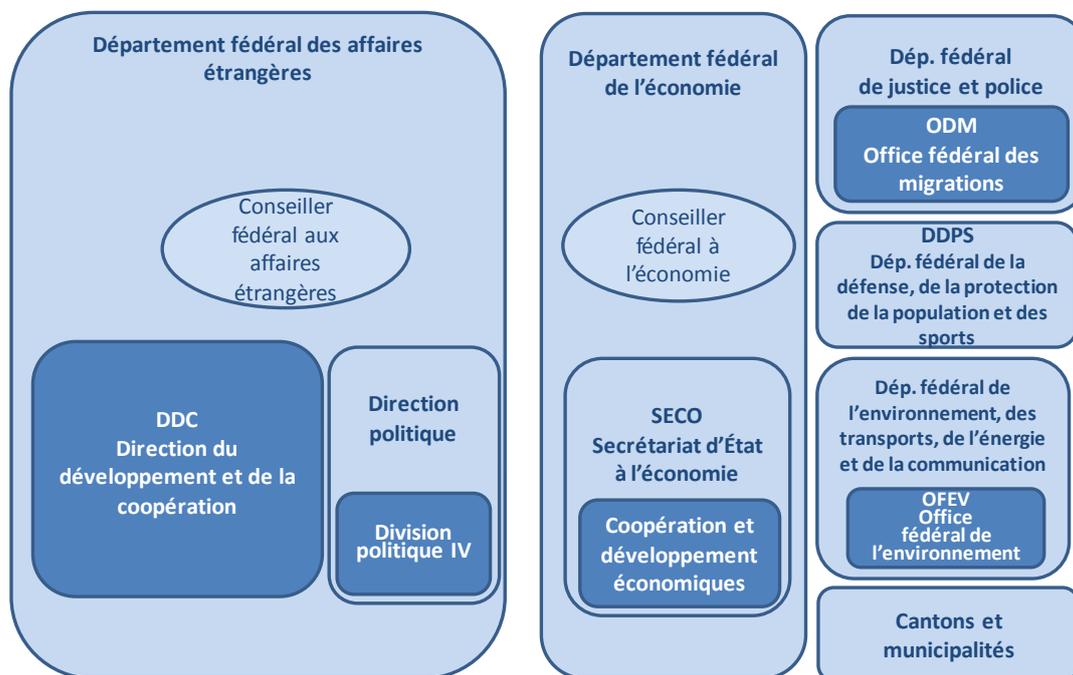
financées. Chaque message renvoie à une région géographique (pays en développement du Sud, ou Europe orientale et CEI) ou un domaine (coopération économique et commerciale, aide humanitaire, paix civile et droits de l'homme) spécifique. L'*Arrêté fédéral de 2007 concernant un crédit-cadre pour la protection de l'environnement mondial* est lui aussi pour l'essentiel mis en œuvre au moyen de financements relevant de l'APD. Cela dit, s'ils sont source de prévisibilité et de souplesse, ces messages et les crédits-cadres qui y sont associés conduisent à une fragmentation administrative du système d'aide, chacun couvrant des horizons temporel et thématique différents et s'inscrivant dans une approche qui lui est propre.

Cadre institutionnel de la coopération helvétique pour le développement

En vertu de l'Ordonnance de 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (CH, 2008a), deux institutions se partagent la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre du programme d'aide de la Suisse, la Direction du développement et de la coopération (DDC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie (DFE). Le Conseil fédéral a réexaminé ce double chapeutage du système de coopération pour le développement à l'occasion des réformes opérées dans l'administration suisse pour en améliorer l'efficacité entre 2006 et 2008. Il est alors parvenu à la conclusion que le dispositif devait être maintenu mais qu'il fallait faire la chasse aux doubles emplois et instaurer des synergies entre les deux ministères (graphique 1). Le *Message de 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement* (CH, 2008b, qu'on appellera ici « *Message Sud* ») insiste sur les impératifs de cohérence et de complémentarité. Les rôles spécifiques dévolus à la DDC et au SECO sont les suivants :

- la DDC s'occupe de la coordination d'ensemble des activités à l'appui du développement, de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays très pauvres et vulnérables, en conflit ou en situation de fragilité et d'Europe orientale et de la CEI, ainsi que de l'aide humanitaire. C'est aussi d'elle que relèvent les relations de la Suisse avec le système des Nations unies, à l'exclusion des instances de ce dernier traitant des questions commerciales. En 2007, la DDC a assuré l'administration de 66.4 % du budget total de la coopération pour le développement.
- le Centre de prestations Coopération et développement économiques du SECO est responsable des mesures de politique économique et commerciale visant les pays et régions d'un niveau inférieur à la catégorie « investissement » qui ont des chances de s'intégrer aux marchés mondiaux ainsi que les pays d'Europe orientale et de la CEI. Le SECO a en charge les relations de la Suisse avec les instances des Nations unies dont les activités sont liées au commerce et partage avec la DDC la responsabilité des relations avec le groupe de la Banque mondiale et les banques régionales de développement. En 2007, le SECO a assuré la gestion de 12.6 % de l'APD totale (dont 3.5 % au titre de l'allègement de la dette).

Graphique 1. Le système suisse de coopération pour le développement



De son côté, la Division politique IV du DFAE se charge de la formulation des politiques de la Suisse concernant la paix et les droits de l'homme et de la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir la paix et améliorer le respect des droits de l'homme dans le monde entier. Elle gère ainsi quelque 2.5 % de l'APD. D'autres départements fédéraux interviennent aussi dans les activités de coopération pour le développement. Parmi ces derniers, les deux plus importants sont l'Office fédéral des migrations (ODM), qui traite les demandes d'asile et/ou s'applique à faciliter le retour des réfugiés dans leur pays d'origine (9 % de l'APD) et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, qui gère la participation de la Suisse aux initiatives internationales de promotion de la paix (3 %). D'autres instances fédérales, de même que les cantons et les municipalités, apportent également leur soutien aux activités en faveur du développement, à travers des ONG ou directement, mais cette contribution reste limitée (5 %).

À côté du parlement, auquel elle assigne un rôle de supervision et de décision budgétaire, la Loi fédérale de 1976 a mis en place deux organes chargés de coordonner les politiques relatives au développement : i) le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (IKEZ), présidé par la DDC, qui assure la coordination entre les départements et autres instances fédérales suisses intervenant dans le programme d'aide, et ii) la Commission consultative de la coopération internationale au développement, qui remplit avant tout un rôle de conseil auprès du Conseil fédéral. Composée de 20 membres issus du parlement, du secteur privé, des sphères syndicales, des milieux universitaires ainsi que du monde des ONG et de la presse, cette Commission émet des avis sur des grandes questions de coopération pour le développement sous la forme d'exposés adressés au Conseil fédéral ou au parlement. Elle contribue à stimuler le

consensus sur les grandes orientations du programme d'aide, qu'il s'agisse du volume, des canaux d'acheminement ou de la gestion stratégique de ce dernier (CC, 2008).

Ce dispositif est considéré comme de nature à mobiliser un soutien politique dans le système suisse, fondé sur le consensus : le fait que, sur les sept ministres siégeant au Conseil fédéral, deux s'occupent de questions intéressant la coopération pour le développement garantit une défense efficace des objectifs de développement et accroît la considération prêtée à la coopération pour le développement dans les discussions gouvernementales. D'un autre côté, le cadre juridique et institutionnel conduit à une fragmentation du système d'aide qui risque de nuire à une conception unifiée du programme d'aide et de l'efficacité de l'aide. Ce dispositif requiert une grande cohésion entre les deux ministères et des efforts permanents pour réduire les doubles emplois et les coûts de transaction qui en résultent (chapitre 4).

Cadre stratégique de la coopération helvétique pour le développement

Vers une approche stratégique unifiée

La loi de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (CH, 1976) autorise une marge de manœuvre suffisante pour adapter le programme d'aide au nouveau contexte de la coopération internationale grâce aux orientations stratégiques définies dans les messages. Le parlement a demandé au Conseil fédéral d'envisager une actualisation de la Loi. S'il prend des dispositions dans ce sens, le Conseil fédéral devra conserver présente à l'esprit la nécessité d'une ouverture face à l'évolution du contexte de l'aide internationale et donc éviter de donner au nouveau texte un caractère par trop normatif.

La Suisse s'emploie à améliorer la cohérence et la cohésion de son système, comme il le lui avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2005 (voir annexe A et chapitre 4). Suite à un rapport de sa Commission de gestion paru en décembre 2006, le parlement a enjoint le Conseil fédéral i) d'améliorer le leadership stratégique au sein du DFAE et de la DDC, ii) de formuler une stratégie unifiée pour la coopération helvétique pour le développement, iii) de recentrer le programme sur les domaines où la Suisse jouit d'un avantage comparatif et iv) de revoir en conséquence la répartition géographique et sectorielle des portefeuilles de la DDC et du SECO. Le Conseil a accepté cette motion en mars 2008 ; sa première action a été de présenter en même temps au parlement les deux messages concernant respectivement la DDC et le SECO, qui couvrent plus de 80 % du programme d'aide.

Cette présentation simultanée a permis au parlement d'avoir une vue d'ensemble des activités mises en œuvre par la DDC et le SECO et de cerner clairement les rôles respectifs, le ciblage géographique et thématique et les ressources des deux instances. Elle fournit aussi des indications sur l'orientation de l'ensemble du programme d'aide, expose le contexte international dans lequel s'inscrit l'aide au développement et définit trois objectifs stratégiques et six domaines d'intervention prioritaires en matière de coopération pour le développement (encadré 1). Ces trois objectifs stratégiques, qui sont alignés sur les objectifs de la politique étrangère helvétique, sont les suivants : i) assurer la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et faire reculer la pauvreté, ii) promouvoir la sécurité humaine et réduire les risques pour la sécurité, et iii) contribuer à une mondialisation soucieuse du développement (CH, 2008b). Cette démarche globale est la bienvenue car elle favorise l'implication de tous les secteurs de

l'administration. Les six domaines prioritaires donnent lieu à des approches opérationnelles, un ciblage institutionnel et des partenariats spécifiques. Tous ces éléments constituent un cadre d'ensemble équilibré, qui s'accorde bien à la conception pluripartite, reposant sur l'association de divers canaux d'acheminement de l'aide, adoptée par la Suisse.

Le Conseil fédéral prévoit par ailleurs d'harmoniser le calendrier des crédits-cadres pour la prochaine législature (2013-16). Il a donc fixé l'échéance des crédits-cadres de 2008 de telle sorte que leur renouvellement coïncide avec le début de la nouvelle législature. Il sera certes essentiel de veiller à la continuité, mais cela aidera à définir et mettre en œuvre, en matière de coopération pour le développement, un projet stratégique d'ensemble. L'équipe chargée de l'examen salue ces mesures constructives et invite la Suisse à poursuivre ses efforts de renforcement de la cohésion stratégique. Comme on le verra plus loin, cela implique de réaffirmer la suprématie de la lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif du programme d'aide helvétique, de rationaliser les domaines d'intervention au niveau des différentes institutions et entre ces dernières, de mieux intégrer les questions transversales dans le programme d'aide, et d'asseoir plus fermement la vision stratégique sur la valeur ajoutée que peut apporter l'intervention de la Suisse.

Réaffirmer la suprématie de la lutte contre la pauvreté en tant qu'objectif du programme d'aide helvétique

La Loi fédérale de 1976 préconise de soutenir avant tout « les efforts des pays en développement, régions et groupes de population les plus défavorisés », faisant ainsi incontestablement de la lutte contre la pauvreté l'objectif premier de la coopération suisse pour le développement. La répartition géographique des apports est conforme à cet objectif (chapitre 3). Pour l'avenir, la Suisse doit continuer à faire de la lutte contre la pauvreté son objectif suprême. Les derniers messages définissaient des objectifs supplémentaires : c'est ainsi que dans le *Message Sud 2008*, la « sécurité humaine » et une « mondialisation propice au développement » apparaissent en tant que deuxième et troisième priorités, respectivement, du programme d'aide de la Suisse. L'objectif annoncé dans le *Message 2008 concernant le financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement* est quant à lui de contribuer « à une mondialisation en faveur du développement », et partant faire reculer la pauvreté dans les pays partenaires. Enfin l'objectif prioritaire défini dans le *Message 2006 sur la poursuite de la coopération avec les États d'Europe de l'Est et de la CEI* est « favoriser la transition vers la démocratie et une économie sociale de marché ». Si ces orientations ne sont pas en contradiction avec l'objectif de lutte contre la pauvreté – d'ailleurs les questions d'équité sont abordées dans les programmes-pays – cette dernière, notamment à travers l'instauration d'une mondialisation équitable et respectueuse de l'environnement, n'en pourrait pas moins apparaître comme le but ultime de l'aide au développement dans tous les textes officiels. Cela contribuerait à assurer que la lutte contre la pauvreté devienne expressément le fil conducteur de la coopération avec les pays d'Europe orientale et autres à revenu intermédiaire.

Encadré 1. Objectifs stratégiques et domaines d'intervention prioritaires de la coopération helvétique pour le développement

i) atteindre les OMD et atténuer la pauvreté

Trois objectifs stratégiques : *ii) promouvoir la sécurité humaine et réduire les risques*

iii) instaurer une mondialisation propice au développement

Domaines prioritaires	Approche opérationnelle	Ciblage institutionnel et partenariats
1. Appui aux stratégies de réduction de la pauvreté des pays prioritaires	Engagement à long terme pour la fourniture d'une assistance financière et technique dans le cadre de stratégies-pays centrées sur trois secteurs	<ul style="list-style-type: none"> ● Gouvernements des pays pauvres choisis ● Harmonisation avec les autres donateurs ● Organisations multilatérales ● Partenariats public-privé pour le développement (PPPD), société civile et ONG
2. Soutien à certaines régions aux États fragiles, en conflit ou présentant un risque pour la sécurité	Engagement à moyen terme pour la fourniture d'une assistance financière et technique dans le cadre de programmes spéciaux centrés sur la prévention et l'atténuation des risques (dans deux secteurs)	<ul style="list-style-type: none"> ● Gouvernements des pays fragiles choisis ● Partenaires locaux, régionaux et internationaux ● Société civile, ONG et PPPD ● Institutions multilatérales, y compris à vocation humanitaire ● Fonds et réseaux mondiaux
3. Contribution à l'instauration d'une mondialisation propice au développement	Promotion de la stabilité macro-économique, de la bonne gestion économique, du développement du secteur privé, du renforcement des infrastructures économiques et des échanges, synergies avec les activités régionales et multilatérales, de même que coopération tripartite et programmes visant des problèmes mondiaux	<ul style="list-style-type: none"> ● Gouvernements de pays à revenu intermédiaire ● Organisations internationales ● Fonds privés ● Organismes spécialisés ● Secteur privé, universités, ONG
4. Soutien des organisations multilatérales et implication au sein de ces dernières	Participation financière à des organisations multilatérales de développement et collaboration active au sein de leurs organes de direction et de surveillance	<ul style="list-style-type: none"> ● Organisations, fonds et programmes de l'ONU ● Institutions financières internationales (IFI) et organisations commerciales ● Fonds et réseaux mondiaux
5. Collaboration avec des œuvres d'entraide, des instituts de recherche et des partenariats public-privé	Constitution de réseaux en vue de renforcer les compétences suisses en matière de coopération pour le développement	<ul style="list-style-type: none"> ● ONG suisses ● Établissements suisses de recherche et d'enseignement ● PPPD
6. Coordination au sein de l'administration fédérale	Coordination de la politique du développement avec les autres instances intéressées	<ul style="list-style-type: none"> ● Administration helvétique

Rationaliser les domaines d'intervention au niveau des différentes institutions et entre ces dernières

Le cadre fourni par les trois objectifs et six domaines d'intervention prioritaires définis dans le message de 2008 pourrait être affiné de façon à renforcer la cohérence et le ciblage de l'orientation du programme d'aide. Même si le nombre de thèmes prioritaires de la coopération avec le Sud a été ramené à dix, le programme d'aide de la Suisse couvre toujours un éventail important de secteurs et de questions transversales (encadré 2). En particulier, de nouveaux thèmes ont fait leur apparition avec la réorganisation de la DDC en 2008, notamment le changement climatique, les migrations et la sécurité alimentaire au niveau des programmes mondiaux. Du fait de la dispersion des ressources qui en résulte, cette prolifération risque de compromettre les compétences acquises dans certains domaines, comme l'intervention dans les États fragiles, où la Suisse s'est acquis une réputation de savoir-faire ces dernières années (encadré 3). Recentrer l'attention sur quelques thèmes, en leur affectant des financements spécifiques adéquats, rehausserait l'impact de l'action de la Suisse. Il conviendrait aussi de remédier aux incohérences qui subsistent entre institutions, notamment aux divergences entre les questions transversales traitées par la DDC, d'une part, et le SECO, d'autre part.

Encadré 2. Priorités thématiques du programme helvétique de coopération pour le développement			
	DDC	SECO	DP IV (DFAE)
Secteur	<p>Coopération avec le Sud : 1. Revenus et emploi ; 2. Agriculture et développement rural ; 3. Éducation ; 4. Santé ; 5. Eau ; 6. Ressources naturelles et environnement ; 7. Promotion de la démocratie, État de droit.</p> <p>Programmes spéciaux dans les situations de fragilité : 1. Gouvernance ; 2. Prévention et règlement des crises, redressement ; 3. Revenus et emploi ; 4. Ressources naturelles et environnement ; 5. Santé</p> <p>Programmes mondiaux : 1. Sécurité alimentaire 2. Changement climatique (adaptation) ; 3. Migrations 4. Eau</p>	<p>1. Conditions-cadres macroéconomiques et financières 2. Promotion du commerce 3. Financement d'infrastructures dans les secteurs de l'eau, de l'environnement, de l'énergie et des transports 4. Développement du secteur privé et promotion de l'investissement</p>	<p>1. Paix et sécurité 2. Fédéralisme et démocratie 3. Dialogue avec les acteurs non étatiques 4. Droits de l'homme dans les situations de conflit 5. Mesures visant à améliorer la protection des droits de l'homme 6. Protection des civils 7. Migrations et trafic d'êtres humains 8. Hommes, femmes et paix</p>
	<p>Coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI 1. Gouvernance, stabilisation, démocratie et sécurité (DDC) 2. Réformes structurelles, croissance économique et accroissement des revenus (DDC/SECO) 3. Infrastructures et ressources naturelles (SECO) 4. Réforme sociale et nouveaux pauvres (DDC)</p>		
Questions transversales	<p>1. Égalité des sexes 2. Gouvernance</p>	<p>1. Changement climatique (atténuation), énergie et environnement 2. Gouvernance économique, gouvernance d'entreprise et lutte contre la corruption</p>	

Encadré 3. Une réputation de savoir-faire en matière de renforcement de la sécurité et de construction de la paix dans les situations de fragilité

La promotion de la sécurité humaine et la réduction des risques en matière de sécurité constituent une des trois priorités énoncées dans le *Message Sud 2008*. Depuis 2007, un message spécifique est en outre consacré à la construction de la paix et la protection des droits de l'homme (CH, 2007a). La DDC – à travers six programmes spéciaux et des activités humanitaires – et la Division politique IV œuvrent toutes deux dans ce domaine. Sur le total de l'aide bilatérale suisse, 14% ont pris le chemin d'États fragiles en 2007. La Suisse a su mettre à profit l'expérience accumulée sur le terrain pour s'impliquer activement dans les débats internationaux sur le sujet. Elle a assuré la coprésidence de l'ex Réseau du CAD sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement. Depuis juillet 2009, elle dirige la configuration spécifique sur le Burundi de la Commission de consolidation de la paix des Nations Unies et occupe la fonction de vice-président du Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). En mars 2009, elle a accueilli une intéressante "Conférence sur les 3C" concernant la promotion de la sécurité, du développement et de la paix dans les États fragiles, où se sont retrouvés des spécialistes de la diplomatie, de la défense et du développement et des représentants de la Banque mondiale, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), de l'OCDE, et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et qui a été organisée conjointement par le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le Département fédéral de la Défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). La Suisse est incitée à mettre à profit le soutien manifesté par le parlement et les efforts déployés au niveau interministériel depuis quelques années pour continuer de s'intéresser aux situations de conflit et de fragilité et de se perfectionner dans ce domaine, pour son plus grand profit et celui de la communauté internationale du développement.

Mieux intégrer les questions transversales dans le programme d'aide

La gouvernance est un thème transversal aussi bien pour la DDC que pour le SECO. La Suisse participe à un certain nombre de grands programmes dans ce domaine et consacre environ 12 % de son aide bilatérale au secteur « gouvernement et société civile » (tableau B.5 de l'annexe B). Cela dit, il ressort de la mission effectuée au Nicaragua qu'elle pourrait pousser plus avant l'intégration de cette considération dans ses programmes, la prise en compte des questions de gouvernance n'étant une priorité pour le bureau local que depuis 2007 (annexe E). Dans d'autres domaines, les approches adoptées par la DDC et le SECO ne sont pas identiques, et la Suisse aurait tout à gagner à arrêter des thèmes transversaux communs pour l'ensemble de son programme d'aide. Le changement climatique, par exemple, est regardé comme un thème transversal par le SECO alors qu'il fait l'objet de « programmes d'envergure mondiale » à la DDC (chapitre 6).

L'égalité des sexes n'est un thème transversal que pour la DDC, encore que le SECO s'emploie à promouvoir l'autonomisation économique des femmes. Si l'on en croit son Rapport intermédiaire de 2005 sur les OMD, la Suisse « s'attache aussi à promouvoir l'égalité dans la coopération économique et la promotion des investissements, ainsi que dans le développement du commerce et des infrastructures » (CH, 2005). Dans cette optique, le SECO a élaboré, en 2006, un guide de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et des conseils pratiques pour la prise en considération de l'égalité dans le financement des infrastructures. Reste qu'un soutien complémentaire de la direction sera indispensable pour garantir l'application systématique de ces lignes directrices dans l'ensemble des activités. L'égalité homme-femme est en revanche une

considération qui imprègne toutes les activités de la DDC depuis 1990. La politique en la matière de cette dernière, arrêtée en 2003, repose sur cinq principes fondamentaux : i) une analyse différenciée à la base de tous les projets, ii) une grande souplesse, iii) la prise en compte des différents niveaux, iv) des actions spécifiques pour promouvoir l'égalité, et v) l'égalité des chances au sein des organisations (DDC, 2003). Ces principes ne sont cependant pas toujours respectés. En 2008, a été conduit un grand exercice d'évaluation qui, associé à la réforme organisationnelle de la DDC, a suscité un regain d'attention pour l'intégration des questions d'égalité homme-femme (encadré 4). La Suisse pourrait s'inspirer des bonnes pratiques qu'elle a mises en place en Albanie et au Nicaragua, où les autres donateurs louent son action en faveur de l'égalité des sexes dans le cadre d'une démarche participative, fondée sur les droits. Elle ne se contente en effet pas d'intégrer cette problématique dans ses projets et défend aussi la cause de l'égalité dans le dialogue avec les pouvoirs publics accompagnant son soutien budgétaire. Au Nicaragua, cela a permis que des indicateurs sexospécifiques soient incorporés dans la matrice d'évaluation des performances utilisée pour guider les décisions relatives au soutien budgétaire général.

Encadré 4. Un regain d'attention à l'intégration de la problématique homme-femme dans le programme de la DDC

En 2008, la DDC a fait réaliser une évaluation indépendante de sa performance pour ce qui est de l'intégration des questions d'égalité des sexes (DDC, 2009a). Il en ressort que, si des progrès ont été accomplis, la prise en compte de ces considérations est variable et reste dans un large mesure considérée comme optionnelle : les dispositifs mis en place à la DDC pour garantir l'intégration des questions d'égalité homme-femme sont défectueux de sorte que la probabilité que l'égalité des sexes entre dans les objectifs assignés au développement et que la problématique homme-femme soit intégrée dans les activités est totalement aléatoire. Ces conclusions sont confortées par les observations de l'équipe chargée de l'examen, laquelle a pu constater qu'en dépit de problèmes considérables au niveau des services centraux de la DDC et du SECO une grande attention est prêtée à la prise en compte des disparités entre hommes et femmes dans deux programmes-pays, avec des résultats positifs.

Ce qu'il faut maintenant c'est systématiser l'application des principes, entretenir la dynamique observée au niveau de plusieurs bureaux de coopération et veiller à la prise en compte de la problématique homme-femme dans les nouveaux domaines d'intervention, par exemple le changement climatique. La réaction de la direction à l'évaluation est de bon augure. Celle-ci a fourni des orientations stratégiques claires (en confirmant la politique adoptée en 2003 en matière d'égalité des sexes) et a reconnu sans détour l'importance de l'égalité entre hommes et femmes. La Direction de la DDC est en particulier convenue d'examiner chaque année les progrès de la mise en œuvre de la politique pour l'égalité des sexes. Elle a aussi arrêté un certain nombre de mesures visant à garantir l'intégration des questions d'égalité dans la gestion du cycle des programmes. Elle prévoit par ailleurs d'inclure des objectifs de résultat concernant l'égalité des sexes dans les plans d'activité et évaluations des performances des agents et d'incorporer un volet sur le sujet dans toutes les formations proposées par la DDC que ce soit à ses agents ou à ses partenaires. L'équipe chargée de l'examen recommande qu'un suivi de la mise en œuvre de ces mesures soit opéré dans le rapport annuel, ce qui devrait fournir un puissant aiguillon pour améliorer l'intégration de la problématique homme-femme. Le marqueur du CAD, pour lequel la Suisse fournit des données depuis mai 2009, pourrait être un des indicateurs utilisés.

.../...

(suite)

Parallèlement, doit être mise en place une structure institutionnelle qui permette à la DDC d'exploiter les outils et bonnes pratiques existants et de mieux partager son savoir-faire avec ses partenaires, à l'intérieur et à l'extérieur du système helvétique de coopération. Un élément clé en sera le réseau d'apprentissage pour l'égalité entre les hommes et les femmes en cours de mise en place dans le cadre de la restructuration de la DDC (chapitre 4). Comme les autres réseaux qui viennent de voir le jour, celui-ci devra disposer d'une influence et de ressources suffisantes pour pouvoir mener des activités tout à la fois « thématiques », d'échange de données d'expérience, et « normatives », de conseil pour l'intégration des considérations d'égalité homme-femme. De ce point de vue, le fait que la Direction ait reclassé le poste de coordinateur du réseau et prévoie d'allonger le temps alloué pour leur mission aux correspondants pour l'égalité désignés dans les différentes unités (en le portant à au moins 20 % d'un plein temps) est une bonne chose. Il sera par ailleurs essentiel de veiller à une bonne représentation des bureaux locaux au sein du réseau afin de favoriser l'enrichissement mutuel au sein de la DDC. Actuellement, les correspondants pour l'égalité dans les bureaux de coopération sont certes membres du réseau, mais ne s'y impliquent pas encore activement de sorte que le partage des connaissances s'opère essentiellement sur une base régionale. Sur ce plan, on peut attendre beaucoup de la plateforme électronique d'échange d'informations (Shareweb) censée entrer en fonction en septembre 2009 ainsi que de la première réunion prévue au printemps 2010 pour permettre à tous les membres du réseau de se rencontrer, qu'ils travaillent dans les services centraux ou les bureaux locaux de la DDC. Le réseau serait par exemple le lieu où faire largement connaître les onze règles d'or dérivées de l'expérience accumulée en Amérique latine (DDC, 2006b). Il pourrait aussi être utile d'associer le SECO au réseau.

Asseoir plus fermement la vision stratégique sur la valeur ajoutée que peut apporter l'intervention de la Suisse

La question de la valeur ajoutée apportée par la Suisse du fait de ses caractéristiques propres (« Swissness ») gagne en importance dans le débat national. Pour tenter de donner plus de cohérence à son approche stratégique, la Suisse devrait s'interroger sur le rôle que jouent ses intérêts et caractéristiques propres dans son positionnement et le choix de ses domaines d'intervention. Sa culture, privilégiant le consensus et la neutralité, lui permet de se poser en médiateur sur de nombreux sujets – par exemple la protection de biodiversité et de la propriété intellectuelle indigène dans le domaine des échanges et du développement – et dans des situations délicates comme celle prévalant au Nicaragua (annexe E). Sa conception de la gouvernance démocratique constitue un autre avantage comparatif reconnu, compte tenu de son propre passé de démocratie directe reposant sur la participation de tous. Autant de facteurs qui légitiment l'engagement actif de la Suisse dans le domaine de la gouvernance, sur le terrain aussi bien que dans les instances internationales (elle assure la présidence du Réseau du CAD sur la gouvernance et co-présidait la Table ronde d'Accra sur l'appropriation). La Suisse peut aussi mettre à profit la longue expérience accumulée par la DDC dans des domaines en rapport avec les OMD ainsi que les compétences acquises par le SECO en matière de développement économique du fait de son appartenance au DFE. Elle devrait s'appliquer à trouver un équilibre entre l'exploitation de ses avantages comparatifs et le souci de s'attaquer aux problèmes émergents, ce qui la conduit à intervenir dans de nouveaux domaines, sans pour autant perdre de vue les impératifs d'alignement et d'harmonisation découlant du Programme d'action d'Accra (PAA). Afin de contribuer à améliorer la répartition thématique des tâches entre les donneurs, la Suisse devrait donc redéfinir son avantage comparatif au cas par cas en tenant compte des vues et priorités du pays partenaire, des

activités des autres donateurs, ainsi que de sa propre expérience et de la valeur ajoutée qu'elle peut apporter.

La Suisse pourrait aussi reconsidérer les motivations sous-tendant ses programmes régionaux. Normalement, ce type de programme doit viser à apporter des solutions régionales à des problèmes régionaux, y compris à travers un renforcement des institutions régionales. Or, telle ne semble pas être la logique du programme régional de la Suisse pour l'Amérique centrale, même s'il n'y a pas totale incompatibilité. En effet, tout en cherchant à établir des liens entre les échelons national et régional, ce programme vise avant tout à susciter des synergies entre les bureaux de coopération de la Suisse dans un souci d'économie (annexe E).

Communication et sensibilisation de l'opinion publique

Renforcer le soutien du public et des sphères politiques à la coopération pour le développement

L'aide au développement reste dans les faveurs de l'opinion en Suisse. Une pétition adressée au parlement en juin 2008 pour demander que soit fixé un objectif de 0.7 % pour le rapport APD/RNB a, par exemple, recueilli 200 000 signatures. Lors d'une enquête réalisée en 2006, sur le total des personnes interrogées, 32 % ont estimé qu'il fallait accroître l'APD, 48 % qu'elle devait rester au même niveau et 10 % qu'il fallait la réduire (contre 14 % en 2003 et 17 % en 1999). Cela dit, les Suisses ignorent, pour la plupart d'entre eux, le montant des dépenses consacrées par la Confédération au développement : 20 % seulement d'entre eux peuvent en fournir une estimation assez exacte. De même, les institutions privées ont meilleure presse que les institutions publiques et le pourcentage de personnes pensant que la Suisse devrait apporter un soutien plus conséquent aux ONG et associer plus étroitement le secteur privé à son action a augmenté au cours de la décennie écoulée. Une grande partie des citoyens s'inquiète du peu d'impact de l'aide au développement : plus de 50 % d'entre eux jugent impossible d'éradiquer la pauvreté. Les médias suisses sont y pour beaucoup, donnant largement écho aux exemples de mésutilisation des fonds publics affectés à l'aide.

Au niveau des sphères politiques, le tableau est tout aussi contrasté. Dans son ensemble, le parlement est favorable au programme d'aide. En 2008, il a par exemple demandé au Conseil fédéral de porter le rapport APD/RNB à 0.5 % pour 2015, proposition soutenue par la Commission consultative (voir chapitre 3). Un certain scepticisme se manifeste néanmoins aussi à l'égard du soutien budgétaire général compte tenu des risques fiduciaires qui y sont associés. Aux yeux de nombreux parlementaires, la transparence et l'efficacité sont des conditions essentielles, sinon indispensables, à l'accroissement du volume de l'aide. Le parlement réclame en outre une amélioration de la visibilité de l'aide et, partant du principe que le meilleur moyen de l'obtenir est de privilégier l'aide bilatérale, il a plafonné à 40 % la part de l'aide multilatérale dans le crédit-cadre pour 2009-12 ouvert à la DDC pour ses activités de développement dans le Sud.

Mettre l'accent sur la communication autour des résultats

En 2006, la DDC a élaboré une stratégie de communication au vu de la recommandation formulée dans l'examen par les pairs 2005 de renforcer la

communication avec le public (annexe A). Toutefois, avec la réorganisation du DFAE, l'unité de la DDC chargée de la communication extérieure a été intégrée dans la nouvelle unité d'information centralisée mise en place au DFAE en octobre 2008. Cette nouvelle organisation présente à la fois des avantages et des inconvénients : d'un côté, la fonction de communication s'en trouve rapprochée du centre de décision mais, de l'autre, la communication sur les questions de développement risque de perdre en importance dans l'échelle des priorités politiques. Pour éviter qu'il en aille ainsi, il faut préserver plusieurs niveaux de communication : i) une communication autour d'événements, nécessitant une action centralisée à l'échelle du DFAE pour garantir la précision et la cohérence, et ii) une information et une sensibilisation du public, s'inscrivant dans une perspective à plus long terme, dans lesquelles la DDC et le SECO ont un rôle de premier plan à jouer. La petite unité de la DDC chargée de l'éducation à la citoyenneté mondiale et le service d'information du SECO peuvent apporter beaucoup de ce point de vue et il est essentiel à cet égard d'instaurer en eux une bonne collaboration. Le SECO doit veiller à ce que le nouveau concept qu'il a mis au point en matière de communication s'accorde avec la stratégie globale de communication qui organise les activités autour de groupes cibles prioritaires et présente des messages clés centrés sur les résultats.

Un certain nombre d'activités de communication sont menées conjointement, et la DDC et le SECO utilisent désormais un logo commun. Ces actions sont mise en œuvre soit par les deux instances elles-mêmes (avec, par exemple, des conférences thématiques annuelles conjointes pour le Sud et l'Est, ou des rapports annuels, des sites web, des lettres d'information et des conférences de presse conjoints), soit par l'intermédiaire d'organisations de la société civile. C'est ainsi que la DDC soutient la Fondation Éducation et Développement, qui vise à intégrer dans les programmes scolaires une éducation au développement durable s'inscrivant dans une perspective globale. Elle appuie aussi l'initiative Media21 lancée à Genève en 2006 par une équipe de journalistes internationaux en vue d'élargir la couverture par les média des grands défis mondiaux comme le changement climatique.

À l'instar d'autres donateurs, la Suisse a du mal à trouver un juste équilibre entre le souci de visibilité et le respect des obligations liées à l'application des principes de l'efficacité de l'aide. Jusqu'à présent, sur le terrain, le premier ne semble pas porter atteinte à l'efficacité de son action (annexes D et E). Une vision à plus long terme de la communication autour de l'efficacité du développement ne s'en impose pas moins pour renforcer le soutien accordé au principe d'efficacité de l'aide. Il faut notamment mettre plus systématiquement l'accent sur les résultats, entre autres en renforçant la reddition de comptes sur l'impact de l'aide et son suivi, en insistant sur les délais nécessaires à l'obtention de résultats dans le domaine du développement. Dans le même temps, les messages ne doivent plus tourner autour des résultats « attribuables » à la Suisse grâce à des projets isolés mais autour de la « contribution » apportée par celle-ci aux résultats du développement dans le cadre de partenariats. Le rapport de 2008 sur l'efficacité de leurs interventions dans le secteur de l'eau (DDC/SECO, 2008a) offre un bon exemple des efforts actuellement déployés dans ce sens.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- S'il faut reconnaître que les questions d'équité sont abordées dans les programmes-pays, la Suisse n'en pourrait pas moins 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 son action de coopération pour le développement.

- La Suisse doit continuer de renforcer la cohésion stratégique de son programme d'aide, en réduire le nombre de thèmes et mieux y intégrer les questions transversales. Elle devrait mettre à profit le rapport annuel sur l'égalité entre hommes et femmes pour opérer un suivi attentif de la mise en œuvre de sa politique en la matière.
- Au vu de la longueur de la liste de ses domaines d'intervention, la Suisse devrait redéfinir son avantage comparatif au cas par cas, en tenant compte des vues et priorités du pays partenaire, des activités des autres donateurs et de sa propre expérience.
- Il demeure indispensable de redoubler d'efforts pour sensibiliser et jauger l'opinion publique, ce qui nécessite non seulement une information au jour le jour mais aussi une vision à plus long terme de la communication autour du développement. La Suisse doit rendre systématiquement compte des résultats du développement et les faire connaître en insistant sur le fait que le moyen le plus efficace d'en obtenir est habituellement d'œuvrer en partenariat avec d'autres acteurs.

Chapitre 2

Cohérence des politiques au service du développement

Dans le *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, le CAD décrit les progrès accomplis sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement (CPD) comme un processus s'articulant autour de trois grands axes (OCDE, 2008a) :

- i) L'engagement politique et des orientations stratégiques définissant les objectifs d'action et déterminant les priorités en cas d'incompatibilité.
- ii) Des mécanismes de coordination des politiques permettant de résoudre les conflits ou de remédier aux incohérences entre les différentes politiques, et de maximiser les synergies.
- iii) Des systèmes de contrôle, d'analyse et d'information fournissant les données factuelles indispensables pour responsabiliser et éclairer la prise de décision (OCDE, 2008a).

Dans l'examen par les pairs de 2005, il a été recommandé à la Suisse de renforcer les dispositifs institutionnels qu'elle avait mis en place pour assurer la cohérence des politiques au service du développement, en associant plus étroitement au débat les instances fédérales autres que celles œuvrant dans le domaine du développement. Il lui a également été recommandé de développer les actions de promotion au sein de l'administration et de groupes d'intérêt spécifiques (Annexe A). Quatre ans plus tard, bien que le Center for Global Development ait attribué à la Suisse une note moins bonne que précédemment pour sa performance dans le domaine de la cohérence des politiques au service du développement, il apparaît, comme on le verra dans ce chapitre, que ce pays a accompli des progrès pour ce qui est de chacun des trois piliers de la CPD (voir tableau 1). Les recommandations formulées dans le cadre du dernier examen de l'aide n'en demeurent pas moins valables pour l'essentiel.

Cadres normatifs et institutionnels

Un engagement et une vision politiques, mais aucun dispositif contraignant

La Suisse a été l'un des premiers membres du CAD à reconnaître la nécessité d'assurer la cohérence des politiques au service du développement. En 1990, son parlement a préconisé l'adoption d'une politique globale et cohérente à l'égard des pays en développement. Les *Lignes directrices Nord-Sud* qui ont été adoptées par le Conseil fédéral quatre ans plus tard (CH, 1994) étaient, en fait, davantage que de simples orientations ; elles reflétaient la conception qu'avait la Suisse de l'approche du développement à suivre, à savoir une approche qui englobe « l'ensemble de (ses) relations politiques, économiques et sociales avec les pays du Sud » (CH, 1994, page 11). Le soulagement de la détresse et de la pauvreté dans le monde est devenu l'un des cinq grands objectifs de la politique extérieure de la Suisse en vertu de la Constitution fédérale révisée (CH, 1999).

Tableau 1. Les piliers de la cohérence des politiques au service du développement en Suisse

Pilier	Progrès réalisés en 2009	Prochaines étapes recommandées
Pilier A : Engagement politique et orientations stratégiques	Un cadre conceptuel destiné à améliorer la cohérence des politiques existe depuis les années 90 (Lignes directrices Nord-Sud).	La Suisse devrait mettre à profit le soutien de l'opinion publique à la cohérence des politiques au service du développement pour transposer le cadre conceptuel dont elle s'est dotée dans un programme d'action aux priorités et échéances précises qui engage toutes les instances fédérales pour progresser sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement.
	Dans un postulat de 2007, le Parlement appelle à un redoublement des efforts déployés à l'appui de la cohérence des politiques au service du développement.	
	Le niveau de sensibilisation et d'engagement de la société civile en Suisse est relativement élevé.	
Pilier B : Mécanismes de coordination des politiques	La culture de consensus existant en Suisse est propice à la coordination des politiques.	Veiller à ce que les questions de développement soient systématiquement prises en compte dans les accords interdépartementaux.
	De nouveaux accords/cadres stratégiques interdépartementaux ont été adoptés depuis 2006 (DFAE et autres départements fédéraux) en ce qui concerne la santé, la recherche, le climat et l'énergie ; stratégie pour l'Afrique.	
	Le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (IKEZ) est renforcé pour assurer la cohérence de l'action à l'appui du développement avec les autres politiques.	Créer une fonction de haut niveau dont le titulaire aurait pour tâche d'examiner les politiques au regard de leur compatibilité avec les objectifs de développement que s'est fixés la Suisse.
	La Commission consultative sur le développement fournit des conseils au parlement et au Conseil fédéral, mais son mandat est limité à la cohérence interne.	
	Des groupes de travail interdépartementaux chargés de questions spécifiques (comme la corruption, le climat, les migrations, etc.) contribuent à définir des politiques au-delà de la politique de développement.	
La Suisse s'est engagée à soutenir des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration : organisation d'une conférence sur ce type d'approches dans les situations de conflit et de fragilité (2009).	Mettre à profit l'expérience acquise dans le cadre de la coopération avec les États fragiles au service d'approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration susceptibles d'être également appliquées à la cohérence des politiques au service du développement.	
Pilier C : Systèmes de suivi, d'analyse et d'information	La Suisse reconnaît que les systèmes de suivi, d'analyse et d'information sont des points faibles de son dispositif.	Une approche plus systématique du suivi de l'impact des politiques sur le développement pourrait être adoptée. Intégrer une analyse de l'impact sur le développement dans l'évaluation des politiques nationales.
	Deux rapports touchant à la cohérence des politiques au service du développement ont été publiés par l'administration suisse : un rapport d'étape concernant la réalisation des OMD et un rapport intitulé <i>Les interactions de la Suisse avec le monde</i> (2007).	
	L'Alliance Sud et la Déclaration de Berne ont produit des documents sur la cohérence des politiques au service du développement.	

Dans le même temps, la Suisse reconnaît que sa contribution au développement est liée à ses propres intérêts bien compris (CH, 2008b)², ou même qu'il s'agit d'une combinaison d'intérêts suisses et de solidarité³. Cette reconnaissance par la Suisse du fait que pour assurer la cohérence des politiques, il faut établir des priorités entre un grand nombre de points de vue et intérêts politiques – parfois contradictoires – fait partie intégrante de la mise en pratique de la cohérence des politiques. Il importera de veiller à ce que les intérêts nationaux ne compromettent pas la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté et de trouver des solutions mutuellement avantageuses. Bien que les *Lignes directrices Nord-Sud* préconisent la mise en place d'un dispositif idoine, celui-ci doit encore être élaboré. Pour ce faire, il faudra transposer la vision de la Suisse dans un dispositif où des politiques comme celles visant les migrations, le commerce, le secteur bancaire ou l'environnement devront être évaluées au regard de *leur impact sur le développement*. Ce dispositif qui devrait être commun à toutes les instances fédérales, devrait aussi s'accompagner d'un programme d'action fixant des priorités et des échéances précises pour progresser sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement.

D'une manière générale, la cohérence peut être encouragée à plusieurs niveaux, dont (i) la cohérence de la politique publique de coopération pour le développement (*cohérence interne*), et (ii) la cohérence des *autres politiques* avec la politique de coopération pour le développement (c'est-à-dire la *cohérence des politiques au service du développement* que l'OCDE s'emploie à promouvoir). Or, ce qui est qualifié de « cohérence des politiques au service du développement » dans de nombreux documents suisses renvoie, en fait, à la cohérence interne. C'est ainsi qu'en 2007, les parlementaires ont adressé un postulat au Conseil fédéral, appelant à une plus grande cohérence entre les activités de politique étrangère et les objectifs en matière de développement. Le Conseil fédéral a officiellement rejeté cette proposition en faisant état des efforts qu'il déployait à l'appui de la cohérence *interne* des politiques.⁴ Ce fut une occasion manquée de s'attaquer à la question de la cohérence des politiques au service du développement. Il importe donc de noter que la cohérence des politiques au service du développement ne se limite pas à la cohérence interne, au niveau de la mise en œuvre du programme d'aide (encore que la Suisse ait fait des progrès dans ce domaine, par exemple en renforçant le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux, IKEZ). De fait, elle implique que *d'autres* politiques soient examinées au regard des objectifs de développement que s'est fixés la Suisse (voir ci-dessus). Une meilleure compréhension du concept de cohérence des politiques au service du développement – notamment au sein de l'administration suisse – pourrait favoriser la réalisation de progrès.

2 Voir page 2971. L'expression allemande utilisée dans ce Message est « wohlverstandenes Eigeninteresse ».

3 Mémoire, page 16. (Le Mémoire que la Suisse a soumis au CAD le 27 février 2009 est simplement dénommé « Le Mémoire » dans le présent rapport).

4 Postulat 07.3199-Entwicklungspolitische Kohärenz der aussenpolitischen Aktivitäten, adressé au Conseil national suisse le 23 mars 2007. Un postulat est une requête adressée par le Parlement suisse au Conseil fédéral afin que ce dernier détermine si une question spécifique requiert ou non la rédaction d'un texte de loi (loi fédérale, décret fédéral ou ordonnance) ou l'adoption d'autres mesures appropriées. La préparation d'un rapport peut également être demandée.

Des progrès ont été accomplis dans les domaines de la politique commerciale, de la fiscalité et du recouvrement coopération des actifs volés

La Suisse a réalisé de louables progrès en matière de cohérence des politiques au service du développement dans plusieurs domaines qui avaient été analysés dans le dernier examen de l'aide. Il s'agit notamment du commerce, de la fiscalité, et du recouvrement et de la restitution des actifs volés aux pays en développement, domaine dans lequel la Suisse joue un rôle de pionnier (Encadré 5). La Suisse est encouragée à partager largement ces expériences. Si le secteur agricole de la Suisse reste l'un des secteurs les plus protectionnistes de la zone de l'OCDE, les obstacles au commerce ont été réduits à certains égards. Des droits de douane préférentiels sont maintenant appliqués aux importations en provenance des pays en développement et depuis 2007, l'ensemble des produits provenant des pays les moins avancés n'est plus soumis à aucun droit de douane. L'initiative en faveur du coton importé de quatre pays d'Afrique de l'Ouest, parrainée par le SECO, a été une expérience particulièrement réussie (Chapitre 6). Toutefois, la suppression d'autres obstacles aux importations en provenance des pays en développement aiderait la Suisse à s'acquitter de l'engagement qu'elle a pris de promouvoir la croissance économique et de réduire la pauvreté dans les pays en développement.

L'adoption par la Suisse, en 2009, des principes de l'OCDE relatifs à la transparence et à l'échange d'informations constitue un autre pas en avant vers une approche plus cohérente du développement. La contribution qu'apporte ce pays aux efforts déployés à l'échelle mondiale pour faire en sorte que les actifs financiers (et les revenus qu'ils génèrent) soient notifiés à l'administration fiscale peut avoir un impact très positif sur les pays en développement.⁵

Encadré 5. Recouvrement et restitution des actifs volés aux pays en développement: le rôle de pionnier joué par la Suisse

Les fonctionnaires qui s'enrichissent de manière illégale en s'emparant de fonds publics privent leurs pays de capitaux et entravent leur développement. Les actifs volés par des fonctionnaires de pays en développement ou en transition sont estimés à 20-40 milliards USD par an dans le monde, ce qui représente entre 20 % et 40 % des apports totaux d'APD (Banque mondiale et ONUDC, 2003 ; Baker 2005). La Suisse dont le secteur bancaire entre pour 12 % dans le PIB du pays a été l'objet d'une étroite surveillance au cours des dernières décennies, les banques suisses étant soupçonnées de détenir sur leurs comptes des actifs volés. En réaction, elle a adopté une approche volontariste et elle est devenue un pionnier dans le recouvrement et la restitution des actifs volés aux pays en développement. Au cours des six dernières années, la Suisse a restitué un montant total de 1.7 milliards CHF réparti entre les Philippines (2003), le Nigéria (2005), le Pérou (2006), le Kazakhstan (2007) et le Mexique (2008).

Le recouvrement et la restitution des actifs volés contribuent assurément à la cohérence des politiques au service du développement. Comme la Suisse l'a péniblement compris après avoir restitué des fonds au Nigéria, la réussite de chaque initiative passe par une coopération juridique et financière entre la Suisse et le pays d'origine, et dépend donc avant toutes choses des capacités institutionnelles (et de la bonne volonté) du pays concerné. Or, si des fonds ont pu être détournés, c'est souvent en raison précisément de la faiblesse des institutions. C'est pourquoi les Départements de la justice, des finances et des affaires étrangères, la DDC et le SECO participent conjointement aux grandes activités ci-après : .../...

5 Voir paragraphe 47 du document C(2009)66.

(suite)

- Pour **empêcher** l'appropriation de fonds, la Direction du développement et de la coopération met en œuvre des programmes à l'appui de la bonne gouvernance et elle a fait, en 2008, de la prévention de la corruption une question transversale que l'on retrouve dans ses différentes activités de coopération pour le développement. Elle apporte un soutien à l'International Center for Asset Recovery (ICAR) établi à Bâle, qui met en place des capacités de bonne gouvernance dans les pays en développement et mène actuellement sept programmes à travers le monde (voir Encadré 9, Chapitre 6).
- Pour **identifier l'origine des fonds**, une législation anti-blanchiment de capitaux (comportant des dispositions relatives à l'identification des clients) a été adoptée pour compléter les règles de vigilance de 1977 applicables aux banques suisses. Le cadre juridique dont s'est doté la Suisse lui permet de geler des actifs avant même d'être saisie d'une demande officielle émanant d'autorités étrangères.
- Le Bureau de communication en matière de blanchiment d'argent et le Parquet fédéral jouent un rôle clé dans les domaines de la **notification et du gel des opérations suspectes**.
- L'**assistance juridique** fournie aux autorités étrangères permet une coopération avec les États d'origine. Grâce à elle, la Suisse peut partager des informations sur des comptes suspects qui peuvent être utilisés comme preuve dans le cadre de poursuites pénales.
- La Suisse s'efforce de négocier la **restitution** de fonds volés à leurs propriétaires légitimes et de mettre les opérations correspondantes en conformité avec la stratégie de développement – par exemple, recours au soutien budgétaire ou à un fonds géré conjointement.

Enfin, la Suisse a lancé plusieurs initiatives visant à **promouvoir une action coordonnée à l'échelle internationale**. Depuis 2001, elle organise régulièrement, à Lausanne, des réunions informelles sur le recouvrement et la restitution des actifs volés. Elle a aidé à lancer, en 2007, l'initiative conjointe Banque mondiale/ONU/DC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) pour le recouvrement des avoirs volés (Initiative StAR-Stolen Assets Recovery). Cette initiative a pour objet de promouvoir les partenariats entre pays développés et pays en développement pour renforcer les capacités pertinentes, de soutenir la ratification et la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies contre la corruption et d'assurer le suivi de l'utilisation faite des avoirs restitués.

Mécanismes de coordination des politiques

Ces mécanismes doivent être utilisés d'une manière plus efficace pour pouvoir concrétiser la vision qu'a la Suisse de la cohérence des politiques

Le deuxième pilier de la cohérence des politiques est le cadre institutionnel, à savoir des mécanismes qui permettent aux différents secteurs d'une administration de se consulter sur l'action publique et d'éliminer les éventuels conflits ou incohérences observés au niveau de sa mise en œuvre. Les membres du CAD se sont ainsi dotés d'une large gamme de mécanismes allant de la coordination informelle à l'analyse systématique des projets de loi sous l'angle du développement et à la création d'instances expressément chargées de veiller à la cohérence des politiques.

Le *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement* (OCDE, 2008a) a fait apparaître que la Suisse comptait parmi les donateurs du CAD dont

les mécanismes de coordination des politiques à l'appui de la CPD étaient les moins élaborés. Dans l'ensemble, peu de progrès ont été accomplis depuis lors. La Suisse considère le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (IKEZ), dont la présidence est assurée par la DDC, comme étant le principal instrument de promotion de la cohérence des politiques au service du développement. Or si l'on examine de plus près son mandat, tel qu'il est défini dans la Loi fédérale sur la coopération pour le développement international et l'aide humanitaire (1977, article 24), il ressort que ce Comité est principalement chargé de préparer les décisions qui seront prises par le gouvernement en matière de coopération pour le développement et d'APD. Son mandat ne dépasse toutefois pas le champ de l'APD et de la coopération pour le développement, et il s'agit donc d'un organe créé pour s'attaquer à la cohérence interne de la politique de développement, et non pas à la cohérence des politiques au service du développement.

Plusieurs pratiques officielles propres au système suisse offrent toutefois la possibilité de promouvoir la cohérence des politiques en général. Elles pourraient éventuellement permettre de rehausser la cohérence des politiques au service du développement, mais leur impact sur la cohérence dépend du degré d'efficacité avec lequel ces canaux sont utilisés à cet effet :

- Le Conseil fédéral, qui se compose de sept conseillers (ministres) de même rang, prend souvent ses décisions par voie de consensus. Le dispositif institutionnel en vertu duquel deux départements – le DFAE et le DFE – interviennent dans la coopération pour le développement fait que deux conseillers, et non un, ont naturellement intérêt à faire en sorte que les décisions du Conseil prennent en compte la dimension développement.
- De plus, comme le Conseil fédéral est obligé de dégager un consensus, les documents d'orientation et les projets de loi sont examinés dans le détail par les départements avant de parvenir au Conseil. Le département compétent conduit ainsi un vaste processus de consultation avec les départements, offices, cantons, groupes d'intérêt et représentants de la société civile. Des groupes de travail thématiques interdépartementaux sont formés pour préparer certaines stratégies, comme cela a été le cas pour l'énergie, l'eau, le changement climatique, la sylviculture, les migrations, la corruption, la réforme du secteur de la sécurité et les armes légères. Le SECO et la DDC sont associés à toutes ces consultations bien que le département concerné ne soit pas tenu de se conformer à leurs commentaires.
- Un représentant de la DDC est présent durant les préparatifs des réunions gouvernementales conduits par le DFAE. C'est l'occasion pour la DDC de soulever des problèmes de cohérence à un stade précoce. Toutefois, les commentaires formulés ont un caractère purement indicatif.
- La Commission consultative de la coopération internationale au développement (Chapitre 1) a été créée pour vérifier les objectifs et le degré de priorité des mesures de coopération pour le développement, d'aide humanitaire, et d'aide à l'Europe orientale, et elle est également consultée sur des questions touchant à la politique en matière de commerce extérieur (CH, 1976, article 14). Elle s'emploie à améliorer la cohérence. Toutefois, bien que ses avis soient adressés au Conseil fédéral et au parlement – c'est-à-dire au niveau approprié pour produire un impact – son mandat ne lui permet pas de s'occuper de la cohérence des politiques visant des domaines autres que l'aide (en dehors de la politique commerciale) avec les objectifs de développement.

Depuis le dernier examen de l'aide, un nouveau dispositif institutionnel prévoit la passation d'accords interdépartementaux entre le DFAE et d'autres départements, lesquels sont soumis au Conseil fédéral. Ces accords concernent des stratégies sectorielles qui ont des incidences au plan international et dont sont responsables au premier chef des départements fédéraux autres que le DFAE. Le premier de ces accords a porté sur la politique extérieure suisse en matière de santé (2006). Des accords ont ensuite été passés en ce qui concerne la recherche et le climat, et un accord sur l'énergie est en cours de préparation. L'expérience acquise par d'autres membres du CAD montre que de tels accords peuvent contribuer dans une large mesure à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement (OCDE, 2008b, paragraphe 37) pour autant qu'ils insistent sur la responsabilité partagée et qu'ils prévoient des clauses relatives aux secteurs sensibles. La politique extérieure de la Suisse en matière de santé offre un bon exemple à cet égard : l'un de ses objectifs est de gérer les migrations des professionnels de santé de manière à ne pas déposséder les pays en développement du personnel de santé dont ils ont besoin. Cela donne à penser que la Suisse utilise bien ce nouveau dispositif institutionnel d'une manière propre à favoriser la cohérence. Si ce nouveau dispositif formel marque des progrès sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement, le processus devant y conduire demeure faible. Il repose encore sur la même procédure de consultation où l'influence des acteurs du développement reste limitée.

Même dans les petits pays se caractérisant par une administration de taille modeste et par des circuits de communication courts, l'utilisation efficace des dispositifs mis en place pour assurer la cohérence des politiques au service du développement est fondamentale. La Suisse devrait rechercher les moyens de faire en sorte que les questions de développement soient abordées dans le cadre du débat législatif et prises en compte dans les accords interdépartementaux. Elle pourrait améliorer son système en mettant mieux à profit les mécanismes existants ou, le cas échéant, en désignant ou en créant un mécanisme institutionnel de haut niveau. Les mandats et les responsabilités en matière de cohérence des politiques au service du développement doivent être clairement définis et associer pleinement l'ensemble des départements, outre le DFAE, la DDC, le SECO et les Finances.

Suivi des résultats obtenus concernant la cohérence des politiques au service du développement : des améliorations peuvent encore être apportées

Le troisième pilier de la cohérence des politiques au service du développement concerne les systèmes mis en place pour assurer le suivi de l'impact des politiques d'un pays, analyser les données recueillies et rendre compte des incidences qu'ont sur les efforts et résultats en matière de développement les politiques domestiques et étrangère visant des domaines autres que l'aide.

Comme c'est le cas pour la plupart des donateurs du CAD, la Suisse a du mal à évaluer les retombées de ses politiques. Elle déploie des efforts considérables pour évaluer ses programmes de coopération pour le développement et en rendre compte (Chapitre 4). Toutefois, la communication au public et au Parlement des incidences sur le développement de ses politiques domestiques et étrangère en est à ses tous débuts même si la Suisse a pris des mesures préliminaires depuis le dernier examen de l'aide. Le rapport sur les OMD publié par le Conseil fédéral en mai 2005 (CH, 2005) et le rapport commandé par la DDC sur *Les interactions de la Suisse avec le monde* (DDC, 2007a) analysent l'un et l'autre les incidences des politiques de la Suisse sur la pauvreté ou

encore la mondialisation pro-pauvres. La Suisse est encouragée à mettre à profit les conclusions de ces rapports et à adopter une approche plus systématique du suivi de la cohérence des politiques au service du développement. Elle pourrait s'inspirer des bonnes pratiques suivies par d'autres donateurs (comme les Pays-Bas, la Suède, la Finlande ou encore le Royaume-Uni) et tirer des enseignements des travaux consacrés par l'OCDE à l'évaluation des progrès accomplis sur la voie de la cohérence des politiques au service du développement (OCDE, 2008a).

L'évaluation des retombées des politiques et leur notification requièrent des capacités d'analyse. Les rapports susmentionnés ont été rédigés par l'IKEZ et des consultants extérieurs. La Suisse devrait recourir aux compétences et capacités d'analyse disponibles tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration pour identifier les politiques qui ne cadrent pas avec ses objectifs de développement, et formuler des recommandations relatives au processus d'élaboration des politiques. Cela pourrait impliquer qu'elle confie un nouveau mandat et des ressources supplémentaires à un organe existant – comme l'IKEZ, la Commission consultative, ou une instance gouvernementale – ou qu'elle crée un service administratif expressément chargé de cette tâche. L'instauration de relations durables avec des universités, des cellules de réflexion et des organisations de la société civile pourrait aussi aider la Suisse à accéder à des informations très utiles sur les politiques publiques.

L'exemple des migrations

Les migrations des pays en développement vers les pays à revenu élevé sont une caractéristique essentielle de la mondialisation. Toutefois, les liens existant entre les migrations et le développement sont complexes et demeurent mal compris. L'axe du débat s'est sensiblement déplacé au cours des années écoulées. Si le débat a d'abord essentiellement porté sur la réduction des pressions migratoires grâce aux activités de coopération pour le développement, les migrations sont aujourd'hui considérées comme un moteur potentiel du développement, et les migrants et les organisations représentatives des diasporas comme des agents de la réduction de la pauvreté (OIM, 2005). L'OCDE/CAD cherche à améliorer la cohérence des politiques pour optimiser les conséquences positives des migrations en termes de développement et réduire autant que possible leurs effets négatifs sur le développement (OCDE, 2008a).

Les migrations occupent une place importante dans le débat politique en Suisse, comme c'est le cas pour d'autres donateurs. Les ressortissants étrangers représentent un quart de la population active du pays ; de plus, la Suisse assume une large part du fardeau des réfugiés pendant les crises humanitaires⁶ et elle héberge actuellement plus de 23 000 réfugiés. En 2008, les dépenses de l'Office fédéral des migrations ont atteint un niveau record avec plus de 0.9 milliard CHF (0.84 milliard USD ; OFM, 2009). Un peu moins d'un tiers de ce montant est comptabilisé dans l'APD. La Suisse participe activement aux forums internationaux consacrés au thème des migrations. Elle apporte son concours à l'élaboration d'un programme d'action des Nations Unies sur les migrations qui soit susceptible de rallier un large soutien, et s'attache à promouvoir le Forum mondial sur la migration et le développement en tant que catalyseur de la coopération en matière de migrations. En 2007, la Division politique IV du DFAE a

6 Ces faits ont été mis en lumière par le Global Center for Development via son Indice de l'engagement pour le développement 2008.

consacré sa conférence annuelle à un débat international sur les opportunités qu'offrent les migrations et les problèmes qu'elles posent.

Mettre davantage l'accent sur les opportunités qu'offrent les migrations pour le développement

La Suisse prend peu à peu conscience du fait que les migrations peuvent être une opportunité, et non pas une menace. Des documents internes récents témoignent de l'adoption d'une approche globale, positive, des migrations. La Suisse a récemment introduit dans sa politique migratoire deux nouveaux principes relevant de l'approche intégrée. Premièrement, la nouvelle *Loi sur les étrangers (2008)* donne mandat au Conseil fédéral d'encourager les partenariats bilatéraux et multilatéraux dans le domaine des migrations en vue de renforcer la coopération dans ce domaine et de lutter contre la migration illégale et ses conséquences négatives (article 100). Des partenariats en matière de migrations ont ainsi été établis avec les Balkans occidentaux pour la période 2007-2010.⁷ Ils peuvent offrir d'intéressants angles d'attaque pour l'examen des besoins des pays en développement. Les questions abordées varient selon le partenariat et peuvent concerner, entre autres, le renforcement des capacités de gestion des migrations, l'aide au retour, la prévention des migrations irrégulières, la lutte contre la traite d'êtres humains, les envois de fonds, la coopération pour le développement ou l'aide humanitaire (OFM, 2008). Le deuxième principe est celui de la « protection dans la région » en vertu duquel la Suisse doit aider les pays tiers à renforcer la capacité de leur administration de protéger les réfugiés, d'améliorer leurs conditions de vie et de trouver des solutions durables à leurs problèmes. Il conviendrait que la Suisse mette à profit les enseignements se dégageant de ces initiatives tout en reconnaissant (1) que les partenariats mis en place dans le domaine des migrations ne sauraient à eux seuls assurer la cohérence générale des politiques au service du développement pour ce qui est de la question des migrations et qu'ils ne sauraient se substituer aux paramètres précis intervenant dans la gestion des liens existant entre le développement et les migrations ; et (2) qu'étant donné le caractère global des nouveaux instruments concernant les migrations, il faut faire une plus large place aux aspects des migrations qui intéressent le développement. Lier migration et développement demeure un défi pour la communauté des donateurs et demande un effort collectif. La Suisse peut à la fois contribuer à cet effort et tirer des leçons des engagements des autres donateurs dans ce domaine complexe.

Dans le même temps, la nouvelle loi sur les étrangers, qui est applicable aux ressortissants des pays autres que ceux de la CE/AELE, montre que la Suisse a encore un long chemin à parcourir pour mettre en place des lois et des dispositifs propres à garantir aussi la prise en compte des besoins des pays en développement. La nouvelle loi dispose que l'admission d'étrangers est déterminée par les intérêts de l'économie suisse, les besoins culturels et scientifiques de la Suisse, son évolution socio-démographique, et ses engagements humanitaires et relevant du droit international (article 3). Il est clair que la Suisse n'a pas saisi cette occasion pour intégrer dans la loi des objectifs en matière de développement. En particulier, ne sont admis en vertu de cette nouvelle loi que les immigrants hautement qualifiés. La Suisse avait été précédemment félicitée pour avoir

7 L'Office fédéral des migrations et la Principauté de Liechtenstein financent le Programme pour les Balkans occidentaux (13.5 millions CHF pour la période 2007-2010). Ce programme comporte des dispositifs d'aide au retour volontaire, des projets de gestion des migrations et des aides au développement de la structure socioéconomique visant à réduire les pressions migratoires.

accueilli un très grand nombre de travailleurs non qualifiés durant les années 90, mais ce contingent de travailleurs devrait diminuer rapidement⁶. La nouvelle politique va à l'encontre des études récentes qui donnent à penser que les migrations de travailleurs peu qualifiés présentent des avantages importants pour les pays d'origine tandis que les migrants hautement qualifiés ne génèrent au mieux que des avantages disparates en matière de développement, l'exode des compétences privant les pays en développement de spécialistes, de chefs d'entreprise et de dirigeants (OCDE, 2007a).

Veiller à ce que la coordination opérationnelle soit renforcée par un arbitrage à haut niveau

Étant donné que toutes les questions susvisées ont été évoquées mais qu'il n'en a pas été tenu compte durant le processus de consultation mené préalablement à l'élaboration du projet de loi, il semble qu'il faille soit créer une instance de niveau supérieur, soit utiliser plus efficacement les instruments existants pour mettre en évidence et défendre la dimension « développement » des migrations non seulement au niveau opérationnel, mais aussi aux niveaux juridique et politique. En fait, il existe des mécanismes de coordination interdépartementale pour piloter et mettre en œuvre les programmes : (1) la Commission du Comité interdépartemental sur les migrations a été créée en 2003 pour rattacher la politique étrangère aux migrations. Elle est pilotée conjointement par l'Office fédéral des migrations (OFM) et la Division politique IV du DFAE ; (2) au niveau technique, l'OFM et la DDC dirigent un groupe de travail interdépartemental sur l'aide au retour. Qui plus est, l'Office fédéral des migrations et la DDC travaillent en étroite collaboration avec des partenaires gouvernementaux, des ONG et l'Organisation internationale des migrations à la conception et à la mise en œuvre des programmes. Les acteurs de la politique migratoire de la Suisse auraient intérêt à réfléchir aux moyens de mieux mettre en évidence les questions de développement dans la législation suisse et le débat sur les migrations.

La DDC a entrepris d'élaborer un nouveau programme global sur les migrations dont la dotation annuelle devrait être portée à 10 millions CHF d'ici 2012. Ce programme complétera les activités menées par la Division politique IV et étayera le dialogue politique conduit aux niveaux bilatéral et international. Si le programme global et les mécanismes interdépartementaux représentent des approches positives de la coordination de la programmation et de la mise en œuvre, il importe que la Suisse veille à ce que ses activités de coopération pour le développement ne servent pas une politique migratoire qui sous-estime l'importance des questions de développement. Pour assurer une véritable cohérence et trouver des solutions mutuellement avantageuses, il faut pouvoir s'appuyer sur des fondements stratégiques. Des mécanismes de coordination ne sauraient se substituer à ces derniers. En juin 2009, un Ambassadeur spécial chargé des migrations internationales, venant de la DDC, a été nommé auprès du DFAE où il travaille pour le compte du Comité interdépartemental sur les migrations. Ce poste pourrait – si un mandat à haut niveau lui est attaché – aider à mieux faire entendre la voix des acteurs du développement.

Assurer un suivi, une analyse et une notification plus systématiques

L'administration, les milieux universitaires et la presse suisses portent un grand intérêt aux questions touchant aux migrations. La Division politique IV du DFAE analyse les migrations sous l'angle de la sécurité humaine. Quant aux aspects des migrations ayant une incidence sur le développement, ils ont été l'objet d'un certain nombre

d'ateliers, de conférences et de rapports, dont une étude du SECO sur le corridor d'envois de fonds entre la Suisse et la Serbie. Mais des efforts pourraient être déployés plus systématiquement pour assurer le suivi des incidences des politiques migratoires de la Suisse sur le développement et les analyser. C'est ainsi que le Rapport annuel sur les migrations ou les analyses par pays effectuées par l'Office fédéral des migrations pourraient aussi aborder l'impact sur le développement des pratiques de la Suisse en matière de migrations sous l'angle du marché des travailleurs étrangers, de la fuite/attraction des cerveaux ou encore des envois de fonds. Au sein de la DDC, le réseau thématique nouvellement créé sur les migrations, ainsi que les ressources sur le terrain du SECO, de la DDC et de la Division politique IV, y compris le nouveau programme global de la DDC sur les migrations, pourraient aider à évaluer les retombées des politiques migratoires de la Suisse dans les pays en développement.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Suisse devrait s'employer à faire mieux comprendre le concept de cohérence des politiques au service du développement – notamment au sein de l'administration suisse.
- La Suisse devrait transposer sa vision de la cohérence des politiques au service du développement dans un cadre commun à toutes les instances fédérales. Ce cadre devrait comporter un programme d'action fixant des priorités et des échéances précises et il devrait s'appliquer obligatoirement aux politiques visant, par exemple, les migrations, le commerce, le secteur bancaire et l'environnement, qui doivent être évaluées au regard de leurs incidences sur le développement.
- La Suisse devrait étudier les moyens de faire en sorte que les questions de développement soient prises en considération dans le processus de décision des pouvoirs publics et le processus d'élaboration des textes de loi, et que les accords interdépartementaux soient utilisés de façon optimale pour promouvoir le développement via des politiques domestiques et étrangère autres que la politique d'aide. Elle devrait, le cas échéant, désigner ou mettre en place, à cet effet, un mécanisme institutionnel de haut niveau.
- La Suisse devrait déployer des efforts pour mieux évaluer, suivre et notifier les retombées sur les efforts et les résultats en matière de développement de ses politiques domestiques et étrangères autres que la politique d'aide. Dans ce contexte, il conviendrait qu'elle recoure d'une manière plus systématique aux compétences de son personnel de terrain et d'entités extérieures et qu'elle s'inspire des bonnes pratiques suivies par les autres donateurs.

Chapitre 3

Volume, Canaux d'acheminement et répartition de l'aide

Volume de l'aide

Augmentation de l'APD : la difficulté de rester sur les rails

La Suisse est à nouveau en bonne voie pour la réalisation de ses objectifs en matière d'aide publique au développement (APD). Après la baisse enregistrée par l'APD nette qui est passée de 1.77 milliard USD en 2005 à 1.68 milliard USD en 2007 (soit un recul de 11.5 % en termes réels), les données préliminaires montrent que l'APD a augmenté à nouveau en 2008 pour atteindre 2.02 milliards USD.⁸ Cela représente une progression réelle de 6.5 % entre 2007 et 2008, imputable principalement à l'aide bilatérale (graphique 2).⁹

Après avoir baissé régulièrement et être passé de 0.44 % en 2005 à 0.38 % en 2007, du fait pour l'essentiel de la diminution des allègements de dette, le rapport APD/RNB de la Suisse était de 0.42 % en 2008, ce qui dépasse l'objectif de 0.4 % souscrit à Monterrey. Cette augmentation est positive et vient à temps. La Suisse est passée du 9^{ème} (2003) au 12^{ème} rang (2008) parmi les 22 membres du CAD. Cependant, la moitié environ de l'augmentation du rapport APD/RNB est due à une coïncidence, résultant de la contraction de RNB suisse qui est passé de 455 milliards à 433 milliards USD entre 2007 et 2008.¹⁰

La planification financière pour 2009 et après est basée sur un rapport APD/RNB de 0.4 % et la Suisse prévoit que son rapport APD/RNB sera de 0.45 % en 2009. Cela est louable compte tenu de la crise économique mondiale actuelle et de l'augmentation des tensions budgétaires, renforcée par la règle du « frein d'endettement » que la Suisse s'est imposée depuis 2002 et qui limite les dépenses au titre des comptes et budgets fédéraux.

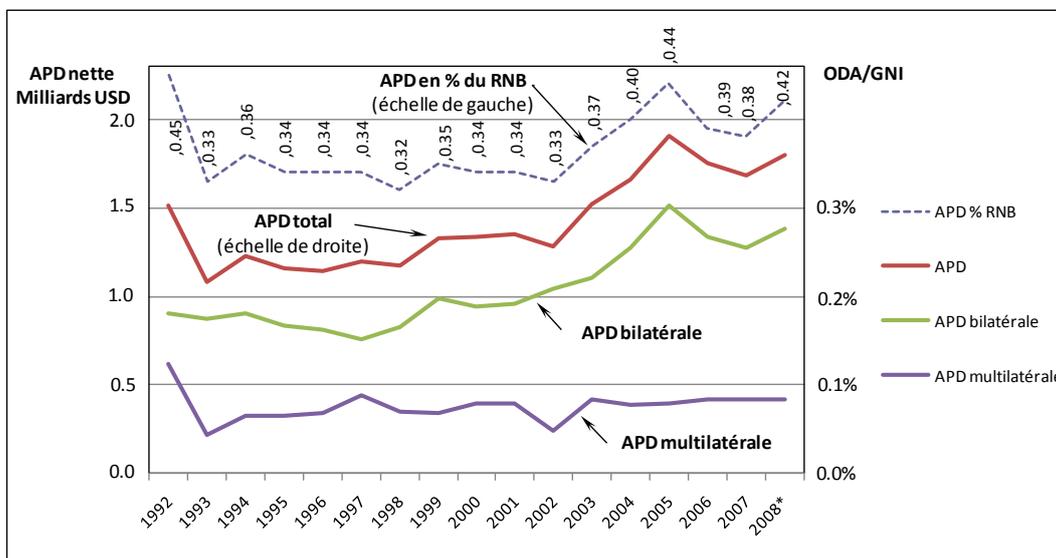
8 Tous les chiffres pour 2008 présentés dans ce chapitre sont des données préliminaires et pourraient être révisés fin 2009.

9 Augmentation calculée sur la base des prix et taux de change USD pour 2007. L'augmentation en CFH est de 9 %.

10 Chiffres préliminaires pour le RNB, USD constant de 2007. Si le RNB était resté le même en 2008, le ratio aurait été de 0.39 %.

Graphique 2. APD nette de la Suisse 1992-2008

En milliards USD constants de 2007 et en pourcentage du RNB



Source: OCDE/CAD

* données préliminaires

Comme on l'a vu dans le chapitre 1, le Parlement a récemment demandé au Conseil fédéral de définir dans ses grandes lignes la route à suivre pour porter le rapport APD/RNB à 0.5 % d'ici 2015. Cela représenterait une enveloppe supplémentaire d'environ 340 millions CHF pour la période 2010-2012 à ajouter au crédit-cadre existant. Le Conseil se prépare à présenter cette proposition au Parlement en septembre 2009 dans le cadre d'un nouveau message. L'équipe chargée de l'examen encourage la Suisse à adopter l'objectif de 0.5 %. Lorsque celui-ci aura été atteint, la Suisse pourra envisager de fixer un nouvel objectif pour atteindre la cible de 0.7 % préconisée par les Nations Unies.

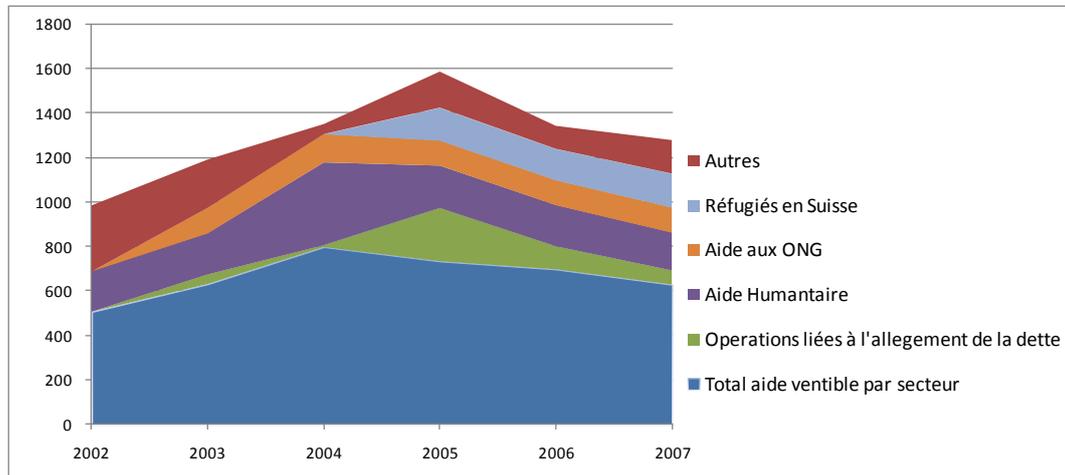
Une augmentation de l'APD basée sur une modification des données notifiées – mais une baisse de l'aide programmable

L'augmentation de l'APD totale depuis 2003 s'explique principalement par une hausse de l'APD bilatérale. Cependant, ces progressions sont dues à des facteurs extérieurs aux programmes et projets de développement mis en œuvre dans les pays en développement (tableau B.2). Les migrations et les allègements de dette ont commencé à représenter des montants d'APD importants en 2005 comme le montre la ventilation de l'évolution de l'APD suisse par secteur au cours des dernières années (graphique 3). Les augmentations observées dans ces deux secteurs sont dues essentiellement à l'adaptation des procédures de notification de la Suisse à celles du CAD. Les chiffres relatifs à l'APD incluent les allègements de dette bilatérale depuis 2003 (lesquels ont enregistré leur maximum en 2005 du fait des opérations d'allègement de dette au profit de l'Irak et du Nigéria), les coûts relatifs aux demandeurs d'asile depuis 2004 (12 % en 2007) et l'utilisation d'équipements militaires pour acheminer l'aide humanitaire depuis 2005 (0.5 % en 2007). Une fois retirés les changements apportés à la notification, il devient évident que l'ensemble de l'aide ventilable par secteur a en fait augmenté entre 2004 et 2007. En effet, l'aide programmable par pays – part d'APD que les pays partenaires

peuvent eux-mêmes utiliser en fonction de leurs besoins – est tombée de 626 millions USD (49 %) à 588 millions (46%) au cours de cette période.¹¹

Graphique 3. Évolution de l'APD bilatérale suisse par secteur, 2002-2007

Millions USD constants de 2007, versements bruts



Source: OCDE, 2009

Les chiffres préliminaires montrent que la majeure partie de l'augmentation nominale de l'APD d'environ 182.4 millions USD entre 2007 et 2008, dont il faut certes se louer, n'était pas prévue : l'augmentation de l'aide humanitaire et de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et des États membres de la CEI sont mineures. En revanche, la moitié de la croissance de l'APD est due à la hausse des coûts de l'aide aux demandeurs d'asile pendant la première année de leur séjour en Suisse. Leur nombre a augmenté de 53 % entre 2007 et 2008, portant cette composante de l'APD à 12 % de l'ensemble, soit plus que dans n'importe quel autre pays membre du CAD.¹² Un autre cinquième de l'augmentation de l'APD suisse est allé aux allègements de dette, en raison d'accords exceptionnels conclus dans le cadre du Club de Paris pour l'Irak. Pour conclure, l'accroissement nominal de l'APD et l'augmentation du rapport APD/RNB ne sont pas pour l'essentiel dus à une augmentation des fonds mis à la disposition des pays en développement décidée par les autorités suisses

En 2008, la Suisse s'est engagée à verser une contribution hors APD d'un milliard CHF à l'Union européenne au profit de dix pays entrés dans l'UE en 2004. Ces fonds sont destinés à atténuer les disparités économiques et sociales dans une Europe élargie. Une enveloppe supplémentaire de 257 millions CHF ira à l'aide à la Roumanie et à la Bulgarie, entrées dans l'Union européenne en 2007. Le fait que la Suisse ait résisté aux

11 Les chiffres relatifs à l'aide programmable par pays, ainsi que les pourcentages, ont été calculés sur la base de USD 2007 constants.

12 Parmi les pays de l'OCDE, la Suisse se place au 4ème rang pour ce qui est de la proportion de demandeurs d'asile par habitant (182 demandeurs d'asile pour 100 000 habitants) après la Suède (475), la Grèce (268) et la Norvège (191). La plupart des 16 600 demandeurs d'asile venaient d'Erythrée, de Somalie, d'Irak, des Balkans ou du Sri Lanka (EJPD, 2009).

pressions politiques qui voulaient que sa contribution au Fonds de cohésion soit compensée par une réduction des fonds destinés à la coopération pour le développement est un point positif. De fait, ces engagements ne seraient pas conformes aux lois fédérales de la Suisse qui sont centrées sur les pays les plus pauvres (CH, 1976), ou les pays où le processus de transition est moins avancé (CH, 2006). En conséquence, 5% du crédit-cadre destiné à l'Europe de l'Est et aux États de la CEI (2007-2012) ne sont pas comptabilisables dans l'APD (tableau 2). L'arrêt progressif de programmes en Roumanie et en Bulgarie témoigne d'une certaine cohérence dans ce domaine.

Tableau 2. Crédits-cadres de la coopération pour le développement et de l'aide humanitaire de la Suisse

	Nature	Organisme	Intitulé	Montant (en millions CHF)	Horizon temporel
1	Coopération technique et financière avec les pays en développement	DDC	11 ^{ème} crédit-cadre	4 500	2009-2012
2	Aide humanitaire internationale	DDC	20 ^{ème} crédit-cadre	1 500	2007-2011
3	Mesures de politique économique et commerciale dans le cadre de la coopération pour le développement	SECO	7 ^{ème} crédit-cadre	800	2009-2012
4	Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI	DDC / SECO	4 ^{ème} crédit-cadre	730 (95% APD)	2007-2010
5	Banques régionales de développement	DDC/ SECO	Crédit-cadre pour la participation de la Suisse au capital des banques multilatérales de développement	800 (dont 45 millions versés)	Approuvé par le Parlement : 1995
6	Institutions de Bretton Woods	SECO	Adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods	4 986 (dont 433 millions versés)	Approuvé par le Parlement : 1991
Autres :					
7	Environnement mondial	DETEC (OFEV)	Crédit-cadre pour les contributions suisses au FEM et au Fonds multilatéral Ozone	109.77 (97% APD)	2007-2010
8	Paix civile et droits de l'homme	DFAE, (DP IV)	Crédit-cadre pour la promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme	240 (90% APD)	2008-2012

Source : Informations communiquées par la DDC et le SECO, avril 2009

La prévisibilité de l'APD est assurée grâce à des cadres pluriannuels

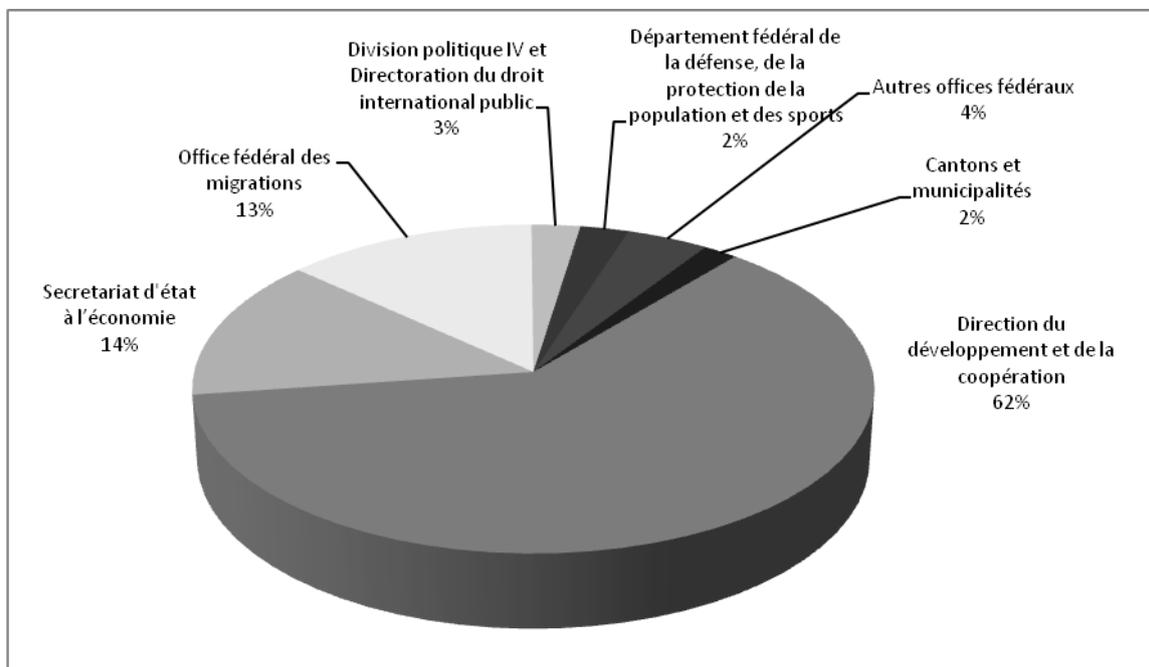
Conformément à l'article 9 de la *Loi fédérale sur la coopération pour le développement et l'aide humanitaire (1976)*, le Parlement suisse approuve les ressources financières destinées aux activités de coopération pour le développement de la Suisse par le biais de crédits-cadres pluriannuels auxquels des montants prédéterminés sont alloués. Les affectations découlant de ces crédits-cadres sont approuvés chaque année dans le budget de la confédération. Ces engagements sur quatre ou cinq ans permettent aux agents sur le terrain de prendre des engagements pluriannuels au niveau des programmes et des projets, assurant aux acteurs du développement une prévisibilité dont les partenaires se félicitent. La dotation la plus importante est destinée à la coopération technique et à l'aide financière aux pays en développement du Sud, qui relèvent de la DDC, et elle se montera à 4.5 milliards CHF sur quatre ans.

Une utilisation stratégique des ressources

L'aide au développement de la Suisse est pour l'essentiel administrée par la DDC (62%) et le SECO (14%) ; cependant l'Office fédéral des migrations, qui gère 13% de l'APD, apparaît comme un contributeur particulièrement important (voir ci-dessus). Le reliquat se répartit entre les autres ministères, 24 cantons et 200 municipalités (graphique 4). Le fait que les trois quarts de l'APD soient administrés par les deux organismes chargés de l'aide signifie que les fonds peuvent être utilisés de façon stratégique afin d'assurer l'exécution des objectifs de développement de la Suisse tels que définis par le Parlement.

Graphique 4. Contributions des différents offices fédéraux à l'APD totale de la Suisse

Versements d'APD, chiffres préliminaires pour 2008



L'allocation de l'aide au développement bilatérale

La part de l'APD bilatérale brute de la Suisse est stable à environ 75% du total de l'APD depuis quelques années (table B.2). Ce chiffre est à peu près conforme à la moyenne du CAD. La majeure partie de l'APD bilatérale est acheminée par l'intermédiaire du secteur public. Cependant, les ONG et la société civile assurent un tiers de l'aide, proportion supérieure à la part moyenne du CAD. Les organisations multilatérales au niveau des pays (aide « multi-bi ») représentent quant à elles une part de 13%. Comme le SECO et la DDC visent à centrer davantage leurs efforts sur les partenariats public-privé, le financement de l'aide par ce biais devrait augmenter mais il est négligeable pour le moment (0.5%) par rapport aux autres voies (chapitre 4).

Assurer une plus grande concentration géographique de l'aide

La réduction du nombre de pays prioritaires est un pas dans la bonne direction

L'examen par les pairs de 2005 effectué par le CAD recommandait à la Suisse de revoir le nombre de ses pays prioritaires qui étaient 28 rien que pour la DDC et le SECO. Cette recommandation a été reprise par la Commission de gestion de l'Assemblée fédérale helvétique en 2007. Les crédits-cadres 2008 prévoient à présent un ciblage géographique renforcé. La DDC réduit peu à peu le nombre de ses pays prioritaires qui va passer de 17 à 12, une nouvelle concentration étant prévue après 2012 (CH, 2008b). Son attention est centrée sur les pays les moins développés et les pays en situation de conflit. Les pays prioritaires du SECO sont également moins nombreux étant passés de 16 à 7 (CH, 2008c) et une attention particulière est accordée aux pays en développement plus avancés. La division politique IV du Département fédéral des affaires étrangères se concentre sur sept pays fragiles en proie à un conflit ou dont la sécurité est menacée, et trois pays avec lesquelles elle a entamé un dialogue sur les droits de l'homme. Cependant, comme le montre le tableau 3, la DDC, le SECO et la Division politique IV ne sont pas encore parvenus à la complémentarité géographique qu'ils recherchent. Leur ciblage géographique est également faible : les pays prioritaires, les programmes spéciaux, l'Europe de l'est, les programmes régionaux constituent plus de 30 « priorités » géographiques.

Cette longue liste de « pays prioritaires » et la l'importance de la présence sur le terrain reflètent les choix du Département fédéral des affaires étrangères. Cette approche est à même d'assurer des points d'ancrage pour les relations politiques et la médiation et de garantir une présence au niveau local en cas d'urgence humanitaire. Pourtant, plus le nombre de pays couverts est grand, plus les coûts administratifs sont importants et moins le programme d'aide de la Suisse est efficace. La Suisse aurait donc intérêt à recentrer davantage encore le champ géographique de son aide. L'engagement dans les pays fragiles doit être examiné en liaison avec les *Principes du CAD pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires*, par lesquels la Suisse s'est engagée à assurer à ces États une aide de longue durée. Pour les autres contextes de développement cependant, la Suisse ferait bien de définir les critères régissant la poursuite de ses activités ou bien leur arrêt et d'étudier les moyens de gérer au mieux la transition ou la sortie.

Tableau 3. Coopération pour le développement : pays prioritaires et programmes spéciaux

DDC		SECO		DFAE-DP IV
Six pays et deux régions d'Europe de l'Est / CEI :		Neuf pays d'Europe de l'Est / CEI :		Quatre pays prioritaires, 3 régions pour la réalisation de programmes de transformation de conflits civils
Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Moldavie, Serbie, Ukraine; Asie centrale, Caucase Sud	D'ici 2007, retrait progressif de : <i>Bulgarie, Roumanie</i>	Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Kirgizstan, Macédoine, Serbie, Kosovo, Tadjikistan, Ukraine	D'ici 2007, retrait progressif de <i>Bulgarie, Roumanie</i>	Colombie, Népal, Sri Lanka, Soudan ; Europe du Sud Est, Moyen Orient, Grands Lacs
10 pays pauvres ou parmi les plus pauvres et deux régions : coopération technique et aide financière		Sept pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire : mesures de politique économique et commerciale		3 pays pour le dialogue sur les droits de l'homme :
A partir de 2012 : Bénin, Mali, Niger, Tchad, Burkina Faso, Mozambique, Tanzanie, Bangladesh, Népal, Bolivie; Région du Mékong, Région d'Amérique centrale	D'ici 2012, retrait progressif : <i>Bhoutan, Équateur, Inde, Pakistan, Pérou</i>	Vietnam, Indonésie, Colombie, Pérou, Égypte, Afrique du Sud, Ghana	D'ici 2012, retrait progressif : <i>Bolivie, Nicaragua, Burkina Faso, Jordanie, Mozambique, Tanzanie, Tunisie</i>	Chine Iran Vietnam
Sept programmes spéciaux				Autres interventions
Afghanistan, Cuba, Macédoine, Mongolie, Territoires palestiniens ; Région des Grands Lacs, Afrique australe				<i>Selon les évolutions et les événements</i>

Source : Informations provenant de la DDC, du SECO et de la division politique IV (août 2009)

Un véritable ciblage sur les pays les moins avancés (PMA), l'Afrique et les États fragiles

L'allocation des ressources financières destinées au développement suit ces principes. *La Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale* (CH, 1996) stipule que les pays en développement pauvres doivent bénéficier en priorité de l'aide au développement de la Suisse. Les statistiques confirment que 41 % de l'APD ventilable par groupe de revenu va aux PMA et 24 % à d'autres pays à faible revenu. Depuis 2005, la part des PMA a légèrement progressé tandis que la part des pays à faible revenu de la tranche intermédiaire a un peu reculé. Les déboursements nets d'APD bilatérale et « multi-bi » aux PMA montrent, cependant, que ce ciblage est moins net lorsque l'on prend en compte d'autres composantes de l'aide publique (telles que la dette ou les dépenses multilatérales au niveau des pays). Avec 29% de ses déboursements nets allant aux PMA, la Suisse se situe légèrement en-deçà de la moyenne du CAD (tableaux B3 and B6).

La Suisse continue également d'honorer ses engagements envers l'Afrique. La part la plus importante (40 %) de l'APD bilatérale ventilable par région va au continent africain (38 % à l'Afrique subsaharienne) et elle ne cesse d'augmenter depuis 2005. L'Asie arrive au second rang (28 %). Les apports de la Suisse à l'Europe ont diminué passant de 20 % en 2006 à 14 % en 2007 mais demeurent importants par rapport à la moyenne du CAD (4 %).

En outre, 14 % de l'APD bilatérale suisse a été consacrée aux États fragiles, notamment au Kosovo, au Sierra Leone et à l'Afghanistan, selon les données pour 2007 de la DDC. L'un des objectifs de la coopération suisse est de soutenir certaines régions en situation précaire, en conflit ou dont la sécurité est menacée (CH, 2008b ; CH, 2007a).

Il faut éviter une trop grande dispersion de l'aide

Parmi les 20 principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale suisse en 2006-2007 (tableau B.4), seuls quelques uns (Nigéria, Cameroun) faisaient partie des pays prioritaires de la Suisse ou bénéficiaient de ses programmes spéciaux (Afghanistan)¹³. La répartition de l'aide suisse suit une « courbe » plutôt plate si on la compare avec la médiane du CAD. Les 20 principaux bénéficiaires ont reçu à eux seuls en 2006/07 un tiers seulement de l'APD brute de la Suisse contre 60 % en moyenne pour les pays du CAD. Cette situation semble refléter le souhait de la Suisse d'être présente dans un grand nombre de pays et d'utiliser la coopération pour le développement comme un moyen au service des intérêts de sa politique étrangère, plutôt que d'être efficace dans un petit nombre de pays. L'objectif de la DDC de dépenser chaque année au moins 20 millions CHF dans chaque pays prioritaire et 10 millions CHF dans les pays faisant l'objet d'un programme spécial (CH, 2008b), et l'intention du SECO de dépenser 50 % de son budget au profit de ses 7 pays prioritaires (CH, 2008c) sont donc des mesures qui vont dans le bon sens. Cela devrait permettre de faire des économies d'échelle et d'apporter une contribution importante aux pays dans lesquels la Suisse intervient.

Équilibrer les approches en faveur des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire

Dans les messages de 2008, les approches adoptées varient en fonction du revenu des pays bénéficiaires. La coopération technique et l'aide financière, acheminées par la DDC, sont réservées aux pays ayant un revenu moyen annuel par habitant inférieur à 825 USD. Le financement des mesures de politique économique et commerciale, assuré par le SECO, est destiné aux pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI : pays dont le revenu moyen annuel par habitant va de 826 à 3 255 USD) qui ont une croissance économique forte et sont près d'être intégrés sur les marchés mondiaux mais se heurtent à d'importants problèmes de développement. La Suisse devrait suivre de près l'impact de ces nouvelles priorités. Elle devrait continuer de s'intéresser à la croissance économique des PMA sans perdre de vue son objectif de réduction de la pauvreté (autrement dit d'amélioration de l'équité) lorsqu'elle s'engage dans les pays à revenu intermédiaire. Elle devrait également conserver un large éventail d'instruments dans ces deux types de pays (voir également le chapitre 5).

13 Les annulations de dette au profit de la Serbie et du Nigéria en 2006 et du Cameroun en 2007 ont modifié la répartition de l'aide par groupe de revenu ou zone géographique.

Une plus grande concentration sur quelques thèmes moins nombreux

En 2006-2007, c'est le secteur des infrastructures et des services sociaux qui a bénéficié des concours les plus importants et en expansion (22 % des versements bruts d'aide bilatérale). Si un autre message est approuvée, la DDC envisage d'accroître encore l'aide à ce secteur, en particulier à l'approvisionnement en eau des populations rurales.¹⁴ A l'intérieur de ce même secteur, la Suisse consacre aussi des sommes importantes et grandissantes à l'aide au gouvernement et à la société civile (12 %) face aux problèmes de conflits, de paix et de sécurité, ainsi qu'à la gouvernance et à la lutte contre la corruption, thèmes qui ont été l'objet d'une grande attention politique au cours des dernières années. Le deuxième secteur en importance est l'aide humanitaire avec 14 % des concours-- soit le double de la moyenne du CAD (tableau B.5, annexe C) ; c'est un secteur dans lequel la Suisse estime bénéficier d'un avantage comparatif.

Le Département fédéral des affaires étrangères estime que la concentration géographique ne saurait à elle seule être source d'efficacité et souligne donc la nécessité de cibler l'aide. Or, l'examen par les pairs de 2005 montrait que l'APD était répartie entre un grand nombre de secteurs et de thèmes, et cela n'a pas changé. Ainsi, la décision de centrer les efforts sur deux ou trois secteurs dans les programmes pays est louable mais d'après les données observées sur le terrain (Nicaragua, Albanie, voir annexes D et E), il conviendrait semble-t-il d'approfondir la réflexion sur les meilleurs moyens d'y parvenir. Pour mieux recentrer son programme d'aide sur un petit nombre de thèmes, la Suisse devrait concrétiser son intention d'intervenir dans les domaines où elle possède un avantage comparatif (chapitre 1).

L'aide accordée aux organisations non gouvernementales et par l'intermédiaire de celles-ci

Un pourcentage important de l'aide bilatérale de la Suisse est accordé sous forme de soutien au budget central des ONG (9 %), ou est acheminé par l'intermédiaire de celles-ci (13 %) pour la mise en œuvre de projets (tableaux B.1 et B.5, annexe B). La DDC continue de coopérer étroitement avec les ONG suisses dont elle apprécie beaucoup l'expérience et le savoir-faire. Elle souligne l'importance du caractère indépendant et privé de celles-ci et dans sa stratégie à leur égard, elle limite ses cofinancements à 50 % des budgets de programmes de certaines ONG suisses. Les montants de l'aide consentie par la Suisse aux ONG et par l'intermédiaire de ces dernières (394 millions USD en 2007, tableau B.1) sont inférieurs aux dons privés aux ONG qui représentaient 504 millions USD (605 millions CHF) la même année.¹⁵ Les appels de la DDC et du SECO à mieux suivre le financement des programmes pourraient se traduire par la nécessité d'évaluer de façon plus rigoureuse la performance des ONG. Cela pourrait légèrement remettre en question la discrétion de la Suisse à l'égard des ONG (chapitre 4, annexe C) mais d'un autre côté, cela favoriserait la transparence.

14 Le SECO envisage de renforcer son actuel engagement dans le secteur financier et les activités de promotion commerciale.

15 Site de la DDC, <http://www.sdc.admin.ch/printPreview.php?navID=93560&langID=1.2007figures>.

L'aide multilatérale

La Suisse a adopté une approche stratégique positive à l'égard des organisations multilatérales. Comme recommandé dans le dernier examen par les pairs, la DDC et le SECO ont élaboré en 2005 une stratégie de développement multilatéral conjointe (DDC 2005a). Ses deux principales caractéristiques sont les suivantes :

- i) La grande importance attachée aux liens entre l'approche multilatérale de la Suisse et ses engagements bilatéraux, sur les plans tant thématique qu'opérationnel. En dehors des fonds destinés à financer les activités de base, la Suisse consent souvent aux organisations multilatérales des financements soumis à des conditions relativement souples destinés à certaines régions ou à certains pays dans lesquels la Suisse intervient au titre de l'aide humanitaire ou de la coopération pour le développement. La DDC a intégré cette approche dans sa structure en se chargeant des relations avec les institutions multilatérales ayant des mandats régionaux et avec certaines institutions multilatérales spécialisées. Cependant, si cette mesure peut être efficace pour maximiser l'impact de son aide bilatérale, nous rappelons à la Suisse que les organisations multilatérales ont davantage besoin de contributions d'ordre général.
- ii) La priorité donnée aux institutions présentant un grand intérêt pour la politique étrangère du pays. Dans ces institutions, la Suisse s'efforce d'être à la fois une partie prenante et un actionnaire solide, en apportant des contributions financières et en siégeant au conseil d'administration. Par exemple, la Banque mondiale est la principale bénéficiaire des apports de la Suisse aux institutions financières internationales et la Suisse siège au conseil d'administration de la Banque mondiale par l'intermédiaire d'un directeur exécutif qui dirige un groupe de vote de 8 pays. Viennent ensuite les organisations ayant une importance stratégique pour la coopération suisse dans certains régions ou pour certains thèmes, et auxquelles la Suisse apporte des concours en fonction des ressources disponibles. C'est est une approche dont il convient également de se féliciter.

Les concours de la Suisse aux organisations multilatérales obéissent à ces stratégies. En 2007, la Suisse a atteint les objectifs qu'elle s'était fixés en 2005 pour l'affectation de l'aide multilatérale, consacrant 67 % de son aide multilatérale brute aux institutions financières internationales (pour l'essentiel la Banque mondiale), 25 % à l'ONU et 8 % aux fonds et réseaux mondiaux. La Suisse apporte des contributions financières à 11 organismes, fonds, programmes, organisations spécialisées, programmes ou initiatives mondiaux des Nations Unies (Fonds mondial pour l'environnement, FEM ; Fonds mondial contre le sida, la tuberculose et le paludisme, Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale). La DDC et le SECO s'occupent de la plupart des organismes d'aide multilatéraux tandis que le Fonds monétaire international relève du Département fédéral des finances. Dans l'ensemble, la part de l'aide multilatérale de la Suisse est restée relativement stable ces dernières années représentant un quart de l'APD totale. Elle représente actuellement 24.6 %, soit un peu moins que la moyenne du CAD (26 %).

Pour les organisations multilatérales, la Suisse est un donneur exemplaire. Une grande partie des fonds destinés aux organisations multilatérales prennent la forme de contributions au budget central et de dons pluriannuels (tableau 4). Cette pratique est jugée judicieuse car elle n'augmente pas les coûts de transactions pour les organisations en termes de tâches administratives ou d'obligations de notification, et elle leur permet de dépenser les fonds conformément à leurs propres stratégies. Lorsqu'elle fournit des fonds

affectés à un usage particulier, comme dans le cas du Programme alimentaire mondial, la Suisse agit après consultation avec l'organisation multilatérale en cause afin de pouvoir diriger les fonds vers les programmes qu'elle souhaite financer (annexe C). Cela semble être un bon compromis entre le maintien de la « visibilité » des apports suisses et la possibilité pour les organisations multilatérales d'utiliser les fonds de manière stratégique. La Suisse joue également un rôle positif en tant que chef de file d'un groupe mixte de pays à la Banque mondiale.

Tableau 4. Contributions de la Suisse aux budgets de certaines organisations multilatérales

(moyennes 2006-2007, millions USD courants)

Organisation multilatérale	contributions d'ordre général	Autres contributions non réservées	Multi-bi (affectés)	Total	% non affecté
1 FAFD*	43.43	1.20	-	44.63	100%
2 IDA*	160.24	4.83	1.96	167.04	99%
3 FIDA	5.80	-	0.18	5.98	97%
4 FNUAP	10.20	-	0.32	10.52	97%
5 FASD	10.81	-	0.61	11.42	95%
6 OMS	3.86	4.08	1.56	9.50	84%
7 UNRWA	9.15	1.67	2.23	13.05	83%
8 UNICEF	14.68	-	3.08	17.76	83%
9 PNUE	3.01	-	1.01	4.03	75%
10 PNUD	42.42	-	15.10	57.52	74%
11 UNHCR	8.97	-	11.18	20.15	45%
12 UNOCHA**	0.89	0.40	8.50	9.80	13%
13 PAN	1.63	-	29.42	31.05	5%

* Inclut les contributions à l'initiative multilatérale pour l'allègement de la dette au titre des contributions *autres non préaffectées*

** En l'absence d'un code de canal distinct, les fonds destinés Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) sont pour le moment notifiés au titre de l'UNOCHA en tant que fonds multi-bi (préaffectés), même s'ils ne sont pas effectivement préaffectés par le bénéficiaire

Source : OCDE 2009

La Suisse a à cœur d'améliorer la performance des organisations multilatérales et de leur faire adopter des approches axées sur les résultats. En tant que contributeur au Réseau pour l'évaluation des performances des organisations multilatérales (MOPAN), elle est favorable aux moyens permettant d'améliorer et de mesurer l'efficacité des organisations multilatérales sans créer de cadres nouveaux. Cela est louable. En outre, l'administration suisse devrait s'efforcer de communiquer au Parlement et au grand public non seulement ses propres résultats positifs mais aussi ceux obtenus par les organisations multilatérales. Cela aiderait à obtenir des soutiens pour les programmes qui donnent une visibilité directe à la Suisse et pour ceux auxquels elle contribue mais qui lui confèrent une visibilité moindre.

Considérations à prendre à compte pour l'avenir

- La Suisse est encouragée à adopter l'objectif de 0.5 % pour son rapport APD/RNB d'ici 2015, et à engager l'APD sur un sentier de croissance en accroissant l'aide programmable. Une fois cet objectif atteint, la Suisse devrait envisager de se donner l'objectif des Nations Unies de 0.7% comme nouvelle cible.
- La Suisse devrait concentrer davantage ses priorités géographiques et thématiques afin d'avoir un impact plus grand. Ce recentrage devrait être fait de manière stratégique après avoir défini l'orientation générale que la Suisse veut suivre. La Suisse devrait prendre en compte la Division internationale du travail (dans un pays donné) préconisée dans la Déclaration d'Accra, et donc l'importance de la spécialisation sur un créneau donné.
- Il conviendrait que la Suisse évalue l'impact de la Division des activités de la DDC et du SECO – et des différentes approches adoptées – entre les PMA et les PRI. La Suisse devrait veiller à ce que son objectif de réduction de la pauvreté soit pris en compte systématiquement dans l'ensemble du système de coopération pour le développement et s'assurer que la nouvelle Division du travail n'y fasse pas obstacle.

Chapitre 4

Organisation et gestion

Organisation

Mettre en place un programme d'aide efficace en dépit d'une structure institutionnelle duale

Deux entités se partagent la responsabilité de la mise en œuvre du programme d'aide de la Suisse : la DDC, qui relève du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et le SECO, qui dépend du Département fédéral de l'économie (DFE). A elles deux, elles gèrent 81 % de l'aide publique helvétique et quelque 95 % de l'aide bilatérale programmable (CH, 2008b). La plus importante est toutefois la DDC, de par le volume de l'aide qu'elle traite (65 % du total) et de par ses attributions, dans lesquelles entre la coordination de l'ensemble du programme d'aide. Abstraction faite de cette bipolarité institutionnelle, le système juridique suisse, avec ses crédits-cadres, conduit lui aussi à une fragmentation du budget de l'aide, à la fois entre la DDC et le SECO et au sein de la DDC. Le bien fondé de ce double chapeutage sur les plans politique et administratif a fait l'objet d'une étude approfondie ainsi qu'il avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2005, et aussi dans le prolongement d'un rapport de la Commission de gestion du parlement paru en décembre 2006, dans lequel celle-ci réclamait un renforcement de la cohérence stratégique. Cette étude s'est déroulée entre 2006 et 2008, dans le cadre d'une réforme globale de l'administration fédérale, visant à en améliorer l'efficacité. Ont en particulier été examinés les moyens d'éliminer les doubles emplois entre la DDC et le SECO. Au printemps 2008, le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion que les avantages de cette approche duale compensaient largement les risques encourus ; il a donc été décidé de maintenir le dispositif tout en prenant des mesures pour faire la chasse aux doubles emplois et instaurer des synergies entre les deux ministères.

La Suisse fait de son mieux pour mettre en place un programme d'aide efficace et cohérent, associant de manière efficiente les différentes composantes du système. Elle s'applique à assurer la complémentarité et la cohérence entre les programmes d'aide de la DDC et du SECO. Le *Message Sud 2008* délimite clairement les attributions respectives des deux institutions, notamment à travers une répartition géographique des tâches. Il prône aussi un renforcement de la coordination et de l'échange d'informations dans le cadre des mécanismes existants, à commencer par les groupes de travail interministériels. Un dialogue régulier s'opère sur les sujets d'intérêt commun, par exemple les relations avec les instances multilatérales. Reste qu'en 2008 la réorganisation des services centraux de la DDC a quelque peu porté atteinte au dialogue sur les activités et autour des divers thèmes. Dans les années qui viennent, les nouveaux réseaux thématiques qui se mettent en place à la DDC pourraient se révéler utiles pour partager des données d'expérience et

insuffler de la cohésion au sein du système d'aide. Dans les pays partenaires, la DDC et le SECO travaillent main dans la main au sein d'entités intégrées, les bureaux de coopération, sur la base d'une stratégie commune, comme il avait été recommandé lors de l'examen par les pairs de 2005. Cela favorise les synergies, comme on a pu le constater dans les deux pays où des visites ont été effectuées à l'occasion du présent examen (annexes D et E). Cela dit, davantage pourrait être fait pour rationaliser encore les procédures de programmation, de financement, d'évaluation et de reddition de comptes. Une motion de 2008 du parlement prône d'ailleurs l'amélioration de la cohérence du système de notification.

Au-delà de la DDC et du SECO, un renforcement de la cohésion s'impose au sein du DFAE. Il conviendrait en particulier de multiplier les travaux conjoints avec la Division politique IV (DP IV) Sécurité humaine. Cette division compte 80 agents, dont 10 sur le terrain. Sa mission est définie dans le *Message concernant la promotion de la paix civile et le renforcement des droits de l'homme* (CH, 2007a). Ce dernier fournit plusieurs points d'ancrage pour la coordination avec la DDC sur le terrain, que ce soit sur les questions de sécurité, en matière d'engagement dans les États fragile ou dans le domaine humanitaire. De judicieuses pressions de la hiérarchie en faveur d'un renforcement de la coordination ont conduit à une intensification du dialogue au sein du DFAE. Un Comité de direction, présidé par la ministre et comprenant deux membres de la Direction de la DDC, se réunit deux fois par semaine. Ce resserrement des liens entre la DDC et le reste du DFAE favorise la prise en compte des considérations de développement dans la formulation de la politique étrangère, ainsi que la collaboration avec la DP IV pour la définition et la mise en œuvre des stratégies. S'agissant des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration, le Comité interdépartemental IKEZ, dont la présidence est assurée par la DDC, semble constituer un dispositif efficace pour ce qui est de la détermination de la ligne d'action, mais il conviendrait de consolider les mécanismes de coordination au niveau opérationnel dans les États fragiles (chapitre 5).

Structure de la DDC et du SECO

DDC : une réforme en profondeur est en cours

Depuis 2008, la DDC traverse une phase de grandes réformes organisationnelles. Le but en est de repositionner l'organisation dans le nouveau contexte résultant de la mondialisation et d'apporter la preuve de son efficacité grâce à une reddition de comptes plus rigoureuse. La réforme se veut aussi répondre à l'appel de la Commission de gestion à une amélioration de la cohérence stratégique et à un renforcement de la concentration géographique et thématique (chapitre 5). Elle est dictée par quatre objectifs, à savoir : i) accroître l'efficacité de la DDC, ii) repenser la structure institutionnelle et les méthodes de travail, iii) intensifier la collaboration avec les autres entités du DFAE et de l'administration fédérale dans son ensemble, et iv) étoffer la présence sur le terrain. Le processus de réforme a débuté en juin 2008 dans les services centraux, où il est piloté par une équipe restreinte composée du Directeur général de la DDC et de trois directeurs. Les principales décisions ont été prises et appliquées sur une période de cinq mois. Elles ont impliqué la réaffectation de 340 cadres moyens et la réorganisation de 700 projets. Cette réforme interne a été de pair avec une restructuration du DFAE ; dans un second temps est prévue une décentralisation.

Avec la réforme, les activités de la DDC se sont trouvées réparties entre quatre axes opérationnels (graphique 5). Les trois premiers existaient déjà avant la réorganisation et

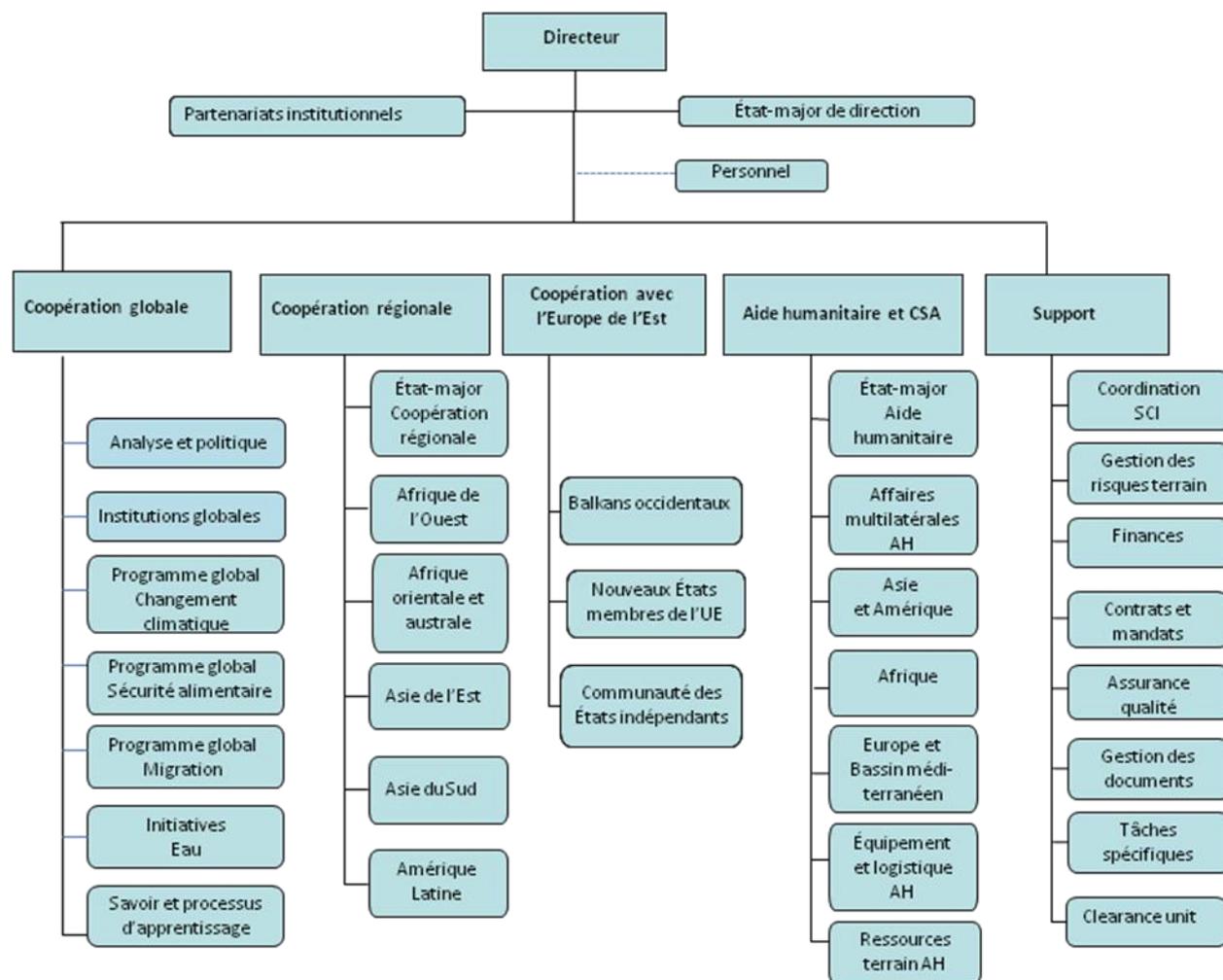
sont le reflet des trois crédits-cadres qui alimentent le budget fragmenté de la DDC. Ce sont : i) la coopération bilatérale pour le développement, qui intègre à la fois des programmes prioritaires et des programmes spéciaux et relève de la Direction Coopération régionale ; elle est ventilée sur la base de critères géographiques afin de faciliter la liaison avec les bureaux locaux dans les pays partenaires ; cet axe recouvre également les relations de la DDC avec les banques régionales de développement et les institutions multilatérales à vocation thématique, ii) l'aide humanitaire et iii) la coopération avec l'Europe de l'Est.

Le nouveau Domaine de direction Coopération globale apporte quant à lui une contribution pour la gestion de divers problèmes d'envergure mondiale face auxquels la Suisse est en mesure d'apporter une valeur ajoutée sur le plan stratégique (changement climatique, migrations, sécurité alimentaire et eau). Elle comprend aussi plusieurs entités travaillant sur divers sujets, notamment i) une section Analyse et politique, dont la mission est de veiller à ce que la stratégie de la DDC recueille le soutien du public et des sphères politiques suisses et concoure à la cohérence de l'efforts international, ii) une division Institutions globales, qui s'emploie à améliorer l'architecture de l'aide multilatérale et l'efficacité des instances mondiales, et iii) une division Savoir et processus d'apprentissage, qui fournira un soutien aux réseaux thématiques en cours de mise en place.

A en outre été créée une division Partenariats institutionnels, dans laquelle a été intégrée l'ancienne section ONG, qui rend compte directement au Directeur général. Le Domaine Support, enfin, s'occupe de soutien administratif et financier et comprend une toute nouvelle section Assurance qualité (graphique 5). Avec la réorganisation, le domaine ressources thématiques a disparu, et les spécialistes des différents thèmes ont été répartis entre les services s'occupant des différentes régions afin de renforcer la liaison. Les fonctions de soutien essentiel, dont la communication, l'audit et l'évaluation, la traduction, et une partie de la gestion des ressources humaines ont été fusionnées avec les services correspondants du DFAE et le Secrétariat général.

La rapidité avec laquelle a été opérée la réorganisation des services centraux de la DDC atteste de la ferme détermination de la hiérarchie à mettre en place un système d'aide plus efficace. La réforme en est encore à ses débuts et il reste difficile de dire quelles seront ses conséquences. Comme on pouvait s'y attendre, le processus a temporairement semé quelque confusion à propos des rôles et responsabilités des uns et des autres, et il sera essentiel de fournir rapidement, aux partenaires suisses et internationaux, des éclaircissements sur les interlocuteurs auxquels ils doivent s'adresser dans la DDC nouvelle mouture. La création d'un domaine de direction Coopération globale devrait favoriser les synergies avec les programmes bilatéraux par pays, et cette entité prévoit de mettre au point des approches complémentaires pour la collaboration avec les organisations multilatérales. Il est impératif qu'elle se garde de liens trop lâches avec les services opérationnels – c'était un des problèmes de l'ex domaine Ressources thématiques — et évite de multiplier les engagements dans des pays non prioritaires ce qui diluerait le ciblage géographique de l'action de la DDC. Comme on le verra plus loin, d'autres défis subsistent également, notamment faciliter l'adaptation du personnel à la nouvelle structure, préserver un niveau adéquat de compétences et de ressources thématiques, et systématiser des méthodes de gestion axée sur les résultats. La DDC se penchera sur ces problèmes lorsqu'elle étudiera les retombées de la réorganisation. D'ici là, elle devrait élaborer une note fournissant des indications sur ses stratégies et outils pour le moyen terme, dans la veine de la *Stratégie 2010* qu'elle avait fait paraître en 2002.

Graphique 5. Organigramme de la DDC



Source : Mémoire

Le SECO : une organisation épurée structurée autour d'axes thématiques

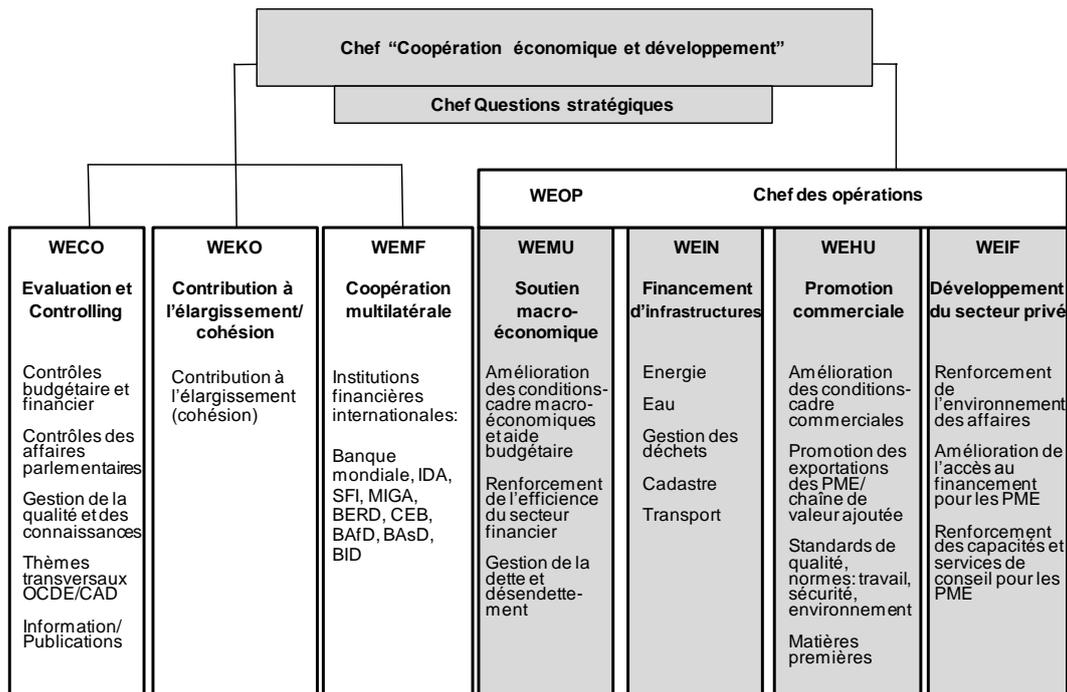
Au sein du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), c'est le Centre de prestations Coopération et développement économiques qui s'occupe de la gestion du programme d'aide. Ce dernier emploie actuellement 72 personnes dans les services centraux (66 équivalents plein temps), auxquels s'ajoutent six agents en poste dans des bureaux extérieurs de la DDC ou des ambassades plus huit représentants et un agent détaché auprès d'organisations multilatérales. Son organigramme (graphique 6) reflète bien son mandat :

- Quatre divisions opérationnelles sont dédiées à ses quatre secteurs d'activité, à savoir : i) le soutien macro-économique, qui inclut le soutien budgétaire général, la gestion des finances publiques et l'allègement de la dette, ii) le financement

d'infrastructures, iii) la promotion des échanges et iv) le développement du secteur privé.

- Trois divisions horizontales traitent, respectivement, des questions relatives à : i) la coopération multilatérale avec les institutions financières internationales, ii) la contribution à l'élargissement, et iii) l'évaluation et le contrôle.
- Le Chef des opérations occupe également la fonction d'adjoint au Chef du Centre de prestations, dont dépend directement le Chef pour les questions stratégiques.

Graphique 6 Organigramme du Centre de prestations Coopération et développement économiques du SECO



Source : SECO

Poursuite de la décentralisation

La Suisse possède 48 bureaux sur le terrain (appelés bureaux de coopération ou de programme), dont 24 rendent compte au Domaine de direction Coopération régionale de la DDC, 12 au domaine Coopération avec l'Europe de l'Est et 12 au Domaine Aide humanitaire. Les bureaux dans les pays d'Europe de l'Est et dans certains pays prioritaires du Sud sont cofinancés par le SECO. La DDC a commencé à décentraliser son programme en 1994 et un nouvel élan a été donné au processus en 2000 afin de favoriser une démarche plus pragmatique, davantage axée sur les besoins du terrain. Si les bureaux locaux jouissent d'un très grande marge de manœuvre pour la mise en œuvre du programme d'aide, l'autorité financière qui leur est déléguée demeure jusqu'à présent assez limitée – les responsables-pays ne sont pas autorisés à signer des contrats d'une valeur supérieure à 50 000 CHF. Lors de l'examen par les pairs de 2005, il avait pourtant été recommandé à la Suisse de veiller à ce que tous ses bureaux de coopération

bénéficient de pouvoirs suffisants, au niveau financier et des ressources humaines, pour gérer efficacement le programme suisse.

La DDC lance maintenant la deuxième phase de sa réorganisation, qui vise à rehausser l'efficacité et l'efficience de son action au niveau des pays partenaires. La préparation du processus a été confiée à un groupe de travail créé en octobre 2008, qui a remis ses recommandations à la Direction en mars 2009. L'objectif en est de rapprocher du terrain le centre des décisions et de mettre en place des méthodes de gestion davantage axées sur les résultats. Si les recommandations doivent encore être approuvées par la Direction, il n'en est pas moins prévu de mettre en place les nouveaux systèmes et procédures début 2010 et d'étoffer les capacités des bureaux de coopération au fil de 2010 et 2011. Lorsqu'elle mettra la dernière main à son projet, la Direction de la DDC devrait tenir compte des trois impératifs suivants : i) assouplir la gestion financière en rapprochant la prise de décision des réalités du terrain et en permettant un acheminement efficace de l'aide par les bureaux locaux, ii) garantir un niveau adéquat de ciblage sur les résultats, d'assurance qualité et de suivi des résultats, et iii) trouver un meilleur équilibre entre l'approche pragmatique, axée sur les besoins du terrain, privilégiée par la Suisse et la nécessité de fournir des orientations normalisées aux bureaux locaux et à l'ensemble des composantes du système ainsi que de rester à la pointe sur le terrain. Ce dernier point est particulièrement important, la visite effectuée au Nicaragua dans le cadre du présent examen ayant mis en évidence que si la délégation de larges pouvoirs aux bureaux locaux a ses avantages même en l'absence de normes émanant des services centraux, cette dernière a aussi des inconvénients. Le bureau local s'est par exemple trouvé conduit à élaborer lui-même un guide de la gestion du cycle des projets alors que la mise au point et la diffusion d'un tel guide par les services centraux auraient sans doute été plus efficaces (annexe E). Il ne manque pas d'exemples pour témoigner de l'importance de solides orientations dans un système décentralisé. C'est ainsi qu'il ressort de l'évaluation de la performance de la DDC en matière d'intégration des questions d'égalité des sexes (DDC, 2009a) qu'à l'échelle de l'organisation les dispositifs destinés à garantir la prise en compte de la problématique homme-femme demeurent médiocres, ce qui n'empêche pas qu'un certain nombre de bureaux locaux et de services entreprennent eux-mêmes de mettre en place leurs propres systèmes d'apprentissage et de contrôle. Enfin, les observations faites au Nicaragua laissent aussi penser qu'un ferme appui politique, de la part des services centraux et de l'ambassade, est indispensable lorsque sont abordées des questions délicates dans le dialogue avec le gouvernement partenaire (annexe E).

Toute la difficulté sera de trouver un équilibre entre la nécessité de déléguer davantage de pouvoirs aux instances de terrain et celle de fournir des orientations et un appui suffisants aux bureaux de coopération et se tenir au courant des évolutions sur le terrain. A cet effet, il conviendrait de repenser le Manuel d'organisation opérationnelle, afin d'en faire un instrument intégré couvrant toutes les procédures opérationnelles de la DDC (stratégie de coopération, rapport annuel, propositions de crédit, gestion financière), de même que le Système de contrôle interne, et de mettre en place des formations autour de ces dispositifs.

Le SECO, pour sa part, n'a encore opéré aucune décentralisation mais n'en a pas moins entrepris de s'interroger sur les modalités d'une telle évolution. Pour le moment, toutes les décisions finales concernant la programmation et l'approbation des projets sont prises par les services centraux. Il en résulte des disparités dans le mode de gestion des programmes au niveau des bureaux locaux, ce qui alourdit le fardeau administratif comme on a pu le constater au Nicaragua (annexe E). Le SECO devrait étudier des moyens de déléguer davantage de pouvoirs aux instances de terrain, y compris lorsqu'il

s'engage dans de nouveaux pays. Il prend des dispositions dans ce sens comme en atteste l'exercice de réflexion sur la décentralisation prévu dans le courant de 2009. Un document qui pourra utilement servir de référence pour ce dernier est l'étude commanditée en 2007 sur les relations du SECO avec les bureaux de coopération dans les pays, laquelle montre qu'une délégation accrue de responsabilités serait possible et devrait donc fournir une bonne base pour l'examen des moyens qui s'offrent de décentraliser le programme. Cela est d'autant plus important que le SECO va commencer à gérer lui-même des bureaux locaux du fait de la répartition prévue des bureaux de coopération entre la DDC et le SECO (quatre agents seront détachés vers les nouveaux pays prioritaires du SECO), ce qui accroîtra le risque de voir diverger les pratiques sur le terrain dans les années à venir.

Une gestion stratégique, axée sur les résultats

Face à l'intensification des pressions sur les dépenses et des appels à une meilleure rentabilisation des deniers publics, l'évaluation des performances et la présentation de rapports sur ces dernières sont plus essentielles que jamais. La DDC et le SECO prêtent une attention accrue à la gestion axée sur les résultats du développement et se heurtent à des difficultés pour adapter en conséquence leurs instruments et procédures.

Renforcer le caractère stratégique de l'approche adoptée en matière de budgétisation et de programmation

Les crédits-cadres déterminent une enveloppe globale, s'étalant sur plusieurs années, pour le programme d'aide. Les messages qui les justifient précisent les priorités géographiques et thématiques de l'aide ainsi que les parts respectives de la coopération bilatérale et multilatérale. Le *Message Sud 2008*, en particulier, spécifie les dotations destinées à chacun des six domaines prioritaires de la coopération helvétique pour le développement et plafonne à 20 millions CHF par an les dépenses relatives à chaque pays prioritaire (CH, 2008b). A l'intérieur de ces limites, la DDC, le SECO ou toute autre institution compétente peut souscrire trois ou quatre engagements financiers par an au titre de programmes ou projets. Les versements prélevés sur les crédits-cadres sont soumis chaque automne à l'approbation du parlement dans le cadre du budget de la Confédération, qui est voté en décembre. Ces sommes se fondent sur les propositions établies par les services centraux de la DDC et du SECO sur la base des crédits-cadres et des plans annuels présentés par les bureaux locaux.

Sur le terrain, les stratégies-pays (ou programmes à moyen terme dans le cas des programmes spéciaux) encadrent le soutien apporté par la Suisse sur le moyen terme (quatre à six ans). Elles définissent les priorités géographiques et thématiques de l'aide et la part approximative des différentes modalités. Ce sont les bureaux locaux qui pilotent l'établissement des stratégies-pays, auquel sont associés diverses parties prenantes (gouvernements des pays intéressés, autres donateurs, OSC). Il revient ensuite aux services centraux d'approuver ces stratégies et de déterminer le volume de l'aide à affecter à chaque pays. La mise en œuvre des stratégies s'opère ensuite à travers des plans annuels, qui sont élaborés par les bureaux locaux et soumis à l'approbation des services centraux. Les budgets annuels sont aussi déterminés par les instances de terrain, sur la base de la stratégie et du plan de financement à moyen terme, et soumis à l'approbation des services centraux. Ils intègrent les engagements pluriannuels souscrits au titre de programmes/projets.

Les messages 2008 relatifs aux activités de la DDC et du SECO offrent l'occasion de donner un caractère plus stratégique, davantage axé sur les résultats, à la détermination des dotations budgétaires et à la gestion du programme. Le rapport de gestion de la DDC comme l'évaluation de la stratégie du SECO exposent les moyens mis en œuvre et les accomplissements réalisés en vertu de leurs mandats respectifs, sur le plan stratégique aussi bien qu'un niveau des pays et des programmes. Il serait néanmoins possible d'aller plus loin encore pour promouvoir une démarche axée sur les résultats en intégrant les aspects opérationnels et financiers aux différents niveaux. Lorsqu'ils reverront leurs instruments de contrôle stratégique, la DDC et le SECO devront s'appliquer à faire en sorte que les trois objectifs stratégiques et les six domaines prioritaires définis par la Suisse transparaissent dans les programmes de travail et plans d'activité des différentes entités des services centraux et des bureaux locaux, à travers des objectifs, indicateurs et cibles appropriés. Cela fournirait un outil efficace pour guider le programme d'aide, en raccordant les objectifs globaux aux plans annuels des services centraux et des instances de terrain.

Normaliser les procédures internes de suivi et de notification

Le suivi de la stratégie incombe au bureau local, qui n'est assujéti pour ce faire à aucune directive des services centraux. S'il existe bien divers instruments de collecte d'information et de notification des résultats, ils ne sont pas utilisés partout de la même manière.¹⁶ Les systèmes de suivi mis au point à l'échelon local servent parfois d'outils de gestion sur le terrain. Au Nicaragua, par exemple, le plan d'action pour l'élaboration de la stratégie de coopération pour la période 2007-2012 prévoyait l'établissement d'un système de suivi de la stratégie. En Albanie, par contre, la stratégie pour la période 2006-2009 n'était assortie d'aucun cadre de suivi renvoyant aux résultats attendus et aux objectifs poursuivis. Un tel cadre n'a été mis au point par le bureau local qu'en 2008, et il repose sur une démarche différente, moins axée sur les résultats, que celui établi au Nicaragua (annexes D et E). Un cadre de suivi et d'évaluation d'envergure régionale est aussi en cours d'élaboration pour les Balkans occidentaux.

Afin de pouvoir agréger les informations recueillies sur les évolutions observées sur le terrain, la Suisse devrait instaurer un système normalisé de suivi, d'évaluation et de notification des résultats au regard de cibles et objectifs spécifiques. L'équipe chargée de l'examen encourage donc la DDC à élaborer des lignes directrices pour le suivi des stratégies de coopération et programmes à moyen terme, fixant des normes minimales applicables à tous les programmes, y compris pour les rapports annuels sur les résultats obtenus. La section et le réseau Assurance qualité devraient être largement associés à la mise au point de ces lignes directrices. Une étroite collaboration devrait être établie avec le SECO afin de rechercher des moyens d'harmoniser les procédures de programmation, de financement et de reporting entre les services de la DDC s'occupant respectivement des questions de développement et de l'aide humanitaire et le SECO. Cela faciliterait la gestion du programme au niveau des bureaux locaux et, pour les services centraux, il serait ainsi plus aisé de fusionner les informations en provenance du terrain et de démontrer les résultats du programme d'aide.

16 Les bureaux locaux peuvent élaborer leur propre guide de gestion du cycle des projets, comme l'a fait celui du Nicaragua, sous réserve qu'ils respectent les règles édictées en la matière par la DDC, notamment concernant le suivi et l'évaluation. C'est ainsi que les projets mis en œuvre par des ONG pour le compte de la DDC doivent obligatoirement faire l'objet d'évaluations à mi parcours et à la fin de chaque phase.

Évaluer la performance du programme d'aide

Lors de l'examen par les pairs de 2005, il avait été recommandé à la Suisse « d'affermir la culture de l'évaluation et de porter une plus grande attention à l'impact des interventions suisses sur la pauvreté », ce qui impliquait « de redoubler d'effort pour raccorder au système de suivi et d'évaluation les améliorations de la qualité des informations et des données servant à mesurer les résultats. » La Suisse s'oriente progressivement vers une approche stratégique et axée sur les résultats de l'évaluation, même si davantage doit être fait pour renforcer l'utilisation des évaluations en tant qu'outils d'une gestion anticipative (voir plus loin). Une collaboration s'instaure entre la DDC et le SECO, comme en atteste le premier rapport thématique sur l'efficacité de l'aide couvrant les activités des deux institutions (DDC/SECO, 2008a). Il n'en convient pas moins de redoubler d'efforts pour susciter une approche commune de l'évaluation.

En 2006, la DDC a décidé de consacrer 0.6 % et 0.8 % respectivement de son budget aux évaluations et examens afin de mieux apporter la preuve des résultats obtenus et de rehausser la transparence. Elle a aussi décidé de réserver une enveloppe pour les évaluations conjointes avec les partenaires de manière à pouvoir multiplier les exercices de ce type. En décembre 2008, elle a actualisé sa politique en matière d'évaluation en vue de souligner l'importance qu'elle accorde aux évaluations et de définir des normes minimales « d'assurance qualité » pour l'évaluation dans le contexte de la gestion axée sur les résultats (DDC, 2008a). A par la même occasion été précisée la chaîne de responsabilité dans le domaine de l'évaluation. La nouvelle politique fait expressément référence aux normes du CAD/OCDE pour l'évaluation ainsi qu'aux normes internationales concernant l'aide humanitaire. La DDC conduit une centaine d'évaluations chaque année (10 % de son portefeuille) et tous les grands projets font l'objet d'au moins une évaluation au cours de leur durée de vie (CEVAL, 2008). La DDC organise par ailleurs chaque année deux à quatre évaluations stratégiques externes indépendantes. Elle soumet aussi tous les ans une dizaine de programmes-pays à un audit interne couvrant des aspects tels que la tenue des comptes, l'efficience et le respect des réglementations. Des audits externes viennent compléter le tableau. Le groupe d'apprentissage en place à la section Contrôle de gestion formule des observations sur les cahiers des charges et les rapports finals et rédige une note de position après chaque évaluation. Les rapports d'évaluation sont examinés au sein du Comité de direction, où est arrêtée une réponse de la Direction qui conclut le cycle. Les rapports et les réponses de la Direction sont rendu publics sur le web et transmis au Centre de documentation en ligne DReC administré par le Réseau CAD sur l'évaluation du développement. Les résultats sont également abordés dans le premier rapport conjoint DDC/SECO sur l'efficacité de l'aide. Cela dit, la DDC pourrait aller plus loin et mettre en place un système de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Cela favoriserait une gestion davantage fondée sur l'observation des faits. La DDC pourrait aussi donner un caractère plus stratégique à son plan biennuel d'évaluation, notamment en y inscrivant des évaluations approfondies sur des aspects thématiques et des analyses d'impact. Cela serait particulièrement utile en ces temps où la DDC et le SECO s'impliquent de plus en plus dans les évaluations d'impact, y compris au niveau international.¹⁷ Au lieu de réclamer

17 A titre d'exemples, on peut citer, pour la DDC, l'évaluation de sa performance en matière d'intégration de la problématique homme-femme (DDC, 2009a) et, pour le SECO, celle de l'impact sur le développement d'investissements dans les petites et moyennes entreprises (SEAF, 2007). La Suisse a par ailleurs piloté l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation du Bureau des services de contrôle interne des Nations Unies, visant à renforcer la fonction d'évaluation au sein du Secrétariat général de l'ONU.

automatiquement une évaluation, la DDC pourrait d'abord se demander si un tel exercice est vraiment nécessaire. Enfin, avec l'instauration d'une fonction d'évaluation au sein du Secrétariat général du DFAE, il sera essentiel de veiller à la complémentarité et d'éviter les doubles emplois. Il sera aussi primordial de faire des évaluations un outil de gestion anticipative des programmes et politiques pour permettre à la DDC d'utiliser les évaluations pour améliorer l'établissement des priorités et la programmation à l'avenir, et pas seulement un instrument de contrôle.

Dernièrement, le SECO, de son côté, a opéré une refonte de sa fonction d'évaluation. S'appuyant sur un examen externe de la qualité de l'évaluation, il a mis au point et adopté une nouvelle politique d'évaluation en 2008, complétée par des lignes directrices pour l'évaluation. Celles-ci s'inscrivent incontestablement dans le droit fil des orientations édictées par le CAD et visent principalement à promouvoir l'apprentissage et la reddition de comptes. Elles prévoient une réponse de la direction à toutes les évaluations externes et indépendantes. Les réponses de la direction aux évaluations externes sont signées par le chef de section et les réponses de la direction aux évaluations indépendantes par le chef de division. La transparence est aussi de rigueur grâce à une large diffusion des évaluations à travers tout un éventail de supports (site web du SECO, bases de données, ateliers, rapport annuel sur les évaluations). L'indépendance de la fonction d'évaluation a été renforcée avec la création début 2009 d'une commission consultative sur l'évaluation, composée de cinq personnalités issues des sphères de l'évaluation, du monde universitaire, du parlement, de la société civile et du secteur privé. En moyenne, deux évaluations indépendantes sont conduites chaque année, en plus des évaluations externes (une vingtaine par an) et des examens internes (25 par an en moyenne) dans le cadre de la gestion du cycle des projets. Ces évaluations indépendantes sont rendues publiques à travers DeRec.

Gestion des connaissances

La réforme de la DDC vise à rapprocher les domaines thématiques du centre des opérations et à mettre l'accent sur l'apprentissage. Les anciennes divisions à vocation thématique ont été remplacées par des correspondants (autrement dit des agents placés dans les services opérationnels). Si ces personnes sont localisées là où cela paraissait le plus approprié, leur mandat s'étend à l'ensemble de l'organisation de sorte que leurs contacts ne doivent pas se limiter aux entités dont elles dépendent.¹⁸ La réforme s'est aussi traduite par la mise en place, à titre expérimental, de 19 réseaux au sein de la DDC, dont onze à caractère thématique (climat, énergie et forêts ; conflits et droits de l'homme ; décentralisation ; réduction des risques de catastrophe ; gouvernance économique ; éducation ; emploi et revenus ; santé ; migrations ; développement rural ; eau) et sept à caractère normatif (assurance qualité ; sécurité ; gestion financière ; gestions axées sur les résultats du développement ; savoir et processus d'apprentissage ; institutions financières internationales ; Nations unies), et un à caractère à la fois thématique et normatif (égalité des sexes).

Les correspondants et les réseaux thématiques peuvent apporter une contribution utile pour favoriser une approche cohérente au niveau de chaque thème et un partage des connaissances au sein du système d'aide. Il sera intéressant de voir comment le dispositif

18 Le correspondant pour le climat, l'énergie et les forêts, par exemple, est localisé à la section Changement climatique du domaine Coopération globale, et celui pour les conflits et les droits de l'homme à la division Asie du Sud du domaine de direction Coopération régionale.

fonctionne à la DDC et les relations qui seront établies avec le SECO et d'autres parties prenantes, y compris sur le terrain. Le défi pour la DDC est de conserver des compétences thématiques et sectorielles suffisantes pour permettre la mise en place de réseaux efficaces. Les correspondants répartis à travers l'organisation risquent de se sentir quelque peu isolés. Ils disposent de fonds limités et les ressources thématiques sont en voie de diminution.¹⁹ La DDC devrait mettre en place des dispositifs d'incitation appropriés pour préserver les connaissances spécialisées et assurer une participation efficace aux réseaux. Dans cette optique, elle pourrait, par exemple, intégrer la contribution aux réseaux thématiques dans le cadre d'évaluation des performances individuelles des agents. Faire appel aux compétences et ressources des différentes composantes de l'administration helvétique et d'autres acteurs encore sera primordial dans des domaines clés comme l'engagement dans les situations de fragilité, où la Suisse s'est acquise une grande réputation au fil du temps. Au-delà de la communication intrarégionale entre entités de la DDC observée en Albanie et au Nicaragua, il pourrait être avantageux d'encourager des consultations pluripartites à l'échelle mondiale.

Compétences et ressources humaines

Le système helvétique de coopération pour le développement emploie plus 1 800 personnes, dont la plupart sont recrutées localement, dans les pays partenaires. L'effectif total des agents suisses, DDC et SECO confondus, a légèrement diminué depuis 2005. A la DDC, il est revenu de 643 à 594 alors qu'au SECO il a augmenté, de 60 à 72.²⁰ La Suisse envoie relativement peu de ses ressortissants sur le terrain (ceux-ci représentent 22 % des effectifs), où elle fait largement appel à du personnel recruté localement (OCDE, 2009b). Au bureau local du Nicaragua, sur un effectif de 32 personnes, 28 sont des ressortissants locaux. Les agents locaux peuvent exercer des responsabilités importantes. Sur le nombre total d'agents locaux employés par la DDC, cinq occupent des postes d'encadrement, 174 sont responsables de programmes et 85 remplissent des tâches d'administration, dont plusieurs en tant que chefs des services financiers. A titre de comparaison, sur les 122 ressortissants suisses en poste dans des pays partenaires, 94 occupent une fonction de direction et 19 une fonction administrative, et 9 seulement sont responsables de programmes. Afin de faciliter cette autonomisation, la DDC a mis en place un cycle de formation spécifique pour les responsables de programmes et encourage activement les agents locaux à participer aux activités de formation et d'apprentissage. Comme on a pu le constater en Albanie et au Nicaragua, ce large recours à des personnels locaux contribue à la bonne mise en œuvre du programme car ces agents connaissent bien le contexte local et sont les garants de la continuité du programme. Une autre caractéristique intéressante du système suisse de gestion des ressources humaines est que les affectations sur le terrain des agents suisses ont une durée de quatre à cinq ans, ce qui favorise aussi la continuité des activités.

Deux problèmes n'en subsistent pas moins : premièrement, étoffer, consolider et préserver les compétences des agents et, deuxièmement, renforcer les capacités des bureaux locaux parallèlement au processus de décentralisation. Pour parvenir à les régler, la DDC a entrepris de revoir son plan d'organisation du personnel pour l'adapter à ses

-
- 19 L'ancien domaine Ressources thématiques comptait 60 agents, dont 30 conseillers. Pour 2009, le budget annuel de chaque réseau s'élève à un chiffre compris entre 100 000 et 200 000 CHF, pour financer les activités de facilitation et de gestion du réseau, les réunions et le soutien thématique.
- 20 A cela s'ajoutent quelque 700 experts volontaires, pour le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA).

nouvelles orientations stratégiques. Avec la diminution du nombre de projets et le recours accru au soutien budgétaire et sectoriel, de nouvelles compétences deviennent indispensables, notamment en matière de gestion financière et pour ce qui est de l'aptitude à dialoguer sur les politiques à suivre. Parallèlement, depuis une dizaine d'années, ont surtout été recrutés de jeunes professionnels sans spécialisation particulière. Or, la DDC reconnaît qu'avec les départs à la retraite, elle perd des compétences et des ressources essentielles, indispensables au bon fonctionnement des activités (réseaux notamment). Le programme de recrutement est en cours de réexamen, et devrait viser à garantir un éventail approprié de compétences. La marge de manœuvre est toutefois limitée compte tenu des compressions d'effectifs prévues à la DDC dans les années à venir. Les possibilités de recrutement s'en trouvent considérablement réduites (les recrutements ont d'ailleurs été gelés en 2008). Par conséquent, la DDC aurait aussi intérêt à se pencher sur sa politique de formation. Actuellement, chaque agent est autorisé à consacrer jusqu'à deux semaines par an à la formation. En dehors des trois modules obligatoires²¹, les agents sont libres de demander à suivre n'importe quelle formation, la décision finale étant en l'espèce déléguée aux échelons intermédiaires de la hiérarchie. Si des objectifs d'apprentissage ont été ajoutés, dernièrement, dans les cadres d'évaluation annuelle des performances, aucune mesure concrète de suivi n'a vraiment été prise. Des orientations plus précises sont indispensables pour que les possibilités de formation offerte au personnel par la DDC parviennent à s'inscrire dans une perspective plus stratégique. Les formations et les cadres d'évaluation des performances individuelles doivent être raccordés aux objectifs globaux de la DDC et alignés sur les principes énoncés dans le Programme d'action d'Accra. Ils doivent aussi être assortis de mesures d'incitation adéquates.

Dans le cadre de sa réorganisation, la DDC prévoit d'accroître le nombre de postes, d'encadrement moyen en particulier, sur le terrain. Cela rend d'autant plus indispensable une politique générale à l'égard du personnel local, les conditions d'emploi différant actuellement d'un bureau local à l'autre, et ce d'autant plus que le DFAE vient d'élaborer une politique à l'égard du personnel local dans le cadre du réexamen de sa politique de gestion des ressources humaines. Il faudrait aussi profiter de ce réexamen pour harmoniser les conditions d'emploi des agents suisses à l'étranger, tout en préservant le souci du développement et les compétences indispensables à l'acheminement du programme d'aide. L'équipe chargée de l'examen salue le nouveau code de conduite applicable à tous les employés et partenaires de la DDC diffusé en 2008. Celui-ci s'appuie sur le Code de comportement de l'administration générale de la Confédération et préconise une prise de décision respectueuse des règles d'éthique ainsi qu'un comportement réfléchi, au travail comme dans les loisirs. Il a force d'obligation et son application fera l'objet d'un suivi de la part de la hiérarchie.

Partenariats institutionnels

Le *Message Sud 2008* fait de la coopération avec les ONG, les établissements de recherche et les partenariats public-privé pour le développement un des six axes prioritaires du programme d'aide de la Suisse. Au vu du regain d'attention ainsi porté à cet aspect, la DDC a créé, en 2008, une division Partenariats institutionnels, qui est directement rattachée à la Direction et dont la mission est d'orienter les relations de la DDC avec les partenaires institutionnels suisses (ONG, secteur privé, acteurs œuvrant à la

sensibilisation aux questions de développement et organes décentralisés) et de promouvoir le partenariat institutionnel. Cette création témoigne de la volonté de la DDC de resserrer les liens avec un éventail plus large de parties prenantes. C'est une initiative bienvenue, qui pourrait permettre à la Suisse d'imprimer un tour plus stratégique et innovant à ses relations avec ses partenaires qui, pris ensemble, acheminent un tiers environ de son aide bilatérale. Le SECO a lui aussi entrepris d'inscrire ses partenariats dans une optique plus stratégique. Il met en place des projets avec le secteur privé (sur des questions commerciales comme l'accès au marché et la chaîne de valeur ajoutée, mais aussi la prestation de services financiers), des ONG (commerce équitable, étiquetage, politiques commerciales), des institutions internationales telles que le CCI ou l'ONUDI, ainsi que des instituts de recherche sur les questions de gestion des finances publiques.

Resserrer les liens avec les partenaires institutionnels suisses

Environ 5 % de l'aide bilatérale sont acheminés par l'intermédiaire d'universités et instituts de recherche suisses. Ces établissements apportent des conseils et un soutien techniques aux instances de terrain dans un certain nombre de domaines (agriculture, environnement, droit, notamment), y compris par la constitution de réseaux internationaux. A titre d'exemple, des instituts de recherche suisses ont noué un partenariat Nord-Sud avec des organismes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine pour étudier les effets négatifs du changement climatique et mettre au point des solutions durables.²² La DDC contribue pour moitié au financement de ce partenariat. Elle a aussi établi un dialogue plus structuré avec un réseau qui se met en place et qui regroupe les cantons menant des activités de coopération pour le développement, sur la base d'une note de position établie en 2006 (DDC, 2006d). L'équipe chargée de l'examen encourage la Suisse à continuer de rechercher des synergies avec ces acteurs, qui favoriseront une collaboration plus active et plus fréquente.

En janvier 2009, la DDC a diffusé un cadre pour l'instauration de partenariats public-privé pour le développement (PPPD) (DDC, 2009b). Ce type de partenariats est censé viser à faire reculer la pauvreté et à promouvoir le développement. Il doit obéir à cinq principes directeurs : ciblage sur les pauvres, additionalité, retombées positives sur les marchés locaux, renforcement de la gouvernance, et possibilité de reproduction à échelle supérieure et durabilité. Il n'est pas limité à des organismes privés suisses mais peut aussi faire intervenir des instances internationales et des entités privées à l'échelon local. En 2007, la DDC avait noué 40 PPPD, par lesquels étaient acheminés 0.5 % de ses apports bilatéraux. Ce chiffre pourrait toutefois être inférieur à la réalité car les bureaux locaux n'informent pas systématiquement les services centraux des partenariats instaurés à leur niveau. La DDC prévoit en conséquence de répertorier tous les PPPD mis en place. La structure institutionnelle et le mécanisme de financement dédiés aux PPPD paraissent complexes ; deux entités s'occupent en effet de la promotion des PPPD : une unité de la division Partenariats institutionnels, et le correspondant du réseau pour l'emploi et les revenus, localisé à la division Amérique latine. La DDC serait bien inspirée de revoir et de rationaliser cette organisation afin de garantir l'efficacité de la promotion de ces partenariats.

22 Les Partenariats de recherche en vue d'atténuer les syndromes du changement global, créés par le Pôle de recherche national Nord-Sud.

Un impératif, adopter une démarche stratégique, normalisée à l'égard des ONG

Entre 21% et 23 % de l'aide émanant de la Suisse sont distribués aux ONG ou par leur intermédiaire, part nettement supérieure aux 7 % de la moyenne du CAD (tableau B.1) et qui fait des ONG les principales partenaires du programme d'aide de la Suisse. Les ONG peuvent obtenir des financements de la DDC à travers deux canaux : i) en vertu d'un ordre de mission confié, à l'issue d'un appel d'offres, à des ONG suisses ou internationales pour l'exécution d'un programme de la DDC, ou ii) sous forme de contributions au titre de projets ou de programmes, ces dernières visant à soutenir les activités des ONG suisses dans des domaines particuliers (lutte contre la pauvreté, renforcement de la société civile, aide humanitaire, gouvernance mondiale et sensibilisation aux questions de développement). Les cofinancements consentis par la DDC peuvent atteindre jusqu'à 50 % des coûts encourus, et ont totalisé 60 millions CHF en 2007 (DDC/SECO, 2008b). La DDC a noué 24 partenariats stratégiques avec des ONG suisses (dont deux dans le domaine humanitaire). Ces accords d'une durée de quatre ans permettent aux ONG de bénéficier pendant plusieurs années de contributions pour leurs programmes.

La Suisse apprécie le rôle que jouent ses ONG dans le domaine du développement et de l'aide humanitaire, attachant grand prix à leur démarche ancrée sur les réalités du terrain et leur esprit d'innovation et reconnaissant leur influence dans le débat politique sur les stratégies d'aide. L'attitude adoptée à l'égard des ONG est non interventionniste, pragmatique et personnalisée. Si cela présente des avantages pour ce qui est de la souplesse, le revers de la médaille est l'absence de critères systématiques pour l'instauration de partenariats stratégiques et de lien clair entre les dotations financières et la performance. Au niveau du terrain, l'équipe chargée de l'examen a aussi constaté l'absence de directives homogènes concernant la façon dont les bureaux locaux doivent traiter avec les ONG. Davantage doit être fait pour susciter des synergies et se tenir au courant des activités des ONG. La nouvelle politique à l'égard des ONG, parue en 2007, ne fournit pas d'orientations opérationnelles précises (DDC, 2007b). Elle préconise un dialogue qui déborde les consultations sur les contributions et les partenariats stratégiques et s'étend à trois aspects : la gouvernance mondiale, la coopération internationale pour le développement et la cohérence des politiques. Cela dit, elle ne propose pas l'établissement d'un mécanisme permanent, condition pourtant indispensable à la pérennité d'un tel dialogue.

Donner un caractère plus stratégique à l'approche adoptée à l'égard des ONG et autres partenaires nécessiterait de : i) définir des critères précis et transparents pour la détermination des dotations financières et l'instauration de partenariats stratégiques, ii) mieux harmoniser les modalités entre les différentes composantes du programme (en particulier la coopération avec l'Europe de l'Est et celle avec les pays du Sud), iii) suivre de plus près les résultats et l'impact des partenariats stratégiques avec les ONG et des partenariats public-privé pour le développement, au niveau des services centraux comme du terrain, et iv) étudier la possibilité de mettre en place des partenariats s'étendant à plusieurs pays et plusieurs secteurs.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- Même s'ils sont considérés comme une entité unique dans les pays partenaires, la DDC et le SECO devraient rationaliser encore leurs procédures en matière de programmation, de financement et de notification.

- La DDC devrait opérer un suivi des effets de sa réorganisation et veiller à maintenir les compétences thématiques voulues, à fournir des orientations suffisantes et à les faire appliquer par l'ensemble de ses services. La mise en place de correspondants et de réseaux mériterait de faire l'objet d'une étude plus poussée afin de s'assurer que les objectifs assignés à ces entités ont été clairement définis et qu'ils bénéficient d'une autorité et de ressources suffisantes.
- Les hiérarchies de la DDC et du SECO devraient systématiser les méthodes de gestion axées sur les résultats du développement. Elles sont encouragées à faire des évaluations un instrument de gestion anticipative pour permettre d'utiliser les évaluations pour améliorer l'établissement des priorités et la programmation à l'avenir.
- La Suisse devrait revoir sa politique actuelle en matière de recrutement et le profil de ses recrues et adopter une approche plus stratégique de la formation afin de faire en sorte que les compétences de ses agents soient conformes à ce qu'exigent ses nouvelles orientations stratégiques.
- Dans le cadre de la décentralisation il convient de favoriser plus de souplesse dans la gestion financière, en même temps que de renforcer les ressources humaines des bureaux locaux, notamment grâce à l'élaboration d'une politique globale pour l'ensemble du personnel local. Le SECO devrait s'inspirer de l'expérience accumulée par la DDC pour étudier des moyens de déléguer des pouvoirs aux instances de terrain, surtout lorsqu'il s'engage dans de nouveaux pays.
- La Suisse devrait adopter une approche plus stratégique et homogène à l'égard des ONG et autres partenaires, au niveau des services centraux comme du terrain.

Chapitre 5

Efficacité de l'aide

Une volonté résolue de promouvoir l'efficacité de l'aide

Un engagement pris à un niveau élevé

La Suisse est fortement déterminée à œuvrer pour réaliser les objectifs concernant l'efficacité de l'aide énoncés dans la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra. Elle estime que l'amélioration de l'efficacité de l'aide est essentielle pour atteindre les OMD, et qu'elle revêt une importance particulière dans la crise économique mondiale actuelle, qui oblige à employer d'autant plus utilement les ressources que l'usage qui en est fait a un impact encore plus grand (OCDE, 2009c). La Suisse participe de manière constructive au débat international sur l'efficacité de l'aide ; elle a coprésidé la table ronde organisée à Accra sur l'appropriation et coordonne l'exercice exploratoire relatif au pôle consacré par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide au thème de l'appropriation et de la responsabilité mutuelle.

Le *Message Sud 2008* fait expressément mention de la Déclaration de Paris. La Suisse est donc en train d'élaborer une déclaration de principe sur l'efficacité de l'aide qui sera commune à la DDC et au SECO, ainsi que des plans d'action distincts pour la mise en œuvre des priorités définies à Accra. La Suisse appréhende ces dernières suivant une démarche consistant à prendre en compte les caractéristiques propres du pays et sa situation, ainsi que les intérêts de toutes les parties prenantes. Elle compte appliquer les principes relatifs à l'efficacité de l'aide d'une manière conforme à ses propres valeurs et principes et à l'exigence de visibilité. La contribution de la DDC sera fondée sur son expérience et ses compétences essentielles (DDC, 2009c). Si cette ligne de conduite traduit le pragmatisme de la Suisse, elle témoigne aussi des difficultés que celle-ci éprouve à assurer de manière uniforme l'exécution de tous les engagements. Préoccupés par les risques fiduciaires inhérents au soutien budgétaire général, le Ministre des affaires étrangères et le parlement s'attachent à vérifier plus soigneusement l'efficacité du programme d'aide. Sur le terrain, l'application concrète de certains des principes est jugée délicate dans certains cas. La définition d'une stratégie de communication plus solide et axée sur les résultats sera requise pour qu'un appui puisse être obtenu au niveau politique, de même qu'il faudra un soutien énergique de la part des hauts responsables et des orientations claires des services centraux pour aider l'ensemble des bureaux locaux à progresser encore sur la voie de l'alignement et de l'harmonisation. De plus, la Suisse devra expliquer de façon plus précise que celles de ses activités propres qui sont moins visibles permettront d'accroître la visibilité de l'action collective, et qu'elle va de plus en plus renoncer à la possibilité qu'offrent les projets isolés de s'attribuer directement les résultats de l'aide, pour s'intéresser avant tout à la contribution, plus indirecte, qu'elle

pourra apporter à ces derniers dans le contexte nouveau créé par les objectifs d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Dispositions prises pour promouvoir l'efficacité de l'aide

En 2005, la Suisse a élaboré un plan d'action énonçant six domaines dans lesquels mettre en œuvre en priorité la Déclaration de Paris. À l'époque, elle estimait que les tâches les plus délicates à accomplir étaient l'application des pratiques exemplaires (avec les changements institutionnels qu'elle exigerait et les problèmes d'exécution qui se poseraient), l'utilisation du savoir disponible, la mise à profit des systèmes nationaux et l'accentuation de la concentration géographique et sectorielle (CH, 2005). En 2008, elle a pris des dispositions en vue de circonscrire davantage son champ d'action sectorielle (message 2008) et d'améliorer la gestion des connaissances (réforme de la DDC). Dans les plans d'action qu'elle a commencé à élaborer en 2009 à l'intention de la DDC et du SECO pour la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra, la Suisse met en relief la nécessité de faire de l'appropriation et de la reddition de comptes des processus ouverts, de recourir aux systèmes nationaux, d'assurer la prévisibilité de l'aide, d'adopter des approches multipartites, de renforcer les capacités et d'être particulièrement attentif aux pays en situation précaire. Ces objectifs correspondent à la fois aux défis qui se posent actuellement à la Suisse avec acuité (utilisation des systèmes nationaux) et aux questions qui ont occupé une place plus importante dans les travaux du Forum d'Accra. La Suisse prévoit de publier un plan d'action commun d'ici au début de 2010.

La Suisse a déjà pris des mesures préliminaires pour assurer la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra (encadré 6). En janvier 2009, la DDC a approuvé des lignes directrices sur ce sujet (DDC, 2009c). Celles-ci mettent l'accent sur les principes de la DDC consistant à tenir compte des caractéristiques des pays, à suivre des approches multipartites et à œuvrer pour le renforcement des capacités. S'agissant de la mise en œuvre, les lignes directrices invitent les bureaux locaux à intégrer les engagements relatifs à l'efficacité de l'aide dans les activités de planification, de suivi et d'évaluation, et à se préparer à exercer des fonctions de coordination dans le cadre de dispositifs harmonisés. Elles soulignent en outre la nécessité pour chaque bureau local de disposer d'un éventail d'instruments et de stratégies bien équilibré et adapté au contexte local. Si la DDC estime que la situation du pays ne permet pas de respecter ces principes, elle doit en expliquer clairement les raisons (comme l'exige le Programme d'action d'Accra). En faisant preuve de pragmatisme et en privilégiant le terrain, la Suisse fait certes un choix constructif, mais cette démarche ne doit pas empêcher les services centraux de fournir des orientations claires et précises sur l'application du Programme d'action d'Accra. Le plan d'action doit être assorti d'objectifs et de cibles plus concrets. Il devrait en outre traiter la question du dispositif d'incitation à incorporer dans le système d'aide de la Suisse pour encourager les efforts en faveur de l'efficacité de l'aide. De même, le suivi des progrès accomplis au moyen de chiffres globaux reste difficile dans le système décentralisé de la Suisse, ce à quoi il conviendrait de s'attaquer.

Encadré 6. Dispositions prises par la Suisse pour la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra

Dans sa contribution au compendium établi par l'OCDE en vue de suivre l'exécution des engagements « à effet immédiat » figurant dans le Programme d'action d'Accra (OCDE, 2009c), la Suisse appelle l'attention sur les points suivants :

Élaborer des plans pour l'utilisation des systèmes nationaux : cette tâche est confiée aux bureaux locaux qui l'accomplissent avec le concours des services centraux. Le recensement et l'analyse des possibilités qui s'offrent et des obstacles à surmonter sont en cours, et les résultats de cet exercice seront pris en compte pour la définition du plan helvétique de mise en œuvre du Programme d'action d'Accra.

Rendre publiques toutes les conditions intéressant les versements : toutes les conditions auxquelles l'aide aux projets et aux programmes (y compris le soutien budgétaire) est soumise sont clairement énoncées dans les accords conclus entre la Suisse et le pays partenaire. Les bureaux locaux de la Suisse rendent publiques ces conditions, si elles existent, de manière appropriée et sous réserve de l'accord des autorités du pays partenaires.

Communiquer des informations complètes et à jour sur les engagements annuels et les versements réellement effectués : la Suisse fournira ces informations à compter de 2009 par l'intermédiaire de ses bureaux locaux, et ce en temps voulu. Les chiffres seront communiqués sous réserve de confirmation lorsque le parlement helvétique n'aura pas encore donné son approbation. La Suisse est en train de réaménager ses systèmes de gestion et de planification financières au niveau des services centraux, afin de pouvoir donner des informations plus justes et de le faire plus rapidement. Elle envisage aussi de s'associer à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide.

Fournir régulièrement des informations actualisées sur les plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans : la Suisse fournira ces informations à compter de 2009 par l'intermédiaire de ses bureaux locaux, et ce en temps voulu. Les chiffres seront donnés sous réserve de confirmation, surtout s'ils n'ont pas encore été approuvés par le parlement.

Source : OCDE, 2009c.

En ce qui concerne l'organisation, la DDC et le SECO ont décentralisé l'application concrète des principes relatifs à l'efficacité de l'aide en la confiant aux bureaux locaux. Il n'existe pas de section spécialisée en la matière dans les services centraux, mais les deux organismes ont chacun un correspondant pour l'efficacité de l'aide. Celui de la DDC relève du responsable de la coopération régionale. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris doit certes avoir les pays partenaires pour moteur, mais il est nécessaire de disposer d'instruments qui permettent de guider convenablement le système d'aide dans son adaptation aux principes qu'elle énonce. Il y a également lieu d'examiner les procédures en matière de programmation, de financement et d'établissement de rapports, afin de vérifier qu'elles sont bien à même d'étayer l'application de ces principes. Les services centraux devront peut-être aussi modifier l'éventail des compétences du personnel ou renforcer l'orientation vers les résultats. Assurer la pleine intégration des principes relatifs à l'efficacité de l'aide exige donc qu'une forte impulsion soit donnée dans ce sens et que des ressources soient expressément consacrées à cet exercice. L'équipe d'examineurs encourage la Suisse, à l'heure où elle définit son plan d'action et où la DDC prépare la phase de décentralisation prévue dans le cadre de sa restructuration, à veiller à la mise en place des capacités requises au sein des services centraux.

L'efficacité de l'aide dans les États fragiles

Depuis quelques années, la communauté de l'aide porte tout particulièrement son attention sur les moyens particuliers que nécessite la mise en œuvre de l'aide dans les situations précaires. La Suisse a acquis une grande notoriété auprès de la communauté internationale pour cette question essentielle, comme en témoigne le fait qu'elle copréside le Réseau international sur les situations de conflit et de fragilité (INCAF). Elle contribue à la réflexion menée au niveau international sur les principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires, comme elle l'a fait en présentant les enseignements tirés de son expérience en Asie du Sud lors du Forum de haut niveau d'Accra (SDC, 2008b), ou en dirigeant (avec la Norvège) l'élaboration des lignes directrices pour l'évaluation de l'impact des activités de construction de la paix et de prévention des conflits. Elle milite aussi activement en faveur d'une approche faisant intervenir toutes les composantes de l'administration. En mars 2007, elle a organisé, avec le Royaume-Uni un séminaire pangouvernemental sur la réforme du secteur de la sécurité. Plus récemment, en mars 2009, elle a accueilli la Conférence sur les 3C qui a réuni quelque 250 décideurs œuvrant dans des domaines très divers (affaires étrangères, sécurité, coopération pour le développement, finance, commerce et justice) dans 40 pays. S'appuyant sur l'expérience acquise en Afghanistan, en Haïti, au Libéria et au Soudan, les participants ont débattu des moyens cohérents, coordonnés et complémentaires qu'il est nécessaire d'employer pour assurer la sécurité et le développement dans les situations précaires.

Au niveau national, la Suisse met à profit les orientations définies par l'OCDE sur l'engagement dans les situations précaires (elle a par exemple utilisé le Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité pour le Népal) et a élaboré dans ce domaine des outils bien adaptés. En particulier, la DDC a publié en 2005 un manuel sur la gestion des programmes sensible aux conflits, afin de permettre à son personnel d'analyser plus facilement la situation qui règne dans les États fragiles (DDC, 2005b). Cet ouvrage a été suivi, en 2006, par un manuel sur l'approche psychosociale de la transformation des conflits, qui avait pour l'objet l'intégration des méthodes psychosociales dans les programmes (DDC, 2006e). Afin de renforcer sa démarche pangouvernementale, la Suisse a défini en 2005 une stratégie pour la réforme des systèmes de sécurité, qui faisait intervenir l'administration chargée de la police, les services de la DDC responsables de l'aide humanitaire et des programmes spéciaux et la Division politique IV. Au Soudan, au Sri Lanka et au Népal, l'approche pangouvernementale prend la forme de stratégies communes associant la DDC, la Division politique IV du DFAE et le Département fédéral de la Défense. Toutefois, l'existence de messages distincts (dont un est expressément consacré aux droits humains et à la paix) ne facilite pas la coordination, qui serait améliorée pendant la mise en œuvre si les liens avec la Division politique IV étaient resserrés. Il est indispensable de préserver les ressources de la DDC concernant les États fragiles, afin qu'elle puisse constituer et entretenir un dispositif solide pour le développement des connaissances et le renforcement des capacités auquel seraient associées les parties prenantes helvétiques, et continuer à contribuer à la réflexion menée au niveau international sur ce sujet.

Progrès accomplis et défis à relever au niveau des pays

Les enquêtes 2006 et 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisées par l'OCDE ont laissé apparaître une image inégale de l'action de la Suisse au regard des indicateurs (tableau 5 ; OCDE, 2008b). Cette dernière obtient de bons résultats

dans plusieurs domaines, comme le renforcement des capacités de manière coordonnée, le déliement de l'aide (voir ci-dessous), la participation à des travaux analytiques par pays effectués conjointement et le soutien de la responsabilité démocratique et de l'appropriation. Elle fait des progrès sur le plan de la prévisibilité de l'aide et de l'utilisation de dispositifs communs. Mais dans d'autres domaines, elle a encore beaucoup d'efforts à faire : elle possède encore trop d'unités parallèles de mise en œuvre de projets, elle utilise les systèmes nationaux de façon limitée et le nombre de missions conjointes est en diminution. La Suisse, comme d'autre pays, s'attend à ce qu'il soit plus difficile d'atteindre certains des indicateurs de la déclaration de Paris dans la mesure où elle s'engage davantage dans les États fragiles.

Tableau 5. Suivi des progrès de la Suisse au regard des indicateurs figurant dans la Déclaration de Paris

Indicateurs	2005 (21 pays)	2007 (21 pays)	2007 (29 pays)	Objectifs-cibles pour 2010	Commentaires
3. Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	43%	43%	39%	85%	Objectif-cible loin d'être atteint : aucun progrès
4. Renforcer le développement des capacités par un soutien coordonné	20%	50%	39%	50%	En bonne voie : objectif-cible presque atteint
5a. Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	47%	43%	36%	(80%)	Évolution dans la mauvaise direction, mais au-dessus de la moyenne du CAD
5b. Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	52%	51%	43%	(80%)	Aucun progrès
6. Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	56	59	87	19	Objectif-cible loin d'être atteint – Évolution dans la mauvaise direction
7. L'aide est davantage prévisible	42%	46%	38%	71%	Objectif-cible loin d'être atteint mais évolution dans la bonne direction
9. Utilisation de procédures ou dispositifs communs	27%	38%	32%	66%	Objectif-cible loin d'être atteint mais évolution dans la bonne direction
10a. Missions conjointes	34%	23%	18%	40%	Objectif-cible loin d'être atteint – Évolution dans la mauvaise direction
10b. Travaux analytiques par pays effectués conjointement	60%	72%	68%	66%	Objectif-cible atteint

Note: Pour la Suisse, l'*Enquête de suivi 2006* se fonde sur les données communiquées pour 2005 par 21 pays (sur un total de 33 pays examinés) et couvre 45 % de l'aide apportée par la Suisse dans le cadre des programmes-pays en 2005. L'*Enquête de suivi 2008* prend appui sur les données communiquées pour 2007 par 29 pays (sur un total de 55 pays examinés) et couvre 54 % de l'aide apportée dans le cadre des programmes-pays en 2006. Dans la troisième colonne figurent les résultats obtenus pour les 21 pays qui ont pris part aussi bien à l'enquête de référence de 2006 qu'à l'enquête 2008. Les résultats relatifs à l'Indicateur 8 concernant le déliement de l'aide sont absents ici car la notification du degré de liaison était incomplète au moment de l'enquête et les chiffres ont été corrigés depuis.

Source: OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, OCDE, Paris

Appropriation et alignement

La Suisse estime que pour que l'appropriation par les pays soit effective, il doit exister une volonté politique et des capacités nationales qui permettent de définir et de mettre en œuvre des politiques de développement crédibles. Elle a une conception ouverte de l'appropriation, à laquelle doivent selon elle être associées la société civile et les autres parties prenantes. Elle considère que l'appropriation doit se situer à tous les niveaux, idée qu'elle s'emploie à promouvoir en faisant de la gouvernance un thème transversal de tous les programmes, que celle-ci s'exerce à l'échelon national, régional ou local. La Suisse est en outre d'avis que l'appropriation par les pays exige de la part des donateurs un engagement à long terme en faveur du renforcement des capacités (chapitre 6).

Tous les programmes et stratégies par pays que la Suisse définit doivent être alignés sur les priorités nationales. Ce sont les bureaux locaux qui dirigent le processus d'élaboration de la stratégie-pays, et ils sont censés y associer un large éventail de parties prenantes (pouvoirs publics, autres donateurs, organisations de la société civile). Il en a été ainsi dans les deux pays où l'équipe d'examineurs s'est rendue (Nicaragua et Albanie, voir annexes D et E), laquelle a aussi constaté que la Suisse cernait bien le contexte local et en avait une connaissance approfondie.

Par ailleurs, aussi bien au Nicaragua qu'en Albanie, la Suisse était considérée comme un donneur prévisible. Cependant, bien que les crédits-cadres approuvés par le parlement couvrent une période de quatre à cinq ans, seule une enveloppe indicative est prévue pour chaque stratégie-pays, sans engagement contraignant. Pour chacun des programmes/projets qui s'inscrivent dans la stratégie-pays, a lieu une procédure d'approbation des crédits requis qui aboutit à des engagements contractuels portant sur trois ou quatre ans. Les programmes ou projets font ensuite chacun l'objet d'une autorisation spécifique de la part des pouvoirs publics du pays partenaire et de la Suisse. Cette procédure d'approbation constitue le principal instrument de la planification financière. Il y a donc prévisibilité financière à moyen terme au niveau du programme, mais non à celui de la stratégie-pays. L'équipe d'examineurs se félicite que la Suisse ait pris la décision de fournir régulièrement, à compter de 2009 par l'intermédiaire de ses bureaux de coopération, des informations à jour sur ses plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans. Toutefois, les chiffres seront donnés sous réserve de confirmation lorsque le parlement ne les aura pas encore approuvés. S'agissant de la prévisibilité annuelle, la Suisse exige aussi depuis 2009 que ses bureaux de coopération communiquent en temps voulu des informations sur les engagements et versements annuels, conformément à ce qui a été convenu lors du Forum de haut niveau d'Accra. La Suisse souhaiterait peut-être revoir la procédure d'approbation des crédits à la lumière du Programme d'action d'Accra. Par exemple, le fait que les deux partenaires doivent donner leur autorisation pour chaque projet, plutôt que pour la stratégie dans son ensemble, engendre des coûts administratifs élevés, compte tenu surtout du grand nombre de projets que réalise la Suisse. Celle-ci devrait en outre examiner si cette approche permet d'entretenir le dialogue avec les autorités du pays partenaire et diverses parties prenantes ou si, au contraire, elle le limite en le cantonnant dans des considérations d'ordre technique.

En ce qui concerne l'utilisation des systèmes nationaux pour la mise en œuvre du programme d'aide, chaque bureau local de la Suisse détermine lui-même l'assortiment de modalités d'acheminement de l'aide qui convient compte tenu du contexte local. Les

services centraux fournissent seulement des indications générales sur le renforcement des approches fondées sur des programmes, sans fixer aucun objectif précis à atteindre, que ce soit à l'échelon local ou au niveau mondial. La Suisse a acquis une expérience intéressante des approches sectorielles dans huit pays (comme en Tanzanie avec le secteur de la santé) et du soutien budgétaire général dans six pays. Cependant, tout comme les autres donateurs, elle éprouve des difficultés à recourir davantage aux approches fondées sur des programmes ou aux approches sectorielles dans certaines situations, si bien que les projets isolés demeurent prédominants. Seule une toute petite part de son aide est dispensée sous forme de soutien budgétaire général ou sectoriel (3.8 % de son aide bilatérale en 2006 et 3.4 % en 2007). Le SECO apporte chaque année en moyenne 40 millions CHF sous forme de soutien budgétaire général, ce qui représente 2.5 % de l'APD bilatérale de la Suisse, et la DDC, environ 20 millions CHF dans le cadre d'approches sectorielles (1.1%). Pour l'heure, la Suisse gère quelque 700 projets. D'où l'existence d'un grand nombre d'unités parallèles de mise en œuvre (87 dans 29 pays selon OCDE, 2008b). Ces projets permettent à la Suisse de coopérer avec un large éventail de parties prenantes, et de créer une interaction entre ses interventions aux niveaux microéconomique, intermédiaire et macroéconomique. De plus, les projets facilitent l'expérimentation et l'innovation.

L'approche fondée sur des projets cadre bien avec la volonté que manifeste la Suisse d'être proche du terrain et de faire fond sur de multiples parties prenantes, ainsi qu'avec sa conception ouverte de l'appropriation. Elle est utile et efficace dans un certain nombre de cas où la Suisse occupe un « créneau » qui lui permet d'apporter une valeur ajoutée particulière. Cependant, la nécessité de rationaliser la gestion exige une réduction du nombre des projets, surtout de la proportion de projets de faible importance, ainsi qu'une accentuation des efforts en faveur des approches fondées sur des programmes. De plus, la Suisse devrait mieux tirer parti des systèmes nationaux pour renforcer les capacités des pays. La DDC et le SECO en sont bien conscients et prévoient par conséquent de faire un usage plus grand de ces systèmes, notamment dans des domaines inhabituels, comme le secteur privé et le commerce. À compter de 2009, lorsqu'il y aura lieu, les bureaux locaux devront expliquer pourquoi ils ne s'appuient pas sur les systèmes nationaux. Pour que ces derniers soient davantage utilisés, un soutien important devra être apporté par les hauts responsables, complété par des mesures d'incitation appropriées et par un plan d'action comportant des objectifs et un calendrier clairs. Dans les pays partenaires, des analyses devront être effectuées conjointement avec d'autres donateurs, afin de déterminer les moyens de renforcer les systèmes publics et donc d'agir en prenant appui sur eux. Durant cet exercice, la Suisse devrait mettre à profit l'expérience qu'elle a acquise dans des pays tels que le Nicaragua, où elle a dispensé un soutien budgétaire général dans un contexte difficile (annexe E). La Suisse devra aussi faire en sorte qu'un éventail complet de modalités d'aide, dont plusieurs formes de soutien budgétaire, soit disponible pour tous les programmes-pays, y compris les programmes consacrés aux pays prioritaires autres que ceux qui relèvent du SECO (encadré 7). Dans certains cas, il pourrait y avoir intérêt à apporter un soutien budgétaire général aux PMA. Des objectifs clairs assortis d'indicateurs et de cibles devraient être définis à cette fin, et un cadre de suivi permettant de regrouper les données provenant du terrain devrait être mis en place.

Encadré 7. La Suisse et le soutien budgétaire général

C'est du SECO que relève le soutien budgétaire général apporté par la Suisse aux pays en développement et en transition à faible revenu. Celui-ci a commencé à jouer un rôle dans ce domaine au milieu des années 90 avec le Mozambique. En 2005, il a défini une stratégie pour ce mode d'acheminement de l'aide (SECO, 2005). Il y recense trois conditions préalables pour l'octroi du soutien budgétaire : i) la volonté de faire reculer la pauvreté et d'améliorer la gestion des finances publiques ; ii) la création de la stabilité macroéconomique et institutionnelle nécessaire au développement du secteur privé et à la croissance ; iii) le souci d'améliorer l'accès aux infrastructures et services publics. La stratégie énonce six principes à respecter pour mettre en œuvre le soutien budgétaire : i) fixer un horizon temporel ; ii) prendre part au dialogue sur les mesures à prendre ; iii) collaborer avec les institutions financières multilatérales et les donateurs bilatéraux ; iv) contribuer à la négociation du cadre d'évaluation des résultats et effectuer les versements en plusieurs tranches compte tenu des résultats, communiqués conformément à un processus symétrique de reddition mutuelle de comptes ; v) suivre le processus de réforme et les résultats qu'il produit ; vi) fournir une assistance technique qui permette d'améliorer le secteur public.

Le SECO est expressément chargé de mettre en œuvre le soutien budgétaire général et dispose à cet effet des compétences requises. Lorsqu'il se retirera des PMA par suite de la nouvelle répartition des tâches entre la DDC et lui-même, le problème sera d'assurer la continuité du soutien budgétaire général en place et de faire en sorte que la Suisse conserve les moyens d'utiliser cette modalité d'aide pour les PMA. Celle-ci va donc devoir réfléchir aux dispositions à prendre pour que cet instrument demeure disponible quel que soit l'organisme chargé de la gestion du programme.

Il faut saluer les progrès accomplis par la Suisse dans le déliement de son aide. En 2007, seuls 2.2 % de son APD bilatérale étaient toujours liés (27 millions CHF) et l'aide aux PPTe et aux PMA était entièrement déliée. De même, pour la notification du degré de liaison de ses apports d'aide, elle a atteint 100 % en 2007. Il s'agit là d'avancées non négligeables, étant donné que la Suisse enregistrait auparavant « des pourcentages d'aide pour laquelle le degré de liaison n'est pas notifié, qui sont supérieurs à la moyenne » (OCDE, 2009d). Dans son message (CH, 2008c), le SECO ne fait plus état de l'octroi d'une aide liée à travers des crédits mixtes pour le financement de projets d'infrastructure, et l'aide provenant de cet organisme est désormais presque totalement déliée. La *stratégie 2010 pour l'aide humanitaire* (DDC, 2007c) prévoit de dispenser 10 % de l'aide humanitaire de la Suisse sous forme d'aide alimentaire, ainsi que de lier l'octroi de 60 % de cette fraction à l'achat de produits laitiers helvétiques. Malgré les négociations qui ont lieu depuis les années 90 entre les pouvoirs publics et l'Association des agriculteurs suisses, les premiers ne sont pas encore parvenus à supprimer cette part d'aide liée, qui est principalement fournie à Cuba et à la Corée du Nord sous forme de poudre de lait. Toutefois, le Programme alimentaire mondial apprécie les produits laitiers helvétiques car ils répondent à un besoin et sont livrés de manière prévisible. De plus, la Suisse a défini des principes pour l'utilisation des produits laitiers apportés dans le cadre de l'aide alimentaire, qu'elle a alignés sur les normes de l'Organisation mondiale de la santé et d'autres directives internationales sur le sujet (DDC, 2006f).

Harmonisation

Dans les deux pays partenaires où s'est rendue l'équipe d'examineurs, la Suisse apporte une contribution positive aux efforts d'harmonisation, notamment en faisant fonction de donneur chef de file dans plusieurs groupes de travail sectoriels, dont le

groupe de soutien budgétaire général au Nicaragua (annexes D et E). Ses partenaires reconnaissent son attachement à l'harmonisation des activités des donateurs et le rôle constructif qu'elle joue dans ce domaine. Elle est considérée comme une médiatrice de qualité, qui tire avantage de sa neutralité, mais aussi de l'approche analytique qu'elle a adoptée, des compétences spécialisées dont elle dispose et du dialogue ouvert qu'elle a instauré. Elle s'efforce de trouver des moyens efficaces de coopérer avec les membres de l'Union européenne dans les pays partenaires, bien qu'elle n'appartienne pas à celle-ci. En 2006, la Suisse a présidé ou coprésidé plus d'une trentaine d'initiatives visant à la coordination de l'action des donateurs dans 19 pays (OCDE, 2008c). En ce qui concerne la division du travail, outre la réduction du nombre de ses pays prioritaires, la Suisse va limiter son engagement à trois secteurs par pays prioritaire (et seulement à deux dans le cas des programmes spéciaux). Dans ces secteurs, elle s'attache à créer une synergie avec les autres donateurs. Toutefois, il ressort de la mission sur le terrain que, si la Suisse choisit ses domaines d'intervention de façon à compléter les activités existantes, le recentrage sur un plus petit nombre de secteurs reste difficile dans plusieurs pays (encadré 8). L'équipe d'examineurs encourage la Suisse à poursuivre ses efforts dans ce sens et à organiser la transmission des secteurs dont elle se retire de manière à garantir la pérennité des acquis qu'elle y a construits.

Encadré 8. Recentrage sur un nombre restreint de secteurs en Albanie et au Nicaragua

En Albanie, la Suisse a ramené le nombre de ses thèmes prioritaires de quatre (pour 2001-2004) à trois (pour 2007-2010). À l'issue d'études détaillées et d'évaluations extérieures approfondies, elle a décidé de réduire encore ce nombre dans sa stratégie-pays pour 2010-2013. Par exemple, elle va progressivement abandonner ses projets agricoles à compter de 2011 en raison de leur faible impact. Ce nouveau rétrécissement du champ d'intervention de la Suisse n'entraînera pas nécessairement une diminution du nombre de projets. Par exemple, celle-ci envisage de circonscrire davantage les efforts qu'elle consacre au secteur des « services sociaux de base » en transférant le programme de formation d'infirmières qu'elle a mis en place dans le secteur de la santé vers le sous-domaine « Économie et emploi ».

Dans le cas du Nicaragua, le nombre de thèmes a été porté à trois dans la stratégie 2007-2012 contre cinq dans la précédente, et le nombre de sous-thèmes, de quinze à huit. Cette démarche est certes conforme à la politique de la Suisse, mais pour chaque thème a été conservé un nombre de composantes qui risque de limiter la portée des efforts de recentrage sur un nombre restreint d'activités. Pour que ceux-ci aient un impact plus grand, ils doivent s'inscrire dans une optique plus stratégique afin d'éviter la dispersion des ressources, et la réduction du nombre de secteurs doit tenir compte de l'avantage comparatif qu'offre la Suisse.

Il existe certes des exemples de participation de la Suisse à des fonds communs et à des exercices de suivi conjoints, mais celle-ci pourrait s'engager davantage dans les approches conjointes. Si elle pratique la coopération déléguée, c'est en assurant l'exécution de projets pour le compte d'autres donateurs, comme dans les Balkans. Car le cas inverse est peu fréquent et l'on ne relève qu'une amorce de partenariat silencieux sous la forme d'un projet pilote avec l'Allemagne en Tanzanie. Cependant, il est encourageant de constater que la Suisse envisage d'utiliser davantage les approches coordonnées, notamment en participant à des activités de coopération trilatérale avec le Brésil, l'Inde et les nouveaux États membres de l'Union européenne, comme la Roumanie. La DDC a défini des critères pour l'élaboration de projets tripartites, ce qui témoigne de sa volonté de s'engager davantage dans cette voie. De même, le SECO accroît sa participation aux

approches multi-bilatérales et aux activités de cofinancement avec d'autres donateurs dans le cadre de dispositifs mondiaux ou régionaux mis en place dans le secteur financier et celui du commerce.

Gestion axée sur les résultats et responsabilité mutuelle

La Suisse fait désormais une place plus grande à la gestion axée sur les résultats en matière de développement (chapitre 4). C'est une évolution qu'il faut saluer car, au niveau du terrain, il est essentiel que chaque bureau de coopération ait la volonté et la capacité d'élaborer des cadres de résultats et de suivi contenant des indicateurs et des objectifs clairs reliés à la stratégie de coopération. L'utilisation de dispositifs de suivi et d'évaluation est intégrée dans la gestion du cycle du projet, mais elle ne découle pas systématiquement de la structure de base de la stratégie-pays. Il est nécessaire de mettre en place des cadres de résultats simples et uniformes qui seraient rattachés aux instruments de direction, ainsi que d'accorder davantage d'importance à l'établissement de rapports à la fin de chaque phase.

S'agissant de la responsabilité mutuelle, la Suisse œuvre en faveur du suivi des efforts faits par les donateurs pour assurer la prévisibilité de leur aide, ainsi que de l'établissement de rapports pour les besoins du soutien budgétaire général. De plus, elle prête son concours au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs. La responsabilité telle qu'elle la conçoit ne concerne pas uniquement les pouvoirs publics mais aussi la société civile et d'autres acteurs nationaux. À cet égard, dans plusieurs pays, elle pourrait tirer parti de la reconnaissance dont elle jouit dans son rôle de médiatrice pour porter les questions touchant à la responsabilité dans le débat de fond. Par exemple, au Nicaragua, dont le gouvernement tend à limiter l'application du principe d'appropriation contenu dans les programmes d'action de Paris et d'Accra aux seules autorités nationales, la Suisse et d'autres donateurs devraient préconiser l'adoption d'une approche qui permette de prendre en compte le point de vue d'acteurs non étatiques, conformément au Programme d'action d'Accra (annexe E).

En 2008, la Suisse a publié son premier rapport sur l'efficacité de l'aide qu'elle dispense. Consacré à l'impact de cette dernière dans le secteur de l'eau, ce document a été élaboré dans le but de rendre des comptes et de présenter des résultats au parlement et au grand public (DDC/SECO, 2008a). Il a représenté une initiative constructive pour traiter de l'efficacité de l'aide dans un langage accessible à ceux qui n'appartiennent à la communauté de l'aide. La Suisse devrait maintenant réfléchir à la possibilité, pour rendre compte des résultats et de l'impact produits par ses activités, de se placer avant tout du point de vue du développement, plutôt que de son aide elle-même. Cette démarche est importante car assurer la visibilité des efforts de la Suisse tout en adoptant des nouvelles modalités d'aide, en particulier le partenariat silencieux, reste une gageure. La Suisse a en fait intérêt à faire connaître sa contribution aux résultats obtenus en donnant des exemples des bonnes pratiques qu'elle utilise, au lieu de chercher à attribuer tel ou tel résultat à tel ou tel de ses programmes propres. L'équipe d'examineurs l'encourage à poursuivre dans la voie qu'elle a ouverte avec ce premier rapport sur l'efficacité de son aide.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Suisse est encouragée à élaborer et mettre en œuvre des plans d'action conformes aux priorités définies à Accra pour permettre à la DDC et au SECO d'intégrer les procédures et les mécanismes d'incitation requis dans l'ensemble du système. Cet

exercice exigera une forte impulsion de la part des hauts responsables, ainsi que des ressources suffisantes. Des orientations claires devraient être fournies aux bureaux locaux, surtout à propos de la nécessité d'utiliser davantage les systèmes nationaux, comme le préconise le Programme d'action d'Accra.

- La Suisse devra conserver des instruments et des modalités d'aide très divers, dont le soutien budgétaire, afin de progresser davantage vers les approches fondées sur des programmes, quel que soit l'organisme chargé de la gestion du programme. Elle sera ainsi en mesure de trouver l'assortiment qui convient dans chaque situation, selon les besoins définis à l'échelon local, la valeur ajoutée qu'elle pourra apporter et la nature des mécanismes de travail conjoints auxquels elle s'associera. La Suisse devrait faire connaître son expérience du soutien budgétaire général aux acteurs concernés du système suisse et à ceux qui sont présents sur la scène internationale.
- La Suisse devrait établir un plan d'action assorti d'indicateurs et d'objectifs rattachés aux engagements pris à Paris et à Accra, et produire des données globales chiffrées qui s'y rapportent, afin de permettre le suivi de ses efforts de mise en œuvre du Programme d'action d'Accra.
- La Suisse devrait renforcer la coordination entre les différentes composantes de l'administration quant à l'engagement dans les États fragiles, et veiller au maintien de capacités suffisantes dans ce domaine.

Chapitre 6

Thèmes particuliers

Renforcement des capacités

En 2006, le CAD prenait acte de ce que le renforcement des capacités reste un des aspects essentiels à prendre en compte dans le cadre de l'action menée pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OCDE, 2006a). Le Programme d'action d'Accra fait valoir que « la réussite du développement dépend dans une large mesure de la capacité de l'administration du pays à mettre en œuvre les politiques qu'elle a définies et à gérer les fonds publics en s'appuyant sur ses propres systèmes et institutions »²³. Les examens par les pairs que réalise le CAD visent à déterminer dans quelle mesure le donneur se dote des moyens de renforcer les capacités des systèmes, procédures et organisations de ses pays partenaires. Par capacités, on entend « l'aptitude des individus, des organisations et de la collectivité dans son ensemble à gérer leurs affaires avec succès » (OCDE, 2006a). L'objectif de renforcement des capacités doit être poursuivi à trois niveaux : au niveau des individus, au niveau des organisations et dans le cadre d'un environnement général favorable.

Orientation stratégique : « Aider à s'aider soi-même »

La Suisse considère le renforcement des capacités comme un élément fondamental pour atteindre ses objectifs en matière de coopération. La loi fédérale sur la coopération au développement stipule que celle-ci « doit contribuer à mettre [les] pays [en développement] en mesure d'assurer leur développement par leurs propres forces » (CH, 1976, article 5). Le *Message Sud* (CH, 2008b) réaffirme que l'objectif de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté est d'accroître « par la mise en œuvre efficace et durable de ses ressources (...) la capacité des personnes, des organisations et des sociétés à améliorer elles-mêmes leurs conditions d'existence ». Le credo « Aider à s'aider soi-même » est repris dans plusieurs des documents stratégiques de la DDC.

La DDC a publié en 2006 un document de travail sur le renforcement des capacités (DDC, 2006c). Ce document clair, qui fait référence, décrit les différents aspects du renforcement des capacités, les obligations et les difficultés qui y sont associées, ainsi que les conditions à réunir pour une mise en œuvre réussie. Le document articule le renforcement des capacités autour des principes de partenariat et de développement des connaissances et suit les grandes lignes de l'approche du CAD en la matière (OCDE,

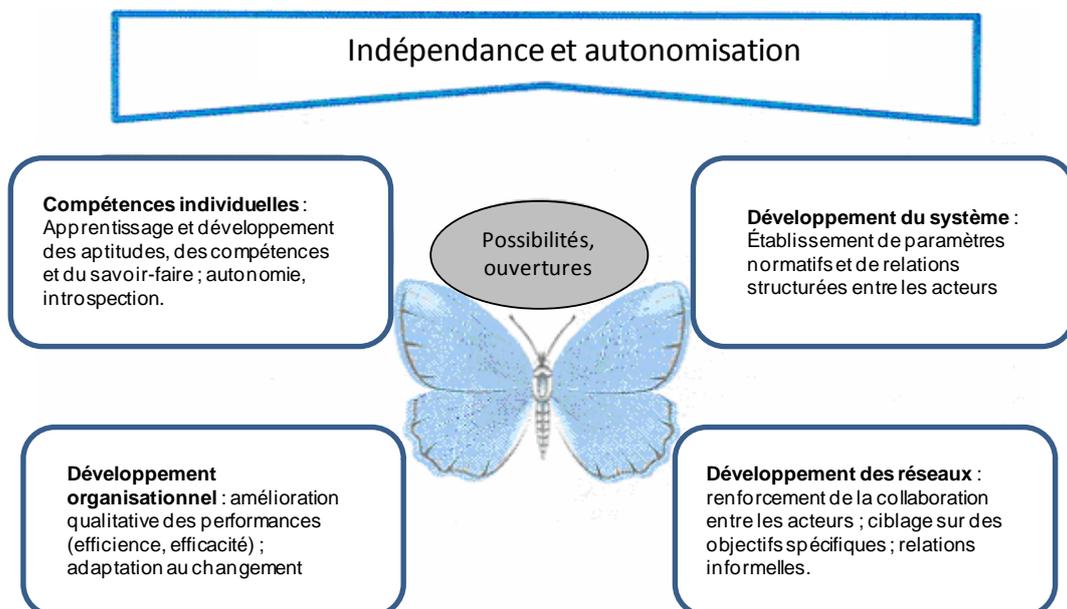
23 Programme d'action d'Accra, 3e Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (septembre 2008), paragraphe 15.

2006a). Il ne fait toutefois aucune place à des directives opérationnelles, ne formule aucun objectif précis et ne donne pas lieu à une réflexion sur les modalités d'évaluation quantitative ou de suivi. Le document n'explique pas non plus la façon dont la DDC appréhende le renforcement des capacités dans les situations de fragilité. La Suisse devrait s'inspirer des enseignements tirés de l'expérience d'autres donneurs pour proposer des directives opérationnelles.

Définition et concept

Dans la définition qu'il donne du renforcement des capacités, le document de la DDC établit une nette distinction entre les capacités « directes » et « indirectes » (DDC, 2006c). Le renforcement des capacités « directes » telles que les connaissances techniques ou spécialisées (finance, infrastructures ou technologies, par exemple) et des capacités « indirectes » telles que les compétences sociales et de communication (leadership, structures), essentielles pour structurer les processus de changement, nécessite des approches différentes. En outre, la DDC décrit le renforcement des capacités à partir de quatre dimensions : les compétences individuelles, l'amélioration des structures organisationnelles, la constitution de réseaux et les capacités institutionnelles (c'est-à-dire qu'elle reprend le modèle classique du CAD en y ajoutant les réseaux). Elle utilise la métaphore du papillon (graphique 7) : « Le renforcement des capacités peut être représenté par l'image d'un papillon dont les quatre ailes correspondent aux quatre dimensions que sont l'individu, le réseau, l'organisation et le système. Le papillon s'oriente en fonction des possibilités et des ouvertures, et ne peut voler que s'il coordonne le battement de ses ailes. Avec une seule aile, il ne peut pas avancer. » (DDC, 2006c, p. 2).

Graphique 7. Schéma du renforcement des capacités sous la forme d'un papillon



Source : DDC (2006c), document de travail : *Working Paper: Capacity Development in SDC*, Berne, avril 2006

Approche concrète

D'un point de vue opérationnel, le renforcement des capacités est réputé être « l'activité centrale de la DDC », et l'un de ses principes de fonctionnement. Le SECO considère également le renforcement des capacités comme un volet essentiel de ses activités de coopération, notamment dans les domaines de l'aide au commerce et du soutien macroéconomique, même si l'orientation stratégique fait défaut. Certains pays de programme, comme le Népal, le Bangladesh et le Pérou, suivent une approche du renforcement des capacités adaptée au contexte. Aucun effort cohérent n'a toutefois vocation à faire de cet aspect un objectif commun à l'ensemble des programmes. En outre, ni la DDC, ni le SECO, ni la Division politique IV ne se sont dotés de directives opérationnelles en matière de renforcement des capacités. De telles directives devraient incarner la vision commune de la DDC, du SECO et de la Division politique IV et tracer les contours d'approches adaptées au contexte des PMA, des pays à revenu intermédiaire et des situations de fragilité, respectivement. S'ils pouvaient s'appuyer sur des orientations concrètes, les bureaux locaux seraient mieux à même de concevoir, gérer et évaluer les projets ou programmes de renforcement des capacités ciblés, et d'intégrer le renforcement des capacités dans d'autres projets et programmes. Celles-ci prodigueraient des conseils pratiques permettant de mesurer les progrès accomplis. Des indicateurs de nature à mesurer les avancées, aussi modestes soient-elles, et qui prendraient en compte à la fois les processus à l'œuvre que les résultats obtenus, seraient peut-être les mieux adaptés. De plus, pour susciter une véritable implication des organismes d'aide, le renforcement durable des capacités des partenaires devrait devenir un objectif commun à l'ensemble du personnel et faire partie des missions assignées aux consultants.

Soutien au renforcement des capacités « directes »

Les efforts de renforcement des capacités sont difficiles à mesurer. C'est pourquoi la coopération technique est souvent utilisée comme variable de substitution car elle permet de quantifier les transferts de compétences techniques ou managériales ou encore de technologie. La Suisse adopte à cet égard une perspective légèrement différente. Sa coopération technique, selon la définition qu'en donne le CAD, a augmenté d'un tiers depuis le dernier examen par les pairs, mais, à 10 % de l'aide bilatérale brute, reste un peu en-dessous de la moyenne du CAD (13 %) ²⁴. La raison en est pour partie que la DDC considère que « le renforcement des capacités ne devrait plus être considéré uniquement comme un ensemble de résultats, à travers une assistance technique ou un transfert unique de technologie » ²⁵, ce qui va dans le sens du Consensus de Bonn sur le renforcement des capacités. La Suisse est néanmoins performante pour ce qui est de la coopération technique qu'elle fournit : elle devance d'autres donateurs du point de vue de la coordination de sa coopération technique avec les plans nationaux de développement, et a encore sensiblement progressé sur ce front (OCDE, 2008b). A titre d'exemple, dans les 33 pays examinés en 2005 et 2007, la part de l'assistance technique suisse coordonnée est passée de 20 % à 50 %. Par ailleurs, la Suisse recourt aux systèmes de gestion des finances publiques (GFP) des pays partenaires de façon plus constante que la moyenne

24 La Suisse entend la « coopération technique » dans un sens plus large que le CAD, puisqu'elle l'étend à tous projets de coopération au développement associés à un soutien financier. Les chiffres présentés ici reprennent la méthodologie du CAD.

25 DDC, document thématique pour la table ronde n° 1 « Appropriation et leadership, l'affaire de qui ? », 21 août 2008.

des donateurs du CAD, souvent en association avec une assistance technique (encadré 9). Cela étant, la Suisse doit faire un effort supplémentaire pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir y recourir à hauteur de 80 % d'ici 2010 (voir tableau 5).

Un autre moyen de renforcer les compétences « directes » consiste à faire appel à l'expertise locale, ce qui est une caractéristique de la coopération helvète pour le développement. De fait, l'assistance technique est pour l'essentiel assurée par des experts non suisses. En recourant massivement à du personnel recruté localement (chapitre 4), la Suisse optimise l'effort de renforcement des capacités locales. Son principe affiché d'appuyer son assistance technique sur l'évaluation des besoins des partenaires et sur les stratégies locales aboutit à des pratiques cohérentes dans les bureaux qui ont été visités lors des missions effectuées sur le terrain dans le cadre de l'examen. De plus en plus, des gestionnaires recrutés sur place se voient confier la responsabilité des programmes suisses, comme dans le cas du programme d'enseignement et de formation professionnels en Albanie.

Encadré 9. Renforcement des capacités de gestion des finances publiques à l'intention des autorités financières : l'exemple du soutien budgétaire et du recouvrement des avoirs volés

Une gestion efficace des finances publiques est capitale pour les pays qui veulent progresser dans la lutte contre la pauvreté. Conformément aux bonnes pratiques (OCDE, 2006b), la Suisse associe au soutien budgétaire qu'elle consent une composante de renforcement des capacités (voir encadré 7). Le programme qu'elle mène au Nicaragua en est une illustration. L'idée est de renforcer l'impact du soutien budgétaire général par un programme qui relie plus étroitement les crédits budgétaires aux objectifs stratégiques nationaux. Le renforcement des capacités du ministère des Finances à gérer les fonds publics et les dépenses publiques – grâce à l'adoption de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) – est un volet essentiel de ce programme, élaboré par le ministère des Finances et fondé sur une évaluation des besoins. Le SECO apporte une assistance technique au ministère dans le cadre du programme. Concrètement, le ministère peut faire appel si nécessaire à des consultants (pour la plupart non suisses, non résidents) rémunérés par la Suisse. Ceux-ci peuvent assurer des formations en programmation et planification budgétaires, de même qu'un soutien technique ciblé. Ce programme a débuté au Nicaragua en 2005 avec trois institutions. Progressivement, d'autres ministères sectoriels se sont mis à appliquer la méthodologie des CDMT à la programmation budgétaire. En mars 2009, 33 institutions sur 58 établissaient des cadres de dépenses à moyen terme au Nicaragua, ce que le gouvernement de ce pays considère comme l'une de ses plus importantes réalisations.

Le renforcement des capacités des autorités financières peut également jouer un rôle important dans les efforts que déploie la Suisse pour le recouvrement et la restitution des avoirs volés. Le recouvrement des avoirs repose sur une coopération entre la Suisse et les autorités financières et juridiques du pays d'origine. L'institution partenaire dans le pays d'origine doit donc être capable (et désireuse) de répondre, d'enquêter et d'acheminer les fonds restitués dans des conditions qui servent l'intérêt collectif. Or, de telles capacités font souvent défaut dans les institutions. Pour remédier à cette difficulté, la DDC soutient le renforcement des capacités en contribuant au budget central du Centre international pour le recouvrement d'avoirs volés (ICAR), dont le siège se trouve à Bâle, lequel propose des formations spécialisées aux autorités chargées de l'application de la loi et autres acteurs concernés couvrant la localisation des avoirs, l'assistance juridique mutuelle et le recouvrement des avoirs. La DDC s'applique actuellement à intégrer son action dans ce domaine à sept de ses programmes-pays. Ainsi, la Suisse apporte aux autorités du Bangladesh une formation technique dans le cadre du volet « gouvernance » de son programme.

Soutien aux compétences « indirectes » dans le cadre d'une approche respectueuse

En matière de renforcement des capacités, il est primordial que donneur et partenaire entretiennent des relations de confiance réciproque. Le renforcement des capacités est dans une large mesure conditionné par la manière dont la coopération pour le développement est comprise et pratiquée. En Albanie, l'approche suisse vis-à-vis du renforcement des capacités est décrite en termes positifs par les partenaires qui la jugent respectueuse (non paternaliste), non interventionniste et patiente, mais cependant axée sur l'obtention de résultats. Les autorités ont tout particulièrement apprécié le soutien apporté par la Suisse au cours du long processus d'élaboration des stratégies et ont souligné que la façon dont la Suisse avait conduit les réunions avait influé sur la façon dont les réunions sont aujourd'hui menées au ministère de la Santé.

Priorité au renforcement des capacités institutionnelles

Les organisations et les réseaux sont au cœur de la plupart de ses efforts de la Suisse en matière de renforcement des capacités (encadré 10). C'est là une constante de son approche de la coopération pour le développement. La Division des Affaires humanitaires de la DDC a obtenu de bons résultats en matière de réduction des risques de catastrophe, en aidant ces dernières années à mettre en place des structures locales pour faire face aux catastrophes en Chine et en Turquie. Le programme de recherche et de sauvetage urbains (USAR) récemment instauré en Chine a donné la preuve de ses capacités au moment du tremblement de terre qui a secoué la province du Sichuan en 2008. En Albanie, la coopération suisse a aidé le ministère de la Santé à mettre en place un système national de permis d'exercice à l'intention des travailleurs de la santé. Un autre élément important de la politique menée par la DDC (DDC, 2007b) est le renforcement des structures locales de la société civile. L'équipe chargée de l'examen encourage la DDC à renforcer ces efforts pour renforcer les capacités des ONG locales. Le SECO a su nouer de bonnes relations de travail avec les institutions pour ce qui concerne l'assurance qualité et l'octroi de licences dans le cadre de ses programmes visant à stimuler les échanges commerciaux avec les pays en développement (voir ci-après). Dans tous les cas, la clé de la réussite a été un engagement actif à tous les niveaux : individuel, organisationnel et institutionnel.

Encadré 10. Exemples choisis de bonnes pratiques se rapportant aux thèmes concernant le renforcement des capacités traités dans le Programme d'action d'Accra

Le cas de la Suisse illustre de manière intéressante, du point de vue tant théorique que pratique, plusieurs des thèmes relatifs au renforcement des capacités qui sont mis en évidence dans le Programme d'action d'Accra. En particulier, la Suisse s'attache à :

- **permettre à la société civile et au secteur privé locaux de jouer leur rôle dans le domaine du développement.** Conscient du fait que le développement des économies émergentes repose principalement sur le secteur privé, le SECO a notamment pour principe d'œuvrer au renforcement du rôle de ce secteur en apportant les ressources financières et les compétences techniques requises (CH, 2008b) ;
- **assurer l'intégration des priorités en matière de renforcement des capacités dans les stratégies nationales, sectorielles et thématiques :** la Suisse participe à des mécanismes multipartites pour étudier les questions relatives aux capacités. En Albanie, elle apporte son soutien au système de planification intégrée, fonds fiduciaire multidonneurs qui sert à financer le renforcement des capacités de l'administration. Elle facilite la création des structures et dispositifs nécessaires à la mise en œuvre de la Stratégie nationale albanaise de développement et d'intégration (annexe D) ;

.../...

(suite)

- **lever les obstacles systémiques au renforcement des capacités locales.** L'un des problèmes avec lesquels de nombreux donateurs se débattent est la forte rotation du personnel des ministères dans les pays partenaires, souvent due à des motifs d'ordre politique, avec le changement fréquent d'homologues qui en résulte. Des bonnes pratiques ont été définies pour remédier à cette difficulté en Albanie, où les donateurs et les pouvoirs publics sont convenus qu'un mandat sera élaboré pour toutes les fonctions présentant un certain niveau de technicité dans les ministères, et que les recrutements y afférents seront fondés sur les performances. Dans les activités de coopération qu'elle mène en Albanie, la Suisse met l'accent sur la publication continue d'informations sur les programmes (pour chacun desquels a été créé un site internet), afin de permettre aux nouveaux agents de se mettre rapidement au courant. Enfin, la Suisse s'attache à équilibrer le soutien apporté aux pouvoirs publics par un appui aux ONG, afin d'éviter une dépendance excessive à l'égard de l'administration.

Cadre institutionnel et effectifs

La DDC s'est dotée d'une nouvelle unité chargée de faciliter et de soutenir le renforcement des capacités, implantée au sein de la Section des processus d'apprentissage et d'acquisition de connaissances. Pour que le renforcement des capacités acquière le statut de question transversale que la DDC souhaite lui donner, l'engagement actif de cette unité dans tous les réseaux thématiques est essentiel. De plus, étant donné que le SECO n'a pas de capacités dédiées à cette question, l'unité doit s'efforcer de compenser en participant activement aux réseaux et, en particulier, en assurant une forme de veille des questions de renforcement des capacités. La Suisse participe également à des réseaux internationaux traitant du renforcement des capacités. Elle est par exemple membre de Train4Dev, un réseau de donateurs qui s'emploie à promouvoir une plus grande coopération en matière de renforcement des compétences et de formation. Elle est encouragée à intensifier sa participation aux diverses tribunes internationales, de façon à bénéficier de leur réflexion sur les meilleures pratiques.

Environnement et changement climatique

La durabilité environnementale est une des priorités du programme suisse de coopération pour le développement depuis le début des années 90. Compte tenu de l'intérêt porté au changement climatique depuis 2008, dont la traduction opérationnelle est en cours de définition, la DDC et le SECO redéfinissent leur stratégie de manière à satisfaire aux nouvelles priorités politiques.

Un cadre juridique fondé sur la durabilité et une évolution stratégique au profit du changement climatique

L'attachement de la Suisse à l'égard de l'environnement prend ses racines dans le principe de durabilité et est consacré au plus haut niveau politique. En 1999, la Constitution de la Confédération helvétique s'est enrichie d'un nouvel article sur la durabilité : « La Confédération et les cantons œuvrent à l'établissement d'un équilibre durable entre la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et son utilisation par l'être humain » (article 73, CH, 1999). Le programme suisse de coopération pour le développement applique ce principe. Le *Rapport de politique étrangère* demande aux responsables de la coopération pour le développement de se conformer à l'intérêt de la

Suisse pour la protection de l'environnement (DFAE, 2007). En 2008, le Parlement a fait du changement climatique l'un des thèmes privilégiés de la coopération suisse pour le développement. Il a décidé que celui-ci devait être un problème global prioritaire pour la DDC (CH, 2008b) et une question transversale pour le SECO – s'ajoutant aux stratégies sectorielles et programmatiques particulières (CH, 2008c). S'agissant de l'aide multilatérale, la Suisse élabore depuis 1998 des messages sur cette question assortis de crédits-cadres pluriannuels destinés à financer des activités multilatérales sur l'environnement et sur le changement climatique dans les pays en développement. Le message le plus récent, intitulé *Message concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement global* (CH, 2006d) définit la contribution de la Suisse à la reconstitution des ressources des mécanismes de financement des principales conventions internationales sur l'environnement et le changement climatique et relève presque entièrement de l'APD. Son application est du ressort de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Les approches opérationnelles de la DDC et du SECO

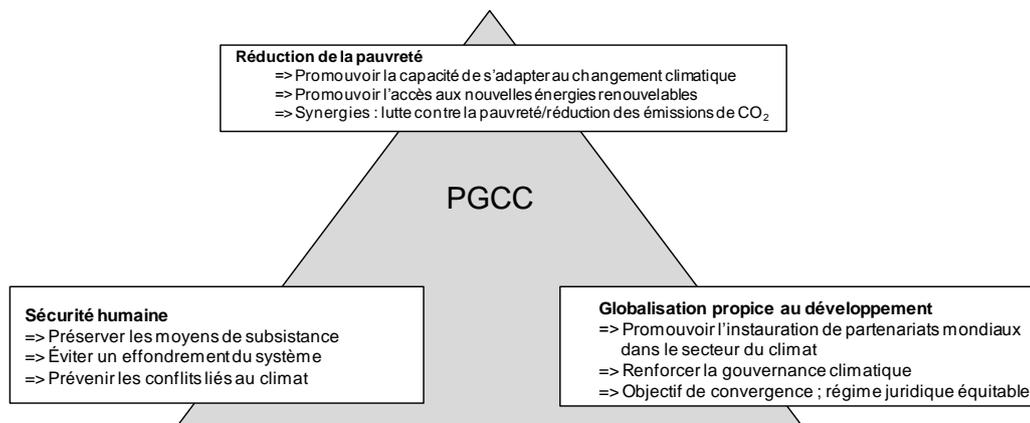
Pour ne pas surcharger le système avec une stratégie de plus, la DDC et le SECO ont chacun décidé de traduire directement la priorité globale définie par le Parlement dans des documents opérationnels. La DDC a achevé son plan en mai 2009 tandis que le SECO est en train de mettre la dernière main à sa nouvelle stratégie. On peut regretter que la DDC et le SECO ne se soient pas saisis de cette occasion pour élaborer une stratégie conjointe avec des objectifs communs et une division des tâches.

Les aspects relatifs à l'environnement et au changement climatique relèvent de quatre entités (trois ministères) de l'administration suisse : la DDC et le SECO se concentrent sur les activités opérationnelles tandis que l'OFEV et la Division politique V pour la coordination de politiques sectorielles du DFAE jouent un rôle moteur dans les négociations internationales (Section 6.2.5). Le SECO s'occupe des aspects environnementaux principalement dans le domaine des échanges et de la coopération avec le secteur privé tandis que la DDC traite les problèmes d'environnement en liaison avec les questions de vulnérabilité, de gestion des terres et de réduction des risques de catastrophe. On trouvera ci-après une description détaillée de leurs approches respectives.

DDC : favoriser un intérêt privilégié pour le changement climatique dans les pays d'ancrage

Le changement climatique est une priorité pour la DDC et il est devenu le thème principal de l'un de ses programmes globaux en 2008. Un document opérationnel définit la stratégie future du nouveau programme global sur le changement climatique (PGCC ; CH, 2009). Celui-ci s'articule autour des axes stratégiques de la coopération helvétique que sont la réduction de la pauvreté, la sécurité humaine et une mondialisation propice au développement (graphique 8). Cela témoigne de la volonté de la DDC d'intégrer systématiquement ce concept dans toutes les activités. En outre, le nouveau programme global de la DDC sur l'eau, mis en place en 2008, est un élément essentiel des activités sur l'environnement et le changement climatique qui a un effet multiplicateur dans des domaines comme la santé, la production agricole et la sécurité alimentaire. Cependant, du fait de l'intérêt privilégié porté au changement climatique, d'autres problèmes environnementaux importants comme la biodiversité, la désertification et la gestion des produits chimiques reçoivent une attention moindre. On ne sait pas très bien dans quelle mesure la Suisse envisage de continuer d'aborder d'autres problèmes d'environnement en dehors du changement climatique dans ses programmes bilatéraux de coopération pour le développement à l'avenir.

Graphique 8. Climat et développement dans le triangle stratégique de la DDC



Source : Conseil fédéral suisse (CH) (2009). Programme global Changement climatique (PGCC), Berne

Le programme de la DDC sur le changement climatique cible des économies émergentes et des pays plus avancés comme l'Inde, la Chine et le Brésil. Or cette position est en contradiction avec le mandat de la DDC qui est de s'intéresser au premier chef aux pays à faible revenu (CH, 2008b) ; cela nécessite une explication d'autant que le SECO intervient dans des pays en développement plus avancés. Selon la DDC, l'aide à ces pays d'ancrage aura un effet positif sur les PMA voisins grâce à la coopération Sud-Sud. L'équipe chargée de l'examen recommande que la Suisse s'assure bien que les PMA bénéficient en effet réellement de cette approche et que la DDC évite les chevauchements avec le mandat du SECO et adapte ses priorités si nécessaire.

Le PGCC de la DDC s'appuie sur trois piliers : les négociations multilatérales sur le changement climatique, l'adaptation à celui-ci et l'atténuation de ses effets. Jusqu'à présent, la DDC est essentiellement intervenue dans le domaine de l'*adaptation*. Elle est devenue un leader en matière de réduction des risques de catastrophe, et met en œuvre d'importants programmes depuis les années 90 (encadré 11 et Annexe C). En outre, elle promeut dans ses programmes une utilisation durable des terres, de l'eau et du sol pour renforcer la capacité des pays à s'adapter au changement climatique. Dans le domaine de la *l'atténuation des effets* du changement climatique, l'attention de la DDC se porte sur l'énergie, thème qui revêt une importance croissante au sein de ses structures. La DDC envisage d'intégrer dans ses programmes des activités sur l'efficacité énergétique des bâtiments et l'accès à l'énergie renouvelable dans les zones rurales. Par exemple, la Suisse apporte son concours au financement d'une mini centrale hydraulique au Nicaragua (Annexe E).

SECO : Une approche cohérente de la durabilité dans les échanges, la production propre et le secteur de l'énergie

Pendant des années, l'approche du SECO en matière d'environnement et de changement climatique a été globale, considérant la durabilité comme l'un des thèmes dominants de la coopération pour le développement. À présent que le Parlement a fait du changement climatique une question transversale pour le SECO (CH, 2008c), celui-ci est en train de réviser son axe de réflexion. Sa nouvelle stratégie opérationnelle sera achevée au cours du deuxième semestre 2009. La large place accordée par le SECO à la durabilité a eu des effets très positifs (notamment l'atténuation des effets du changement

climatique) au cours de ces dernières années. L'équipe chargée de l'examen propose par conséquent de la maintenir et de recenser les efforts destinés à favoriser l'adaptation au changement climatique ou l'atténuation des effets de celui-ci.

L'un des deux objectifs principaux du SECO dans le cadre de la coopération pour le développement est de « promouvoir une croissance économique respectueuse sur le plan social et environnemental » (SECO, 2008). La plupart de ses domaines d'intervention sont étroitement liés à cet engagement, en particulier la promotion des échanges commerciaux, le développement du secteur privé et la promotion des investissements, et le financement d'infrastructures, comme l'illustrent les paragraphes ci-après.

Encadré 11. L'approche de la DDC dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe

Le modèle adopté par la Suisse pour la « réduction des risques de catastrophes (RRC) » est l'un des plus perfectionnés que les donateurs aient élaborés et constitue un bon exemple d'outil propre à faciliter l'adaptation au changement climatique. Depuis de nombreuses années, la RRC fait partie intégrante des activités helvétiques de coopération pour le développement et d'aide humanitaire. D'une manière générale, les efforts déployés dans ce domaine ont pour but d'assurer la sécurité et de restaurer durablement les moyens d'existence des populations des pays touchés par des catastrophes naturelles, ce qui contribuera à faire reculer la pauvreté.

La DDC concentre ses activités de réduction des risques de catastrophe sur les lieux où ces risques sont importants et les mécanismes d'adaptation insuffisants. Elle aide les pays en développement à mettre en œuvre le Cadre d'action de Hyogo. Conformément à ce dernier, elle distingue trois mécanismes constitutifs du cycle de réduction des risques de catastrophe : la prévention (atténuation des risques), l'intervention et le relèvement :

- Afin de **réduire** les risques de catastrophe existants et d'éviter qu'il ne s'en crée de nouveaux, la Suisse prend des engagements à long terme sur le plan de la prévention et/ou de la préparation. En ce qui concerne cette dernière, elle prévoit généralement, dans le cadre de ses efforts d'aide humanitaire, de renforcer les capacités d'intervention des pouvoirs publics et des ONG en cas de catastrophe.
- La DDC **intervient** en cas de catastrophe à travers l'aide d'urgence dans le but de sauver des vies et de répondre aux besoins élémentaires des victimes (secours et sauvetage). Cette aide est assurée par ses équipes spécialisées d'intervention rapide, qui peuvent aussi être déployées pour évaluer les besoins. La DDC considère la phase de l'intervention comme l'occasion de procéder à des changements relativement durables et d'améliorer les capacités nécessaires à l'échelon local pour faire face aux risques et aux catastrophes elles-mêmes (résilience devant les crises), ainsi que d'intégrer le principe de prévention dans les projets de développement, dont l'application peut par exemple consister à faire une utilisation rationnelle des ressources naturelles.
- La phase de **relèvement** a pour but, selon la Suisse, de réduire les éventuelles pertes futures grâce à une stratégie de redressement adaptée, fondée sur le principe « mieux reconstruire » et sur des dispositifs de transfert des risques.

Pour assurer l'intégration de la RRC dans tous les programmes-pays pour lesquels elle se justifie, la DDC a élaboré un aide-mémoire (voir plus loin). Le réseau RRC facilite la mise en œuvre des *Directives sur la réduction des risques de catastrophes*. Cette « communauté » interne de praticiens permet d'assurer la liaison entre les « points focaux » RRC installés dans les pays prioritaires et le coordonnateur du réseau RRC à Berne ; elle est soutenue par une plateforme en ligne (www.riskandsafetynet.ch). La formation, le soutien stratégique et le conseil technique sur la RRC, ainsi que la liaison avec les centres suisses de recherche sur la RRC, font partie des services qu'elle offre.

Source : D'après les Directives de la DDC sur la réduction des risques de catastrophes, site internet de la DDC.

L'approche respectueuse de l'environnement adoptée par le SECO dans le cadre de la promotion des échanges commerciaux est un modèle de bonne pratique. Le SECO renforce le potentiel d'exportations des agriculteurs et des petites et moyennes entreprises (PME) dans les pays partenaires : il promeut la diffusion de savoir-faire en matière d'exportations et l'application de normes et de labels, notamment pour les produits biologiques et les productions répondant aux critères du commerce équitable. Ces labels, et le cadre institutionnel connexe pour l'assurance qualité, encouragent l'utilisation durable des terres et des ressources naturelles. La certification internationale facilite aussi l'accès des produits des pays en développement aux marchés occidentaux. Le soutien du SECO à la production de coton biologique est un bon exemple. La coopération avec l'ensemble des différents liens de la chaîne de valeur explique le succès du SECO. Il soutient les producteurs de coton, les associations d'agriculteurs, les liens avec l'industrie de transformation, les courtiers et les importateurs, et a joué un rôle déterminant dans l'élaboration de l'Initiative Coton dans quatre pays d'Afrique de l'Ouest, influençant considérablement l'ordre du jour de l'OMC de manière à tenir compte des préoccupations des pays en développement. La mise en place de ces relations à long terme pour la production et les échanges, notamment avec des organisations comme Helvetas ou Max Havelaar en Suisse, a permis de commercialiser le coton biologique issu du commerce équitable dans les supermarchés suisses, couvrant 5 % du marché du coton de ce pays (2008), avec l'objectif d'en conquérir 10 % d'ici 2012.

La durabilité est également le principe directeur de l'approche globale adoptée par le SECO dans le domaine du développement du secteur privé et de la promotion des investissements où il favorise la production propre. Des centres de production propre (centres PP) créés dans les pays prioritaires soutiennent le transfert de technologie pour une production propre au profit de PME intéressées à un faible coût. La production propre éco-efficace est obtenue grâce à des améliorations techniques et à un changement de comportement et peut être liée à l'obtention de certificats et labels. Le SECO a également adopté une approche « verte » : il a mis en place une ligne de crédit vert, programme de récompense qui accorde de meilleures conditions financières aux PME intégrant dans leurs activités la réduction des émissions de gaz à effet de serre ou d'autres mesures « vertes » relatives à la durabilité.

Le SECO prend également diverses initiatives directement liées à l'atténuation des effets du changement climatique. Ses centres de production propre aident à identifier et à inscrire des projets de lutte contre le changement climatique au titre des mécanismes pour un développement propre prévus dans le Protocole de Kyoto. Le SECO apporte son appui au développement des capacités des autorités nationales désignées pour la mise en œuvre de projets au titre du mécanisme pour un développement propre (MDP) et procède à d'importants investissements dans le MDP. Par ailleurs, il met en œuvre des programmes pionniers de gestion des forêts tropicales donnant lieu à des certificats au titre du MDP, et verse des dons en faveur d'infrastructures dans le domaine de la production d'énergie renouvelable. Étant donné que le SECO et la DDC interviennent dans le secteur de l'énergie, comme le souligne la *Politique étrangère en matière énergétique* de la Suisse en 2008, et compte tenu que leurs activités se chevauchent dans une large mesure dans les pays partenaires (voir ci-dessus), une planification conjointe bien définie serait nécessaire pour garantir la complémentarité. Là encore, une stratégie opérationnelle commune pour l'environnement et le changement climatique serait l'occasion d'y parvenir.

Intégration systématique et cohérence

Au niveau national, il n'existe toujours pas de textes rendant obligatoire la réalisation des évaluations environnementales stratégiques (EES) malgré la recommandation formulée par l'OCDE dans son dernier examen des performances environnementales de la Suisse (OCDE, 2007b). Cependant, la *Loi nationale sur l'environnement de 1985* comporte des dispositions relatives à l'évaluation d'impact sur l'environnement (EIE). En outre, en tant que signataire de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière ESPOO-CEEONU, la Suisse doit consulter les autres parties sur tous les projets majeurs à l'étude susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable sur l'environnement.

En ce qui concerne les aspects pratiques, le SECO et la DDC utilisent différents outils pour assurer la prise en compte systématique des considérations relatives à l'environnement et au changement climatique dans leurs activités. Une évaluation d'impact sur l'environnement est effectuée systématiquement dans le cas des projets d'infrastructure du SECO et elle joue un rôle important dans l'approbation des projets. Par ailleurs, tout impact négatif potentiel sur l'environnement est également évalué aux fins des investissements du SECO : pour bénéficier d'un crédit, les projets doivent satisfaire à des normes minimums définies par la Banque mondiale et la Société financière internationale, notamment respecter des critères concernant l'environnement et le changement climatique. Cependant, le programme relatif aux mesures commerciales ou les programmes de la DDC ne font l'objet d'aucun contrôle environnemental formel car la Suisse estime que leur impact sur l'environnement est soit positif soit nul. Il serait bon d'expliquer les fondements de cette hypothèse. La DDC devrait s'employer davantage à élaborer des outils au niveau des secteurs ou des politiques pour intégrer l'atténuation des effets du changement climatique et l'adaptation à celui-ci dans les décisions en matière de développement. Dans l'ensemble, les visites sur le terrain entreprises aux fins de cet examen ont confirmé qu'il n'existait aucune instruction cohérente des services centraux quant à la sélection des projets en fonction de critères environnementaux. Le fait que la coopération suisse ait recours aux systèmes et outils d'évaluation d'impact sur l'environnement des pays partenaires, comme le Nicaragua, est une bonne chose.

Le SECO et la DDC utilisent bien d'autres mécanismes que l'évaluation d'impact sur l'environnement pour sélectionner leurs projets :

- **Coopération avec les PME** : Pour assurer la durabilité, le SECO a recours à des outils et à des critères de qualité, aux principes de la production propre ou biologique et autres principes respectueux de l'environnement. L'étiquetage et la certification peuvent garantir que les règles sont rigoureusement appliquées. L'analyse du cycle de vie largement utilisée par le SECO est le principal outil employé pour promouvoir la production propre (encadré 12).
- **Intégration systématique de la réduction des risques de catastrophe** : La DDC intègre les problèmes de risques de catastrophe dans tous ses programmes et projets réalisés dans des zones à risque et/ou ayant un impact sur l'utilisation des sols. Elle est en train d'élaborer une classification des risques de catastrophe dans l'ensemble des pays et régions prioritaires. Lorsque la RRC est intégrée dans un programme, elle fait partie des processus de planification et de gestion du cycle du projet. Pour définir le potentiel de RRC d'une stratégie, d'un programme ou d'un projet, la DDC applique des critères clés correspondant par exemple aux questions suivantes : Est-ce que l'activité se situe dans un pays ou une zone exposée aux risques ? Est-ce que l'activité a un impact sur l'utilisation des terres ? Est-ce que l'activité et les résultats escomptés sont résilients face aux risques ?

Est-ce que l'activité contribue à réduire le risque pour les communautés vulnérables, et à ne pas aggraver le risque pour les autres (ne pas causer de préjudice) ? Pour s'assurer que son personnel de projet possède les compétences et les outils voulus pour intégrer la RRC, la DDC a créé une 'communauté' interne de praticiens et elle organise des formations et met en place un soutien pour les questions de fond (encadré 11).

- **Validation climatique** : La DDC a joué un rôle essentiel dans l'élaboration des Lignes directrices de l'OCDE sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement. Elle a aussi soutenu la mise au point de l'outil intitulé *Community Based Risk Screening Tool – Adaptation and Livelihoods*. Ce dernier utilise une méthodologie combinée qui permet d'évaluer l'impact des projets sur le climat ainsi que l'impact du climat sur les projets (validation climatique).

Globalement, les méthodes qu'emploie la Suisse pour veiller à la durabilité des programmes et à la prise en compte des considérations relatives au changement climatique sont élaborées et novatrices. Pourtant, il n'existe pas de normes communes ni d'orientations applicables à l'ensemble du système de coopération pour le développement. Les deux organismes suivent des approches différentes pour assurer la prise en compte des considérations d'environnement. De ce fait, les pratiques des bureaux de coopération peuvent être inégales, voire il peut y avoir des déficiences dans des domaines où ni la réduction des risques de catastrophe, ni l'analyse du cycle des produits, ni la validation climatique ne sont appliquées. Sur le long terme, le système suisse de coopération pour le développement gagnerait à rassembler ces outils dans un cadre logique et cohérent qui établirait les exigences auxquelles les programmes doivent se conformer.

Encadré 12. L'utilisation de l'analyse du cycle de vie par le SECO pour assurer une production propre durable

Le SECO se sert de l'analyse du cycle de vie pour assurer une production propre, c'est-à-dire une production permettant d'utiliser avec plus d'efficacité les ressources naturelles et énergétiques, ainsi que de les préserver. Il s'efforce de promouvoir cet outil dans ses activités de coopération commerciale avec les pays en développement et en transition. Le but est de sensibiliser les partenaires et les consommateurs à la façon dont des ressources naturelles telles que l'eau sont employées pour la production d'un bien donné. L'analyse du cycle de vie aide les producteurs à gagner en efficacité, ainsi qu'à améliorer leur image et, en définitive, leur positionnement sur le marché.

Cependant, l'analyse du cycle de vie des produits entraîne des coûts administratifs élevés. La collecte, le traitement et la gestion des données constituent une entreprise des plus ardues pour beaucoup de pays en développement. Comme le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM) de l'Université de Zurich a une longue expérience de l'analyse du cycle de vie et gère une importante base de données sur ce sujet, le SECO estime qu'il existe des possibilités de transfert de technologie dans ce domaine. Depuis 1997, les Centres de production propre du SECO apportent aux pays partenaires un soutien en dispensant des conseils aux entreprises. Ils s'efforcent d'aider ces pays à recueillir des données sur le sujet et à les incorporer dans les bases de données existantes de manière qu'elles puissent être ensuite centralisées. Plusieurs pays d'Amérique latine et d'Asie participent déjà à cette initiative.

Pour continuer dans cette voie, le SECO cherche à mettre au point – avec le concours de l'Allemagne – un outil (éventuellement un label) qui permette d'informer les consommateurs sur la façon dont les objets ont été produits et sur leur impact environnemental (par exemple, la quantité d'eau utilisée). Le Centre du commerce international à Genève, le Centre national ISIL (chargé de la norme ISO 15511), l'initiative sur l'empreinte écologique et l'Initiative pour l'eau contribuent aussi à cet exercice. Le SECO prévoit ensuite de renforcer les moyens qu'ont les pays en développement, notamment leurs universités, d'utiliser ces informations accessibles depuis peu, qui sont recueillies à l'occasion du processus de certification.

Financement et reddition de comptes

L'appui financier de la Suisse à la protection de l'environnement dans le cadre de la coopération pour le développement comprend une composante multilatérale et une composante bilatérale. La contribution multilatérale de la Suisse aux fonds environnementaux est définie par le crédit-cadre en faveur de l'environnement global (CH, 2006d) et représente une enveloppe de près de 110 millions CHF sur quatre ans (voir chapitre 3) financée par le budget de l'Office fédérale de l'environnement (OFEV). Elle sert à reconstituer les ressources du Fonds pour l'environnement mondial (88 millions CHF) afin d'assurer la mise en œuvre des principales conventions environnementales internationales (changement climatique, biodiversité, produits chimiques et désertification) ; du Fonds Ozone qui aide les pays en développement à réduire les émissions de gaz affectant la couche d'ozone (12.2 millions) ainsi que de deux autres fonds dans le cadre de la convention sur le climat (au total 6.15 millions). On peut se féliciter que la Suisse plaide pour le recours aux mécanismes financiers existants plutôt que pour la création de nouveaux dispositifs.

En revanche, les dépenses bilatérales sont plus difficiles à établir. En 2007, la Suisse a indiqué avoir consacré 41 millions USD à la biodiversité et 26.4 millions USD au changement climatique, mais les dotations devraient être modifiées en raison de la nouvelle orientation adoptée. La DDC à elle seule consacrera 20 millions CHF chaque année à son programme global sur le changement climatique, tandis que le SECO a indiqué dans le passé avoir consacré 12 millions CHF au changement climatique²⁶. La Suisse a amélioré ses procédures de notification au titre des marqueurs de Rio dans le domaine du changement climatique et de la biodiversité mais ne communique pas de données sur le marqueur « désertification » ni sur « aide à l'environnement ». Si elle le faisait, cela permettrait de mieux estimer le volume des flux d'APD suisse ciblés sur l'amélioration environnementale et rendrait mieux justice à la performance de la Suisse dans un domaine qui recueille un fort soutien politique et est considéré comme une priorité de premier plan. Améliorer la notification statistique sur l'environnement aiderait aussi la Suisse à évaluer sa performance au regard de son *Plan d'action pour le développement durable* (CH, 2008d) dans lequel la part de l'APD qui soutient directement la politique de protection de l'environnement à l'échelon international est mentionnée comme un indicateur possible pour évaluer la réussite des actions entreprises. Enfin, la Suisse serait à même d'appliquer la recommandation formulée dans l'*Examen des performances environnementales de la Suisse* réalisé par l'OCDE (OCDE, 2007b) d'améliorer la notification de données sur l'APD dans le domaine de la protection de l'environnement.

Effectifs, gestion et division du travail

Adapter les compétences relativement spécifiques de la Suisse à la portée très générale des négociations internationales sur l'environnement

La *Stratégie pour le développement durable* (CH, 2008d) définie par la Suisse contient un plan d'action pour 2008-2011. Celui-ci met en relief la nécessité pour ce pays de prendre en compte dans son approche multilatérale les aspects écologiques du développement durable et le souci des PMA de voir s'instaurer une mondialisation plus

26 Chiffres fournis par la Suisse, 1er septembre 2009.

juste. C'est à la Division Affaires internationales de l'OFEV qu'il incombe au premier chef de représenter la Suisse lors des négociations internationales sur l'environnement et le changement climatique. Comme bon nombre des questions qui font l'objet de ces négociations demeurent très importantes pour les pays en développement, l'Office fédéral fait appel au concours de la DDC et du SECO pour les domaines d'exécution qui sont les leurs. À l'heure actuelle, les priorités sont le changement climatique, la biodiversité et la gestion des produits chimiques.

La Suisse occupe une place de chef de file dans le débat sur le changement climatique. Elle siège au Conseil exécutif du FEM et au Comité de direction du Fonds d'adaptation de Kyoto, joue un rôle de premier plan auprès du MDP après avoir été membre de son premier Conseil exécutif, et a coprésidé l'équipe de projet de l'OCDE-CAD sur la prise en compte de l'adaptation au changement climatique dans la coopération pour le développement. Cependant, le fait que le changement climatique en particulier soit devenu le thème central des activités helvétiques de coopération pour le développement relatives à l'environnement, alors qu'une démarche plus ouverte avait été suivie dans ce domaine pendant des années, a engendré deux grands problèmes :

- i) La DDC avait l'habitude de prêter son appui à l'OFEV lors des négociations multilatérales sur la biodiversité et les produits chimiques, notamment au Conseil d'administration du PNUE. Par suite de son recentrage sur le changement climatique, elle a perdu une grande part des ressources humaines nécessaires à la prise en charge des questions d'environnement plus générales et s'est retirée des domaines correspondants, laissant le portefeuille y afférent à l'OFEV et au DFAE (Division politique V). Avec un effectif de vingt personnes, la Division Affaires internationales de l'OFEV n'est pas en mesure de compenser les compétences que la DDC ne lui apporte plus pour les négociations. Afin que la Suisse demeure un partenaire crédible en la matière, les connaissances acquises dans l'exécution doivent continuer à étayer les négociations lorsqu'il y a lieu. Mettre à contribution les réseaux thématiques (voir ci-dessous) est donc d'une importance primordiale. Pour les cas où les compétences issues de l'action concrète ne seront plus disponibles, de nouvelles approches devront être étudiées.
- ii) Maintenant que la DDC a réorienté son action concernant le changement climatique vers les pays industrialisés émergents et que le SECO privilégie les pays à revenu intermédiaire, il reste à savoir dans quelle mesure les acteurs de la coopération helvétique pour le développement peuvent s'exprimer de manière crédible au nom des pays les plus pauvres au sujet de l'environnement et du changement climatique (comme le prévoit la *Stratégie pour le développement durable*).

Le rôle déterminant de la coopération interdépartementale et des réseaux de gestion des connaissances

La DDC et le SECO disposent chacun d'un personnel spécialisé dans les questions d'environnement. À la suite du recentrage sur le changement climatique, le service de la DDC chargé de l'environnement, des ressources naturelles et de l'énergie a laissé la place à la section Programme global Changement climatique en octobre 2008. Cette dernière comprend également six agents. Ses activités sont complétées par celles de deux agents présents sur le terrain. À la Division Coopération économique et développement du SECO, cinq agents appartenant à des services différents travaillent à temps partiel sur le

sujet et font office de correspondants pour les questions relatives à l'environnement et au changement climatique.

Pour que les pratiques suivies à l'étranger dans le domaine de la coopération pour le développement soient conformes aux objectifs de la politique helvétique de l'environnement, il doit exister une collaboration étroite entre les départements. Les points d'ancrage possibles des efforts visant à améliorer la cohérence des politiques ne manquent pas : le Comité interdépartemental pour le développement durable coordonne l'élaboration des politiques suisses concernant le développement durable, et le Comité interdépartemental Climat en fait autant pour l'action relative au changement climatique. Le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (IKEZ) s'est lui aussi penché sur la question du changement climatique en 2008. Il existe depuis plus d'une décennie un réseau Réduction des risques de catastrophes, et d'autres réseaux sont sur le point d'être créés sur des thèmes concernant l'environnement et le changement climatique : « Changement climatique et environnement », « Développement rural » et « Eau ». L'équipe d'examineurs engage la DDC, le SECO, mais en particulier aussi l'OFEV, à tirer pleinement parti de ces plateformes pour faire en sorte que l'élaboration des politiques soit étayée par la pratique, et inversement.

Ces deux organismes et l'Office fédéral de l'environnement coopèrent de façon courante dans certains domaines, mais il conviendrait d'intensifier les efforts dans ce sens. La consultation de l'OFEV dès le tout premier stade du processus d'élaboration des programmes ou des stratégies, devrait constituer une priorité pour la DDC. Car l'Office fédéral de l'environnement, qui joue un rôle actif dans des exercices réglementaires tels que les EIE, pourrait apporter à cet égard une précieuse contribution. Afin de faciliter la communication et de pallier des ressources humaines limitées, en particulier au sein de l'OFEV, il pourrait être utile que le SECO et la DDC désignent chacun un correspondant qui servirait de « point d'entrée » principal pour renforcer la collaboration avec l'OFEV sur le plan de l'exécution. Considération essentielle, il est indispensable que les organismes concernés – la DDC, le SECO, l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral de l'énergie – procèdent ensemble à une définition claire de leur rôle respectif, afin que leurs attentes réciproques restent conformes à leurs (nouveaux) domaines de responsabilité et de compétence.

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

Renforcement des capacités

- La DDC et le SECO devraient définir des orientations stratégiques et pratiques communes pour le renforcement des capacités, en s'appuyant sur l'expérience qu'ils ont acquise sur le terrain et sur celle des autres donneurs.
- Le service chargé du renforcement des capacités devrait faire en sorte que tous les réseaux thématiques incorporent des éléments qui se rapportent à ce domaine.
- La Suisse devrait veiller à ce qu'un soutien vigoureux soit apporté par les hauts responsables et prendre des mesures d'incitation suffisantes pour garantir que le personnel considérera le renforcement des capacités comme un « mode de travail » obligatoire. Par exemple, celui-ci pourrait être inscrit dans le mandat des organismes concernés et parmi les principaux objectifs des programmes et des projets.

Environnement et changement climatique

- La DDC et le SECO sont invités à définir une approche commune de l'environnement et du changement climatique. À cette fin, ils devraient faire fond sur les travaux constructifs qu'ils ont consacrés au développement durable et à l'environnement, au lieu de se cantonner dans l'optique étroite du changement climatique et de délaisser ainsi les autres problèmes d'environnement.
- Des directives devraient être élaborées sur la présélection des programmes et des projets à soumettre à une EIE, afin de garantir la cohérence et la transparence. Les différents outils nécessaires pour assurer la prise en compte systématique des questions concernant l'environnement et le changement climatique devraient être rassemblés de façon à constituer un cadre logique unique. Les bureaux locaux ayant une expérience en la matière devraient être consultés.
- La Suisse devrait améliorer ses rapports statistiques sur l'APD affectée à l'environnement et au changement climatique, notamment en ce qui concerne la lutte contre la désertification.
- La DDC, le SECO et l'Office fédéral de l'environnement devraient tirer parti des réseaux existants de gestion des connaissances et collaborer étroitement les uns avec les autres pour faire en sorte que la contribution de la Suisse aux négociations internationales continue d'être enrichie par le savoir acquis dans le cadre des activités de coopération pour le développement, et inversement.

Annexe A

Progrès accomplis par la suisse au regard des recommandations de l'examen par les pairs de 2005

Domaines	Recommandations formulées en 2005	Progrès accomplis depuis 2005
Cadre général et nouvelles orientations	<p>Pour rehausser l'impact et renforcer la transparence de sa coopération au développement, la Suisse devrait envisager de prendre comme référence un unique document stratégique couvrant l'ensemble du système d'APD et de le raccorder à son engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté.</p>	<p>Le <i>Message Sud</i> de 2008 constitue désormais un cadre stratégique commun à l'ensemble du système d'aide. Les liens avec l'objectif global de lutte contre la pauvreté pourraient y être précisés de manière plus explicite pour tous les volets de la coopération au développement.</p>
	<p>La DDC et le seco devraient étoffer leur stratégie de communication et mettre davantage en lumière les défis de dimension planétaire que sont la pauvreté et la sécurité dans le monde, et faire mieux comprendre le rôle constructif que joue la coopération suisse au développement par ses interventions ciblées et l'action qu'elle mène en concertation avec d'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux.</p>	<p>La DDC et le seco ont renforcé leur stratégie et intensifié leurs activités de communication, qui couvrent une grande variété de domaines, dont des enjeux émergents comme le changement climatique. La Suisse pourrait s'inspirer de son premier rapport sur l'efficacité de son aide pour communiquer davantage ses résultats sur la voie du développement, en soulignant le rôle des partenariats pour produire des effets concrets.</p>
Cohérence des politiques au service du développement	<p>La Suisse devrait renforcer les dispositifs institutionnels qu'elle a mis en place pour assurer la cohérence des politiques au service du développement, en associant plus étroitement au débat les instances fédérales autres que celles œuvrant dans le domaine du développement et en multipliant les actions de promotion au sein de l'administration et de groupes d'intérêts spécifiques.</p>	<p>Si la coordination entre les différentes instances a été améliorée pour ce qui est de l'exécution du programme de coopération, les dispositifs institutionnels destinés à promouvoir la cohérence des politiques au service du développement demeurent pour la plupart informels. La Suisse gagnerait à mettre en place un cadre commun à l'ensemble des instances fédérales, qui serait garant de l'ancrage de la CPD dans le processus d'élaboration des politiques.</p>
	<p>La Suisse devrait continuer à œuvrer à une conclusion des négociations commerciales du cycle de Doha axée sur les questions de développement, et en particulier sur les dossiers des subventions agricoles et de la progressivité des droits de douane.</p>	<p>Les subventions agricoles versées par la Suisse se classent toujours parmi les plus élevées des pays de l'OCDE. Des progrès ont toutefois été accomplis : les importations en provenance des pays en développement bénéficient désormais de droits de douane préférentiels, et les droits de douane sur l'ensemble des produits provenant des PMA ont été abolis en 2007.</p>

Domaines	Recommandations formulées en 2005	Progrès accomplis depuis 2005
	<p>La Suisse est encouragée à partager avec la communauté internationale son expérience dans le domaine du renvoi de capitaux détournés vers des pays en développement.</p> <p>La Suisse pourrait prendre l'initiative de porter la question de la fuite des capitaux à l'attention de la communauté internationale afin que soit recherchée une solution pour remédier aux causes profondes de ce phénomène et à ses effets pour les pays en développement.</p>	<p>Depuis le dernier examen par les pairs, la Suisse fait œuvre de précurseur dans le domaine des pratiques et de la promotion du recouvrement et du renvoi des capitaux détournés. Elle a organisé plusieurs conférences pour partager son expérience avec la communauté internationale, et a appuyé le lancement de l'Initiative StAR à la Banque mondiale et l'UNODC.</p>
Volume et répartition de l'aide	<p>La Suisse peut apporter beaucoup, en tant que donneur bilatéral, à la lutte contre la pauvreté ainsi qu'à la paix et à la sécurité mondiales. Elle devrait reconsidérer ses engagements en matière d'APD. Un accroissement régulier de son APD lui donnerait les moyens de faire davantage pour remédier aux nombreux problèmes urgents de développement auxquels sont confrontés ses partenaires.</p>	<p>La Suisse a atteint l'objectif qu'elle a souscrit lors de la Conférence de Monterrey, consistant à porter son rapport APD/RNB à 0.4 %. Le parlement a récemment demandé au Conseil fédéral de définir un plan de croissance en vue de porter ce rapport à 0.5 % d'ici 2015. La Suisse est encouragée à poursuivre cet objectif.</p>
	<p>La Suisse est encouragée à revoir le nombre de ses pays prioritaires, en trouvant un équilibre entre ses objectifs globaux de politique étrangère et les besoins des pays pauvres, y compris les États fragiles. Elle serait bien inspirée de concentrer son aide, dans chaque pays ou région, sur les secteurs dans lesquels elle possède un avantage comparatif, et où cette aide sera efficace et aura vraisemblablement davantage d'impact si elle atteint une échelle supérieure.</p>	<p>La DDC et le seco ont réduit le nombre de leurs pays prioritaires de respectivement 17 à 12 et 16 à 7. Toutefois, le nombre total des pays prioritaires de la DDC, du seco et de la Division politique IV est supérieur à 30. La concentration géographique demeure limitée, les 20 premiers bénéficiaires de l'aide suisse perçoivent un tiers de son APD brute. La DDC a également pris la décision d'intervenir dans un nombre plus restreint de secteurs dans chaque pays. L'application de cette décision reste problématique et réclamera de la Suisse qu'elle réexamine son avantage comparatif au cas par cas, en prenant en considération les priorités des pays partenaires, les activités des autres donateurs et sa propre valeur ajoutée.</p>
	<p>Dans sa stratégie multilatérale, la Suisse devrait mieux s'appliquer à assujettir son soutien aux organismes multilatéraux à des critères de performance et d'impact sur la réduction de la pauvreté.</p>	<p>La stratégie multilatérale de la Suisse, élaborée dans le prolongement du dernier examen par les pairs, place l'engagement multilatéral du pays au service des OMD. Le suivi de l'engagement du pays et des performances des organismes multilatéraux en est l'un des principaux volets. Par conséquent, la Suisse n'impose aucune exigence de notification supplémentaire aux organismes multilatéraux, ce qui est un élément positif.</p>

Domaines	Recommandations formulées en 2005	Progrès accomplis depuis 2005
Gestion et mise en œuvre de l'aide	Il devrait être possible de repenser la structure et l'organisation globales du système suisse de coopération pour le développement, en particulier face aux défis soulevés par la lutte contre la pauvreté et l'efficacité de l'aide au niveau du terrain. Dans un premier temps, les autorités suisses pourraient s'interroger sur les avantages d'une fusion des services de la DDC et du seco chargés des relations avec les institutions multilatérales.	Suite à un examen approfondi de son système institutionnel, la Suisse a décidé de conserver la structure en vigueur, c'est-à-dire de continuer à confier la coopération au développement à deux ministères, dont la complémentarité sera renforcée. Une stratégie multilatérale conjointe DDC/seco a ainsi été élaborée et un dialogue régulier s'est instauré sur l'engagement avec les organismes multilatéraux. Cependant, la DDC et le seco doivent poursuivre l'harmonisation de leurs procédures d'établissement des programmes, de financement et de notification.
	La Suisse devrait veiller à ce que tous les bureaux de coopération assurent la représentation à la fois de la DDC et du seco et bénéficient de pouvoirs suffisants, au niveau financier et des ressources humaines, pour gérer efficacement le programme suisse.	La DDC et le seco partagent des bureaux et sont perçus comme une entité unique dans les pays partenaires. La délégation des compétences financières demeure limitée au sein de la DDC et le seco n'a pas encore entrepris de décentraliser son programme, une mesure que la DDC met actuellement en œuvre. En attendant que cette décentralisation soit complète, elle devra veiller à fournir à ses bureaux locaux suffisamment de conseils et de soutien et à se tenir au courant des développements sur le terrain.
	Il convient d'affermir la culture de l'évaluation et de porter une plus grande attention à l'impact des interventions suisses sur la pauvreté. Cela implique de redoubler d'effort pour raccorder au système de suivi et d'évaluation les améliorations de la qualité des informations et des données servant à mesurer les résultats.	Des mesures importantes ont été prises pour renforcer la fonction évaluation au sein de la DDC et du seco. De nouvelles stratégies d'évaluation ont été élaborées en 2008, des ressources supplémentaires ont été affectées à l'évaluation à la DDC, et le seco a créé un comité consultatif indépendant sur l'évaluation. En se livrant à davantage d'évaluations ex-post et d'évaluations d'impact, la Suisse pourrait renforcer l'utilisation de l'évaluation en tant qu'instrument de gestion anticipative.
Efficacité de l'aide	Dans le cadre de leur participation au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide, la DDC et le seco doivent continuer de s'appliquer à élaborer des approches opérationnelles communes, à abandonner les modalités d'aide qui accroissent les coûts de transaction pour les pays partenaires, et à opter pour la coopération déléguée ou le partenariat silencieux et le soutien sectoriel ou budgétaire lorsque les conditions le permettent.	La DDC et le seco collaborent au sein d'une stratégie commune de coopération au développement des pays partenaires, en appliquant des approches opérationnelles définies conjointement. L'approche projet reste prédominante, les partenariats délégués continuent d'être l'exception et le soutien sectoriel et budgétaire demeure limité. Une difficulté consistera à conserver la possibilité d'apporter un soutien budgétaire général aux PMA lorsque le seco se sera retiré de ces pays.
	La Suisse devrait laisser plus souvent l'occasion aux partenaires des pays en développement de gérer directement les activités. Elle devrait avoir davantage recours aux compétences techniques locales et régionales lorsque c'est possible, et	La Suisse progresse pour ce qui est de la fourniture d'une assistance technique coordonnée à des fins de renforcement des capacités. Elle donne également davantage la possibilité à ses partenaires locaux de gérer ses projets dans ses pays partenaires et d'être embauchés en tant que consultants. La plupart des responsables de programmes nationaux dans les

Domaines	Recommandations formulées en 2005	Progrès accomplis depuis 2005
	associer les autorités des pays partenaires à la sélection et à l'évaluation des performances des assistants techniques.	bureaux de la coopération suisse sont également recrutés localement. Cependant, la DDC et le seco devraient tous deux avoir davantage recours aux systèmes des pays partenaires afin de soutenir le renforcement de leurs capacités.
Aide humanitaire	La Suisse devrait faire en sorte que l'aide humanitaire demeure un volet indépendant de sa stratégie, même si elle est étroitement associée à la prévention des crises et à la gestion opérationnelle.	Le Message sur l'aide humanitaire de 2006 et L'aide humanitaire de la confédération – Stratégie 2010 réaffirment le caractère indépendant de l'action humanitaire. Ces deux documents font référence et se conforment aux principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et sont garants du respect, par la stratégie globale de coopération au développement, des principes humanitaires fondamentaux que sont l'humanité, l'indépendance, la neutralité et l'impartialité, ainsi que des dispositions du droit international humanitaire.
	La DDC devrait apporter des éclaircissements quant aux composantes bilatérale et multilatérale de sa stratégie d'aide humanitaire et la recentrer sur les aspects opérationnels. Une plus grande place devrait être faite dans les stratégies de mise en œuvre à la méthodologie à adopter pour impliquer davantage les bénéficiaires dans les interventions humanitaires et aborder plus explicitement les aspects environnementaux et sociaux de l'aide humanitaire.	Les priorités de la Suisse en matière d'engagement multilatéral sont définies dans le document intitulé Conceptual Framework for Multilateral Commitment. Ce document expose clairement les priorités de l'action humanitaire bilatérale et a pour objectif d'étendre sa portée. Le Message sur l'aide humanitaire contient les dotations indicatives à l'action bilatérale et multilatérale, mais en raison du manque actuel d'indicateurs spécifiques de l'engagement multilatéral, il est difficile de montrer la complémentarité de ces modes d'action. La DDC/AH a mis en place des modalités innovantes pour permettre aux bénéficiaires de déterminer leurs propres priorités (les transferts en espèces, par exemple). La DDC pourrait renforcer davantage son engagement en faveur de la participation des bénéficiaires en s'inspirant des enseignements dégagés des initiatives axées sur la qualité et la reddition de comptes engagées par des ONG.
	L'augmentation de l'APD de la Suisse doit aller de pair avec un maintien du pourcentage alloué à l'aide humanitaire. La structure budgétaire devrait être précisée et la composante aide alimentaire être consentie sous une forme non liée.	La Stratégie 2010 de la DDC fixe à 20 % la part du budget d'APD de la Suisse affectée à l'aide humanitaire. Cet objectif semble globalement respecté lorsque l'on prend également en compte les dépenses répondant aux critères définissant les GHD et non notifiables dans le SNPC en vertu des directives du CAD. Une composante de l'aide alimentaire helvétique reste liée aux produits laitiers suisses. Toutefois, le PAM s'en satisfait car cette modalité est prévisible et répond à ses besoins.
	La DDC devrait tirer parti du fait que l'aide humanitaire fasse partie intégrante du système d'aide. Elle devrait veiller à ce que le Domaine Aide humanitaire participe en tant que partenaire à part entière au processus de planification de la coopération au développement.	Dans la Stratégie 2010 de la DDC, l'action humanitaire vient en complément d'une coopération au développement de plus longue haleine et d'un investissement stratégique dans le développement durable – en particulier via ses volets consacrés à la prévention et la préparation face aux crises. La Suisse mène ainsi ses activités d'aide humanitaire en associant de manière pragmatique indépendance et intégration.

Domaines	Recommandations formulées en 2005	Progrès accomplis depuis 2005
	<p>La DDC pourrait développer son système de gestion des programmes humanitaires en veillant à leur alignement sur les Plans d'action humanitaire communs des Nations unies. Le recours à des spécialistes de l'action humanitaire dans les ambassades et les bureaux de coopération de la DDC pourrait faire l'objet d'une évaluation afin de donner plus de poids à leur fonction dans les opérations sur le terrain.</p>	<p>L'action humanitaire de la Suisse est alignée entre autres sur les Plans d'action humanitaire communs des Nations Unies, les besoins humanitaires à l'échelle mondiale et les avantages comparatifs du pays dans les déploiements bilatéraux. Ces derniers sont accrédités auprès des dispositifs internationaux de réponse humanitaire, sur lesquels ils sont alignés. La DDC/AH continue de faire appel à des spécialistes de l'action humanitaire pour apporter un soutien aux bureaux de la coopération en période de crise. L'ouverture récente d'un bureau conjoint de l'aide humanitaire et de l'aide au développement au Moyen-Orient, placé sous l'autorité directe du Délégué à l'aide humanitaire, est un exemple intéressant d'initiative visant à mieux raccorder ces deux formes d'aide dans un environnement de crises récurrentes et prolongées.</p>

Annexe B

OCDE/CAD Statistiques sur les apports de l'aide

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions de USD aux prix et taux de change courants

Suisse	<i>Versements nets</i>						
	1993-97	1998-2002	2003	2004	2005	2006	2007
Apports totaux du secteur public	959	938	1 300	1 545	1 772	1 664	1 685
Aide publique au développement	959	924	1 299	1 545	1 772	1 646	1 685
Bilatérale	687	680	945	1 187	1 405	1 254	1 263
Multilatérale	272	243	355	359	367	392	422
Autres apports du secteur public	-	15	0	-	-	17	-
Bilatéraux	-	15	0	-	-	17	-
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Dons des ONG	148	142	280	316	332	402	504
Apports du secteur privé aux conditions du marché	-1 136	1 508	1 645	-455	5 999	9 241	10 368
Bilatéraux : dont	-757	1 636	1 646	510	6 722	9 480	11 202
Investissements directs	-74	1 511	1 592	273	7 451	10 001	11 199
Crédits à l'exportation	-	-	-	-	-	-	-
Multilatéraux	-378	-128	-1	-966	-722	-239	-833
Apports totaux	-29	2 589	3 225	1 406	8 103	11 306	12 557
<i>pour référence :</i>							
<i>APD aux prix et taux de change constants de 2007,</i>							
<i>en millions de USD</i>	1 164	1 294	1 518	1 659	1 904	1 750	1 685
<i>APD en pourcentage du RNB</i>	0.34	0.34	0.37	0.40	0.43	0.39	0.38
<i>Apports totaux en pourcentage du RNB (a)</i>	-0.01	0.95	0.92	0.36	1.99	2.68	2.85
<i>APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG</i>							
- <i>En millions de USD</i>	198	108	177	212	350	353	394
- <i>En pourcentage des versements nets</i>	21	12	14	14	20	21	23
- <i>Médiane du CAD en pourcentage des versements nets</i>	4	8	8	8	9	7	7

a. Aux pays susceptibles de bénéficier d'une APD.

Versements nets d'APD
Aux prix et taux de change constants de 2007 et en % du RNB

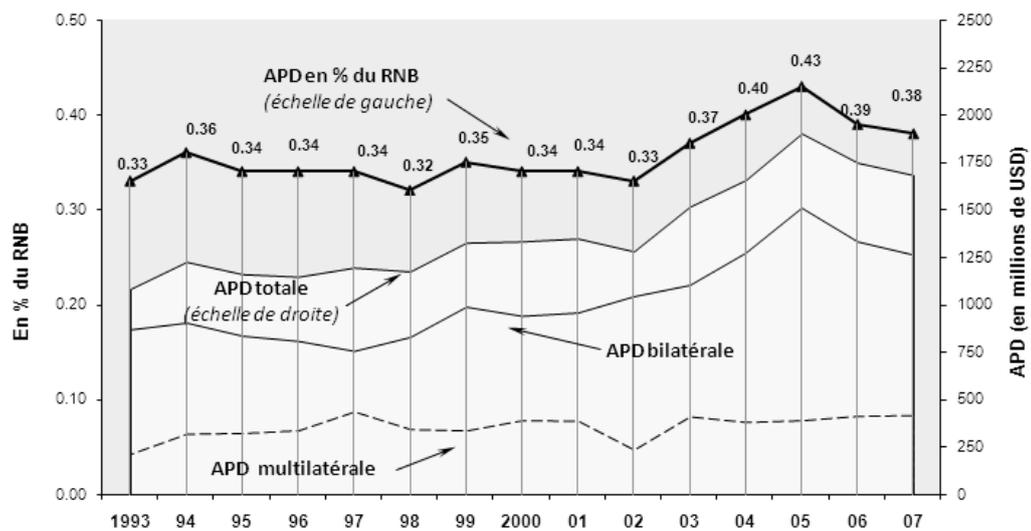
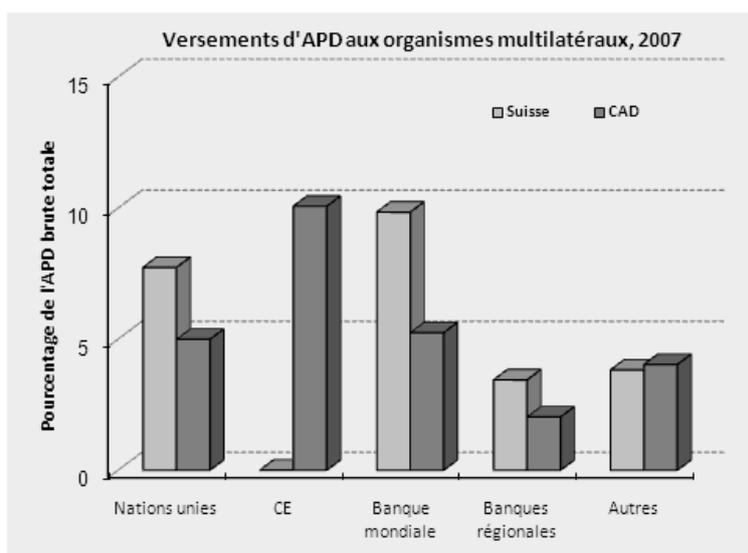


Tableau B.2. APD par grandes catégorie

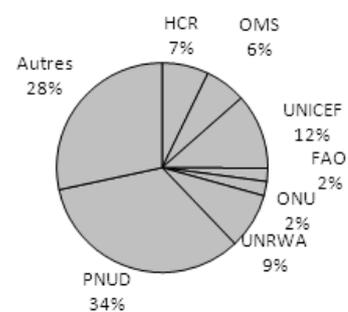
Suisse	Millions de USD constants de 2007					Part en pourcentage des versements bruts					Ensemble du CAD
						2003 2004 2005 2006 2007					2003 2004 2005 2006 2007
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	2007%
APD bilatérale brute	1 110	1 285	1 518	1 344	1 275	73	77	79	76	75	74
<i>Dons</i>	<i>1 086</i>	<i>1 259</i>	<i>1 489</i>	<i>1 319</i>	<i>1 250</i>	<i>71</i>	<i>75</i>	<i>78</i>	<i>75</i>	<i>74</i>	65
Projets et programmes de développement	478	585	557	534	435	31	35	29	30	26	24
Coopération technique	207	126	154	171	166	14	8	8	10	10	13
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Aide humanitaire	159	162	205	186	173	10	10	11	11	10	5
Allègement de la dette	43	9	241	104	64	3	1	13	6	4	8
Dépenses administratives	33	32	56	55	108	2	2	3	3	6	4
Autres dons	166	345	276	269	303	11	21	14	15	18	10
<i>APD bilatérale autre que don</i>	<i>24</i>	<i>26</i>	<i>29</i>	<i>25</i>	<i>24</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	9
Prêts nouveaux de développement	-	4	1	-	-	-	0	0	-	-	7
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Prises de participation et autres	24	22	28	25	24	2	1	1	1	1	1
APD multilatérale brute	414	385	394	417	422	27	23	21	24	25	26
Organismes des Nations unies	121	132	125	128	131	8	8	7	7	8	5
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
Groupe de la Banque mondiale	158	157	153	173	167	10	9	8	10	10	5
Banques régionales de développement (a)	77	45	58	61	58	5	3	3	3	3	2
Autres	58	51	58	55	65	4	3	3	3	4	4
Total des versements bruts d'APD	1 524	1 670	1 912	1 761	1 696	100	100	100	100	100	100
Remboursements et annulations de dette	-6	-11	-7	-11	-11						
Total des versements nets d'APD	1 518	1 659	1 904	1 750	1 685						
<i>Pour référence :</i>											
<i>Financements mixtes (b)</i>	-	-	-	-	-						
<i>Allègement de dette nette</i>	<i>43</i>	<i>9</i>	<i>241</i>	<i>104</i>	<i>64</i>						
<i>Coûts imputés des étudiants</i>	<i>4</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>2</i>						
<i>Réfugiés dans les pays donneurs</i>	<i>26</i>	<i>208</i>	<i>139</i>	<i>141</i>	<i>152</i>						

a. A l'exclusion de la BERD.

b. Dons et prêts d'APD entrant dans des montages de financement mixtes.



Contributions aux organismes des Nations unies (Moyenne sur 2006-2007)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2006-2007)

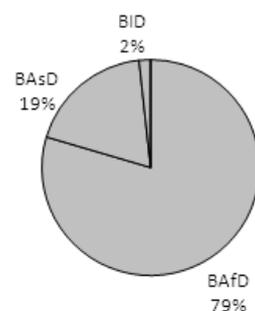
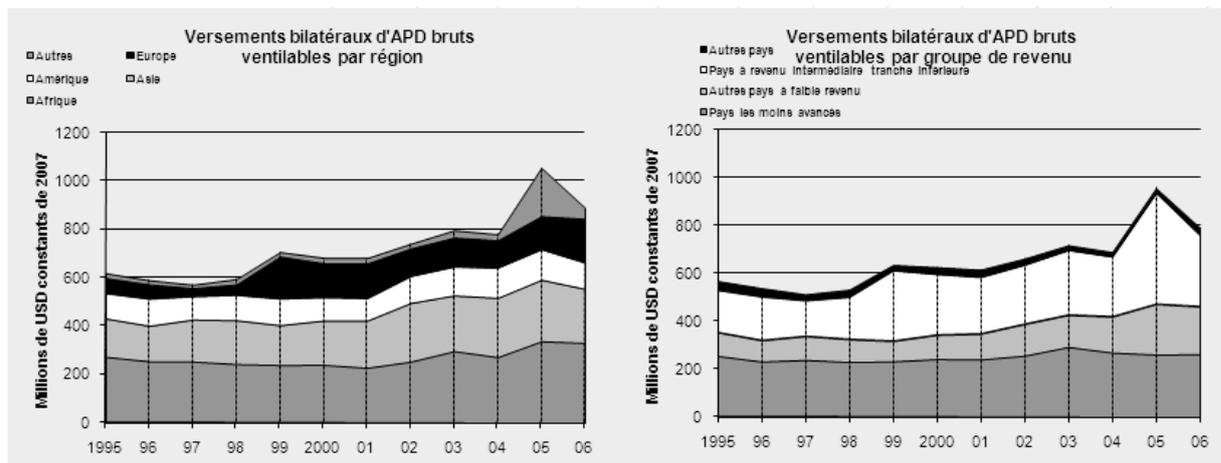


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Suisse	Versements bruts										Ensemble du CAD 2007%
	Millions de USD constants de 2007					Part en pourcentage					
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007	
Afrique	299	274	339	332	315	37	35	32	37	40	40
Afrique subsaharienne	286	263	321	312	298	36	34	30	35	38	33
Afrique du Nord	11	6	15	17	13	1	1	1	2	2	5
Asie	230	244	253	223	222	29	31	24	25	28	29
Asie du Sud et Asie centrale	159	173	174	164	161	20	22	16	18	20	14
Extrême-Orient	63	61	74	55	57	8	8	7	6	7	14
Amérique	119	124	126	108	115	15	16	12	12	15	9
Amérique du Nord et Amérique centrale	44	51	58	47	54	6	7	6	5	7	4
Amérique du Sud	72	71	66	59	58	9	9	6	7	7	5
Moyen-Orient	30	25	201	46	33	4	3	19	5	4	17
Océanie	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Europe	120	113	138	182	109	15	14	13	20	14	4
Versements bilatéraux ventilables par région	798	781	1 058	892	794	100	100	100	100	100	100
Pays les moins avancés	295	271	263	264	295	41	39	27	33	41	32
Autres pays à faible revenu	135	151	213	201	171	19	22	22	25	24	18
Pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure)	270	249	464	297	230	38	36	48	37	32	43
(tranche supérieure)	19	17	19	30	19	3	3	2	4	3	6
Pays en développement plus avancés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	718	689	959	792	715	100	100	100	100	100	100
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	1 110	1 285	1 518	1 344	1 275	100	100	100	100	100	100
<i>dont : APD non affectée par région</i>	312	504	460	452	481	28	39	30	34	38	19
<i>dont : APD non affectée par groupe de revenu</i>	392	596	558	552	559	35	46	37	41	44	26



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

Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Suisse	1996-2000				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2001-05				Memo: <i>Médiane CAD</i>	2006-07				Memo: <i>Médiane CAD</i>
	Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent			Millions de USD courants	Millions de USD 2006	Pour cent		
Serbie	23	32	4		Serbie	44	53	4		Serbie	73	76	6		
Mozambique	22	29	3		Irak	35	38	4		Nigeria	26	27	2		
Inde	21	28	3		Inde	25	30	2		Tanzanie	25	26	2		
Tanzanie	18	23	3		Mozambique	24	29	2		Mozambique	23	24	2		
Bolivie	16	20	2		Tanzanie	22	27	2		Burkina Faso	21	21	2		
5 principaux bénéficiaires	100	132	15	25	5 principaux bénéficiaires	150	177	15	27	5 principaux bénéficiaires	168	175	13	35	
Bangladesh	15	20	2		Burkina Faso	18	22	2		Viêt-nam	19	20	2		
Bosnie-Herzégovine	14	18	2		Bolivie	15	19	2		Inde	19	19	1		
Népal	13	17	2		Népal	15	18	1		Afghanistan	19	19	1		
Burkina Faso	12	16	2		Viêt-nam	14	17	1		Bosnie-Herzégovine	18	19	1		
Pakistan	10	13	2		Afghanistan	14	17	1		Népal	18	19	1		
10 principaux bénéficiaires	164	217	25	40	10 principaux bénéficiaires	227	270	23	44	10 principaux bénéficiaires	261	270	21	47	
Viêt-nam	10	14	2		Bosnie-Herzégovine	14	18	1		Zones ad. Palestinienne	18	19	1		
Egypte	10	13	1		Pérou	14	17	1		Pakistan	17	18	1		
Rwanda	10	12	1		Pakistan	13	15	1		Cameroun	17	18	1		
Pérou	10	12	1		Bangladesh	12	15	1		Bangladesh	17	17	1		
Albanie	9	12	1		Nicaragua	12	14	1		Nicaragua	16	17	1		
15 principaux bénéficiaires	213	280	32	51	15 principaux bénéficiaires	292	348	29	51	15 principaux bénéficiaires	346	358	27	54	
Afrique du Sud	9	12	1		Zones ad. Palestinienne	11	13	1		Bolivie	14	15	1		
Nicaragua	8	10	1		Congo, Rép. dém.	11	13	1		Pérou	14	15	1		
Madagascar	8	10	1		Chine	11	13	1		Ghana	14	14	1		
Bénin	8	10	1		Tadjikistan	11	12	1		Kirghize, Rép.	14	14	1		
Tchad	7	9	1		Tchad	10	12	1		Tchad	13	14	1		
20 principaux bénéficiaires	253	331	38	59	20 principaux bénéficiaires	346	413	35	58	20 principaux bénéficiaires	416	430	33	60	
Total (100 bénéficiaires)	432	568	65		Total (69 bénéficiaires)	610	729	61		Total (bénéficiaires)	730	754	58		
Aide non affectée	230	303	35	22	Aide non affectée	386	457	39	23	Aide non affectée	539	556	42	25	
Total des versements bilatéraux bruts	662	870	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	995	1 186	100	100	Total des versements bilatéraux bruts	1 270	1 309	100	100	

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

Suisse	<i>Engagements - Moyennes bisannuelles</i>						
	1995-96		2000-01		2006-07		2006-07
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
Infrastructures et services sociaux	165	20	230	20	290	22	38
Education	36	5	44	4	47	4	9
dont : Education de base	11	1	13	1	8	1	2
Santé	34	4	41	4	40	3	5
dont : Santé de base	17	2	27	2	20	2	3
Politique en matière de population/Santé e	2	0	3	0	3	0	5
Distribution d'eau et assainissement	38	5	35	3	34	3	4
Bon gouvernement et société civile	47	6	97	8	155	12	11
dont: Conflits, paix et sécurité	-	-	14	1	64	5	2
Autres infrastructures et services sociaux	7	1	10	1	12	1	4
Infrastructures et services économiques	68	9	94	8	90	7	12
Transport et entreposage	31	4	19	2	11	1	4
Communications	7	1	0	0	2	0	0
Energie	4	0	11	1	20	2	4
Banque et services financiers	13	2	20	2	45	3	2
Entreprises et autres services	13	2	19	2	12	1	2
Production	87	11	101	9	107	8	5
Agriculture, sylviculture et pêche	61	8	58	5	63	5	4
Industries manufacturières, extractives, co-	16	2	21	2	20	2	1
Commerce et tourisme	8	1	22	2	23	2	1
Autres	1	0	0	0	0	0	0
Destination plurisectorielle	159	20	234	20	164	13	7
Aide-programme et sous forme de produits	32	4	49	4	35	3	4
Aide se rapportant à la dette	19	2	59	5	84	6	17
Aide humanitaire	165	20	174	15	180	14	7
Frais administratifs des donateurs	15	2	35	3	82	6	5
Concours fournis aux ONG (budget centra	81	10	114	10	122	9	4
Refugiés dans les pays donateurs	12	2	86	7	147	11	2
APD bilatérale ventilable	803	100	1 175	100	1 300	100	100
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	822	69	1 186	76	1 309	76	76
dont : non affectée	19	2	10	1	10	1	1
APD multilatérale	372	31	365	24	419	24	24
APD totale	1 194	100	1 550	100	1 729	100	100

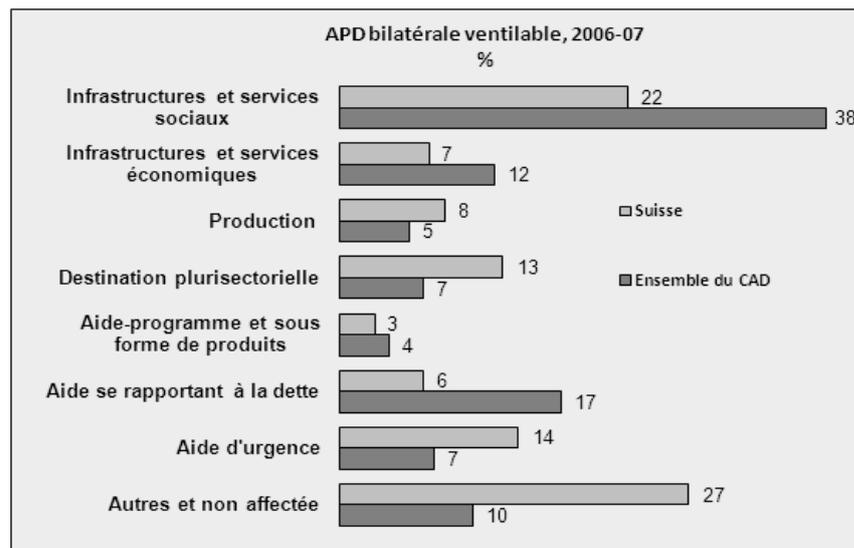


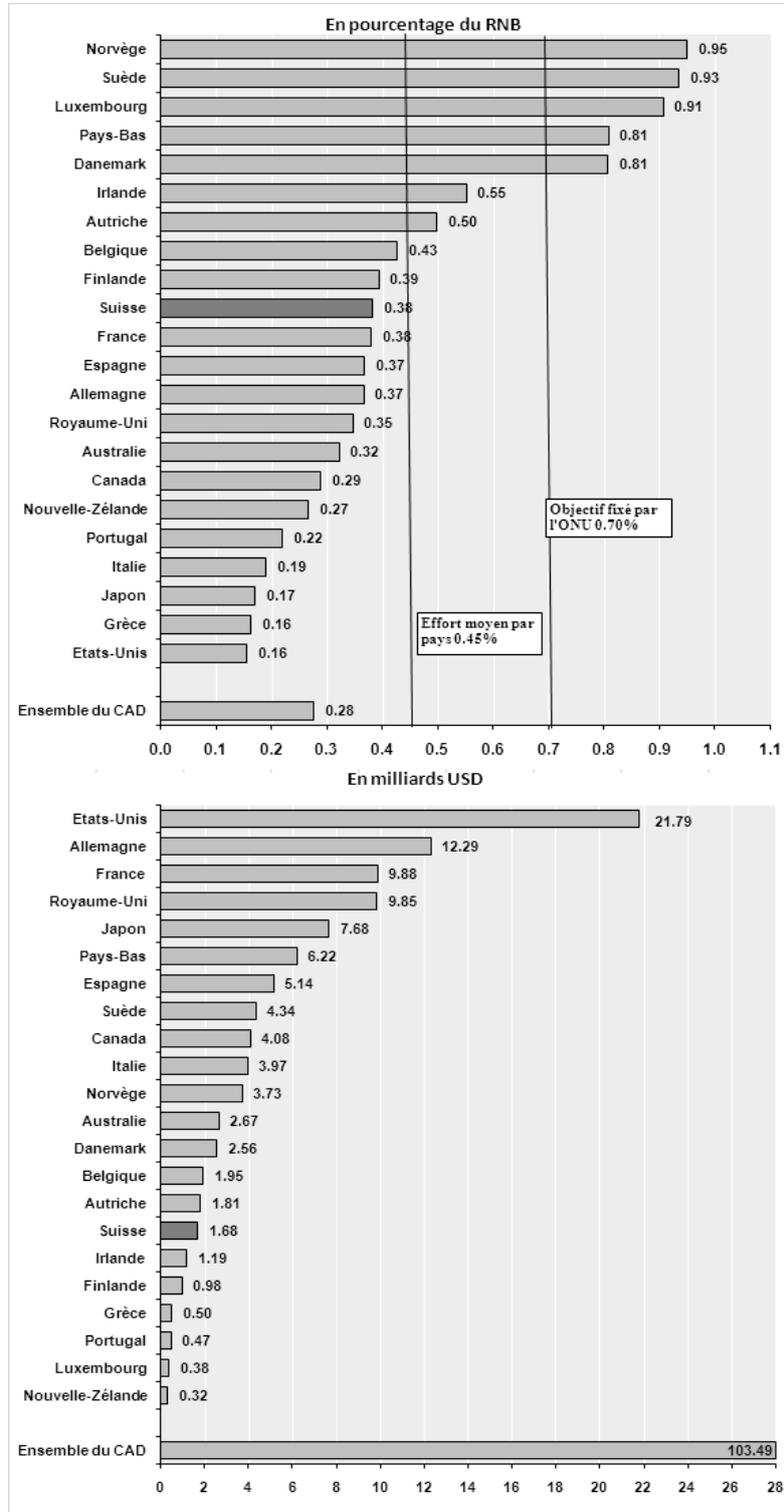
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement			Élément de libéralité de l'APD (engagements) 2007 % (a)	Part de l'aide multilatérale				Versements nets	
	2007		Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2001-02 et 06-07		2007				APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2007	
	Millions de USD	% du RNB			% de l'APD (b)	(c)	% du RNB (b)	(c)	% de l'APD	% du RNB
Allemagne	12 291	0.37	8.0	95.8	35.3	15.4	0.13	0.06	24.6	0.09
Australie	2 669	0.32	7.2	100.0	15.0		0.05		25.8	0.08
Autriche	1 808	0.50	12.9	100.0	26.8	12.4	0.13	0.06	14.0	0.07
Belgique	1 953	0.43	5.1	99.7	36.5	13.3	0.16	0.06	39.7	0.17
Canada	4 080	0.29	6.1	100.0	22.7		0.07		38.3	0.11
Danemark	2 562	0.81	-1.7	100.0	35.6	26.3	0.29	0.21	42.0	0.34
Espagne	5 140	0.37	8.1	95.8	35.0	16.9	0.13	0.06	21.7	0.08
États-Unis	21 787	0.16	9.9	100.0	13.2		0.02		28.1	0.04
Finlande	981	0.39	7.5	99.9	40.5	22.5	0.16	0.09	37.2	0.15
France	9 884	0.38	6.1	92.6	36.7	14.9	0.14	0.06	29.9	0.11
Grèce	501	0.16	2.9	100.0	50.2	6.7	0.08	0.01	22.0	0.04
Irlande	1 192	0.55	14.8	100.0	30.9	19.7	0.17	0.11	50.9	0.28
Italie	3 971	0.19	3.7	98.9	68.0	30.4	0.13	0.06	32.6	0.06
Japon	7 679	0.17	-0.2	86.2	24.8		0.04		32.8	0.06
Luxembourg	376	0.91	6.1	100.0	32.5	23.6	0.29	0.21	38.9	0.35
Norvège	3 728	0.95	4.5	100.0	22.7		0.22		35.5	0.34
Nouvelle-Zélande	320	0.27	6.9	100.0	22.7		0.06		26.1	0.07
Pays-Bas	6 224	0.81	2.6	100.0	25.4	16.3	0.21	0.13	29.0	0.23
Portugal	471	0.22	-2.3	85.7	42.6	12.5	0.09	0.03	43.7	0.10
Royaume-Uni	9 849	0.35	9.7	100.0	43.1	21.4	0.15	0.07	40.7	0.14
Suède	4 339	0.93	8.2	100.0	32.4	25.2	0.30	0.24	31.3	0.29
Suisse	1 685	0.37	5.5	100.0	25.0		0.09		29.0	0.11
Ensemble du CAD	103 487	0.28	6.4	97.1	29.6	18.3	0.08	0.05	30.8	0.09
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.45								

Notes :

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

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2007



Annexe C

La Suisse et l'initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire

La Suisse a souscrit aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*²⁷ lors de la conférence inaugurale de Stockholm en 2003. Bien qu'elle n'ait pas élaboré de plan national pour leur mise en œuvre, ses principaux documents stratégiques s'y réfèrent directement, témoignant ainsi de l'attachement constant du pays à l'égard des objectifs de l'Initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire. La DDC a par ailleurs fixé des objectifs spécifiques à son engagement en sa faveur, portant sur l'élaboration de lignes directrices relatives à la coordination, destinées à promouvoir l'harmonisation des apports de ressources dans les régions qui présentent les besoins les plus importants (DDC, 2005c). Cet examen par les pairs représente la deuxième évaluation de la Suisse par le CAD au regard de ses engagements souscrits dans le cadre de cette initiative. La première partie du précédent examen par les pairs (OCDE, 2005b) a abouti à cinq recommandations spécifiques relatives à l'action humanitaire de la Suisse, auxquelles le pays s'est efforcé de donner suite (annexe A).

L'examen a été mené conformément au cadre d'évaluation de l'aide humanitaire adopté en 2005²⁸. Le rapport s'articule autour des quatre thèmes retenus dans le document sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, à savoir : (i) principes généraux ; (ii) financement de l'aide humanitaire ; (iii) promotion et amélioration de l'application des normes existantes ; et (iv) apprentissage et reddition de comptes. Il se termine par une liste des questions méritant d'être examinées plus avant par la coopération suisse au développement. Le rapport s'inspire essentiellement d'une série de réunions organisées à Bern en mars et mai 2009 avec des agents de la DDC et leurs homologues de la Division politique IV (DP IV) et du Département fédéral de la défense. Il fait également fond sur des commentaires émanant de plusieurs organismes multilatéraux basés en Europe et d'ONG suisses partenaires. L'évaluation de l'action humanitaire de la Suisse n'était pas un objectif des visites sur le terrain en Albanie et au Nicaragua.

Principes généraux

Les fondements juridiques

Comme indiqué dans le rapport du précédent examen par les pairs, la Suisse est dotée d'un cadre législatif solide pour l'aide humanitaire, qui repose avant tout sur la *Loi fédérale de 1976 sur la coopération internationale pour le développement et l'aide humanitaire* (Suisse, 1976). Ce cadre juridique global de la coopération suisse au

27 <http://www.goodhumanitariandonorship.org/background.asp>

28 Les visites au siège et sur le terrain ont eu lieu avant l'approbation du cadre révisé d'évaluation de l'aide humanitaire utilisé pour les examens par les pairs du CAD (DCD/DAC (2008)48/REV1). L'équipe chargée de l'examen reconnaît toutefois que les autorités suisses ont, de leur propre initiative, tenu compte de nombre des nouveaux éléments figurant dans le cadre.

développement fait clairement état des objectifs spécifiques de l'action humanitaire. L'article 7 en particulier énonce que « l'aide humanitaire a pour but de contribuer, par des mesures de prévention ou de secours, à la sauvegarde de la vie humaine lorsqu'elle est menacée ainsi qu'au soulagement des souffrances ; elle est notamment destinée aux populations victimes d'une catastrophe naturelle ou d'un conflit armé » (DDC, 2007c).

La loi fédérale s'appuie à son tour sur une série d'ordonnances qui décrivent plus en détail les compétences et les mandats. Selon l'article 14 de l'*Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales* (Suisse, 1977), la participation à l'élaboration de l'aide humanitaire internationale, et notamment les relations avec les organismes internationaux qui s'occupent d'aide humanitaire, relèvent du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE). La DDC est compétente pour ce qui est de l'affectation et du déploiement des ressources de la Suisse en cas de catastrophe à l'étranger. L'*Ordonnance sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger* (Suisse, 2001) renforce le caractère distinctif de l'aide humanitaire en définissant les bases et les principes de la coopération entre les domaines civil et militaire (y compris les ressources des ONG et des cantons). Depuis l'examen de 2005, le *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération* ou « *Message sur l'aide humanitaire* » (Suisse, 2006c) est venu enrichir la panoplie législative, en apportant des éclaircissements sur les responsabilités respectives et en soutenant le cadre budgétaire quinquennal (2007-2011) de l'aide humanitaire suisse.

Ce cadre législatif bien pourvu permet à la Suisse de préserver l'intégrité de son action humanitaire en délimitant clairement les responsabilités conformément aux *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*. En outre, le *Message sur l'aide humanitaire* (article 2.7) inscrit dans la loi les engagements de la Suisse au regard de ces principes. Par ailleurs, en sa qualité d'État dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse jouit d'une position unique au sein de la communauté humanitaire internationale. Cette position lui confère le devoir de protéger et de promouvoir les principes fondamentaux que sont l'humanité, l'indépendance, la neutralité et l'impartialité. Il n'est par conséquent pas surprenant que les stratégies, les priorités et les procédures humanitaires de la Suisse semblent particulièrement imprégnées des obligations du droit international humanitaire.

L'aide humanitaire dans la Stratégie 2010 de la DDC

L'action humanitaire occupe une place bien en vue dans la Stratégie 2010 de la DDC (DDC, 2000). Les catastrophes naturelles et les conflits violents y sont décrits comme mettant « en danger le résultat des efforts de développement et [entraînant] détresse et souffrances », et la stratégie engage la DDC à prendre « des mesures préventives et [à apporter] si nécessaire des secours rapides et ciblés » (DDC, 2000). Cette vision élargie de l'action humanitaire englobe certes les mesures destinées à s'attaquer aux conséquences des crises, mais également celles visant à réduire la vulnérabilité face aux risques naturels et à ceux causés par l'homme, et à renforcer les capacités locales afin de se préparer et de faire face aux chocs lorsqu'ils surviennent. De plus, et ce, conformément à la reconnaissance par les principes et bonnes pratiques pour l'action humanitaire que la responsabilité de l'action humanitaire relève avant tout de l'État concerné, la stratégie engage les programmes de la DDC à « [favoriser] les initiatives propres de ses partenaires (...) afin de s'attaquer aux causes structurelles des conflits [et à] soulager la détresse » (DDC, 2000). Cette approche mixte - consistant à prendre en considération aussi bien les causes structurelles que les symptômes des crises - fait de l'aide humanitaire un auxiliaire au service des objectifs à plus long terme de la coopération au développement, ainsi

qu'un moyen d'investir dans le développement durable. En d'autres termes, « l'aide humanitaire de la DDC est rapide et flexible ; son travail de coopération à long terme met l'accent sur des résultats durables » (DDC, 2000). Il importera de veiller à ce que cet ancrage de l'action humanitaire dans les processus plus vastes de la coopération au développement soit préservé dans les futures stratégies de la DDC.

Stratégie de l'aide humanitaire

La mission et les objectifs fixés par le cadre législatif et la *Stratégie 2010 de la DDC* sont définis plus en détail dans les stratégies du secteur humanitaire. En 2006, le domaine Aide humanitaire de la DDC (DDC-AH) a demandé un examen de la stratégie en vigueur, intitulée *Vivre la solidarité – Aide humanitaire : Stratégie 2005*. Cet examen a abouti au lancement, en avril 2007, du document *Aide humanitaire de la Confédération : Stratégie 2010*. Cette nouvelle stratégie réaffirmait les quatre domaines d'activité stratégiques énoncés dans la précédente, à savoir : prévention et préparation ; aide d'urgence ; reconstruction/réhabilitation ; et plaidoyer²⁹.

Elle élargit également le champ des interventions humanitaires de la Suisse afin d'inclure l'aide aux personnes et aux communautés victimes d'actes terroristes. Ces situations viennent s'ajouter à celles prévues dans la précédente stratégie, c'est-à-dire l'assistance avant, pendant et après les conflits, les crises³⁰, les catastrophes naturelles et les catastrophes technologiques. En élargissant l'éventail de ses interventions potentielles, la Suisse se donne les moyens de réagir face aux conséquences humanitaires des nouveaux enjeux mondiaux, à côté des crises d'origine naturelle et humaine prévues dans les définitions de l'action humanitaire du CAD et des GHD. Les interventions incluent par conséquent les réponses humanitaires face aux actes terroristes, mais également aux pandémies, aux crises d'apparition progressive comme le changement climatique, à des situations de fragilité de l'État et à l'insécurité alimentaire mondiale. La Suisse devra continuer à veiller à ce que ses interventions dans ces contextes soient essentiellement ciblées sur la prise en charge des besoins critiques engendrés par ces événements, et à ne pas détourner ses ressources d'urgences en cours ou plus traditionnelles. Dans ces crises comme dans d'autres, l'aide humanitaire doit constituer une passerelle vers - et non un substitut à - l'aide structurelle qui doit être suffisamment flexible et rapide pour s'attaquer aux causes sous-jacentes, même pendant la phase initiale de redressement.

Réduction des risques de catastrophe

La vulnérabilité propre de la Suisse aux catastrophes naturelles l'a propulsée au premier plan des dialogues mondiaux sur la réduction des risques de catastrophe (RRC). Le pays a présidé le Groupe de soutien des donateurs dans le cadre de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes des Nations Unies (SIPC) pendant cinq années consécutives à partir de 2002 et continue d'occuper le devant de la scène depuis, en apportant son soutien aux présidents successifs des pays du G77. Le Cadre d'action de Hyogo a été rédigé sous une présidence suisse et le pays a joué un rôle fondamental dans la création et le financement du Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (GFDRR) de la Banque mondiale et de la SIPC. La Suisse est également un participant actif du consortium ProVention. Ces prises de position ont

29 Voir l'annexe C du Rapport du Secrétariat sur l'examen par les pairs de 2005 pour plus de détails sur les activités relevant de chacune de ces catégories (OCDE, 2005b)

30 La stratégie donne la définition suivante des crises : « situation d'insécurité, ordre étatique fragile, épidémies et pandémies, ainsi qu'effondrement ou absence de structures sociales ou étatiques ».

fait de la Suisse un défenseur des approches intégrées en matière de prévention et de préparation face aux catastrophes. Le pays est fortement incité à mettre à profit ce bilan impressionnant pour continuer à aider ces organismes dans leurs efforts visant à raccorder les actions des communautés de l'humanitaire et du développement dans le domaine de la gestion des risques de catastrophe.

Il n'est par conséquent pas surprenant que la stratégie de la Suisse en matière de RRC, qui s'inscrit dans son propre programme de coopération au développement, soit relativement étoffée. En plus d'être l'un des quatre domaines prioritaires consacrés dans l'*Aide humanitaire de la Confédération : Stratégie 2010*, la RRC figure également en tant que thème spécifique de coopération dans la *Stratégie 2010 de la DDC* et fait partie des six thèmes prioritaires de l'engagement de la Suisse auprès des organismes humanitaires multilatéraux (voir la prochaine section). L'approche de la Suisse est définie dans les *Directives de la DDC sur la réduction des risques de catastrophes* (DDC, 2008c) comme consistant en trois modes d'action : i) l'intégration systématique de la RRC dans toutes les activités de coopération au développement dans l'ensemble des pays et des régions prioritaires de la DDC à hauts risques ou à risques élevés de catastrophe, et dans toutes les activités ayant un impact sur l'utilisation du territoire et qui sont situées dans une zone à risque ; ii) des activités ciblées de RRC dans des situations de vulnérabilité et de marginalisation particulières ; et iii) le soutien au système international de RRC. Les efforts de la DDC en matière de réduction des risques de catastrophe portent essentiellement sur des régions à risques élevés dans lesquelles les dispositifs de gestion des crises sont insuffisants. Un projet d'instrument intitulé *Disaster Risk Reduction in the Project Cycle Management: A Tool for Programme Officers and Project Managers* a été élaboré dans le but de faciliter l'intégration de la gestion des risques dans le processus de gestion du cycle des programmes.

Sur le long terme, la RRC doit être intégrée dans les processus bilatéraux de développement³¹. Toutefois, la DDC/AH se heurte aux mêmes difficultés que celles que rencontrent nombre des donateurs pour établir un dialogue avec ses collègues du développement et ses partenaires bilatéraux qui peinent déjà à intégrer plusieurs autres thèmes transversaux dans les cadres de leur coopération au développement. Pour surmonter cet obstacle, la DDC/AH a entrepris de mettre au point un système de classification des risques de catastrophe en regroupant des sources d'information existantes et des données d'expérience de la DDC (voir le chapitre 6). Ce système permettra d'étoffer la base des données relatives à la RRC et devrait contribuer à garantir un ciblage approprié de l'aide de la Suisse. En parallèle, une attention particulière est apportée au renforcement des dispositifs locaux de gestion des risques de catastrophe via des initiatives de préparation, de prévention et d'atténuation dans huit pays pilotes, qui bénéficient d'un financement initial émanant du crédit cadre de l'aide humanitaire.

Un cadre conceptuel pour l'engagement multilatéral

La *Coopération multilatérale au développement : la stratégie de la Suisse* (DDC, 2005a) accorde une place importante à la sécurité, la gestion des crises et la transition entre l'aide humanitaire et les activités de développement. Le document intitulé *Humanitarian Aid of the Swiss Confederation: A Conceptual Framework for Multilateral Commitment* (DDC, 2005c) expose une approche différenciée de l'engagement multilatéral dans le secteur humanitaire, qui repose sur six partenariats principaux et trois

31 À titre d'illustration, voir le paragraphe 8 de l'annexe E sur l'intégration de la RRC dans le programme bilatéral mené au Nicaragua.

partenariats secondaires³². Parallèlement à ces partenariats, l'engagement humanitaire est sélectif et porte sur des domaines présentant un intérêt mutuel, mais sans engagements financiers de long terme. Le cadre conceptuel, qui a été conçu pour faire suite à une recommandation spécifique contenue dans le précédent examen par les pairs, s'articule autour de six thèmes prioritaires déclinés en 20 objectifs spécifiques qui s'inspirent des *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*. Il contient également cinq engagements transversaux. Sur le modèle de la stratégie multilatérale globale, les priorités et les objectifs humanitaires de la Suisse sont poursuivis à trois niveaux complémentaires : en tant que partie prenante, en tant qu'acteur et en tant que partenaire opérationnel. Ce cadre manque toutefois d'indicateurs mesurables de l'impact et des résultats. Pour remédier à cette lacune, la Suisse pourrait mettre utilement à profit les critères élaborés par le groupe sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, afin d'assurer le suivi des progrès accomplis au regard de ses objectifs humanitaires, de démontrer ses résultats à l'échelon national et de mettre en évidence ses contributions aux engagements collectifs souscrits par les donateurs à Stockholm en 2003.

Le financement de l'aide humanitaire

Gestion

Le financement public des activités humanitaires est acheminé essentiellement par la DDC/AH, qui est responsable de la répartition du budget de l'aide humanitaire. Des dotations plus minimes sont parfois versées par la Direction Coopération régionale et par d'autres départements publics ; l'Office fédéral des migrations apporte un financement ciblé à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Jusqu'à 80 % des financements bilatéraux sont « programmés » et versés au début de l'exercice budgétaire, le reste étant mis de côté pour faire face à des crises émergentes au cours de l'année (par le système d'affectation de la gestion des fonds d'urgence).

Volume

La *Stratégie de la DDC 2010* a établi le principe général selon lequel « la part de l'aide humanitaire sera maintenue à son niveau actuel, environ 20 pour cent du budget de la DDC » (DDC, 2000). Le *Message sur l'aide humanitaire* de 2006 a établi un crédit cadre de 1.5 milliard CHF pour l'action humanitaire au cours de la période 2007-2011. Le Conseil fédéral a la possibilité d'approuver de nouvelles lignes de crédit pour faire face à des besoins imprévus (à titre d'illustration, 9 millions CHF supplémentaires ont été débloqués lors de la crise alimentaire mondiale en 2008 et 20 millions CHF lors de la guerre au Liban en 2006). Les montants notifiés chaque année par la Suisse au titre de l'aide humanitaire s'élèvent en moyenne à 180 millions USD (soit 209 millions CHF) ce qui représente 14 % de l'APD bilatérale pour la période 2006-2007. Le solde est composé des financements considérables versés par la Suisse aux budgets centraux des organismes humanitaires multilatéraux. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, la Direction Coopération régionale affecte parfois des fonds à des actions humanitaires relevant de l'APD et prend en charge des dépenses répondant aux critères définissant les GHD destinées à financer des activités de RRC qu'elle comptabilise dans des rubriques relevant

32 Les partenariats principaux (Première catégorie) rassemblent le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le PAM, le HCR, l'UNRWA, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) et la SIPC. Les partenariats secondaires (Deuxième catégorie) regroupent la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), l'UNICEF et le PNUD/BCPR (Bureau de la prévention des crises et du relèvement).

du développement. On ignore le volume de ces activités liées à la RRC menées par cette direction.

Canaux

Le *Message sur l'aide humanitaire* (Suisse, 2006c) stipule que le budget humanitaire doit être réparti en proportions approximativement égales entre : (i) les organismes humanitaires des Nations Unies ; (ii) le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ; et (iii) les opérations humanitaires directes (bilatérales) via le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) et les programmes d'ONG suisses et étrangères. Les proportions exactes varient d'une année sur l'autre en fonction de l'évolution des besoins et des compétences respectives des organismes et de la nature des crises, mais cette orientation fournit des montants indicatifs à des fins de planification.

En 2008, 88.3 millions USD (106 millions CHD), soit 35 % du budget, ont été alloués aux organismes humanitaires des Nations Unies. Ce chiffre inclut les détachements de personnel. Les principaux bénéficiaires étaient le PAM (45.7 millions USD, dont 5 millions USD sous forme de produits laitiers), le HCR (20.8 millions USD³³), l'UNRWA (10.5 millions USD) et l'OCHA (3.8 millions USD)³⁴. Le CICR a perçu 84.2 millions USD (101 millions CHD), soit 34 % du budget humanitaire ; 32.5 millions USD (13 %) ont été acheminés via des ONG et 28.3 millions USD (11 %) ont été alloués aux opérations (bilatérales) directes de la DDC/AH (voir plus bas).

Le financement des ONG est alloué à des projets et, ces dernières années, à des programmes d'un groupe privilégié d'ONG. Les organisations pouvant intégrer ce groupe sont en général connues de la DDC/AH, au lieu d'être sélectionnées sur la base d'un ensemble de critères, ce qui pourrait permettre l'entrée de nouvelles organisations. Conformément à des accords cadres, la DDC/AH octroie des subventions aux organisations appartenant à ce groupe en échange de propositions exposant, à titre indicatif, les priorités de leurs programmes. Ces subventions permettent par la suite aux ONG - et en particulier à la Croix-Rouge suisse - de faire face à des crises soudaines avant de percevoir les dons consécutifs aux appels au public, sans devoir demander l'approbation préalable de la DDC/AH. Toutefois, le système en vigueur consistant à regrouper les fonds affectés au soutien des ONG et aux opérations bilatérales directes (voir plus haut) peut faire penser que ces fonds sont en concurrence, c'est-à-dire que le montant des ressources disponibles pour le soutien de l'action humanitaire des ONG dépend du niveau des opérations bilatérales directes. La Suisse pourrait envisager de définir la proportion relative allouée à chacun des bénéficiaires de cette enveloppe budgétaire indicative.

Priorités

L'aide humanitaire est allouée sur la base des besoins et de l'avantage comparatif de la Suisse, quelles que soient les priorités du reste du système de la coopération au développement. En 2008, le budget de la DDC/AH (248 millions USD) a été alloué à des activités d'urgence et de secours (52 %), à la reconstruction (29 %), au plaidoyer (11 %)

33 L'Office fédéral des migrations a versé des fonds supplémentaires au HCR, essentiellement pour des activités de protection.

34 La Suisse a également contribué à hauteur de 7.2 millions USD au Fonds central d'intervention d'urgence (CERF). Conformément aux directives du CAD, ce montant a été notifié au titre des contributions à l'OCHA, même s'il est en fin de compte intégralement versé à des organismes opérationnels dans le domaine humanitaire, et non dépensé par l'OCHA.

et à la prévention/préparation (5 %). Ce dernier poste vient principalement à l'appui des initiatives mondiales de RRC (notamment celles de la SIPC et du GFDRR) ou est versé sous forme de financement de départ aux initiatives pilotes de RRC dans les pays partenaires.

La DDC/AH détermine la répartition des contributions préaffectées (à des pays ou des thèmes) entre les partenaires multilatéraux sur la base des dépenses précédentes et de l'analyse des besoins humanitaires à l'échelle mondiale (notamment à l'aide des indices de vulnérabilité et de crise dans le cadre de l'évaluation des besoins mondiaux), et en affectant des coefficients de pondération de manière à faire ressortir les domaines dans lesquels la Suisse possède un avantage comparative. Toutefois, ces affectations sont négociables en fonction du manque de financement dont souffrent les organismes bénéficiaires, et peuvent également être renégociées ultérieurement au fur et à mesure de l'évolution des priorités de l'action humanitaire et des pénuries de ressources au cours de l'année.

La qualité du financement suisse

Le document *Aide humanitaire de la Confédération - Stratégie 2010* (DDC, 2007c) expose les méthodes de travail de l'action humanitaire de la Suisse, qui est décrite comme étant rapide, ciblée, novatrice, participative, coordonnée, concentrée, efficace, efficiente, transparente et visible. Ces caractéristiques reflètent les engagements que la Suisse a souscrits dans le cadre de l'Initiative sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire et plusieurs de ses partenaires chargés de l'exécution sont d'avis qu'elle les respecte. Le cadre quinquennal de financement est garant d'une prévisibilité satisfaisante d'une année sur l'autre de l'action humanitaire. La flexibilité est une autre caractéristique du financement de l'aide humanitaire par la Suisse sur laquelle les partenaires chargés de l'exécution font des commentaires élogieux. Les contributions de la Suisse aux organismes humanitaires des Nations Unies sont versées sous forme de soutien non préaffecté (25 % en 2008), ou soumises à des conditions relativement souples en rapport avec des pays ou des thèmes (75 %). Pour le CICR, le soutien au budget, dont le financement du siège à Genève, représente 69 %, les 31 % restants étant soumis à des conditions relativement peu contraignantes.

Exécution

Portée et nature de l'action humanitaire de la Suisse

Selon l'article 8 de la Loi fédérale de 1976, l'aide humanitaire peut revêtir les formes suivantes : « des prestations en nature, notamment la mise à disposition de denrées alimentaires ; des contributions en espèces ; la mise à disposition de spécialistes et d'équipes de secours, notamment en cas de catastrophe ; toute autre forme propre à atteindre les buts mentionnés à l'art. 7 » (DDC, 1976). La Suisse a à sa disposition divers instruments flexibles pour se conformer à ces modalités fixées par la loi, et notamment (i) les contributions financières et en nature à ses partenaires chargés de l'exécution (y compris les ONG suisses) ; (ii) les missions directes associant les équipes suisses d'intervention rapide ; (iii) les détachements de personnel avec des organismes humanitaires et les équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC), et (iv) les approvisionnements de secours.

Le Corps suisse d'aide humanitaire

La DDC/AH est dotée d'une capacité opérationnelle considérable, qui s'appuie sur le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA), une équipe composée de quelque 700 agents et du matériel, qu'elle peut utiliser dans des opérations bilatérales directes et lors de détachements dans des organismes internationaux, dans le cadre d'une « gestion de crises à l'échelon multilatéral » (DDC, 2007c). Les ressources du CSA peuvent également être utilisées pour apporter un soutien aux organismes nationaux de gestion des catastrophes dans les pays partenaires et d'autres pays en détresse³⁵. Les méthodes de travail du CSA sont définies dans l'Ordonnance concernant le Corps suisse d'aide humanitaire (Suisse, 1988) et l'interopérabilité entre ses différentes composantes est assurée par la Chaîne suisse de sauvetage³⁶. Le CSA est constitué de neuf groupes spécialisés disposant de toute la gamme des compétences nécessaires pour assurer la préparation et la réponse face aux crises, ainsi que le redressement. Son stock de matériel lui permet en outre d'assurer des approvisionnements de secours d'urgence, en complément de ses capacités en ressources humaines. Ces ressources relèvent de la compétence directe du Délégué à l'aide humanitaire (c'est-à-dire le chef de la DDC/AH) et sont entièrement financées par la DDC/AH. À l'inverse de nombreux organismes équivalents qui externalisent leurs capacités de déploiement, le CSA est un atout interne qui fournit au gouvernement suisse non seulement un dispositif de secours permettant d'augmenter les bureaux sur le terrain lors des crises, mais lui procure également une visibilité considérable dans les interventions humanitaires internationales.

Eu égard aux investissements massifs que la Suisse consacre aux opérations humanitaires bilatérales, le Code de conduite de la DDC (voir le chapitre 4) revêt une importance toute particulière. C'est lui qui édicte les règles régissant le comportement du personnel déployé dans des situations de crise, dans lesquelles la vulnérabilité des bénéficiaires de l'aide est renforcée et où des pratiques ou un comportement incorrect pourraient avoir des conséquences désastreuses sur l'intégrité de l'action humanitaire suisse. Il fixe des normes acceptables et un processus interne de mise en conformité. Il fournit des bases utiles au respect des engagements de GHD souscrits par la Suisse dans le domaine de la participation des bénéficiaires. Toutefois, si le code de conduite prévoit la possibilité de mener des enquêtes suite à des plaintes déposées à l'encontre – ou par – des agents de la DDC et des partenaires contractuels, il ne définit pas de mécanisme par lequel les bénéficiaires pourraient déposer leurs réclamations ou influencer sur les décisions de l'aide humanitaire. La DDC/AH pourrait mettre à profit l'expérience du secteur des ONG³⁷ afin d'étoffer les dispositions de son code de conduite pour ce qui est de la participation des bénéficiaires et de la responsabilité à l'égard des bénéficiaires de l'aide humanitaire.

-
- 35 La Suisse ne notifie pas ces coûts au CAD lorsque les déploiements ont lieu dans des pays non bénéficiaires de l'APD.
- 36 La Chaîne suisse de sauvetage regroupe huit organisations – le CSA, le Service sismologique suisse, la Garde aérienne suisse de sauvetage, la Société suisse pour chiens de recherche et de sauvetage, l'Armée suisse, la Croix-Rouge suisse, Swiss International Airlines et l'Aéroport de Zurich – qui représentent une puissance considérable de recherche et de sauvetage. Elle a été considérée par le Secrétariat du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG) au sein de l'OCHA comme conforme aux normes et est également certifiée ISO 9001/200 http://www.deza.admin.ch/en/Home/Activities/Humanitarian_Aid/Swiss_Rescue
- 37 À titre d'illustration, voir l'initiative de People In Aid et le Humanitarian Accountability Partnership.

Coopération civile et militaire

L'histoire de l'Armée suisse est depuis longtemps façonnée par le statut d'État neutre de la Suisse. De fait, jusqu'à une époque récente, le personnel militaire n'était que rarement déployé, en sa qualité de militaire, dans des missions à l'extérieur du pays. Il a toutefois participé, en qualité de civil, à certaines opérations, notamment dans le cadre de la Chaîne suisse de sauvetage. Bien que la Suisse soit membre à la fois de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et du Partenariat pour la paix de l'OTAN, le personnel militaire suisse n'est que rarement déployé dans des opérations de soutien de la paix. Lorsque de tels déploiements ont lieu, ils impliquent une définition stricte des rôles, et le respect de la primauté de l'autorité civile sur les interventions humanitaires, lorsque celles-ci se déroulent en parallèle. La DDC/AH fait partie du Haut Comité pour l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil (SCEPC) et du Conseil de Partenariat euro-atlantique (EAPC) et finance un poste d'agent de liaison de l'OCHA, chargé de diffuser le concept de la coordination civile et militaire de l'OCHA, notamment les Directives d'Oslo et les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile, lors des formations et des exercices de l'OTAN.

Raccorder les interventions d'urgence, le redressement et le développement

Il ressortait de l'examen par les pairs de 2005 que la séparation fonctionnelle - et même physique – entre la DDC/AH et les autres services de la DDC posait des problèmes particuliers lorsqu'il s'agissait de raccorder les interventions de la Suisse en réponse à des crises, à l'aide au redressement et aux activités de développement. Depuis longtemps, les spécialistes du CSA sont envoyés dans les bureaux de coopération de la DDC dans les pays touchés par des crises afin d'organiser la réponse du pays et de faciliter la planification initiale des programmes de transition. Depuis 2008, la Division Europe et Bassin méditerranéen est l'entité unique chargée de l'aide humanitaire et de la coopération au développement au Moyen-Orient. Les compétences en matière d'aide humanitaire et de développement sont désormais regroupées en une unité organisationnelle unique. Au niveau des programmes, l'objectif est d'améliorer les liens entre l'aide au développement et l'aide humanitaire de la DDC via une approche intégrée. Un cadre stratégique est en cours d'élaboration, qui devrait comporter quatre éléments :

- Le renforcement des synergies entre l'action humanitaire et le développement aux échelons bilatéral et multilatéral, sans affaiblir le mandat respectif de ces deux types d'activité.
- Des mesures destinées à faire face simultanément aux enjeux nationaux, régionaux et mondiaux.
- La contribution à des objectifs communs de manière coordonnée et complémentaire.
- La mise en évidence de la valeur ajoutée de la Suisse.

La DDC a entrepris ce regroupement à titre pilote. Il permettra d'aborder ces éléments dans le cadre d'une approche intégrée et contribuera, s'il s'avère fructueux, à assurer à l'avenir des transitions plus progressives dans les pays du Moyen-Orient. Ce regroupement sera également garant d'une plus grande capacité d'adaptation face aux fluctuations dans le contexte humanitaire. On ignore encore si ce modèle organisationnel peut être reproduit, mais il pourrait aider à répondre aux préoccupations exprimées par les responsables du dernier examen par les pairs (voir l'annexe A).

La DDC/AH expérimente également, à titre pilote, de nouvelles réponses face aux crises et à leurs conséquences, plus orientées sur le développement. À titre d'exemple, l'approche de la DDC reposant sur une aide en espèces a été développée afin d'accélérer le redressement des communautés touchées par des crises ; elle est diffusée dans un manuel (DDC, 2007d). Cette approche donne la possibilité aux bénéficiaires de l'aide humanitaire d'utiliser une certaine proportion de l'aide pour remplacer les moyens d'existence perdus et réduire ainsi plus rapidement leur dépendance vis-à-vis de l'aide d'urgence. Une évaluation indépendante de cette approche telle qu'elle a été mise en place au Sri Lanka a dressé un bilan extrêmement positif en termes d'adéquation, d'efficacité et d'impact, et a affirmé que compte tenu du contexte difficile de l'après tsunami, elle pouvait être considérée comme un véritable succès (Consortium of Swiss Organisations, 2008).

Plaidoyer et protection

Le plaidoyer est l'un des quatre domaines stratégiques des activités de la DDC/AH. Son objectif global est de « renforcer la responsabilité et la conscience des obligations envers les victimes ». La stratégie à suivre à cette fin met en lumière quatre mesures visant à défendre les droits des populations touchées par les crises et à promouvoir la protection des victimes de catastrophes d'origines naturelle et humaine : (i) la protection passive par la présence et la protection par le témoignage ; (ii) la sensibilisation de l'opinion internationale aux besoins des victimes (plaidoyer) ; (iii) les mesures visant à encourager l'analyse et informer sur la situation des victimes, notamment de celles des conflits oubliés ; (iv) le renforcement de la coordination internationale des efforts humanitaires en veillant à la bonne répartition des ressources ; et (v) l'amélioration de la coordination entre les mesures de promotion de la paix et les mesures humanitaires, militaires et économiques. Afin de traduire ces mesures en solutions concrètes pour l'établissement des programmes, la DDC a publié le document *Advocacy Guidelines* (DDC, 2004), qui définit un cadre opérationnel (notamment des indicateurs) reposant sur un engagement éthique et moral en faveur du soulagement des souffrances beaucoup plus profond que celui qui motive les approches par projet traditionnelles.

Les fonctions de plaidoyer et de protection de la DDC/AH sont menées à bien en collaboration étroite avec la Direction du droit international public et la DP IV du DFAE. Cette collaboration a abouti à la rédaction, par le DFAE, d'une Stratégie sur la protection des civiles dans les conflits armés. La DP IV mène un programme parallèle mais complémentaire (à celui de la DDC/AH) de soutien à l'action humanitaire, qui décline quatre thèmes principaux : l'accès humanitaire, la sûreté et la sécurité des personnels humanitaires, les déplacements internes (y compris le rôle des personnes déplacées internes dans les processus de paix), et le respect du DIH, en particulier entre les groupes armés. Ces thèmes sont poursuivis dans le cadre de recherches et d'analyses commandées. Ils ont pour objectif d'étayer les positions de la Suisse dans les enceintes internationales, et de contribuer à fournir des orientations aux acteurs concernés. La DDC, la DP IV et l'Office fédéral des migrations (OFM) collaborent également dans le cadre du concept « Protection dans la région » (Suisse, 2008e) – un programme pilote visant à fournir une protection dans les pays de premier asile afin de réduire les déplacements secondaires irréguliers et le trafic humain.

La problématique homme-femme et l'action humanitaire

La politique de la DDC intitulée *Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes* (DDC, 2003) s'applique à l'ensemble des interventions de la DDC. Reconnaissant les aspects de l'action humanitaire qui touchent à la problématique homme-femme, la DDC/AH a commandé un rapport intitulé *Gender and Humanitarian Aid* (DDC, 2008d) en vue de fournir un soutien méthodologique à l'intégration systématique du thème de l'égalité homme-femme dans la planification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des interventions d'aide humanitaire. Ce rapport met en évidence les différents besoins de protection et d'assistance des hommes et des femmes dans les situations de crise qui exacerbent la vulnérabilité et modifient souvent les rôles traditionnels des hommes et des femmes. Il reprend également le principe GHD selon lequel l'aide humanitaire doit être apportée conformément à des modalités qui favorisent les changements structurels lors de la phase d'immédiat après-crise, et fait observer que la prise en charge des aspects essentiels de l'égalité homme-femme dans la phase d'urgence peut faciliter la transition vers un développement de plus long terme et une intégration plus systématique de cette problématique (DDC, 2008d). Il s'inspire abondamment des analyses et des expériences d'autres organismes pour élaborer un cadre d'analyse de la question de l'égalité homme-femme. Une formation est en cours d'élaboration afin d'améliorer la mise en œuvre de pratiques respectueuses de l'égalité des sexes dans les activités de la DDC/AH. L'attention qu'accorde la Suisse aux aspects de l'action humanitaire qui touchent à la problématique homme-femme est appréciée. Toutefois, les instruments qu'elle emploie à cet effet manquent d'orientation pour ce qui est du suivi et de la vérification ex-post de l'application fructueuse des mesures dans ce domaine. Il s'agit là d'une lacune préjudiciable compte tenu de la dynamique des environnements de crise qui non seulement se traduit par un changement rapide des besoins et des priorités, mais n'offre également que des possibilités fugaces de promouvoir les changements structurels.

Apprentissage et reddition de comptes

Les stratégies de suivi et d'évaluation de l'action humanitaire de la Suisse sont exposées dans le *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération* (Suisse, 2006c) et sont globalement alignées sur les dispositions du reste du programme de coopération au développement de la DDC. Le suivi et l'évaluation sont menés aussi bien de façon indépendante que conjointe, en fonction des circonstances. Des formats harmonisés de notification sont acceptés de la part des partenaires multilatéraux, et les ONG partenaires de la DDC estiment que le format de notification des activités financées par la DDC/AH n'est pas compliqué.

La DDC/AH fait réaliser chaque année deux ou trois évaluations externes. Les évaluations de l'aide humanitaire sont de quatre ordres (évaluations indépendantes, évaluations externes, examens externes et auto-évaluations, voir le chapitre 4) et couvrent les programmes/projets thématiques et géographiques. Les évaluations sont soumises à une réponse de la direction. Les enseignements et les bonnes pratiques dégagés de ces évaluations sont diffusés dans le cadre d'un partenariat d'apprentissage au sein de la DDC/AH, où plusieurs communautés de pratique sont chargées de diffuser les enseignements de ces évaluations, ainsi que de sources externes, dans l'ensemble des divisions et des départements. Comme dans d'autres parties du système suisse de coopération au développement, une attention croissante est donnée à la mesure des résultats et de l'impact, ainsi qu'à l'apprentissage dans le domaine humanitaire. Une culture des résultats semble émerger au sein de la DDC/AH, même si elle est encore au stade embryonnaire.

Gestion des ressources humaines

Le domaine Aide humanitaire est l'un des cinq domaines de la DDC. Dirigé par le Délégué à l'aide humanitaire, la DDC/AH est constituée de quatre divisions opérationnelles (trois divisions géographiques et une multilatérale) ainsi que de deux divisions de service (Ressources terrain et Équipement et logistique). Le recours à des contrats spéciaux (notamment les contrats du CSA) permet à la DDC/AH d'adapter ses niveaux d'effectif en fonction des besoins opérationnels — en particulier sur le terrain. À la fin du mois d'avril 2009, le siège comptait 113 employés (soit 95.15 postes à temps plein), contre 75 pour les bureaux sur le terrain³⁸ (soit 72.9 postes à temps plein).

Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La Suisse est fortement incitée à continuer de soutenir les initiatives internationales visant à assurer une transition appropriée entre l'action humanitaire et l'aide au développement de long terme afin de s'attaquer aux causes sous-jacentes des crises et aux vulnérabilités des communautés sujettes aux crises. En particulier, la Suisse est encouragée à continuer d'assumer un rôle pilote dans la réduction des risques de catastrophe. Son expérience en matière de programmes de redressement reposant sur une aide en espèces présentera un intérêt particulier pour les autres membres du CAD.
- Le cadre de la DDC/AH intitulé *Conceptual Framework for Multilateral Commitment* gagnerait à contenir des indicateurs mesurables qui serviraient à démontrer l'impact et les résultats. La Suisse devrait s'inspirer des critères élaborés par le groupe sur les bonnes pratiques pour l'aide humanitaire, afin d'assurer le suivi des progrès accomplis au regard de ses objectifs humanitaires, de démontrer ses résultats à l'échelon national et de mettre en évidence ses contributions aux engagements collectifs souscrits par les donateurs à Stockholm en 2003.
- La Suisse pourrait s'appuyer davantage sur les enseignements dégagés des initiatives axées sur la qualité et la reddition de comptes engagées par des ONG visant à accroître la participation des bénéficiaires et la responsabilité vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide humanitaire dans les opérations bilatérales directes du CSA et des ONG.
- L'importance accordée par la Suisse à l'égalité homme-femme dans le contexte des conflits, des crises et des catastrophes est louable. Les instruments et moyens d'action relatifs à l'égalité entre les sexes dans le contexte de l'aide humanitaire devraient être étendus afin de fournir une orientation sur le suivi et l'évaluation de la dimension sexospécifique de l'action humanitaire.

Annexe D

Visite sur le terrain en Albanie

Dans le cadre du présent examen de l'aide, une équipe composée de représentants de la Belgique, des Pays-Bas et du Secrétariat de l'OCDE/CAD s'est rendue en mission en Albanie du 9 au 10 mars 2009. Elle a rencontré des responsables de la Direction suisse du développement et de la coopération et leurs principaux partenaires basés à Tirana, Shkodra, située au nord de l'Albanie où la Suisse gère un programme, et Durres. Cette annexe fait la synthèse des observations formulées par l'équipe sur le programme de coopération pour le développement que mène la Suisse en Albanie.

Contexte du développement en Albanie

L'Albanie est un pays à revenu intermédiaire en transition qui, après avoir été un État centralisé et autoritaire, s'achemine vers un système démocratique à économie de marché. Société longtemps essentiellement rurale, l'Albanie est aussi en train de devenir une société urbaine. Ce processus de transition est induit par un double programme à l'appui du développement et de l'intégration. L'Albanie a adhéré à l'OTAN en avril 2009 et elle s'est engagée dans le processus d'adhésion à l'UE en signant l'Accord de stabilisation et d'association en 2006. Elle a demandé à être officiellement reconnue comme étant un pays candidat en avril 2009. Ces aspirations ont imprimé un élan aux réformes et suscité des attentes dans la population quant à la réalisation de progrès rapides, notamment sur la voie du développement. C'est ainsi que la *Stratégie nationale de développement et d'intégration pour 2007-2012* de l'Albanie est un « CSLP de deuxième génération » : outre qu'elle fait une large place à la démocratisation, à la règle de droit et au développement économique et social, cette stratégie englobe l'intégration à l'OTAN et à l'Union européenne.

L'Albanie est passée du 94^e rang (2000) au 69^e rang (2008) selon l'indice du développement humain et elle a enregistré ces dernières années une solide croissance économique. Elle est généralement considérée comme un gage de stabilité économique dans la région. Toutefois, le pays continue d'abriter un pourcentage important de pauvres et les inégalités se sont légèrement accentuées (INSTAT et Banque mondiale, 2006). On estime que 4.5 % de la population rurale et 2.7 % de la population urbaine vivent encore dans des conditions d'extrême pauvreté (1 USD par jour ; Banque mondiale, 2007). L'Albanie doit encore adopter une approche favorisant l'intégration de tous pour remédier aux disparités existantes. La mise en place d'une administration dotée de capacités suffisantes pour ce faire continue de poser un défi. La traite d'êtres humains, la criminalité et la corruption sévissent encore sur une grande échelle – l'Albanie s'est classée au 85^e rang selon l'indice de perception de la corruption 2008, loin derrière les nouveaux membres de l'Union européenne (Transparency International, 2008). La dotation en personnel des ministères demeurant fortement influencée par la politique, le taux de rotation des effectifs dans l'administration a été élevé après les élections, ce qui a

porté atteinte à la continuité et entravé les progrès sur la voie du développement. Cette question demeure une source de préoccupation pour les élections prévues en juin 2009.

Si l'Albanie accueille encore une trentaine de donateurs bilatéraux et multilatéraux, sa dépendance à l'égard de l'aide a diminué. L'aide fournie par les donateurs du CAD – 305 millions USD en 2007 – représente seulement 3 % du RNB. De plus, l'Albanie reçoit depuis 2007 une aide financière de préadhésion de la part de l'UE. Ce soutien, qui s'élevait à 70.7 millions EUR en 2008, vise la transition, le renforcement des institutions et la coopération transfrontière (Commission des Communautés européennes, 2008). Les envois de fonds constituent une troisième catégorie importante de ressources extérieures pour le développement. Sur une population de 3.2 millions d'habitants, 1 million d'Albanais vivent à l'étranger. En 2007, les envois de fonds ont représenté 12.3 % du PIB, ou encore 951.7 millions EUR (Banque d'Albanie, 2007). La diminution des envois de fonds qui devrait résulter de la crise économique mondiale est donc particulièrement préoccupante pour l'Albanie étant donné que ces fonds permettent à de nombreuses familles pauvres de subvenir à leurs besoins quotidiens et d'avoir un logement, même dans des zones où les infrastructures et les services de base font défaut.

Le programme suisse de coopération pour le développement en Albanie

Un programme qui est passé de l'aide humanitaire à l'aide au développement et à la transition...

La Suisse soutient le processus de transition en Albanie depuis 1992, au moyen de projets de coopération bilatéraux et de programmes internationaux représentant quelque 130 millions CHF. Au fil des ans, le programme suisse de coopération, qui était initialement centré sur les secours humanitaires, y compris l'aide à la reconstruction après l'effondrement du système communiste, est devenu un programme de développement visant les secteurs technique et financier. L'Albanie compte, depuis 1995, parmi les pays bénéficiant en priorité de l'aide financière et technique de la Suisse. La DDC et le SECO mettent en œuvre depuis 1997 un programme qui est centré sur le soutien au développement du secteur privé, la formation professionnelle, les soins de santé, et les secteurs de l'eau et de l'énergie.

...et qui met l'accent sur l'intégration des groupes marginalisés

La *Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est* (CH, 2006a) privilégie la démocratisation et la règle de droit, et l'instauration d'un développement reposant sur une économie régie par le marché. Le soutien qu'apporte la Suisse au « programme de transition inachevé » de l'Albanie (DDC/SECO, 2006) répond à la nécessité d'assurer la stabilité et la sécurité humaine dans les Balkans où les conflits régionaux ont eu des répercussions sur la Suisse par le biais des migrations et créé un terrain fertile pour le crime organisé. C'est ainsi que « la réduction du coût économique et social du processus de transformation » fait partie du soutien que la Suisse a décidé de fournir à l'Albanie (Conseil fédéral suisse/Conseil des Ministres de la République d'Albanie (2007), Art. 2.1). Les préoccupations suscitées par les inégalités socioéconomiques, les questions d'égalité homme-femme et les minorités, la décentralisation et la croissance pro-pauvres sont donc au cœur du programme conduit par la Suisse.

La Stratégie de coopération suisse en faveur de l'Albanie (2006-2009) est conforme à la Stratégie nationale de développement et d'intégration, aux stratégies sectorielles, aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et au processus de stabilisation et d'association. Le programme de développement de la Suisse revêt la forme d'une

coopération financière et technique, ainsi que d'une aide humanitaire allouée à la demande du gouvernement albanais. Ce programme comporte trois grands volets : la démocratisation et la décentralisation ; le développement du secteur privé ; et les infrastructures et services sociaux de base (Encadré 13). La Suisse a sélectionné ces secteurs en fonction de ses domaines de compétence — notamment la santé, l'énergie et l'eau — et elle s'est tout particulièrement attachée à combiner une approche décentralisée, partant de la base, à un dialogue au niveau de l'administration centrale visant à promouvoir l'intégration et la participation à l'action de développement.

L'équipe chargée de l'examen de l'aide a estimé que la question de l'égalité homme-femme, qui est l'un des thèmes transversaux du programme suisse, était prise en compte de façon satisfaisante. Le bureau de coopération s'emploie à promouvoir l'égalité homme-femme en améliorant la transparence, et en renforçant la responsabilité et la participation, et il s'appuie, à cet égard, sur les orientations établies par la DDC. La Suisse est reconnue parmi les donateurs comme étant un ardent défenseur de l'égalité homme-femme qu'elle s'efforce de concrétiser au moyen d'une approche participative, fondée sur la défense des droits. C'est ainsi qu'elle a évalué plusieurs de ses programmes au regard de leur impact sur l'égalité homme-femme et qu'elle a demandé à ses partenaires pour le développement œuvrant dans le domaine du microfinancement d'assurer une formation à la problématique homme-femme. Qui plus est, la Suisse soutient la mise en œuvre de la stratégie nationale pour l'égalité des sexes par l'intermédiaire de l'UNIFEM et elle consulte des spécialistes de la problématique homme-femme au sujet de son nouveau programme. Il apparaît clairement que les considérations d'égalité homme-femme sont dûment prises en compte. Si son programme à l'appui de l'éducation des Roms a démarré avec un faible taux de représentation des filles, les efforts qu'elle n'a cessé de déployer ont conduit, trois ou quatre ans après, à un équilibre entre hommes et femmes.

Nécessité de s'attacher davantage à élaborer des stratégies claires de retrait

La Suisse a sélectionné ses domaines d'intervention de sorte que son action complète les efforts déjà déployés. Si l'UE soutient les réformes au niveau national – comme la réforme budgétaire – dans le cadre du processus de préadhésion, la Suisse mène aussi des activités de coopération au niveau des collectivités locales. Par ailleurs, son programme est centré sur des secteurs qui ne sont pas concernés par les réformes soutenues par l'UE, comme la santé et l'éducation. La Suisse a ramené le nombre de ses thèmes prioritaires de quatre (2001-2004) à trois (2007-2010) et elle a décidé, au vu d'examens approfondis et d'évaluations externes, de réduire encore le nombre de thèmes traités lors des préparatifs de sa stratégie-pays pour 2010-2013. C'est ainsi qu'elle abandonnera progressivement ses projets agricoles en 2011 car elle est mécontente de leur faible impact. Elle envisage également de transférer son programme de formation de personnel infirmier du secteur de la santé (où il est repris sous la rubrique « services sociaux de base ») vers le sous-domaine « économie et emploi ». Par ailleurs, elle songe à changer le nom du secteur « démocratisation et décentralisation » pour le rebaptiser « démocratisation et règle de droit », de manière à s'aligner sur les secteurs définis dans la stratégie nationale de développement et d'intégration. L'équipe chargée de l'examen de l'aide félicite le bureau local pour ces efforts et l'encourage à s'assurer que les secteurs dont elle doit se retirer seront durablement pris en charge par d'autres acteurs.

Encadré 13. La stratégie de coopération suisse en faveur de l'Albanie pour 2006-2009 : thèmes prioritaires

L'action de coopération menée par la Suisse a pour objet de soutenir les processus suivants : le renforcement d'une économie sociale de marché au profit de la population ; le bon fonctionnement de la démocratie ; et l'intégration régionale et européenne de l'Albanie. Globalement, cette action devrait conduire à une amélioration de la qualité de vie en Albanie.

- **Démocratisation et décentralisation (DDC) :**
L'objectif est de contribuer au respect des principes démocratiques, une attention particulière étant accordée à l'amélioration des services et à une plus large participation de la société civile.
 - Établissement d'orientations par les administrations locales et renforcement de ces dernières (DDC)
 - Accès à l'information (archives, statistiques) (DDC)
 - Renforcement des capacités des acteurs locaux (DDC)
- **Développement du secteur privé (DDC/SECO) :**
Il s'agit de soutenir le développement d'un secteur privé prospère
 - Développement des capacités professionnelles (DDC)
 - Accès aux marchés (DDC)
 - Réforme de l'environnement dans lequel opèrent les entreprises (SECO)
 - Renforcement des capacités des PME et des intermédiaires financiers (SECO)
 - Consolidation des institutions financières locales pour qu'elles puissent offrir des financements aux PME (SECO)
 - Facilitation de l'investissement étranger (SECO)
 - Accès aux marchés internationaux (SECO)
- **Infrastructures et services sociaux de base (SECO/DDC) :**
L'action de coopération de la Suisse vise à contribuer à la mise en place d'infrastructures viables et de services sociaux satisfaisants aussi bien sur le plan qualitatif que sur le plan quantitatif.
 - Production, transport et distribution d'énergie électrique (SECO)
 - Approvisionnement en eau (SECO)
 - Établissements de santé (DDC)
 - Groupes minoritaires (enfants handicapés, Roms) (DDC)
 - Réhabilitation (DDC)

Source : DDC/SECO, 2006 ; et Bureau de la coopération suisse en Albanie, 2008

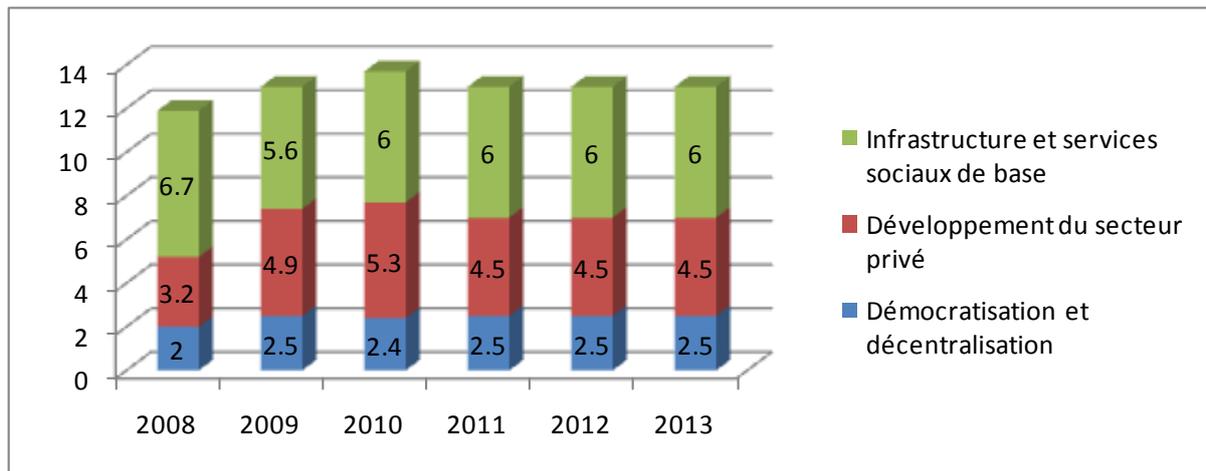
Ressources financières : des financements souples et prévisibles

La Suisse se classe au septième rang des donateurs bilatéraux du CAD présents en Albanie. Ses apports d'aide sont très réguliers. Conformément à l'engagement qu'elle a pris de verser 50.5 millions CHF sur quatre ans (entre 2006 et 2009), la Suisse a décaissé quelque 12.5 millions CHF par an sous forme de dons, la DDC et le SECO étant intervenus pratiquement à parts égales. Jusqu'en 2013, le montant annuel alloué au programme en Albanie deviendra constant, à 14 millions CHF (7 millions versés par la DDC et 7 autres millions par le SECO). Les financements offerts par la Suisse sont prévisibles : tous les dons sont l'objet d'accords intergouvernementaux spécifiques et la Suisse s'est acquittée de tous ses engagements financiers depuis le lancement de son programme en Albanie. Comme illustré ci-après (graphique D.1), ce sont les

« infrastructures et les services sociaux de base » qui bénéficient de la part la plus importante des dotations d'aide. Soixante pour cent des dons de la Suisse à l'Albanie transitent par des canaux non gouvernementaux, tandis que 10 % servent à financer des initiatives multi-bilatérales.

Graphique D.1. Engagements financiers de la Suisse à l'égard de l'Albanie, ventilés par thème, 2008-2013

en millions CHF



Source : Bureau de la coopération suisse en Albanie

Mise en œuvre et efficacité de l'aide

L'efficacité de l'aide est l'un des objectifs déclarés de la coopération suisse en Albanie. Dans le cadre de son programme annuel, le Bureau de la coopération suisse fait le point sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. Malgré des ressources limitées, il investit beaucoup d'énergie dans l'amélioration de l'harmonisation. Il participe activement aux travaux de neuf groupes de donateurs à vocation thématique et il fait office, depuis 2009, de point de contact bilatéral pour deux groupes de travail sectoriels chargés de la décentralisation et du développement régional, et de l'éducation et de la formation professionnelle. Dans le souci d'améliorer l'efficacité des organismes multilatéraux, la Suisse et quatre autres donateurs apportent leur soutien au programme pilote « Une ONU ». L'équipe-pays des Nations Unies considère, pour sa part, la Suisse comme étant l'un des rares donateurs qui aient compris le sens de la réforme des Nations Unies, et notamment l'importance que revêtent les financements sans affectation préalable.

Renforcer des canaux d'acheminement officiels qui laissent à désirer

La volonté qu'a la Suisse de promouvoir de nouvelles modalités d'aide et de se tourner vers l'utilisation de canaux d'acheminement nationaux est particulièrement visible en Albanie. Grâce à un fonds spécial multi-donneurs destiné à l'assistance technique, elle soutient le système de planification intégrée du gouvernement (SPI ; voir Encadré 14), cadre de planification et de suivi visant à garantir l'élaboration intégrée des politiques publiques et processus financiers essentiels. La Suisse envisage d'établir des

partenariats avec d'autres donateurs, comme l'Autriche, et de déléguer des activités de coopération à l'AAD (Agence autrichienne de développement) et au KfW, qui exécutent l'un des projets de la Suisse. Dans l'intervalle, la Suisse a réalisé des progrès en recourant plus largement à l'approche fondée sur les programmes. D'après l'Enquête de suivi, 56 % de l'aide bilatérale totale que la Suisse a allouée à l'Albanie sous forme de dons en 2007, était destinée à des programmes, contre 31 % en 2005. L'équipe chargée de l'examen de l'aide encourage la Suisse à poursuivre les efforts qu'elle déploie pour réduire le nombre de projets autonomes en recourant au soutien budgétaire ou à des approches fondées sur les programmes (Chapitre 5).

La Suisse a aligné son programme sur la stratégie nationale de développement et d'intégration de l'Albanie ainsi que sur les 22 stratégies sectorielles et les 14 stratégies transversales déjà en place. Ses partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux louent son souci de communication et se félicitent des consultations approfondies qu'elle mène lors de l'élaboration d'un nouveau programme. La Suisse est également respectée pour sa bonne connaissance et sa compréhension du contexte albanais. Elle conduit des activités qui viennent compléter celles mises en œuvre par les pouvoirs publics au niveau régional, et s'aligne sur les priorités nationales dans les secteurs qu'elle soutient. C'est ainsi que dans le secteur de la santé, la Suisse s'aligne sur la principale priorité de l'Albanie qui est de développer les compétences en matière de soins de santé.

La Suisse a commencé à allouer de petits montants au titre du soutien budgétaire direct au niveau municipal – soit moins de 1 % de son budget d'aide à l'Albanie – dans le cadre de son programme sur la décentralisation et les administrations locales. Elle ne finance pas encore d'approche sectorielle mais elle a fait transiter 46 % de son budget annuel par des fonds communs (fonds d'affectation spéciale) et elle envisage de porter ce pourcentage à 57 % en 2009. Toutefois, à l'instar de la plupart des autres donateurs présents en Albanie, la Suisse éprouve des difficultés à recourir aux systèmes nationaux et à s'aligner sur eux. Malgré les réformes engagées récemment, les canaux officiels en Albanie n'inspirent pas une grande confiance et il semblerait que le niveau de corruption soit élevé (voir ci-dessus). La stratégie de lutte contre la corruption qui a été adoptée dernièrement par les pouvoirs publics, devra produire des résultats avant que les donateurs n'utilisent plus largement les systèmes nationaux. La Suisse attend les résultats de deux études consacrées au système de comptabilité publique et de passation des marchés (Encadré 14) pour décider de la voie à suivre. La Suisse est encouragée à continuer de rechercher des moyens de renforcer les canaux officiels pour pouvoir les utiliser dans toute la mesure possible.

Bien que l'Albanie ne compte pas parmi les pays les moins avancés, la Suisse a délié l'ensemble de l'aide qu'elle lui alloue, exception faite des projets d'infrastructure conduits par le SECO qui sont progressivement abandonnés. L'équipe chargée de l'examen de l'aide félicite la Suisse pour cette initiative. Toutefois, elle partage les préoccupations exprimées par les partenaires locaux au sujet de l'aide liée restante ; les raisons justifiant le recours par la Suisse à l'aide liée et l'avantage correspondant n'apparaissent pas toujours clairement. L'équipe encourage donc la Suisse à délier progressivement le restant de son aide dans les meilleurs délais.

Encadré 14. Cadre de coordination pour l'efficacité de l'aide en Albanie

Le double programme d'intégration et de développement que poursuit le gouvernement albanais, crée un environnement complexe où les priorités sont parfois concurrentes. Répondre aux critères prévus par l'Accord de stabilisation et d'association de l'UE sans négliger l'insertion sociale et la réforme de la santé est considéré par les donateurs comme un défi à relever.

La participation de l'Albanie à l'exercice pilote du CAD sur l'efficacité de l'aide a imprimé une impulsion aux pouvoirs publics albanais et aux donateurs. Nombreux sont ceux qui voient dans cet exercice l'amorce d'une sensibilisation véritable au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide. La table ronde semestrielle réunissant des représentants du gouvernement albanais et des donateurs, qui est présidée par le vice-Premier ministre, fixe les priorités de la coopération entre le gouvernement et les donateurs, et recense des domaines d'intervention conjointe. Cette table ronde est devenue un mécanisme qui permet de s'attaquer aux véritables problèmes de développement et de rechercher les moyens de mettre en œuvre les principes énoncés dans la Déclaration de Paris. Au niveau technique, dix *groupes de travail sectoriels* et une trentaine de sous-groupes sont pilotés de plus en plus largement par les ministères, avec le soutien d'un donneur chef de file par groupe. Avec la création, en 2005, d'un Département chargé de la stratégie et de la coordination entre les donateurs au sein du Bureau du vice-Premier ministre et la mise en place d'une stratégie d'aide extérieure, les donateurs ont plus de facilité pour consulter les pouvoirs publics albanais et s'aligner sur les priorités nationales.

Un Secrétariat technique des donateurs assure la coordination des activités. Créé en 2003, il se compose de représentants de quatre organisations multilatérales (OSCE, UE, Banque mondiale et PNUD) et (depuis peu) de deux partenaires bilatéraux siégeant à tour de rôle (il s'agit actuellement des Pays-Bas et de l'Allemagne).

Des progrès sont en train d'être accomplis en ce qui concerne l'harmonisation des approches suivies par les donateurs s'agissant des politiques publiques. Un plan d'action à l'appui de l'harmonisation – fruit de travaux conjoints – est en cours d'établissement. Un bulletin d'information conjoint, *Government-Donor Dialogue*, est maintenant publié par le Secrétariat technique des donateurs et le Département chargé de la stratégie et de la coordination entre les donateurs.

Toutefois, si des progrès sont enregistrés, les pouvoirs publics albanais et les donateurs doivent relever trois grands défis pour l'efficacité de l'aide, à savoir l'appropriation locale, le recours aux systèmes nationaux et la gestion axée sur les résultats. Le leadership assuré par les différents ministères en ce qui concerne les questions de développement est inégal. Les donateurs estiment que la plupart des ministères devraient jouer, dans leurs secteurs respectifs, un rôle pilote plus important dans l'exécution du programme d'action à l'appui du développement. En attendant, la coordination des activités de développement requiert encore la mise en œuvre de ressources importantes par les donateurs – en particulier les donateurs chefs de file – qui assument des coûts de transaction élevés. Pour aider les pouvoirs publics à jouer leur rôle en matière de coordination, un Système de planification intégrée a été mis en place, qui s'appuie sur un fonds multi-donneurs spécifique. Il a pour mission de renforcer les capacités concernant l'établissement de structures et de processus, comme l'intégration à l'UE, la Stratégie nationale de développement et d'intégration, le programme de budgétisation à moyen terme et les engagements d'aide extérieure.

Un deuxième défi a trait à l'utilisation des systèmes nationaux. La persistance d'un niveau élevé de corruption freine la réalisation de progrès au regard de cet indicateur de l'efficacité de l'aide. Une évaluation conduite par le Ministère britannique du développement international (DFID) et une étude des Nations Unies sur l'approche harmonisée des systèmes nationaux portent sur le système de comptabilité publique et de passation des marchés. Ces études permettront d'étayer les décisions d'un grand nombre de donateurs présents en Albanie s'agissant de l'opportunité d'utiliser ou non les systèmes officiels pour acheminer l'aide.

Un troisième défi dont la table ronde est elle-même consciente, concerne la gestion axée sur les résultats. La Stratégie nationale de développement et d'intégration comporte 25 indicateurs de haut niveau. Toutefois, aucun plan d'action n'a été défini pour plusieurs secteurs et les donateurs estiment que certains ministères sectoriels ne sont pas encore prêts à assumer la responsabilité de la gestion axée sur les résultats. Un certain nombre de donateurs ont du mal à résister à la tentation d'organiser des réunions parallèles pour progresser plus rapidement sur des questions comme le suivi et la gestion axée sur les résultats.

Établir le dialogue avec les ONG locales et les émigrés

L'un des principes de la coopération suisse en Albanie concerne le renforcement de la capacité des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux et du secteur privé à jouer leurs rôles respectifs à l'appui du développement. Une évaluation récente a fait apparaître que la Suisse n'était pas encore parvenue à mettre en œuvre ce principe. La plupart des ONG albanaises avec lesquelles la Suisse collabore n'ont pas de contrat avec la DDC ; ce sont au contraire des partenaires d'exécution d'ONG suisses. Ainsi, l'équipe chargée de l'examen de l'aide partage le point de vue de la DDC selon lequel elle devrait commencer à recourir davantage à des partenaires locaux pour la mise en œuvre de ses programmes. Le Fonds de coopération suisse, qui finance de petites initiatives, offre la possibilité à la DDC d'expérimenter cette approche en Albanie avec de nouveaux partenaires locaux éventuels. Selon les modalités de fonctionnement de ce fonds, les partenaires locaux peuvent demander un financement à hauteur de 30 000 CHF pour un projet se rattachant à l'un des thèmes retenus dans la stratégie suisse. Ce fonds dessert maintenant entre 15 et 20 projets par an en moyenne et il est censé créer des occasions de tisser de premiers liens de collaboration.

L'action que mène la Suisse en coopération avec des émigrés albanais pour que leurs envois de fonds soient mis en commun avec les ressources destinées à la coopération pour le développement illustre de façon remarquable comment les acteurs de la coopération pour le développement peuvent établir le dialogue avec des associations d'émigrés pour accroître l'impact des envois de fonds pour des communautés tout entières (Encadré 15).

Encadré 15. Renforcer l'impact des envois de fonds sur le développement

En Albanie, la Suisse a trouvé un moyen novateur de mettre en commun les crédits destinés à la coopération pour le développement avec les envois de fonds des émigrés albanais et les ressources budgétaires de l'État pour financer des investissements dans les services publics des communes. C'est ce qu'elle a fait dans la région de Shkodra, région relativement pauvre du nord de l'Albanie où le taux d'émigration est élevé. Dans cette région, de nombreux ménages vivent des envois de fonds. Les recettes fiscales de l'administration locale sont faibles de sorte que peu de ressources peuvent être affectées au renforcement des infrastructures et des services publics de base. Dans le cadre de la mise en œuvre de son programme de décentralisation et de développement local dans la région de Shkodra, la Suisse a demandé en 2006 à la Fondation suisse InterCoopération de conduire une action dans un groupe de huit communautés pilotes. Cette ONG a pris contact avec des associations d'émigrés albanais originaires de la région de Shkodra, qui résident maintenant en Italie et aux États-Unis. Elle leur a proposé de cofinancer des investissements publics dans leurs localités d'origine et elle a ainsi réussi à mettre en place un fonds alimenté par les ressources transférées par les émigrés, le programme suisse de coopération et l'administration municipale. Les consultations avec les émigrés ont eu lieu en 2006 durant l'été, période où de nombreux émigrés rentrent chez eux pour les congés. Les trois parties ont défini des priorités et des procédures à suivre. Les associations d'émigrés ont eu voix au chapitre durant les procédures d'appel d'offres. Grâce à ce dispositif, des projets de gestion des déchets solides, d'approvisionnement en eau et d'assainissement et autres projets analogues ont pu jusqu'ici être financés.

Les objectifs du programme sont les suivants : aider les citoyens au niveau de l'aménagement local, stimuler les interactions entre les administrations locales et la population pour la prise de décision et le partage de l'information, et promouvoir l'intégration des communautés dans les associations de municipalités et le dispositif administratif. L'expérience qu'a la Suisse des structures décentralisées et sa réputation de donneur fiable exigeant un suivi étroit et l'application de procédures strictes semblent avoir suscité la confiance des émigrés qui étaient initialement plus enclins à recourir aux canaux privés pour transférer leur argent. Le programme est dans une phase pilote. Cette première phase devant prendre fin en 2009, InterCoopération a entrepris de recueillir des informations susceptibles de servir de base à une deuxième phase de mise en œuvre.

Ce programme est un bon exemple de mise en œuvre concrète de la cohérence des politiques. Il montre comment la Suisse, qui accueille une nombreuse population de migrants, peut aider ses pays partenaires à tirer profit des bénéfices que la migration peut avoir sur le développement.

Une approche lucide du renforcement des capacités

L'administration albanaise représente un environnement difficile pour le renforcement des capacités. Les capacités dont elle est dotée demeurent disparates et sont concentrées au niveau central. La politisation des ministères et les renouvellements correspondants de personnel après des élections restent courants, en particulier dans les petits ministères. La contribution de la Suisse au fonds multi-donneurs spécifique relevant du Système de planification intégrée et sa participation au développement du système statistique de l'Albanie sont des mesures positives allant dans le sens de l'offre d'un soutien institutionnel conjoint au renforcement des capacités de l'administration dans des secteurs clés. Dans ce processus de décentralisation politisé et complexe, la Suisse est considérée par ses partenaires et par d'autres donateurs comme étant un donneur compétent qui poursuit une approche respectueuse et patiente, impliquant parfois de longs processus de contrôle, tout en maintenant l'accent sur l'obtention de résultats. L'autorité supplémentaire dont jouit la Suisse s'agissant du soutien au processus de gouvernance locale découle du fait qu'elle est elle-même dotée d'un système décentralisé.

Cette perception positive de l'approche suivie par la Suisse peut s'expliquer de deux manières :

- i) Le Bureau de coopération suisse suit une approche lucide du renforcement des capacités en distinguant clairement entre les capacités individuelles, organisationnelles, systémiques et de réseau. De fait, plusieurs de ses projets s'attaquent à différents niveaux de capacités en même temps. Le soutien statistique qu'il apporte à l'INSTAT albanais contribue à renforcer les compétences locales et aide à systématiser les procédures institutionnelles de l'UE. Le programme de formation destiné aux professionnels de santé a permis de mettre en œuvre une stratégie sanitaire nationale ainsi qu'un système d'octroi de licences supervisé par le Ministère de la santé.
- ii) La Suisse investit de responsabilités les experts locaux. Son programme est mis en œuvre au moyen des structures existantes, la Suisse n'ayant pas créé d'unités parallèles de mise en œuvre de projets en Albanie (OCDE, 2008b). Qui plus est, ses programmes sont maintenant gérés en règle générale par des Albanais et ses audits sont effectués principalement par des sociétés albanaises. L'équipe chargée de l'examen de l'aide se félicite de ces mesures qui ont été prises par la DDC au cours de ces dernières années.

Organisation et gestion : un programme qui s'appuie sur les compétences du personnel local

La Suisse a une ambassade et, depuis 1997, un bureau de coopération pour le développement à Tirana. La coopération menée conjointement par la DDC et le SECO en Albanie est efficace. Les autres donateurs considèrent leurs homologues suisses comme de véritables spécialistes du développement, notamment en comparaison de certains organismes d'aide qui se composent essentiellement de généralistes. Il a été pris note du soutien actif qu'apporte l'Ambassadeur suisse au programme de coopération, ainsi que des interactions régulières existant entre l'ambassade et le bureau de coopération. Toutefois, le bureau n'a pas d'orientations quant à la manière d'assurer la cohérence des politiques au service du développement. Si le rôle de l'ambassade à cet égard était défini plus clairement, la Suisse jouirait d'une plus grande visibilité à l'échelon local.

Ces dernières années, le Bureau suisse de coopération a renforcé la position du personnel local. C'est ainsi qu'en 2007, il a recruté pour la première fois un agent financier albanais et placé les questions thématiques sous la responsabilité d'administrateurs de programme recrutés localement. Ce petit bureau qui compte 12 agents dont 10 sont recrutés sur place s'appuie donc dans une large mesure sur les capacités locales. Le pays étant doté d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, il s'agit là d'une décision opportune qui contribue à promouvoir l'appropriation locale tout en se conformant à la réglementation du travail en vigueur en Albanie. Un système clair de responsabilités et la désignation précoce de points de contact pour les réseaux thématiques nouvellement créés témoignent d'une gestion rigoureuse. L'équipe chargée de l'examen de l'aide a toutefois constaté que les ressources humaines étaient mises à rude épreuve étant donné le grand nombre d'activités menées à l'appui de l'harmonisation. Il sera indispensable que les services centraux s'attachent à maintenir l'expertise thématique et à fournir les ressources nécessaires à la conduite des activités d'harmonisation à tous les stades pour pouvoir conserver son efficacité au bureau de coopération.

Le bureau local dispose d'une certaine souplesse dans la définition des priorités et des programmes à appliquer en Albanie. Or, la décentralisation des pouvoirs financiers en est à son tout premier stade. Une plus grande flexibilité dans la gestion financière devrait pouvoir être assurée durant la deuxième phase de la réorganisation, le directeur-pays devant alors être habilité à signer des contrats à hauteur de 500 000 CHF. Encore faut-il que le SECO commence à transférer des responsabilités en matière financière.

Conformément à l'objectif fixé par la DDC, le bureau de coopération est en train de devenir une organisation apprenante. Il utilise la gestion du cycle des projets d'une manière cohérente en tirant des enseignements des expériences passées et ne craint pas de se livrer à l'autocritique ou d'apporter des changements à son programme. Le suivi et l'évaluation figurent en bonne place parmi les priorités du bureau. Ce dernier a finalisé, en février 2008, un outil devant permettre de surveiller et d'évaluer l'impact stratégique de son programme. Cet outil fait maintenant partie intégrante de sa nouvelle stratégie-pays. Un outil de suivi général concernant l'ensemble des bureaux suisses de coopération établis dans les Balkans occidentaux est également en cours de mise au point. Ces efforts favoriseront la concrétisation d'une approche fondée sur les résultats, transparente et bien coordonnée. Le bureau de coopération fait suivre régulièrement à son personnel des formations en matière de suivi et d'évaluation. Toutes ces évolutions nouvelles sont très positives. Il conviendrait que dans un prochain temps, le bureau local centre davantage l'attention sur l'impact, et non sur les activités, et sur les résultats. Qui plus est, le bureau local en Albanie est encouragé à partager les leçons de l'expérience et les approches novatrices mises en œuvre avec les services centraux de Berne et les donneurs présents en Albanie pour faire en sorte que les autres bureaux en tirent également profit.

Annexe E

Rapport de la visite sur le terrain au Nicaragua

Dans le cadre de l'examen du programme de coopération de la Suisse, une équipe d'examineurs s'est rendue au Nicaragua du 23 au 27 mars 2009 et a rencontré des agents du bureau de coopération et certains de leurs partenaires : des hauts fonctionnaires des ministères, des représentants de municipalités et d'organisations de la société civile, des organismes donateurs multilatéraux et bilatéraux. La présente annexe rend compte de la visite et présente une étude approfondie de documents sur la situation au Nicaragua assortie d'observations de l'équipe.

Le développement économique du Nicaragua

Le Nicaragua est l'un des pays les plus pauvres d'Amérique centrale et il se situe au 120^{ème} rang sur 179 pour ce qui est de l'indice de développement humain (PNUD, 2008). Parmi ses 5 millions d'habitants, 46 % vivent dans la pauvreté et 15 % dans l'extrême pauvreté, principalement dans les zones rurales. Au cours des vingt dernières années, le pays a connu d'importants changements institutionnels et une croissance économique stable mais également plusieurs crises politiques et il a été marqué par la corruption, le trafic de drogue et le blanchiment d'argent. Depuis l'élection présidentielle de 2006, la scène politique déjà agitée s'est polarisée davantage encore. La crise a culminé lors des élections municipales de 2008 dont le déroulement et les résultats officiels ont été sujets à controverse. Les institutions publiques demeurent faibles et sont très politisées. Si le Nicaragua a renforcé son système de gestion des finances publiques, la corruption est encore forte (le Nicaragua se place à la 135^{ème} place sur 180 pour l'indice de perception de la corruption).

Au cours des dix dernières années, le Nicaragua a tiré profit de la mise en œuvre d'une politique macroéconomique rigoureuse qui a favorisé la stabilité de l'économie du pays. Les progrès réguliers de son intégration régionale devraient aussi favoriser le développement. Cependant, il reste difficile d'assurer un développement économique durable et profitable pour tous compte tenu en particulier de l'impact probable de la crise financière mondiale, les exportations (44 % du produit intérieur brut en 2008) et les envois de fonds (12 %) étant les principales composantes de la croissance nicaraguayenne. La performance économique a fléchi en 2008 et un ralentissement s'est amorcé début 2009. Le gouvernement met en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté mais les résultats ne se font pas encore clairement sentir. En tant que bénéficiaire de l'allègement de la dette au titre de l'initiative PPTE, le Nicaragua a élaboré des plans de développement nationaux. Après les élections de 2006, le nouveau gouvernement a décidé de préparer un nouveau plan national de développement humain couvrant la période 2008-2012. Il a été rendu public début 2009 mais le programme opérationnel se fait toujours attendre.

Le Nicaragua est très dépendant de l'aide : en 2007, l'APD nette totale dont le Nicaragua a bénéficié s'est montée à 834 millions USD, représentant 15 % du RNB du pays et 34 % du budget de l'État. La Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Espagne et les États-Unis sont les principaux donateurs. Avec 19.5 millions USD en 2007, la Suisse est un donneur de taille moyenne. Au cours de ces deux dernières années, les relations entre le gouvernement et les donateurs se sont tendues car la communauté des donateurs s'est montrée de plus en plus préoccupée par le rétrécissement de l'espace politique et la politisation des institutions publiques. Le groupe des donateurs participant au soutien budgétaire a décidé début 2009 de suspendre les versements en attendant que le gouvernement prenne de nouvelles mesures propres à améliorer la gouvernance démocratique.

Le programme de coopération de la Suisse au Nicaragua

Un programme qui n'a cessé d'évoluer au cours des trente dernières années

La Suisse a lancé son programme de coopération pour le développement avec le Nicaragua en 1979. En 1990, celui-ci a été intégré à un programme régional. Au cours des trente dernières années, la Suisse a adapté ses activités pour répondre à l'évolution des besoins et des approches tout en s'efforçant de maintenir une certaine continuité. En ce qui concerne les secteurs, la Suisse est très présente dans la gestion de l'eau, l'assainissement et le développement rural. Ce sont toujours d'importantes composantes du programme de coopération mais l'accent mis sur le développement rural s'est déplacé de la production agricole vers une approche des chaînes de valeur faisant une plus large place au marché, y compris par l'intermédiaire de la microfinance. De nouveaux thèmes sont également apparus dans le programme de coopération, par exemple la gestion des finances publiques, la gouvernance et les énergies renouvelables. Par ailleurs, la Suisse est peu à peu devenue un leader dans les activités de prévention et d'atténuation des catastrophes, et son approche de la réduction des risques de catastrophe comprend maintenant des éléments relevant de la préparation en prévision de catastrophes. En ce qui concerne les stratégies, l'accent mis depuis longtemps sur l'autonomisation des groupes défavorisés et la participation des pauvres à la vie du pays vaut toujours et une attention particulière est accordée à la prise en compte systématique du problème d'égalité homme-femme.

Un programme axé sur trois priorités stratégiques

La Stratégie de coopération pour l'Amérique centrale 2007-2012 (DDC/SECO, 2007) est centrée sur la lutte contre la pauvreté et la promotion d'un développement durable sans exclus. Une enveloppe annuelle de trente millions CHF en moyenne est allouée à cette stratégie (qui comprend aussi un volet d'aide humanitaire), à laquelle le SECO et la DDC coopèrent en fonction de leur avantage comparatif respectif. La Stratégie régionale couvre le Nicaragua (60 % des fonds) et le Honduras (30 %) et comprend un volet régional (10 %). Il existe trois priorités thématiques communes pour les deux pays : i) la promotion des petites et moyennes entreprises ; ii) la gouvernance et les finances publiques ; et iii) les infrastructures et les services publics de base au niveau local (encadré 16).

Encadré 16. La stratégie suisse de coopération pour l'Amérique centrale 2007 – 2012 : priorités thématiques

- **La promotion des petites et moyennes entreprises**
L'objectif est d'améliorer l'accès au marché, en mettant l'accent sur les chaînes de valeur ajoutée locales, régionales et internationales d'origine agricole. Les composantes sont les suivantes :
 - Services financiers (DDC et SECO)
 - Services pour le développement des entreprises (DDC et SECO)
 - Développement des compétences (DDC)
 - Amélioration des conditions cadres et de la politique commerciale (SECO)
- **La gouvernance et les finances publiques**
L'objectif est d'améliorer la gouvernance en particulier dans les domaines de la gestion et de l'efficacité des finances publiques, de la transparence et de la reddition de comptes. Les composantes sont les suivantes :
 - Aide budgétaire générale et conseil en matière de planification financière (soutien budgétaire, cadre de dépenses à moyen terme) (SECO)
 - Soutien des politiques de lutte contre la pauvreté (DDC/SECO)
- **Les infrastructures et les services publics de base au niveau local**
L'objectif est de permettre aux populations défavorisées d'avoir accès à des services sociaux de base de bonne qualité. Les composantes sont les suivantes :
 - Eau potable et assainissement (DDC)
 - Énergie renouvelable / petites centrales hydroélectriques (DDC)
 - Réduction des risques de catastrophe (DDC)
- **Composante régionale.** Les initiatives bénéficiant d'une aide doivent être conformes sur le plan thématique aux programmes nationaux et satisfaire aux critères ci-après :
 - Contribuer au renforcement des institutions régionales
 - Contribuer à la résolution des problèmes supranationaux
 - Faciliter l'accès aux marchés régionaux et aux possibilités d'investissement

Source : DDC/SECO (2007), *Swiss Co-operation Strategy for Central America 2007-12*, DDC, Berne

Ces priorités sont tout à fait conformes au Plan national de développement du Nicaragua et répondent aux besoins du Honduras. Pour les définir, la Suisse a également tenu compte d'autres critères notamment l'expérience passée, les partenariats pour le développement actuels et potentiels, l'avantage comparatif de la Suisse et la valeur ajoutée ainsi que la division du travail et les complémentarités avec les autres donateurs. Par exemple, en soutenant le développement de micro-entreprises et de petites et moyennes entreprises, le bureau de coopération a décidé de mettre plus particulièrement l'accent sur les chaînes de valeur d'origine agricole en raison de : i) la pauvreté généralisée qui sévit dans les zones rurales, ii) le bon potentiel commercial existant et iii) l'expérience de la coopération suisse en matière de développement rural.

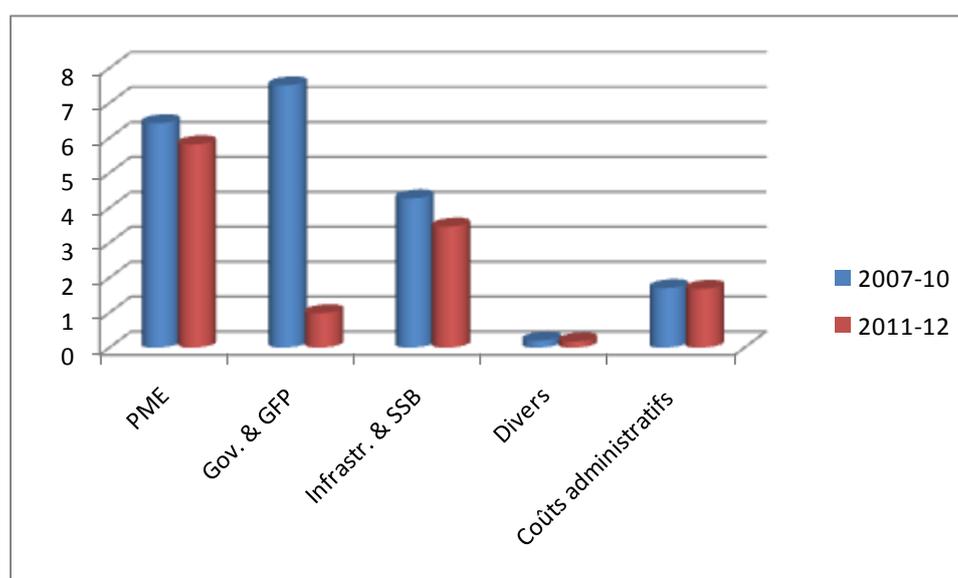
En ce qui concerne les questions transversales, l'équipe chargée de l'examen a constaté que la problématique homme-femme était bien intégrée dans le programme ainsi que le dialogue sur les mesures à prendre avec les homologues du gouvernement. Des formations et des outils appropriés favorisent la mise en avant de la problématique homme-femme et de bons résultats sont obtenus dans un certain nombre de secteurs, notamment l'eau et l'assainissement et la réduction des risques de catastrophe. Parmi les aspects positifs du thème transversal sur l'environnement figurent l'utilisation des systèmes nationaux pour la réalisation de l'évaluation d'impact sur l'environnement ainsi que les mesures prises pour intégrer systématiquement la réduction des risques de catastrophe dans toutes les activités et garantir la compatibilité environnementale du programme. En particulier, le programme de réduction des risques de catastrophe de la DDC pour l'Amérique centrale 2008-2012 est fondé sur les besoins nationaux et il fait de

la réduction des risques de catastrophe un principe directeur qui s'applique à tous les autres programmes (DDC/AH, 2007). Cependant, dans l'ensemble, le séjour au Nicaragua a confirmé qu'il n'existait pas d'instructions systématiques des services centraux sur le contrôle environnemental et que les projets pilotes réalisés au Nicaragua sont davantage le fruit d'initiatives locales que de Berne. Ce n'est qu'en 2007 que la prise en compte systématique de la gouvernance est devenue une priorité pour le bureau au Nicaragua, et ce dernier étudie les moyens de traduire ce principe dans la pratique et de créer des synergies avec la problématique homme-femme, autre thème transversal de la DDC.

Deux difficultés : conserver un large éventail de modalités et éviter la dispersion

Les fonds alloués au programme au Nicaragua se montent à environ 20 millions CHF par an, les participations financières de la DDC et du SECO étant à peu près identiques. La gouvernance et les finances publiques recevront la part la plus importante des crédits alloués au cours des quatre premières années de la stratégie pour 2007-2012 (graphique E.1). Cependant, les plans actuels indiquent que l'aide à ce secteur, qui se compose essentiellement d'un soutien budgétaire général et d'une assistance technique connexe, diminuera fortement en 2011-2012. Ce recul n'est pas lié au débat sensible sur le soutien budgétaire au Nicaragua (qui a déjà conduit la Suisse à suspendre ses versements au titre du soutien budgétaire générale en 2009 – voir encadré 17) mais découle directement du retrait du SECO du Nicaragua prévu dans le message de 2008 (CH, 2008c). Compte tenu de l'importance qu'il y a à être en mesure d'adapter les modalités de l'aide à chaque contexte local et à développer des synergies entre chaque instrument, le bureau sur le terrain, en étroite collaboration avec les services centraux, devrait étudier les moyens de garantir que tous les instruments sont disponibles quelle que soit l'institution qui gère le programme.

Graphique E.1. Allocation par secteur au Nicaragua – moyenne prévue 2007-2010 et 2011-2012 (en millions de CHF)



Source : Données tirées de « Current medium-term financial planning », dossier d'information 17, Bureau de coopération suisse à Managua

Dans la stratégie pour 2007-2012, le nombre des thèmes passe de cinq à trois et celui des sous-thèmes de quinze à huit par rapport à la stratégie précédente, conformément à la politique mise en œuvre par la Suisse. Cependant, chaque thème recouvre plusieurs composantes, ce qui peut limiter la capacité à réellement centrer les efforts sur un petit nombre d'activités. Pour avoir un plus grand impact, les efforts doivent être plus stratégiques et il convient d'éviter la dispersion des ressources en réduisant le nombre de secteurs en fonction de l'avantage comparatif de la Suisse.

Mise en œuvre et efficacité de l'aide

Un donneur constructif qui coopère de manière dynamique avec le gouvernement et les autres donateurs

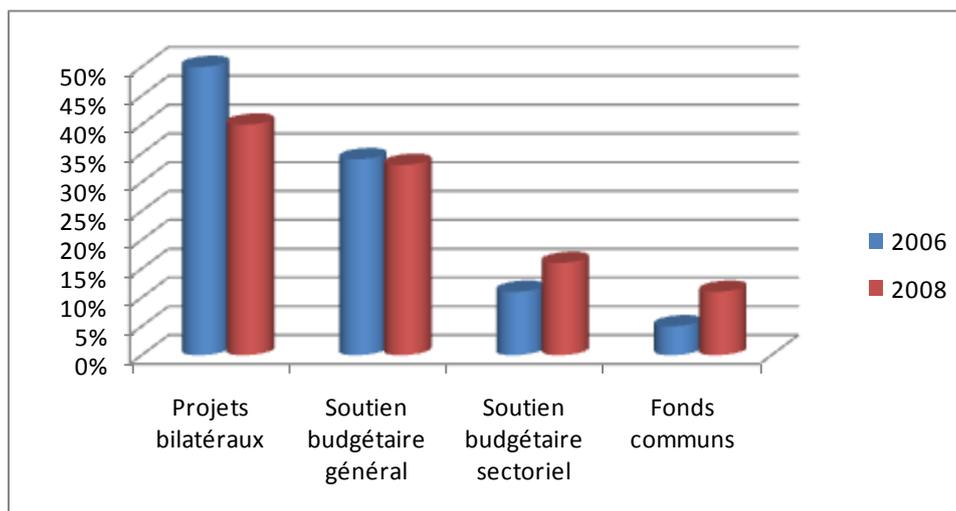
Au Nicaragua, la Suisse est perçue comme un acteur constructif tant par les pouvoirs publics que par les autres donateurs, qui ont tous une impression favorable de l'engagement, des compétences et des connaissances du bureau dans le pays et des efforts que ce dernier déploie pour assurer avec efficacité la mise en œuvre du programme. La Suisse paraît être un donneur prévisible avec sa stratégie régionale sur six ans et les approbations de crédit sur trois ou quatre ans pour chaque programme. Elle s'associe activement aux activités des groupes thématiques de donateurs. En 2009, elle participe aux travaux de six groupes et coordonne trois d'entre eux : le groupe de soutien budgétaire, le groupe des donateurs PRORURAL et le groupe de réduction des risques de catastrophes. Les membres de ces groupes reconnaissent le rôle efficace de leadership que joue la Suisse. Cette dernière développe les synergies au niveau des secteurs avec les autres donateurs, par exemple avec la Norvège et cinq autres donateurs dans la lutte contre la corruption ; avec le Danemark et neuf autres donateurs dans le renforcement de la société civile ; avec la Norvège, la Finlande, la Suède, le Danemark et la Banque mondiale dans le développement agricole et rural ; et avec le PNUD dans la promotion du secteur privé, l'énergie et l'environnement. Elle participe à quelques projets conjoints (concernant par exemple des centrales hydro-électriques avec le PNUD ou la réduction des risques de catastrophe avec ECHO). La Suisse pourrait s'appuyer sur ces initiatives pour participer à d'autres programmes conjoints.

La difficulté de travailler dans le cadre des systèmes publics

Les principes et engagements relatifs à l'efficacité de l'aide définis à Accra sont pris en compte dans la réflexion stratégique qui guide la coopération de la Suisse au Nicaragua. Conformément à ceux-ci, le bureau envisage de recourir de plus en plus à l'aide programme et aux fonds communs, tout en réduisant les projets bilatéraux hors programme. En dehors du soutien budgétaire général, la Suisse participe à un programme sectoriel sur le développement rural et contribue à deux fonds communs consacrés à la société civile et à la lutte contre la corruption. La Suisse a également intégré l'une de ses quatre unités opérationnelles dans une structure nationale. Cependant, à l'instar des autres donateurs, la Suisse trouve qu'il est difficile de travailler dans le cadre des systèmes publics et éprouve des difficultés à appliquer les principes d'appropriation et d'alignement au Nicaragua. En ce qui concerne l'appropriation, les autorités nicaraguayennes tendent à réduire la participation de la société civile. La Suisse, aux côtés des autres donateurs, devrait chercher les moyens de promouvoir la prise en compte des avis des acteurs non publics, conformément au Programme d'action d'Accra. En ce qui concerne l'alignement, la Suisse juge difficile de recourir aux systèmes nationaux pour la gestion et le suivi des finances publiques compte tenu de la nécessité de rendre compte de ses activités à ses propres partenaires. Renforcer les capacités nationales et éviter la duplication des structures publiques sont les réponses de la Suisse à ce constat.

Entre temps, la part de l'APD acheminée dans le cadre de l'aide projet reste élevée (40 % en 2008) même si elle est en baisse (graphique E.2). L'équipe chargée de l'examen a pris note de cette évolution et encourage la Suisse à poursuivre ses efforts afin d'aligner davantage encore son programme d'aide.

Graphique E.2. Modalités de l'aide 2006 et 2008



La Suisse est en première ligne pour ce qui est du soutien budgétaire général au Nicaragua depuis la mise en place de celui-ci en 2005 ; elle a investi plus de 5 millions USD par an et présidé le groupe de soutien budgétaire au cours des périodes 2005-2006 et 2008-2009. Les donateurs et le gouvernement se félicitent tous de la façon dont la Suisse a assuré la présidence du groupe en ces deux occasions, y compris en la délicate période actuelle (encadré 17). La Suisse est considérée comme un médiateur de qualité, tirant profit de sa neutralité, de son approche analytique, de ses compétences spécialisées et d'un comportement propice à des échanges ouverts. Cependant, il est difficile de trouver un équilibre entre la mise en œuvre des principes d'Accra d'une part et la réalité politique du Nicaragua et la nécessité de conserver la cohésion de la communauté des donateurs d'autre part. Il conviendrait d'analyser l'expérience en matière de soutien budgétaire général au Nicaragua afin de s'appuyer sur les enseignements qui s'en dégagent pour adapter les modalités de l'aide à la situation locale où le soutien budgétaire général est remis en cause, par exemple. En dehors de la Suisse, ce pourrait être un apprentissage collectif pour la communauté internationale de l'aide. La Suisse pourrait également réfléchir aux avantages et inconvénients de ses structures institutionnelles. Le fait que le directeur pays n'ait pas un rang diplomatique de niveau supérieur, qu'il n'y ait pas d'ambassadeur résident au Nicaragua (il est basé au Costa Rica) et que le programme d'aide soit fortement décentralisé, met la Suisse dans une position inconfortable dans le cadre du dialogue politique relatif au soutien budgétaire. Cette situation favorise certes une certaine flexibilité dans le dialogue politique avec le pays partenaire, mais en cas de crise politique la communauté des donateurs dans son ensemble doit avoir une position forte vis-à-vis du gouvernement nicaraguayen. Cela nécessite un solide soutien de la part des services centraux et de l'ambassade.

Encadré 17. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Nicaragua

Le Nicaragua est un pays pilote pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ; il est membre actif du Groupe de travail de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide. Au cours de ces deux dernières années, le gouvernement a élaboré des outils pour soutenir l'alignement. Cependant, le bilan en la matière est médiocre et le dialogue entre les pouvoirs publics et les donateurs est difficile. Les donateurs ont le sentiment de n'avoir pas été suffisamment consultés pour la préparation du Plan national sur l'harmonisation et l'alignement ou du Plan national de développement humain et ils estiment que les versions récemment présentées ne sont pas propres à constituer un programme d'action. Ils désapprouvent aussi l'interprétation restrictive de l'appropriation adoptée par les autorités. Ces dernières souhaitent mettre en place une relation plus symétrique avec les donateurs, s'interrogent sur le degré de prévisibilité de l'aide et jugent subjective l'analyse des systèmes nationaux faite par les donateurs. Dans ce contexte délicat, les mécanismes de coordination comprennent plusieurs groupes techniques sectoriels et le secrétariat technique de la table ronde des donateurs. Un dialogue informel approfondi entre les donateurs vient compléter ces dispositifs. Cependant, plusieurs secteurs souffrent encore d'un manque de coordination (par exemple la gestion des finances publiques et l'énergie dans les zones rurales).

Depuis les élections municipales de 2008, le dialogue déjà difficile entre les donateurs et le nouveau gouvernement s'est encore tendu. Le soutien global des donateurs et le soutien budgétaire général subissent des pressions à la baisse liées à la situation politique interne et aux frustrations accrues générées par les mesures jugées antidémocratiques prises par le gouvernement. Le soutien budgétaire général, qui depuis 2005 joue un rôle de catalyseur pour l'harmonisation entre la communauté des donateurs et le gouvernement, reçoit la plus grande partie de l'attention. Il associe les principaux donateurs multilatéraux et bilatéraux (la Banque mondiale, la Commission européenne, la Finlande, la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni, les Pays Bas et l'Allemagne). La BID s'est jointe au groupe en 2008 tandis que la Suède s'est retirée. Le soutien budgétaire général occupe une place importante dans le budget du Nicaragua ; il représentait au total quelque 100 millions USD en 2008 et il compte pour environ 8 % du budget national. Le soutien budgétaire général est fondé sur un accord financier entre le Nicaragua et le groupe de soutien budgétaire et comprend deux éléments : i) des indicateurs de performance et des mesures convenues dans une matrice d'évaluation des performances ; et ii) un dialogue politique fondé sur des principes fondamentaux arrêtés d'un commun accord, notamment la tenue d'élections libres et loyales, la stabilité macroéconomique et le respect de l'État de droit. Cet accord est complété par une assistance technique en vue de renforcer la gestion des finances publiques. Le soutien budgétaire a permis d'obtenir des résultats importants tant du point de vue de l'action des pouvoirs publics (audit du budget national, nouvelles législations et réglementations relatives à la loi sur la carrière des magistrats, la politique budgétaire et l'administration publique) que du côté de la performance (stabilité macroéconomique, mesures positives de politique sociale et économique, bonne gouvernance).

Cependant, en plus des importantes irrégularités qui ont entaché les élections municipales de 2008, les donateurs estiment que certains principes fondamentaux convenus dans l'accord financier n'ont pas été respectés (en particulier en ce qui concerne la tenue d'élections libres et loyales). En conséquence, le groupe de soutien budgétaire a décidé début 2009 de suspendre les versements en attendant que le gouvernement prenne des mesures pour améliorer la gouvernance démocratique et il en est résulté un déficit d'environ 60 millions USD. Il a été extrêmement difficile de maintenir la cohésion interne du groupe de donateurs. En effet, les points de vue ont divergé sur deux séries de questions : i) l'impératif de prévisibilité de l'aide ou la possibilité de réagir immédiatement au non respect d'un principe fondamental, avis qui conduisaient à l'adoption d'approches différentes dans le calendrier de la suspension du soutien budgétaire général ; ii) l'engagement du gouvernement (seul partenaire de l'accord) ou la responsabilité de l'ensemble des pouvoirs publics, position difficile dans un contexte où l'équilibre des pouvoirs (notamment des pouvoirs législatif et judiciaire) était précaire. La Banque mondiale et la BID, dont les conseils d'administration respectifs doivent encore confirmer s'ils souhaitent poursuivre les versements au titre du soutien budgétaire général, estiment que ce dernier ne peut être utilisé uniquement comme levier pour améliorer la gouvernance et que geler les versements au moment où la crise financière frappe le Nicaragua aggravera la situation économique et aura des conséquences néfastes pour les populations pauvres. Entre temps, le gouvernement a commencé à planifier son budget en l'absence de tout soutien budgétaire général.

Coopérer avec des acteurs différents à différents niveaux et créer des synergies

La Suisse estime que la société civile et le secteur privé sont des acteurs clés du développement et elle s'emploie à promouvoir des processus de développement sans exclus. Elle met donc en œuvre des stratégies faisant intervenir plusieurs parties prenantes dans le cadre de son programme d'aide et elle fait appel à des institutions publiques et à des ONG pour l'acheminement de ses fonds. Sur un montant total de 5 millions USD destinés à soutenir le développement du secteur privé au Nicaragua en 2008, une enveloppe d'1.6 million a été acheminée aux niveaux intermédiaire et local par le biais d'organisations non gouvernementales. La Suisse apporte aussi son appui à la mise en place et au maintien de plates-formes de dialogue entre les différents types d'acteurs et elle est un membre actif du fonds commun pour la société civile. Le bureau de coopération au Nicaragua promeut le renforcement des capacités de l'ensemble de ces parties prenantes (institutions d'État, secteur privé et société civile) ainsi que l'autonomisation des secteurs pauvres de la population. Il gagnerait à ce que les services centraux définissent une vision et une stratégie claires sur les moyens de mettre en œuvre le renforcement des capacités, et à ce qu'un réseau sur le renforcement des capacités soit créé afin d'échanger des données d'expérience avec les bureaux sur le terrain.

L'approche de la Suisse fondée sur la participation de plusieurs parties prenantes s'appuie sur les synergies et complémentarités de différents instruments et niveaux d'engagement du programme suisse. Les liens établis entre les niveaux locaux, intermédiaires et internationaux constituent l'une des caractéristiques de cette approche. Par exemple, dans le domaine de la gestion des finances publiques au Nicaragua, la Suisse intervient à la fois au niveau national en apportant son concours à l'examen des dépenses en faveur de la lutte contre la pauvreté, et au niveau local, dans les zones rurales, au titre du soutien qu'elle apporte à la micro-finance pour les petits producteurs. Intégrer l'expérience acquise sur le terrain dans le dialogue sur les mesures à prendre semble être l'un des avantages comparatifs de la coopération suisse. Cependant, cette démarche pourrait encore être renforcée : le bureau de coopération au Nicaragua pourrait lier davantage encore son expérience au niveau municipal au dialogue sur les mesures à prendre organisé au niveau national. Il pourrait aussi jouer un rôle plus important au niveau régional en faisant davantage connaître l'expérience acquise au niveau local. Par exemple, la Suisse pourrait plaider davantage en faveur de la réduction des risques de catastrophe dans la région en s'appuyant sur son engagement local et son expertise reconnue.

Plusieurs ONG suisses œuvrent au Nicaragua depuis les années 80 et s'occupent principalement des populations marginalisées. Quelque 25 ONG suisses sont actuellement présentes sur le terrain et les dons privés représentaient 5.8 millions CHF en 2007. La plupart des ONG reçoivent des fonds directement de la DDC à Berne et sont en relation avec les services centraux. Le bureau de coopération ne participe pas au suivi de leurs activités mais organise des réunions sur des thèmes d'intérêt communs, liés aux programmes (par exemple la micro-finance) ou aux institutions (la sécurité par exemple). L'équipe chargée de l'examen s'est félicitée de constater que le bureau de coopération commençait à entretenir un dialogue plus régulier avec les ONG suisses afin de renforcer la complémentarité. Cependant, il y a place encore pour une approche plus cohérente à l'égard des ONG. Le bureau aurait intérêt à faire davantage d'efforts pour se tenir informé des activités de celles-ci, en particulier en dehors de la capitale.

Organisation et gestion

Un bureau de coopération efficace à Managua

Le bureau de coopération emploie un grand nombre de personnes recrutées localement (28 sur un total de 32 agents). Elles occupent des fonctions importantes tant en ce qui concerne le travail conceptuel (responsables de programmes et conseillers) que la gestion (chefs du service financier et de l'administration). Elles bénéficient de conditions attrayantes et sont vivement encouragées à participer à des programmes de formation et autres. Ce corps d'agents locaux qualifiés contribue à l'efficacité de la mise en œuvre du programme.

L'audit effectué en 2007 par le service d'audit du Département des affaires étrangères indique que le bureau est bien géré ; les procédures et les tâches sont bien définies. L'équipe chargée de l'examen estime quant à elle que le SECO et la DDC sont bien intégrés à l'intérieur de ce bureau. Cependant, il conviendrait de rationaliser les procédures de programmation et de financement entre DDC-Dev et DDC-AH et le SECO et d'harmoniser les procédures de notification afin qu'elles soient moins onéreuses.

La Suisse fait montre d'une excellente connaissance du contexte nicaraguayen. Pour consolider son approche au niveau local, le bureau de coopération devrait continuer de diversifier les réseaux dont il dispose en dehors de la capitale. Le bureau est étroitement lié avec d'autres offices de coopération suisses en Amérique latine (échanges de données d'expérience, de modèles et d'outils) ce qui facilite l'exploitation des connaissances acquises dans la région. Avec l'aide des services centraux, le bureau de coopération au Nicaragua pourrait accroître la fertilisation croisée des idées avec les bureaux de coopération présents sur d'autres continents également. Les connaissances acquises au Nicaragua devraient être intégrées dans la gestion globale des connaissances du système de coopération suisse, y compris les réseaux qui sont constitués.

Le système de suivi est présenté dans ses grandes lignes dans une annexe à la stratégie pays mais les indicateurs ne sont pas assortis d'objectifs. L'impression recueillie par l'équipe chargée de l'examen selon laquelle le système d'évaluation pourrait être davantage systématisé, organisé, tourné vers l'avenir et adapté au contexte local a été confirmée au Nicaragua.

Revoir le concept régional

L'existence d'un programme centré sur l'Amérique centrale signifie tant pour le Nicaragua que pour le Honduras, qu'il y a un bureau de coopération à Managua (et un Directeur pays adjoint expatrié assurant la liaison à Tegucigalpa), une seule structure de gestion et une seule approche programme avec trois piliers communs. Cela signifie aussi que la gestion des programmes se caractérise par l'échange d'informations au niveau régional. L'équipe du bureau de coopération est organisée pour l'essentiel sur la base de responsabilités thématiques, les agents couvrant à la fois le Nicaragua et le Honduras. Ce mode d'organisation favorise une gestion efficace des programmes. Cependant, la dimension régionale ne semble pas être prise en compte de façon systématique : la composante régionale spécifique du programme est peu importante (10 % du financement global) et il conviendrait de renforcer les liens entre les initiatives régionales et nationales, comme le note la nouvelle *Stratégie de coopération suisse pour l'Amérique centrale 2007-2012*, ainsi que dans le cas de la gestion des risques de catastrophe. Il semble donc que l'objectif du rattachement des programmes pays à un programme régional soit d'accroître l'efficacité en renforçant les synergies à l'intérieur du système suisse, au lieu de traiter les problèmes régionaux dans le cadre de solutions régionales

(par exemple en soutenant les organisations régionales et en renforçant l'intégration régionale). Il est nécessaire de mieux définir le programme régional et les résultats attendus.

Tempérer l'autonomie du bureau local à l'aide d'instructions des services centraux

Le haut degré d'autonomie dont jouit le bureau de coopération est à l'évidence un atout. Il favorise la souplesse, le dialogue direct avec les partenaires, et l'adéquation des approches adoptées au contexte national. Cependant, associée à l'absence de définition de normes par les services centraux, cette délégation de compétences très poussée ne va pas sans certains risques :

- Les politiques des services centraux risquent de ne pas être appliquées de manière systématique et rigoureuse sur le terrain. En particulier, tout en donnant aux bureaux de coopération une grande liberté pour la mise en œuvre du Programme d'action d'Accra, les services centraux devraient leur donner des instructions plus claires.
- Il est difficile pour les services centraux de suivre les résultats de l'ensemble des bureaux de coopération ; autrement dit ces derniers doivent souvent remplir des questionnaires d'enquête.
- L'approche adoptée peut être assez subjective (y compris en coopérant avec les agents locaux ou en décidant des modalités de l'aide à retenir).
- Le bureau de coopération ressent le besoin de développer ses propres outils (par exemple guide de gestion du cycle de projet élaboré par le bureau) sans que les avantages pour les autres bureaux suisses soient certains.
- Il se peut que le bureau de coopération n'ait pas une influence suffisante faute d'un soutien politique.

En mettant en œuvre la Phase 2 de sa réforme institutionnelle, la DDC devrait étudier les moyens de trouver un équilibre entre la nécessité de déléguer des compétences au niveau du terrain pour permettre le respect de ses engagements en matière d'efficacité de l'aide et la nécessité de fournir suffisamment d'orientations pour aider les bureaux de coopération et rester informée de ce qui se passe sur le terrain.

Définitions des principaux termes

Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes sur la coopération au développement utilisés dans ce volume, fournies à titre informatif³⁹.

AIDE LIÉE : Dons ou prêts d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, servant à financer des achats de biens et services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide.

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD) : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales: par le secteur public, dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %).

AUTRES APPORTS DU SECTEUR PUBLIC (AASP) : Apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'aide publique au développement ou dans l'aide publique, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 %.

CAD (COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT) : Comité de l'OCDE qui traite des questions de coopération pour le développement. On trouvera en frontispice du Rapport sur la coopération pour le développement la description de ses objectifs et la liste de ses membres.

COOPÉRATION TECHNIQUE : Englobe a) les subventions à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et b) les paiements destinés à défrayer les consultants, conseillers et personnels analogues, de même que les enseignants et administrateurs, en mission dans les pays bénéficiaires.

CRÉDITS À L'EXPORTATION : Prêts accordés pour les besoins du commerce extérieur et qui ne sont pas matérialisés par un instrument négociable. Ces crédits peuvent être octroyés par le secteur public ou le secteur privé. Dans ce dernier cas, ils peuvent être assortis d'une garantie publique.

DONS : Transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement.

ÉLÉMENT DE LIBÉRALITÉ : Cette notion rend compte des conditions financières d'un engagement : taux d'intérêt, échéance et différé d'amortissement (délai jusqu'au premier remboursement de principal). Elle mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des

39. Pour une description complète de ces termes, consulter le « Rapport 2009 - *Coopération pour le développement* », Volume 10, No. 1.

remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD. Ce taux a été choisi comme indicateur de l'efficacité marginale de l'investissement domestique, c'est-à-dire du coût d'opportunité pour le donneur de mettre les fonds à la disposition du pays bénéficiaire. Par conséquent, l'élément de libéralité est nul pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 % ; il est de 100 % pour un don ; pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, il se situe entre ces deux extrêmes.

FINANCEMENT MIXTE : Conjugaison d'aide publique au développement, sous forme de dons ou de prêts, avec tout autre financement pour constituer une enveloppe financière.

INVESTISSEMENT DIRECT : Investissement effectué pour acquérir ou augmenter des intérêts durables dans une entreprise d'un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Dans la pratique, il correspond à la variation de la valeur nette pour la société-mère d'une filiale dans un pays bénéficiaire telle qu'elle figure dans la comptabilité de ladite société-mère.

PAYS ET TERRITOIRES BÉNÉFICIAIRES : Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'APD, révisée tous les trois ans. Depuis le 1er janvier 2007, cette liste comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

PMA : Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Sont classés dans ce groupe, les pays qui se situent en dessous des seuils fixés de revenu, de diversification économique et de développement social. En cas de modification du groupe des PMA, une mise à jour est immédiatement apportée à la liste du CAD.

Autres PFR : Autres pays à faible revenu. Ce groupe comprend tous les pays, autres que les PMA, dont le RNB par habitant était inférieur ou égal à 825 dollars en 2004 (sur la base de l'Atlas de la Banque mondiale).

PRITI : Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 826 et 3 255 dollars en 2004. Les pays qui appartiennent à la fois aux PMA et aux PRITI sont montrés en tant que PMA, et non en tant que PRITI.

PRITS : Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le RNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 256 et 10 065 dollars en 2004.

MOYENNE DES PERFORMANCES PAR PAYS : La moyenne non pondérée des rapports APD/RNB des membres du CAD, autrement dit la moyenne des rapports eux-mêmes, et non le rapport de l'APD totale sur le RNB total (cf. Rapport APD/RNB).

PRÊTS : Transferts qui impliquent un remboursement. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts déduction faite des remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs.

RAPPORT APD/RNB : Pour comparer les efforts d'APD des membres, il est utile de les rapporter à leur revenu national brut (RNB). Le rapport APD/RNB de « l'ensemble des membres du CAD » est donné par la somme des apports d'APD des membres divisée par la somme de leurs RNB, autrement dit c'est la moyenne pondérée des rapports APD/RNB des membres (cf. Performance moyenne par pays).

RÉAMÉNAGEMENT (ou RESTRUCTURATION) DE LA DETTE : Toute mesure convenue entre un créancier et son débiteur qui modifie officiellement les conditions précédemment fixées pour le remboursement. Il peut s'agir d'une remise de la dette (extinction du prêt) ou d'un rééchelonnement passant soit par une révision de l'échéancier de remboursement soit par l'octroi d'un nouveau prêt de refinancement.

VERSEMENT : Mise à la disposition d'un bénéficiaire de fonds ou achat pour son compte de biens ou de services ; par extension, le montant ainsi dépensé. Ces versements peuvent être comptabilisés **bruts** (montant total versé au cours d'une période comptable donnée) ou **nets** (déduction faite de tous les remboursements de principal ou des restitutions de dons intervenus pendant la même période).

VOLUME (termes réels) : Les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars des États-Unis. Pour donner une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports, certains chiffres sont donnés à prix et taux de change constants, par rapport à une année de référence précise. Autrement dit, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période.

Bibliographie

- Banque d'Albanie (2007), *2007 Balance of Payments Bulletin*, Bank of Albania, Tirana, Albanie;
www.bankofalbania.org/web/2007_Balance_of_Payments_Bulletin_3413_2.php
- Banque mondiale, (2007), *Albania: Urban Growth, Migration and Poverty Reduction. A Poverty Assessment*, Report No. 40071- AL, 3 décembre 2007, Unité Réduction de la pauvreté et gestion économique Région Europe et Asie centrale, La Banque mondiale, Washington DC,
http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/Albania_PA_Grey_Cover_2007_FINAL.pdf
- Bureau de la coopération suisse en Albanie (2008), *Final Media and Communication Guidelines*, Bureau de la coopération suisse en Albanie, Tirana.
- CEVAL (Centre for Evaluation) (2008) *Development Co-operation Systems of Switzerland, Germany and Austria* (en allemand), CEVAL, Universität des Saarlandes, Saarbrücken,
www.ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper12.pdf
- CH (Conseil fédéral suisse) (1976), *Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976* (État le 1er juin 2007), Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (1977), *Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 12 décembre 1977* (État le 1^{er} janvier 2008), Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (1988), *Ordonnance concernant le Corps suisse d'aide humanitaire*, N° 172.211.31, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (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 suisse, Berne.
- CH (1999), *Constitution fédérale de la Confédération suisse of 18 April 1999*, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2001), *Ordonnance sur l'aide en cas de catastrophe à l'étranger*, N° 974.043, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2005), *Objectifs du Millénaire pour le développement - Rapport intermédiaire de la Suisse 2005*, mai 2005, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2006a), *Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est*, 24 mars 2006, Conseil fédéral suisse, Berne.

- CH (2006b), *Message sur la poursuite de la coopération avec les États d'Europe de l'Est et de la CEI*, 15 décembre 2006, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2006c), *Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération du 29 novembre 2006*, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2006d), *Message concernant un crédit-cadre en faveur de l'environnement global*, 29 septembre 2006 (06.082), Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2007a), *Message concernant la promotion de la paix civile et le renforcement des droits de l'homme*, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2007b), *Accord entre le Conseil fédéral suisse et le Conseil des Ministres de la République d'Albanie sur la coopération technique, financière et humanitaire*, 8 octobre 2007, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2008a), *Ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 12 décembre 1977 (État le 1^{er} janvier 2008)*, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2008b), *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.
- CH (2008c), *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.
- CH (2008d), *Stratégie pour le développement durable: lignes directrices et plan d'action 2008–2011*, 16 avril 2008, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2008e), *Protection dans la région*, DFAE-DP IV, DFAE-DDC et OFM, Conseil fédéral suisse, Berne.
- CH (2009), *Programme global Changement climatique –PGCC*, Conseil fédéral suisse, Berne.
- Commission des communautés européennes (2008), *Albania 2008 Progress Report*, document accompagnant la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Stratégie d'élargissement et principaux défis 2008-2009 [COM(2008)674], Commission des communautés européennes, Bruxelles, 05.11.2008.
- Commission consultative CID (Commission consultative de la coopération internationale au développement) (2008), *Main Statements: Official development assistance objective (0.5% of GNI by 2015); Upper limit on multilateral aid (40%); Input document for the preparation of the Bills*, AC, Berne.
- Conseil fédéral suisse et Conseil des Ministres de la République d'Albanie (2007): *Accord entre le Conseil fédéral Suisse et le Conseil des Ministres de la République d'Albanie sur la coopération technique, financière et humanitaire, Conclu le 11 mai 2007*, RS 0.974.212.3, Conseil fédéral suisse, Berne.
- DDC (Direction du développement et de la coopération) (2000), *Stratégie 2010 de la DDC*, Berne.
- DDC (2003), *Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes – une clef pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable*, DDC, Berne.

- DDC (2004), *Advocacy Guidelines: Humanitarian Aid of the Swiss Confederation*, DDC, Berne.
- DDC (2005a), *Coopération Multilatérale au Développement: La Stratégie de la Suisse - Directive de la DDC et du SECO*, DDC, Berne.
- DDC (2005b), *Gestion des programmes sensible aux conflits (GPSC) Intégration d'une sensibilité aux conflits et de la prévention de la violence dans les programmes de la DDC*, Berne.
- DDC (2005c), *Humanitarian aid of the Swiss Confederation: A Conceptual Framework for multilateral commitments*, DDC, Berne.
- DDC (2006a), *Les effets économiques de l'aide publique au développement au développement en Suisse, étude 2006*, DDC, Berne.
- DDC (2006b), *Capitalising on the SDC Experience in Gender Mainstreaming in the Latin American Division – Eleven stories, eleven golden rules, and one winner: the poor*, DDC, Berne.
- DDC (2006c), *Working Paper: Capacity Development in SDC*, DDC, Berne.
- DDC (2006d), *Position et rôle de la DDC – Engagement des collectivités locales suisses dans la coopération internationale*, DDC, Berne.
- DDC (2006e), *Genre, transformation des conflits et approche psychosociale – Manuel*, DDC, Berne.
- DDC (2006f), *Critères pour l'utilisation de produits laitiers dans le cadre de l'aide alimentaire*, DDC, Berne.
- DDC (2007a), *Les interactions de la Suisse avec le monde*, DDC, Berne.
- DDC (2007b), *Politique ONG – Collaboration avec les organisations de développement privées suisses et internationales, juin 2007*, DDC, Berne.
- DDC (2007c), *Aide humanitaire de la Confédération – Stratégie 2010*, DDC, Berne.
- DDC (2007d), *Cash Workbook: A Practical User's Guide for the Implementation of Cash Projects*, DDC, Berne.
- DDC (2008a), *Politique d'évaluation de la Direction du développement et de la coopération (DDC)*, DDC, Berne.
- DDC (2008b), *Context-sensitive Engagement: Lessons learned from Swiss experiences in South Asia for aid effectiveness in fragile scenarios*, DDC, Berne.
- DDC (2008c), *Directives de la DDC sur la réduction des risques de catastrophes*, DDC, Berne.
- DDC (2008d), *Gender and Humanitarian Aid*, SDC, Berne.
- DDC (2009a), *Evaluation of SDC's Performance in Mainstreaming Gender Equality, Evaluation 2009/1*, DDC, Berne.
- DDC (2009b), *Framework for the Development of the PPPDP Instrument at SDC*, janvier 2009, DDC, Berne.
- DDC (2009c), *SDC and the Accra Agenda for Action: Implementation guidelines*, DDC, Berne.

- DDC/Aide humanitaire (2007), *Disaster Risk Reduction Programme for Central America 2008-2012*, DDC, Berne.
- DDC (Direction du développement et de la coopération) et SECO (Secrétariat d'État à l'économie) (2008a), *Rapport sur l'efficacité de la coopération Suisse au développement dans le secteur de l'eau*, DDC/SECO, Berne.
- DDC/SECO (2008b), *Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2007*, DDC/SECO, Berne.
- DDC/SECO (2007), *Swiss co-operation strategy for Central America 2007-2012*, DDC/SECO, Berne.
- DDC/SECO (2006), *Co-operation Strategy Albania 2006-2009*, DDC/SECO, Tirana/Berne.
- DFAE (Département fédéral des affaires étrangères) (2007), *Rapport de politique étrangère*, juin 2007, DFAE, Berne.
- EJPD, Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (2009), *Statistique en matière d'asile 2008*, 12 janvier 2009, Département fédéral de justice et police, Berne.
- INSTAT et Banque mondiale (2006), *Albania: Trends in Poverty and Inequality, 2002-2005*, La Banque mondiale, Washington DC, <http://siteresources.worldbank.org/INTLSMS/Resources/3358986-1181743055198/3877319-1190309366854/alb05povtrends.pdf>
- Jan Consulting (2009) *Nicaragua – Force, actors and events driving change*, Jan Consulting, London.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2005b), *Examen des politiques et programmes de la Suisse en matière de coopération pour le développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005a), *La cohérence des politiques au service du développement : Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006a), *Relever le défi posé par le renforcement des capacités : évoluer vers de bonnes pratiques, Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD*, OCDE, Paris.
- OCDE (2006b), *Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité: Volume 2 : Le soutien budgétaire, les approches sectorielles et le développement des capacités en matière de gestion des finances publiques*, OCDE, Paris
- OCDE (2007a), *La cohérence des politiques au service du développement 2007: Migrations et pays en développement*, Centre de développement, OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), *Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008a), *Rapport de synthèse sur la cohérence des politiques au service du développement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008b), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris – Une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre*, OCDE, Paris.
- OCDE (2008c), *Compendium of Donor Reports on Implementing the Paris Declaration – Volume 2 : Donor self assessments*, OCDE, Paris.

- OCDE (2009a), *Rapport d'étape sur la mise en place d'une approche cohérente du développement à l'échelle de l'OCDE et sur la cohérence des politiques au service du développement*, Note du Secrétaire général, OCDE, Paris.
- OCDE (2009b), *Survey on the Levels of Decentralisation to the Field in DAC Members' Development Co-operation Systems*, DCD(2009)3, OCDE, Paris.
- OCDE (2009c), *Mise en œuvre des engagements à effet immédiat du programme d'action d'Accra – Compendium actualisé*, Paris.
- OCDE (2009d), *Mise en œuvre de la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'APD aux PMA*, OCDE, Paris.
- OFM (Office fédéral des migrations) (2008), *Migrationspartnerschaften (Broschüre)*, OFM, Berne.
- OFM (Office fédéral des migrations) (2009), *Rapport sur la migration*, OFM, Berne.
- OIM (Organisation internationale pour les migrations) (2005), *Pursuing Policy Coherence in Migration and Development Policy Agendas*, Workshop discussion paper, 2-3 February 2005, OIM, Genève.
- PNUD (Programme des Nations unies pour le développement) (2008), "Indicateurs de développement humain : une mise à jour statistique 2008", *Rapport mondial sur le développement humain 2007/08*, PNUD, New York.
- SEAF (2007), *The Development Impact of Investing in Small and Medium Enterprises: Data survey and case study of SEAF investments*, SEAF, Berne.
- SECO (2008), *Coopération et développement économiques – Bref portrait*, SECO, Berne.
- SECO (2005) *SECO's Strategy for General Budget Support*, SECO, Berne.
- SECO (2002), *Strategy 2006*, Department for Development and Transition, SECO, Berne.
- Transparency International (2008), *Indice de Perception de la Corruption*, Transparency International, Berlin.



Le Comité d'aide au développement souhaiterait recevoir vos commentaires et vos suggestions.

Veillez nous contacter

par courrier électronique à l'adresse suivante :
dac.contact@oecd.org

ou par courrier à :

**Organisation de coopération et de développement économiques
Direction de la coopération pour le développement
Unité de la communication et du soutien à la gestion
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cédex 16**

www.oecd.org/cad/examenspairs