

**Examen par les pairs**

# **SUISSE**

Comité d'aide au développement



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.

The OECD member countries are: Australia, Austria, Belgium, Canada, the Czech Republic, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Portugal, the Slovak Republic, Spain, Sweden, Switzerland, Turkey, the United Kingdom and the United States. The Commission of the European Communities takes part in the work of the OECD.

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 (2005)

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](mailto: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](mailto: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 efforts d'aide de chaque membre font l'objet d'un examen critique à peu près une fois tous les quatre ans. Cinq à six programmes environ 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. Une innovation récente consiste à organiser des analyses conjointes au niveau d'un pays au cours desquels des activités de plusieurs membres sont évaluées lors d'une mission unique sur le terrain.

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 posées par les autres membres sous la conduite des examinateurs. Ces questions sont 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 Nouvelle Zélande et le Norvège pour l'examen qui a eu lieu le 30 juin 2005.

*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
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BiH	Bosnie-Herzégovine
BMD	Banque multilatérale de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CC	Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international
CEI	Communauté des Etats indépendants
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CT	Coopération technique
DCD	Direction de la coopération pour le développement (OCDE)
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DHI	Droit humanitaire international
FMI	Fonds monétaire international
GTZ*	Agence pour la coopération technique (Allemagne)
IDA*	Association internationale de développement
IDE	Investissement direct étranger
IFI	Institution financière internationale
IKEZ*	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
INSARAG*	Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage
IUED	Institut universitaire d'études du développement
KfW*	Banque pour la reconstruction (Allemagne)
OFM	Office fédéral des migrations
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSFI	Organisme suisse de facilitation des investissements
PAG	Procédure d'appel global
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petite et moyenne entreprise

PPTE	Pays pauvre très endetté
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PSPI	Programme suisse de promotion des importations
RNB	Revenu national brut
seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Société financière internationale
SGP	Système généralisé de préférences
SLP	Stratégie de lutte contre la pauvreté
*	Sigle dans la langue d'origine

---

#### Taux de change (CHF pour 1 USD)

1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.5027	1.6879	1.6869	1.5568	1.3450	1.2427

---

#### Signes utilisés

CHF	Franc suisse
USD	Dollar des Etats-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)
P	Provisoire

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

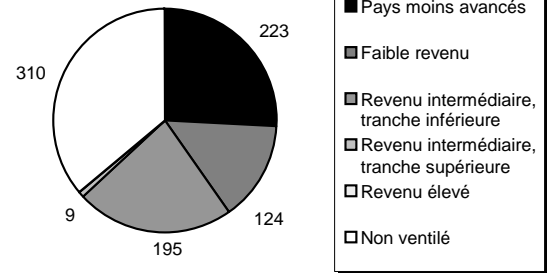
## L'aide de la Suisse : Aperçu synthétique

### SUISSE

APD bilatérale brute, moyenne 2002-03, sauf indication contraire

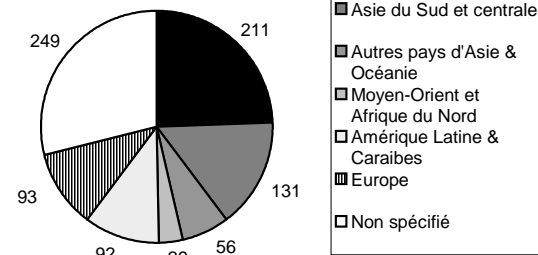
APD nette	2003	2004	Variation 2003/04
Prix courants (USD m)	1 299	1 545	18.9%
Prix constants (2003 USD m)	1 299	1 412	8.7%
En francs suisses (millions)	1 748	1 920	9.9%
APD/RNB	0.39%	0.41%	
Aide bilatérale (%)	73%	77%	
<b>Aide publique nette (AP)</b>			
Prix courants (USD m)	77	77	-0.7%

#### Par groupe de revenu (USD m)

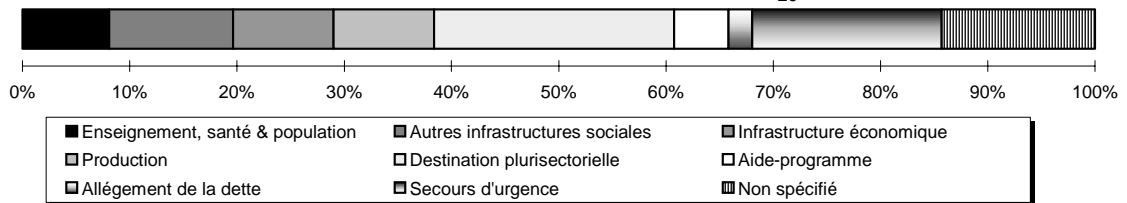


Dix principaux bénéficiaires d'APD/AP brute (USD m)	
1 Serbie & Monténégro	41
2 Inde	24
3 Tanzanie	22
4 Mozambique	21
5 Congo, Rép. dém.	20
6 Burkina Faso	18
7 Bosnie-Herzégovine	15
8 Népal	14
9 Chine	14
10 Afghanistan	14

#### Par région (USD m)



#### Par secteur



## TABLE DES MATIÈRES

<b>Les Principales Conclusions et Recommandations du CAD.....</b>	<b>11</b>
<b>Rapport du Secrétariat .....</b>	<b>23</b>

### *Chapitre 1*

#### **Cadre stratégique général et nouvelles orientations**

Contexte dans lequel s'inscrit la politique de la Suisse en matière de coopération pour le développement.....	23
Principales caractéristiques de la coopération suisse pour le développement.....	24
La politique de développement est un volet explicite de la politique extérieure de la Suisse .....	24
Renforcer son rôle sur la scène internationale.....	26
La Suisse ferait bien de se référer à un unique document stratégique.....	27
Politique humanitaire, aide humanitaire et cas des États fragiles.....	28
Avancer sur le front de l'efficacité de l'aide .....	29
Préserver un ferme soutien du public et des instances politiques à l'appui de la coopération pour le développement.....	29
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	30

### *Chapitre 2*

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

Volume global de l'aide.....	31
La Suisse devrait se fixer des objectifs d'APD plus ambitieux, à la hauteur de son souci de lutte contre la pauvreté.....	31
Depuis toujours une programmation pluriannuelle de l'APD .....	32
L'APD bilatérale de la Suisse .....	33
La répartition géographique continue de faire problème.....	33
La part de l'APD bilatérale allant aux pays affichant le niveau de revenu le plus faible pourrait être accrue .....	35
L'APD suisse est trop dispersée aux niveaux sectoriel et thématique.....	35
Allègement de la dette par le canal multilatéral.....	36
L'aide humanitaire de la Confédération suisse .....	37
Le soutien apporté par la Suisse aux organisation de la société civile est assez stable.....	37
La Suisse pourrait adopter une démarche plus stratégique à l'égard des institutions multilatérales .....	38
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	40

**Chapitre 3**  
**Priorités sectorielles et thèmes spéciaux**

Tendances observées dans les secteurs prioritaires.....	41
Le risque de dispersion thématique .....	41
Principaux éléments gouvernant le choix des priorités sectorielles et thématiques de la Suisse .....	42
Rationaliser et regrouper les activités thématiques .....	43
Centrer les activités sur la réduction de la pauvreté et les OMD .....	43
Accorder plus d'attention à la problématique homme-femme dans la lutte contre la pauvreté.....	44
Développement du secteur privé et gouvernance.....	45
Promotion du secteur privé.....	45
Soutien aux échanges .....	46
Promotion des investissements.....	46
Développement du secteur financier .....	47
Gouvernance .....	48
Une tradition de civisme, des avantages comparatifs et la poursuite de l'intérêt national ...	48
La Suisse privilégie une approche globale en matière de gouvernance .....	49
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	51

**Chapitre 4**  
**Cohérence des politiques au service du développement**

Échanges agricoles.....	53
L'un des marchés agricoles les mieux protégés .....	53
Sur le plan intérieur, l'agriculture tend à perdre de son importance stratégique .....	54
Les engagements pris par la Suisse au niveau international et les réformes qu'elle a entreprises suggèrent que des progrès sont encore possibles pour réduire la protection de son marché.....	54
Garanties contre les risques à l'exportation .....	55
Prêter davantage d'attention au fait que les garanties contre les risques à l'exportation alourdissent la dette.....	55
Fuite des capitaux.....	56
Faire face aux retombées sur le développement de la fuite des capitaux .....	57
Migrations .....	58
Mettre à profit les synergies entre les migrations et la coopération pour le développement.....	58
Mécanismes institutionnels favorisant la cohérence des politiques au service du développement .....	59
Refondre et appliquer les Lignes directrices Nord-Sud.....	59
S'attaquer aux problèmes de cohérence des politiques dans une perspective à long terme en cherchant à susciter un consensus.....	60
Mieux défendre la cause du développement à différents niveaux.....	60
Associer d'autres organismes et départements fédéraux à la définition du plan d'action à l'appui de la cohérence des politiques .....	61
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	62



**Chapitre 5**  
**Organisation, personnel, systèmes de gestion et résultats**

La DDC et le seco en un coup d'oeil .....	63
Grandes réformes structurelles et institutionnelles depuis le dernier Examen de l'aide.....	64
Une politique souple de gestion des ressources humaines mais une mobilité encore limitée du personnel .....	69
Le suivi et l'évaluation ont été renforcés .....	71
Relever les défis inhérents aux préoccupations à l'ordre du jour au niveau international.....	74
Définir de concert une approche conjointe DDC-seco de l'harmonisation et de l'alignement.....	74
Donner un rôle accru à la Division Ressources thématiques de la DDC.....	75
Autres acteurs importants.....	76
Rehausser la visibilité du rôle du Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international .....	76
Vers un nouveau partenariat avec les organisations non gouvernementales.....	77
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	78

**Chapitre 6**  
**Opérations sur le terrain**

Le soutien de la Suisse aux pays en transition : le cas du Viêt-nam et de la Bosnie-Herzégovine .....	79
La présence suisse dans la région du Mékong.....	79
La présence suisse en Bosnie-Herzégovine.....	80
Modalités de mise en œuvre de l'aide au développement fournie par la Suisse.....	81
Les bureaux de coopération suisses jouissent d'une relative autonomie.....	81
Les différences existant entre les bureaux de coopération reflètent les approches suivies par la Suisse à l'égard des pays partenaires.....	82
Dispositions concernant la programmation par pays.....	84
Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont en train de devenir le cadre de référence pour la programmation par pays.....	83
Le recours à un large éventail d'acteurs et d'instruments .....	86
Vers une collaboration renforcée entre la DDC et le seco .....	88
Au-delà de l'harmonisation, vers l'alignement .....	89
L'efficacité de l'aide et la communauté des donateurs au Viêt-nam .....	89
De l'aide-projet au soutien sectoriel ou budgétaire .....	89
La nécessité de rassembler des informations sur les résultats.....	91
Déliement de l'aide, crédits mixtes et passation de marchés .....	92
Considérations à prendre en compte pour l'avenir .....	93

**Listes des Annexes**

Annexe A Progrès accomplis par la Suisse depuis l'examen de l'aide de 2000.....	94
Annexe B OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide .....	98
Annexe C Evaluation de l'aide humanitaire de la Suisse .....	105
Annexe D Portefeuilles thématiques et sectoriels de la DDC et du Seco .....	116
Communiqué de presse de l'examen du CAD par les pairs : Suisse .....	118
Définitions des principaux termes .....	120
Bibliographie .....	123

### *Liste des Tableaux*

Tableau 1.	Liste des crédits-cadres en cours .....	32
Tableau 2.	Concours de la DDC et du seco aux ONG suisses en 2003 (millions CHF) .....	38
Tableau 3.	De la politique étrangère à la coopération pour le développement.....	42
Tableau 4.	Budget de la Suisse pour la région du Mékong (en millions CHF) .....	80
Tableau 5.	Données budgétaires pour le programme à moyen terme 2004-08 (en millions CHF) .....	81
Tableau 6.	Valeurs-seuils des marchés publics .....	92
Tableau B.1.	Apports financiers totaux.....	98
Tableau B.2.	APD par grandes catégories.....	99
Tableau B.3.	Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu .....	100
Tableau B.4.	Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale .....	101
Tableau B.5.	Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal.....	102
Tableau B.6.	Panorama comparatif .....	103
Tableau C.1.	Structure du budget de l'aide humanitaire de la Suisse .....	109
Tableau D.1.	Activités sectorielles de la DDC.....	116
Tableau D.2.	Programmes sectoriels du seco.....	117

### *Liste des Graphiques*

Graphique 1.	Principaux acteurs du système suisse de coopération au développement.....	24
Graphique 2.	L'approche globale de la gouvernance adoptée par la Suisse.....	51
Graphique 3.	Organigramme de la DDC .....	67
Graphique 4.	Organigramme du seco.....	68
Graphique B.1	APD nette des pays du CAD en 2004.....	104

### *Liste des Encadrés*

Encadré 1.	Principales caractéristiques de la politique extérieure de la Suisse .....	25
Encadré 2.	Liste des pays bénéficiant en priorité de la coopération suisse pour le développement et des programmes spéciaux (2004) .....	34
Encadré 3.	Le Programme suisse de promotion des importations .....	46
Encadré 4.	Attirer des capitaux privés dans les pays en développement et les pays de l'OCDE : la Suisse met l'accent sur la micro-finance .....	48
Encadré 5.	Les guichets uniques au Viêt-nam.....	50
Encadré 6.	Le task force conjoint DDC-seco sur le commerce et le développement .....	59
Encadré 7.	La stratégie de gestion du personnel de la DDC : "Vamos" .....	69
Encadré 8.	Principaux objectifs du seco en matière de contribution à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD d'ici à 2010.....	74
Encadré 9.	Un bureau de coopération conjoint DDC-seco : l'exemple de la Bosnie-Herzégovine.....	84
Encadré 10.	Les programmes de coopération de la Suisse au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine.....	85
Encadré 11.	Les moyens employés par la Suisse pour mobiliser les communautés locales..	88
Encadré 12.	L'efficacité de l'aide au Viêt-nam : un exemple d'amélioration de l'harmonisation entre les donateurs .....	90
Encadré 13.	L'approche de la Suisse en matière de réduction des risques de catastrophe.....	111

## LES PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DU CAD

### Cadre général et nouvelles orientations

#### *Un engagement politique marqué en faveur de la lutte contre la pauvreté*

La Suisse considère les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et la Déclaration du millénaire comme des jalons de sa politique de développement et fait de la lutte contre la pauvreté un axe central de sa politique extérieure. Au nombre des principaux objectifs de la politique extérieure et de la politique de développement de la Suisse figurent l'engagement à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté et le souci de favoriser la coexistence pacifique des nations ; le respect des droits de l'homme et de la démocratie ; la préservation des ressources naturelles et la sauvegarde des intérêts économiques de la Suisse. Une déclaration à haut niveau, en date de février 2004, fait des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (SLP) le cadre stratégique et opérationnel de la coopération suisse au développement et l'instrument de la réalisation des OMD. Dans l'approche qu'elle applique aux pays partenaires, la Suisse accorde une large place au dialogue sur les politiques à suivre et à la persuasion, et met l'accent sur la bonne gouvernance. Dans les situations de partenariats difficiles, elle collabore avec des organisations de la société civile. La Suisse coopère étroitement avec la communauté des donateurs à l'élaboration de mesures, stratégies et instruments adaptés au service de sa politique de coopération internationale.

Les objectifs, les axes stratégiques et les instruments de la coopération suisse au développement sont établis par le Parlement à partir de propositions (les *Messages au Parlement*) formulées par le Conseil fédéral. Ces messages informent le Parlement sur le mode de financement de la coopération internationale, qui s'articule autour de crédits-cadres s'étalant sur quatre ou cinq ans, avec des dotations budgétaires annuelles. Le recours à des enveloppes pluriannuelles, qui plus est reconductibles, donne à l'administration les moyens d'une planification à moyen terme lui permettant de concilier la continuité des financements et une certaine marge de manœuvre. Grâce à ces atouts, les autorités suisses sont mieux à même de tenir les engagements pris à l'égard des pays partenaires quant à la prévisibilité des apports d'aide.

#### *Nécessité de s'inscrire dans une optique plus unifiée*

Deux institutions se partagent la responsabilité de la coopération suisse pour le développement : 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). La DDC est responsable de la coordination globale des activités de développement, de la coopération avec l'Europe de l'Est et de l'aide humanitaire de la Suisse. Elle administre quelque 87 % du budget total de la coopération au développement. Principal partenaire au sein de l'administration fédérale, le seco est quant à lui chargé de promouvoir un développement économique durable et de favoriser l'intégration dans l'économie mondiale des pays en développement et des pays ex-communistes d'Europe centrale et orientale et de la Communauté des États indépendants (CEI). Chacune des deux instances a une culture, des missions, une organisation et une stratégie de développement qui lui sont propres, définies pour la DDC dans la *Stratégie 2010* et pour le seco dans la *Stratégie 2006*. Ces stratégies,

rédigées indépendamment l'une de l'autre mais dans un souci de concertation, s'inscrivent dans un horizon temporel différent.

L'élaboration d'un ensemble unique d'orientations stratégiques couvrant la totalité de l'APD suisse devrait être une priorité maintenant que la DDC et le seco ont réaffirmé leur engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté. En se dotant d'un cadre commun bâti autour du principe de l'alignement de la coopération suisse sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires, la Suisse pourrait donner une assise conceptuelle aux changements qu'elle souhaitera apporter à la structure, aux mécanismes et aux instruments de sa coopération afin d'appuyer ses efforts dans ce domaine. Un tel cadre lui permettrait d'éclairer ses choix géographiques, sectoriels et thématiques et pourrait servir d'outil de communication aux niveaux tant national qu'international.

### ***Préserver l'adhésion du public et le soutien des instances politiques à l'appui de la coopération pour le développement***

Il appartient à la DDC et au seco d'expliquer à la population suisse et au Parlement les liens d'interdépendance qui existent entre sa politique intérieure et sa politique extérieure, et d'éclairer les points de vue et les décisions de l'administration fédérale. Un Comité de pilotage conjoint DDC-seco coordonne la politique d'information de la Suisse, la DDC jouant un rôle de chef de file du fait qu'elle est responsable d'un plus large éventail d'activités et de résultats en matière de coopération au développement. Il serait souhaitable de faire mieux comprendre aux décideurs suisses les enjeux associés à la pauvreté dans le monde et à l'efficacité de l'aide et de montrer en quoi l'action de la Suisse en matière de coopération internationale peut contribuer à changer la donne. Les résultats des sondages d'opinion et l'ampleur de la mobilisation en vue de contribuer aux secours et à l'effort de reconstruction à la suite du tsunami qui a ravagé les pays bordant l'Océan indien – de l'ordre de 225 millions USD d'après les estimations – semblent confirmer l'intérêt que continue de témoigner le public suisse à l'aide humanitaire et à la coopération au développement. Une attitude qui contraste avec celle de certains parlementaires suisses, dont le désintérêt vis-à-vis des questions de développement pourrait mettre la Suisse en difficulté si elle veut accroître encore son APD afin d'atteindre l'objectif international d'un rapport APD/RNB de 0.7 %.

### ***Recommandations***

- Pour rehausser l'impact et renforcer la transparence de sa coopération au développement, la Suisse devrait envisager d'élaborer un ensemble unique d'orientations stratégiques couvrant la totalité du système d'APD et de raccorder ces orientations à son engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté.
- 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. Il pourraient 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.

### **Volume et répartition de l'aide**

#### ***Des efforts pourraient être faits au niveau du volume de l'APD***

Depuis qu'elle a décidé, à compter de 2004, de mettre pleinement à profit les règles de notification établies par le CAD et donc d'inclure dans son APD le coût des demandeurs d'asile pendant leur première année de séjour chez elle, la Suisse remplit l'engagement qu'elle a pris à

Monterrey de porter son APD à 0.4 % de son RNB pour 2010. En 2004, l'APD suisse s'élevait à 1.55 milliard USD, contre 1.29 milliard USD en 2003, d'où un rapport APD/RNB de 0.41 %. L'objectif de 0.40 %, que le Conseil fédéral a confirmé dans le *Rapport sur la politique extérieure 2000*, laisse encore une certaine marge par rapport à l'objectif de 0.7 % préconisé par les Nations unies. Au vu des mesures prises par la plupart des membres du CAD pour reconsidérer à la hausse leurs engagements et objectifs d'APD, la Suisse devrait viser plus haut pour être en phase avec les tendances internationales et les ambitions qu'elle a elle-même affichées en matière de lutte contre la pauvreté et de développement.

En 2002, la Suisse a rejoint le système des Nations unies, décision qui a été approuvée par la population dans le cadre d'un référendum. Les efforts des autorités suisses pour non seulement tenir l'objectif de 0.4 % souscrit à Monterrey mais également prévoir les étapes menant à la cible de 0.7 % préconisée par les Nations Unies devraient donc rencontrer un soutien solide. Un rapport APD/RNB plus élevé permettrait de mieux mettre à profit le professionnalisme reconnu des interventions suisses d'aide humanitaire et de coopération pour le développement et rehausserait l'impact de la contribution suisse à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD.

### ***La Suisse donne priorité aux pays à faible revenu...***

L'APD bilatérale a représenté 73 % de l'aide totale consentie par la Suisse en 2003, pourcentage à peu près conforme à la moyenne du CAD. Les pays les moins avancés ont reçu la part la plus importante de l'APD bilatérale brute entre 1999 et 2003 : 39.6 % en moyenne contre 29.2 % pour la moyenne du CAD. L'Afrique demeure depuis toujours la principale destination des versements bilatéraux en termes réels : sa part s'est montée à 37 % en 2003, chiffre inférieur à la fois à celui de 1998 (41 %) et à la moyenne du CAD (40 %). Le pourcentage de ces versements qui est allé à l'Afrique subsaharienne a toutefois été de 36 % en 2003, ce qui est supérieur à la moyenne du CAD pour la même année avec ses 35 %.

### ***...mais la répartition stratégique de son aide continue de soulever des problèmes***

La liste complète des partenaires de la coopération bilatérale suisse pour le développement est assez longue (45, dont neuf bénéficiaires de programmes « spéciaux ») par rapport à la taille du programme bilatéral. Mener des activités avec un aussi grand nombre de partenaires ne va pas sans coût d'opportunité et soulève aussi la question de savoir si la coopération helvétique atteint la masse critique suffisante pour exercer un effet durable sur le développement des pays considérés. Le seco a déjà fait savoir qu'il entend recentrer sa coopération sur un nombre plus restreint de pays (de 27 en 2004, celui-ci serait ramené à 20 en 2010). La Suisse serait bien inspirée de se demander si une plus grande concentration géographique de son aide ne contribuerait pas à une gestion plus rigoureuse, une plus grande cohérence et une meilleure efficacité du programme dans son ensemble.

Les autorités fédérales prônent la concentration thématique, avec au maximum trois secteurs d'intervention dans chaque pays prioritaire, ce qui est en fait interprété de façon assez souple d'où parfois une prolifération de priorités qui se chevauchent. La Suisse aurait intérêt à mettre à profit les recommandations des récentes évaluations de son portefeuille et à revoir l'étendue de ses interventions sur la base de considérations telles que l'avantage comparatif, l'efficacité et le rapport impact/échelle. Elle doit poursuivre ses efforts pour réduire les coûts de transaction et opérer des économies d'échelle en collaborant avec d'autres donateurs présents dans les mêmes secteurs.

### ***Adopter une démarche stratégique à l'égard des institutions multilatérales***

L'intérêt que la Suisse manifeste de longue date pour les institutions multilatérales s'est encore trouvé renforcé par sa récente adhésion à part entière au système des Nations unies. Les contributions multilatérales ont absorbé 27 % des versements bruts de la Suisse en 2003. La DDC et le seco se partagent la responsabilité des relations avec les organismes multilatéraux. Une stratégie multilatérale, qui a été approuvée en 2005 par le DFEA et le DFE, sera rendue publique sous peu.

La Suisse devrait s'interroger sur le niveau et la répartition souhaitables de son aide multilatérale. Au total, 15 organisations des Nations unies bénéficient de ses concours, plus une dizaine au moins de fonds spécialisés auxquels elle apporte une contribution parfois modeste. Si elle souhaite jouer un rôle influent dans les instances internationales, la Suisse doit être plus claire sur ses critères d'affectation et se doter d'un système de suivi de la performance de ces institutions. À cet égard, elle pourrait s'associer aux efforts déployés par d'autres membres du CAD dans ce domaine ou s'appuyer sur leurs résultats.

### ***Recommandations***

- Parce qu'elle peut apporter beaucoup, en tant que donneur bilatéral, à la lutte contre la pauvreté ainsi qu'à la paix et à la sécurité, la Suisse devrait reconsidérer ses engagements en matière d'APD. Un accroissement régulier de son APD donnerait à la Suisse les moyens de faire davantage pour remédier aux nombreux problèmes urgents de développement auxquels sont confrontés ses partenaires.
- 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 ou thèmes 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.
- 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.

### ***Cohérence des politiques au service du développement***

#### ***Associer davantage les départements et organismes fédéraux à la définition de l'action à engager pour assurer la cohérence***

La coordination ministérielle est formellement inscrite dans l'Ordonnance d'exécution de la Loi fédérale de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Un comité interdépartemental – IKEZ – a été mis en place pour débattre les questions se situant à la frontière du développement et d'autres domaines de compétence de l'administration fédérale, notamment la justice, la défense et l'environnement. Bien que jouissant d'une certaine influence, cette instance n'a aucun pouvoir de décision, son atout résidant dans sa capacité d'amorcer un débat au sein de l'administration. D'autres mécanismes informels ont également vu le jour, en particulier un groupe de travail interdépartemental chargé d'examiner les retombées des migrations du point de vue de la politique étrangère et d'autres structures plus restreintes travaillant sur des questions spécifiques.

À l'instar de nombreux autres pays membres du CAD, la difficulté pour les autorités suisses reste de faire en sorte que le débat sur la cohérence des politiques ne se limite pas aux organismes oeuvrant dans le domaine du développement, comme la DDC et le seco, mais associe également d'autres organes fédéraux. Ces dernières années, la DDC et le seco sont parvenus à faire intégrer les considérations de développement dans les discussions sur des sujets comme le commerce des produits agricoles, la fuite des capitaux et les garanties de crédit à l'exportation. Il leur faut maintenant faire preuve d'imagination pour que les engagements souscrits par la Suisse à l'égard du monde en développement soient plus systématiquement inscrits à l'ordre du jour. Il serait souhaitable que les autorités suisses fassent clairement savoir qu'elles attendent des autres ministères qu'ils participent pleinement, au niveau des hauts responsables, au débat sur la cohérence des politiques au service du développement.

### ***Renforcer la cohérence des politiques au service du développement dans des secteurs clés***

Lors des négociations commerciales du cycle de Doha, la Suisse a confirmé sa volonté d'œuvrer à la mise en place sur le long terme d'un système équitable et fondé sur les mécanismes du marché dans le domaine de l'agriculture, avec les réformes fondamentales que cela implique. Dans le cadre de l'initiative visant à ne plus appliquer ni droits de douane ni contingents, la Suisse a commencé en 2002 à abolir progressivement ces derniers sur les importations de produits agricoles en provenance des PMA. Parmi les autres décisions récentes figurent la réduction de la progressivité des droits de douane sur l'agroalimentaire et la suppression progressive des contingents laitiers entre 2006 et 2009.

Malgré ces efforts, les aides publiques à l'agriculture atteignent encore des montants importants rapportées au PIB. Les importations de produits agricoles qui entrent directement en concurrence avec des produits d'origine nationale sont soumises à des droits de douane élevés et la concrétisation complète de l'objectif de nullité des droits de douane et des contingents demeure assujettie à l'approbation du Parlement. Une plus grande libéralisation des importations agricoles bénéficierait non seulement aux consommateurs et à l'industrie agro-alimentaire suisses, mais aussi aux pays pauvres, où la croissance économique et la réduction de la pauvreté s'en trouveraient accélérées.

La Suisse a donné suite aux recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux. Des mesures concrètes ont été prises pour renvoyer des fonds d'origine illicite dans des pays comme le Nigeria ou le Pérou. La Suisse est encouragée à partager avec la communauté internationale les enseignements tirés de son expérience dans ce domaine. Elle pourrait attirer l'attention sur le problème plus vaste de la fuite des capitaux afin de s'attaquer aux causes profondes de ce phénomène et à ses conséquences pour les pays en développement.

### ***Recommandations***

- 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 oeuvrant dans le domaine du développement et en multipliant les actions de promotion au sein de l'administration et de groupes d'intérêts spécifiques.
- Parce qu'elle est favorable à l'instauration d'un système commercial international équitable, 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.

- La Suisse est encouragée à partager avec la communauté internationale les enseignements tirés de son expérience dans le domaine du rapatriement des fonds d'origine illicite vers les pays en développement.
- La Suisse pourrait 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.

## **Gestion et mise en œuvre de l'aide**

### ***La coopération suisse suscite le respect***

Globalement, avec la diversité qui la caractérise la coopération suisse pour le développement repose sur des bases techniquement saines et est confiée à des personnes dévouées et compétentes animées par un grand souci d'intégrité. Au niveau du terrain, le personnel de projet entretient des relations satisfaisantes, fondées sur la confiance et le respect mutuel, avec les instances gouvernementales et les échelons nationaux et infranationaux d'administration. Les partenaires sont consultés régulièrement et les relations avec les ONG et le secteur privé sont excellentes. La coopération suisse s'attire le respect de ses pairs, au niveau international aussi bien que du terrain.

La DDC mène directement des activités bilatérales, soutient les programmes des organisations multilatérales et participe au financement de programmes gérés par d'autres organismes d'aide, suisses ou internationaux. Ses domaines d'intervention sont sélectionnés sur la base de l'analyse du contexte. Ses opérations sont très décentralisées et portent sur des domaines traditionnellement considérés comme sensibles, à savoir la prévention des conflits et la démocratie, la gouvernance et l'environnement. Le dialogue sur les politiques, l'aide-projet, parfois les activités sectorielles, ainsi que l'assistance technique, y compris pour le renforcement des capacités, sont les formes de collaboration les plus souvent utilisées par la DDC. Celle-ci apporte son concours à des personnes physiques, des ONG et des institutions publiques, à l'échelon local, national et mondial.

Le seco choisit les activités qu'il met en œuvre en fonction, d'abord, des instruments à sa disposition dans les domaines économique et commercial puis d'une analyse approfondie de la situation du pays partenaire. Les questions macro-économiques (soutien budgétaire, dette, développement du secteur financier, par exemple), la promotion de l'investissement, les échanges et les infrastructures de base font partie des principaux domaines qui relèvent de sa compétence. Il travaille en étroite collaboration avec le secteur privé, en Suisse comme dans les pays partenaires.

### ***Un système de gestion de l'aide mieux intégré permettrait de réduire les coûts de transaction***

La DDC et le seco adhèrent à des principes communs (développement durable, bonne gouvernance, dialogue, notamment), et l'un et l'autre souscrivent aux objectifs généraux de réduction de la pauvreté et d'efficacité de l'aide. Ils définissent ensemble les choix stratégiques de la Suisse en matière de coopération internationale, dans le cadre en particulier d'un comité stratégique conjoint et de quatre comités de pilotage conjoints – un pour les pays en développement, un pour les pays en transition, un pour la coopération multilatérale et un pour la politique de l'information. Bien que différents, leur façon de voir, leurs modalités d'intervention et leurs instruments d'action sont jugés complémentaires. Reste que les synergies potentielles pourraient être mieux exploitées au niveau du terrain, où pourraient aussi être multipliées les activités conjointes.

A la DDC comme au seco, il revient aux services centraux d'assurer la coordination avec les autres instances fédérales et de fournir un appui aux bureaux de coopération sur le terrain. Le seco



possède de tels bureaux dans 18 des 27 pays qu'il classe prioritaires. Dans les autres pays prioritaires, des arrangements (y compris l'envoi d'agents du seco) sont conclus avec l'ambassade. Dans les bureaux de coopération conjoints en Europe de l'Est, le seco participe pour moitié au financement des frais fixes mais est tributaire des services centraux de la DDC pour tout ce qui concerne la programmation, la stratégie, l'administration et la gestion du personnel. Un accord écrit entre la DDC et le seco couvre des questions comme la désignation des directeurs résidents, leur mandat, les procédures de sélection, ainsi que la coordination et la représentation. Dans tous les cas, les questions politiques restent du ressort de l'ambassadeur.

En dépit de l'intérêt des conceptions respectives de la DDC et du seco et de la complémentarité de leurs instruments, les différences entre les modes de gestion et de fonctionnement des deux organismes génèrent inévitablement des coûts de transaction, des chevauchements et des doubles emplois de savoir-faire. Les dispositifs que nécessite leur coordination au niveau des services centraux absorbent des ressources qui pourraient servir à consolider des activités de terrain. Au vu des informations limitées recueillies lors des deux visites sur le terrain, il semblerait que l'aptitude des deux organismes à collaborer soit assujettie dans une large mesure à la bonne volonté et à la motivation de leur personnel. Dans ces conditions, la promotion de normes uniformes s'impose afin de mettre la Suisse en mesure de mieux répondre aux exigences du programme d'action à mener à l'échelon international, en matière d'harmonisation par exemple.

#### ***Accentuer la décentralisation au profit des instances de terrain***

Les directeurs résidents jouissent d'une certaine marge de manœuvre pour l'affectation des financements en fonction des priorités arrêtées conjointement avec les pays partenaires sur une base annuelle. Le point de vue prévalant à l'échelon local est qu'ils pourraient bénéficier d'enveloppes financières plus importantes et de pouvoirs plus étendus, avec un horizon de planification à deux ans. Une décentralisation plus complète, au profit des bureaux de coopération, pourrait être opérée. Les tâches liées à la gestion générale des programmes et des ressources humaines supplémentaires pourraient être détachés des services centraux pour appuyer l'adoption des mesures qu'appelle, à l'échelon local, l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Les bureaux de coopération pourraient aussi s'investir d'un rôle prépondérant dans des domaines clés où leur compétence intellectuelle et organisationnelle et leurs résultats sont incontestablement reconnus (comme la gouvernance et le secteur privé) et rechercher plus activement des arrangements avec d'autres donneurs, dans le cadre d'accord de coopération déléguée/partenariat silencieux ou de programmes sectoriels lorsque c'est possible.

#### ***Mettre davantage l'accent sur les résultats et l'apprentissage institutionnel***

Le système remanié de suivi et d'évaluation de la DDC, avec son personnel accru et son réseau de « communauté de pratique » destiné à encourager l'exploitation des enseignements de l'expérience à tous les niveaux de l'organisation, est conforme aux normes définies par le CAD/OCDE. Il offre désormais la possibilité de renforcer l'attention portée aux résultats et à l'impact. Des efforts sont déployés pour assurer un suivi de la *Stratégie 2010* de la DDC, grâce notamment à des techniques d'auto-évaluation rapide pour la détermination de la contribution de la DDC aux OMD. Bien qu'instructive, cette méthode ne permet toutefois de suivre que les moyens mis en œuvre et il faut encore trouver comment y tenir compte des améliorations de qualité en termes de résultats obtenus. Parmi les autres impératifs figurent l'étude plus approfondie des questions transversales, l'amélioration de la qualité des rapports d'évaluation destinés à toutes les divisions et la publication de tous les rapports. Afin d'éviter la prolifération d'évaluations et d'examen externes, une planification plus rigoureuse pourrait être envisagée et plusieurs évaluations pourraient être combinées. Cela

économiserait des ressources sans avoir forcément des retombées défavorables sur la qualité du programme d'évaluation.

Un système d'assurance-qualité (certification ISO 9001) a été mis en place en 2000 pour assurer un suivi permanent des activités du seco et garantir la prise en compte des enseignements de l'expérience dans le processus de décision. Un instrument de suivi global de la *Stratégie 2006* du seco - le système d'évaluation et d'examen stratégiques - a également été mis au point afin d'améliorer la programmation de façon continue. Grâce à ces initiatives, le seco a pu apporter la preuve qu'il avait progressé, en 2002-2003, vers l'objectif qu'il s'était fixé de porter à au moins 80 % la part des pays prioritaires dans ses dépenses ventilables par pays. Comme la plupart des autres membres du CAD, il n'en demeure pas moins confronté à un certain nombre de défis, notamment (i) définir des indicateurs de performance et des exigences minimales à intégrer dans les accords avec les bureaux de coopération concernant la performance des projets, (ii) raccorder les objectifs des projets aux OMD et aux stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires, (iii) trouver et recueillir des données sur la pauvreté, et (iv) associer les partenaires à l'évaluation des performances.

La DDC et le seco prévoient de multiplier les exercices conjoints d'évaluation thématique et d'examen de portefeuille. Le CAD les encourage vigoureusement à poursuivre dans cette voie et à redoubler d'effort pour mieux tenir compte de l'expérience accumulée sur le terrain dans les processus de décision. Comme dans les autres pays membres du CAD, les exemples de mise à profit des enseignements de l'expérience tendent à rester rares et les échanges de connaissances au sein de chaque organisme et entre eux ne se transforment pas facilement en savoir institutionnel. Les agents devraient être encouragés à rendre plus systématiquement compte des résultats obtenus, et des ressources additionnelles et des conseils techniques pourraient être fournis aux bureaux de coopération ou aux partenaires en développement pour favoriser une évolution dans ce sens, si et quand c'est nécessaire. La Suisse pourrait aussi avoir recours à l'échange d'information par le biais d'institutions régionales ou de séances de réflexion avec d'autres donneurs.

### ***Le dilemme entre appropriation locale et visibilité***

Un certain nombre de problèmes subsistent au niveau de la mise en œuvre des programmes. Le processus de recrutement, de suivi et d'évaluation des assistants techniques auxquels la Suisse a recours pour l'exécution des activités devrait être plus transparent et associer les partenaires au choix et à l'évaluation des performances de ces agents. Dans l'éventail des organismes d'exécution possibles devraient figurer davantage d'institutions régionales et nationales. Il conviendrait de donner aux partenaires locaux une responsabilité accrue dans la mise en œuvre des projets afin de renforcer l'appropriation locale et de garantir la durabilité. S'agissant des activités de formation, la Suisse devrait envisager de mettre en commun ses fonds avec ceux d'autres donneurs puis de charger les autorités locales de faire des appels d'offres. Cela réduirait les coûts de transaction et améliorerait sensiblement l'efficacité globale de l'effort collectif de formation. Cela dit, encore faudrait-il pour cela que tous les intéressés soient réellement disposés à accepter que leur contribution y perde en visibilité.

### ***Avancer dans la mise en œuvre du programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide***

La Suisse s'est engagée à donner suite aux Déclarations de Rome et de Paris sur l'efficacité de l'aide, engagement dont les premières mesures qu'elle a prises dans les domaines de l'harmonisation et de l'alignement attestent la crédibilité. Du fait de cette promesse, de nombreux bureaux de coopération sont désormais associés au processus liés aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). La DDC et le seco ont entrepris d'élaborer un plan d'action commun afin d'harmoniser les procédures de la Suisse avec celles des autres donneurs ainsi qu'à aligner l'aide

helvétique et ses modes d'acheminement sur les priorités et systèmes des pays partenaires. Les deux organismes collaborent actuellement à la définition d'une approche commune, fondée sur la Déclaration de Paris. Une déclaration et un plan de mise en œuvre conjoints seront publiés sous peu.

Les observations faites au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine laissent penser que le personnel de terrain a besoin d'encouragements de la part des services centraux pour s'engager dans la voie tracée par les Déclarations de Rome et de Paris et intensifier les efforts pour élaborer des cadres communs en vue d'une collaboration avec les autres donneurs. L'instauration d'une « plateforme conjointe DDC-seco » pour les stratégies de lutte contre la pauvreté facilitera les échanges et la coordination sur les problèmes conceptuels et opérationnels soulevés par les SLP et une répartition plus claire des tâches au niveau de la contribution à la mise en œuvre de ces stratégies. Chaque organisme devrait aussi revoir ses mécanismes internes de traitement des stratégies de lutte contre la pauvreté dans les pays où il en existe et désigner un correspondant SLP afin de rehausser la cohérence des efforts déployés. Pour favoriser l'émergence d'une culture de l'efficacité de l'aide, différentes options de formation pourraient être envisagées, y compris l'organisation de séminaires avec d'autres membres du CAD se heurtant aux mêmes difficultés. Ces efforts déboucheront vraisemblablement tout naturellement sur l'échange de personnel entre les deux organismes (et avec ceux d'autres membres du CAD) afin de faire face à des besoins spécifiques, ou pour des périodes plus longues.

Une stratégie opérationnelle ou un plan d'action communs DDC-seco à l'appui de la réduction de la pauvreté aiderait les bureaux de coopération à appréhender d'un point de vue stratégique ce que la coopération suisse peut accomplir dans un contexte particulier et comment exploiter les synergies potentielles entre les programmes bilatéraux, les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les activités des ONG, suisses et locales. Dans le cadre des CSLP, les bureaux de coordination pourraient encore intensifier leur collaboration avec d'autres donneurs, par exemple à travers la réalisation de bilans et de diagnostics conjoints au niveau d'un pays, d'examens de suivi et d'évaluations conjoints, le lancement d'activités conjointes à l'appui du renforcement des capacités et la mise en commun de fonds, y compris pour l'assistance technique. En consultation avec d'autres donneurs, la Suisse devrait aussi s'interroger sur les moyens d'abandonner les approches (comme les unités de gestion des projets) qui ralentissent l'harmonisation, quand elles ne l'empêchent pas, et envisager d'autres options comme l'apport d'un soutien collectif à l'appui de la réforme du secteur public. Enfin, des rencontres régulières devraient être organisées entre les agents de terrain et leurs collègues des services centraux de la DDC et du seco afin de permettre l'échange d'expériences. De même, il conviendrait de redoubler d'effort pour trouver des solutions durables au problème de la gestion des programmes et activités, par exemple acheminer les ressources d'APD par l'intermédiaire des systèmes, y compris les échelons locaux d'administration, des pays partenaires, une fois ces systèmes consolidés.

### ***Recommandations***

- 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, y compris les institutions financières internationales.
- 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.
- 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.

- 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 adopter des modalités d'aide favorisant une réduction des coûts de transaction pour les pays partenaires, y compris en passant par la coopération déléguée, des partenariats silencieux ou un soutien sectoriel ou budgétaire lorsque les conditions le permettent.
- 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 associer les autorités des pays partenaires à la sélection et à l'évaluation des performances des assistants techniques.

## **L'aide humanitaire de la Suisse**

### *Un système fort et centralisé*

L'aide humanitaire occupe une place toute particulière dans la politique extérieure de la Suisse, dont la précieuse contribution au système humanitaire international s'inscrit dans une tradition de longue date. La loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale ancre cette composante de l'APD dans le droit international humanitaire et les principes de l'action humanitaire. Une stratégie humanitaire définit plus en détail les principes de fonctionnement, les missions fondamentales et les activités opérationnelles de l'aide humanitaire suisse, traduisant ainsi en approche stratégique les dispositions prévues par la loi fédérale. La Suisse fait de la promotion du droit international humanitaire un volet essentiel de sa politique humanitaire et souscrit résolument aux "*Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*". Elle a mis en place pour acheminer son aide humanitaire un système perfectionné s'articulant autour d'approches novatrices et complémentaires afin d'atténuer les risques liés aux catastrophes et de distribuer dans le cadre de projets une aide financière directe.

La Suisse affecte son aide humanitaire pour l'essentiel en fonction des besoins, selon des principes de répartition qui ne sont pas consignés en détail dans les documents officiels. Généralement, 20 % du budget de l'APD sont réservés à l'aide humanitaire. Depuis 2000, toutefois, la part de l'aide humanitaire, y compris les dépenses en faveur des réfugiés dans les pays donateurs, dans l'APD ne dépasse pas 15 %. Le budget de l'aide humanitaire est divisé en trois parties : un tiers est alloué à des programmes bilatéraux et des programmes gérés par des ONG suisses ; un tiers est versé au Comité international de la Croix-Rouge/Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; et le troisième est réparti entre diverses agences spécialisées des Nations unies.

C'est la DDC qui centralise la gestion de l'aide humanitaire suisse au sein du Département fédéral des affaires étrangères, dont dépend également le dispositif national d'intervention rapide. Les mécanismes de coordination et de consultation avec les unités responsables des autres domaines d'intervention sont en général bien développés. S'agissant de l'aide humanitaire, ni les responsabilités ni les fonds ne font l'objet d'une délégation de pouvoir aux ambassades ou aux bureaux de coopération, qui peuvent cependant bénéficier du concours de spécialistes de l'action humanitaire. Des bureaux de coordination spéciaux peuvent être mis en place dans les régions concernées. Le mécanisme suisse d'intervention et les ONG suisses jouent un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire suisse. Le coût de la mobilisation des dispositifs nationaux doit cependant être mis en regard du coût – moindre, et ce n'en est pas là le seul avantage – d'un recours aux capacités locales.

### ***Les nouvelles améliorations à apporter***

La Suisse pourrait contribuer encore davantage à l'action humanitaire si elle décidait de relever le niveau de son APD. Le financement pluriannuel que permettent les crédits-cadres pourrait servir de base à la mise en place de dispositifs de financement prévisibles qu'il conviendrait d'étudier de plus près. La Suisse pourrait également envisager la mise au point de directives garantissant le versement rapide des fonds. La structure budgétaire pourrait être simplifiée afin de faire apparaître plus clairement i) les montants alloués aux organismes multilatéraux, ii) le soutien apporté aux ONG suisses et aux ONG locales, et iii) la capacité d'intervention de la Suisse. La définition actuelle des lignes budgétaires ne renseigne pas toujours avec précision sur le caractère non lié des produits relevant de l'aide alimentaire.

La politique d'aide humanitaire de la Suisse ne prête pas à ambiguïté, mais pourrait transparaître de manière plus concordante dans les autres stratégies de la DDC. Considérée comme un domaine à part entière de la Direction, l'aide humanitaire est pourtant parfois rattachée au thème « prévention et résolution des crises », d'où le risque d'un chevauchement des politiques et d'une coexistence de positions contradictoires dans les situations d'urgence complexes. La Suisse devrait également continuer de veiller à ce que le débat sur les migrations n'influe pas sur la répartition de l'aide humanitaire, et pourrait envisager de procéder à une évaluation de ses programmes de retour volontaire.

Il serait par ailleurs souhaitable que la Suisse développe encore son système de gestion des stratégies d'aide humanitaire. Pour renforcer son approche fondée sur les besoins constatés et favoriser l'harmonisation et l'alignement dans les situations d'urgence complexes, la Suisse pourrait étudier de plus près comment mettre mieux à profit les activités qu'elle mène au niveau des pays bénéficiaires, et établir ses stratégies d'aide humanitaire en s'inspirant des Plans d'action humanitaire communs des Nations unies (CHAP). Des stratégies axées sur la mise en œuvre pourraient en outre favoriser une plus active participation des bénéficiaires et la prise en compte de considérations environnementales et sociales (y compris la problématique hommes-femmes).

### ***Recommandations***

- 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.
- 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.
- 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 DDC devrait mettre à profit le fait que l'aide humanitaire est totalement intégrée dans son système d'aide et veiller à ce que le Domaine Aide Humanitaire participe pleinement aux processus en jeu dans la coopération au développement.

- 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.

# RAPPORT DU SECRÉTARIAT

## *Chapitre 1*

### **Cadre stratégique général et nouvelles orientations**

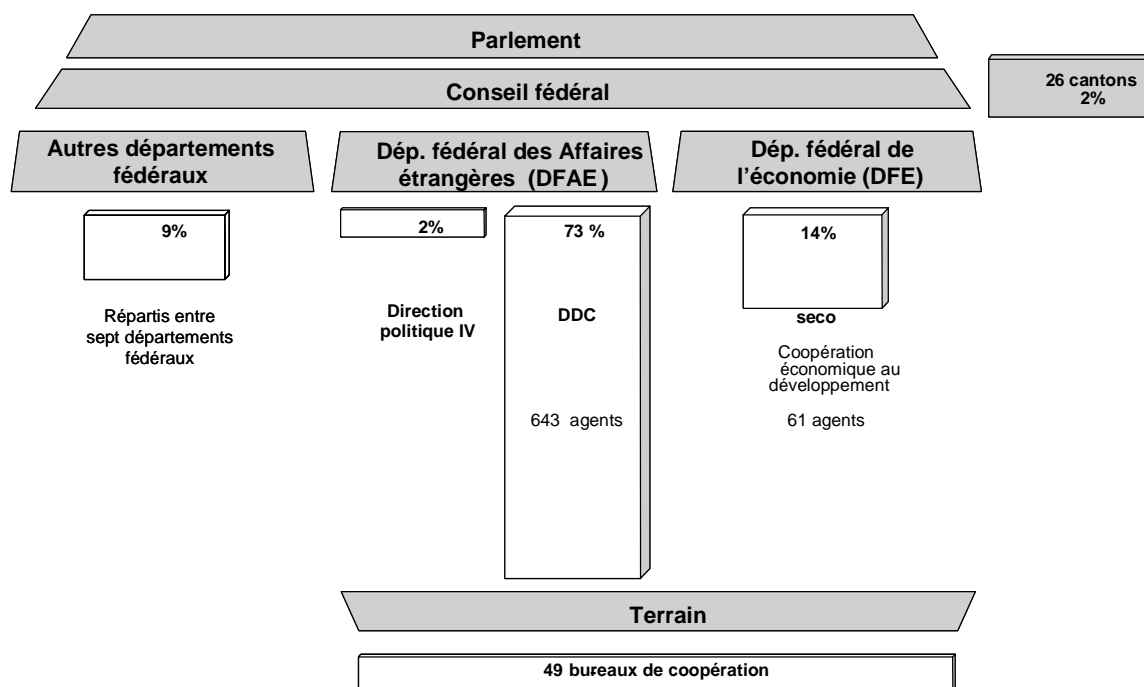
#### **Contexte dans lequel s'inscrit la politique de la Suisse en matière de coopération pour le développement**

La politique suisse de coopération pour le développement s'inspire de plusieurs documents fondateurs, à savoir la Constitution fédérale, la Loi fédérale de 1976, les *Lignes directrices Nord-Sud de 1994* et le *Rapport sur la politique extérieure 2000* (Conseil fédéral, 2000). Elle s'appuie aussi sur d'autres documents stratégiques, comme les *Messages au Parlement* et les décrets fédéraux associés qui traitent de l'assistance technique et financière consentie aux pays en développement du Sud et aux économies en transition d'Europe de l'Est et de la Communauté des États indépendants (CEI) ainsi que les lois fédérales relatives à l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (1991), à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (1994) et aux Nations unies (2002).

Les *Messages au Parlement* du Conseil fédéral (voir chapitre 2) dressent un tableau complet, quoique fragmenté, de l'engagement stratégique de la Suisse en matière de coopération pour le développement et mettent en relation les intérêts de politique étrangère de la Suisse et l'aide au développement. Les priorités de la Suisse sur les fronts de l'économie et de la sécurité sont des facteurs qui influent sur sa politique de coopération pour le développement, tout comme son souci de gérer les flux migratoires et de préserver l'indépendance et la prospérité du pays. Ces Messages informent le Parlement des financements alloués à la coopération internationale, qui prennent la forme de crédits-cadres s'étalant sur quatre ou cinq ans (voir le tableau 1 dans le chapitre 2). Depuis les dernières élections législatives (en octobre 2003), les pressions émanant de certains partis politiques suisses favorables à une réduction du budget consacré à l'aide au développement pèsent sur le volume de l'aide publique au développement (APD) et sur les dotations budgétaires correspondantes au sein de l'administration fédérale.

Le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le Département fédéral de l'économie (DFE) sont les deux entités directement chargées de la politique de développement et de ses aspects opérationnels. La coexistence de deux départements fédéraux, qui ont chacun leur ministre, est perçue comme un atout en ce qu'elle donne plus de poids à la défense des objectifs de développement. La Direction du développement et de la coopération (DDC), rattachée au DFAE, et la Division de la coopération économique au développement du Secrétariat d'État à l'économie (seco), placée sous la tutelle du DFE, sont responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de la coopération pour le développement. La promotion de la paix et du respect des droits de l'homme relève de la Direction politique du DFE (Division politique IV). D'autres départements fédéraux apportent aussi leur collaboration ou agissent par l'intermédiaire de structures spécifiques, telles que le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux. C'est l'Administration fédérale des finances qui est chargée des relations avec le Fonds monétaire international (FMI).

**Graphique 1. Principaux acteurs du système suisse de coopération pour le développement**



Source : OCDE et DDC

Au *Rapport sur la politique extérieure 2000* ont fait suite plusieurs documents stratégiques ainsi que des lignes directrices et des plans d'action à caractère sectoriel ou thématique, venus répondre, pour l'essentiel, à l'évolution des priorités internationales. S'en distinguent en particulier la *Stratégie 2010* de la DDC et la *Stratégie 2006* du seco, qui énoncent les objectifs, les principes et les instruments de la coopération internationale bilatérale et multilatérale de la Suisse. Ces deux stratégies, dont l'horizon temporel diffère, ont été rédigées indépendamment l'une de l'autre, mais dans un souci de concertation. En outre, des lignes directrices conjointes pour la coopération internationale et une stratégie multilatérale commune comprenant de nouvelles directives à l'intention des principaux partenaires multilatéraux sont en cours d'élaboration.

### **Principales caractéristiques de la coopération suisse pour le développement**

#### ***La politique de développement est un volet explicite de la politique extérieure de la Suisse***

La Constitution fédérale de la Confédération helvétique, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2000, assigne à la politique extérieure suisse un objectif fondamental, qui est de promouvoir un ordre international juste et pacifique et de préserver l'indépendance et la prospérité du pays. Le *Rapport sur la politique extérieure 2000* (voir l'encadré 1) articule la politique extérieure et de développement de la Suisse pour la décennie à venir autour de cinq objectifs principaux : promouvoir la coexistence pacifique des peuples, promouvoir le respect des droits de l'homme et la démocratie, préserver les ressources naturelles, sauvegarder les intérêts de l'économie suisse à l'étranger et enfin, soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté.

La lutte contre la pauvreté se justifie à deux égards : par souci de solidarité, mais aussi au nom de l'intérêt national, car l'économie suisse, sur le long terme, bénéficiera de nouveaux débouchés et



autres opportunités d'investissement. Préférence est donc donnée à une approche de la lutte contre la pauvreté pluridimensionnelle, qui fait une large place à la croissance économique, à l'investissement privé et aux échanges, sans oublier le respect des principes de bonne gouvernance.

#### Encadré 1. Principales caractéristiques de la politique extérieure de la Suisse

- **Coexistence pacifique des nations.** Le Conseil fédéral contribuera à la prévention des conflits, en particulier en Europe du Sud-Est et de l'Est ainsi que dans la région méditerranéenne. Des engagements ponctuels dans d'autres États où la Suisse estime qu'elle dispose d'un avantage comparatif seront également possibles. Les points forts thématiques englobent la mise en place de la démocratie et de l'État de droit, la promotion du dialogue en cas de conflit armé et la reconstruction, sans oublier l'aide aux réfugiés.
- **Respect des droits de l'homme et promotion de la démocratie.** Le Conseil fédéral entend suivre une politique humanitaire indépendante et disposant d'un profil marqué s'inscrivant dans la continuité de la tradition de politique extérieure de la Suisse. Il renforcera ses efforts pour faire respecter et promouvoir les droits de l'homme ainsi que les principes de la démocratie et de l'État de droit.
- **Sauvegarde des intérêts économiques de la Suisse.** Le Conseil fédéral veut garantir à l'économie suisse les meilleures conditions-cadres possibles en Suisse afin d'assurer ainsi les conditions de son succès au niveau international. L'accent est mis sur la promotion des exportations des PME, le soutien de l'espace de recherche et de formation suisse ainsi que l'engagement en faveur de conditions-cadres mondiales favorables. La promotion de la Suisse en tant que place financière performante et compétitive ainsi que la sauvegarde de ses intérêts à l'étranger revêtent une importance particulière.
- **Action en vue de soulager les populations dans le besoin et de lutter contre la pauvreté dans le monde.** Le Conseil fédéral veut placer la lutte contre la pauvreté au centre de sa coopération au développement, dont les points forts sont les suivants : accroissement des revenus et de l'emploi, "bonne gouvernance", encouragement du secteur privé, gestion durable des ressources naturelles, intégration dans le commerce mondial, désendettement, égalité sociale, prévention et gestion des crises. Un soutien financier accru, aux plans bilatéral et multilatéral, sera assuré afin de contribuer à la réalisation des OMD. La Suisse a donc l'intention au cours de la prochaine décennie de porter son rapport APD/RNB à 0.4 %.
- **Préservation des ressources naturelles et protection de l'environnement.** Dans ce domaine, le Conseil fédéral souhaite mettre en œuvre des instruments juridiques de nature à créer un système international apte à protéger l'environnement. Les axes prioritaires sont les suivants : le changement climatique, la diversité biologique et les produits chimiques, ainsi que la mise en place de règles internationales sur la protection des ressources naturelles comme les forêts et l'eau.

Source : Rapport sur la politique extérieure 2000

Dans les pays du Sud, la Suisse encourage une action résolue des intéressés eux-mêmes en vue de réduire la pauvreté, de venir à bout des causes structurelles de conflit et d'améliorer les conditions de vie. Selon les situations, l'État financera des activités en vue de promouvoir la bonne gouvernance, le développement social, la prévention des conflits, l'utilisation durable des ressources naturelles, ainsi que l'emploi et la création de revenu. Les questions transversales que sont la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ou la protection de l'environnement seront également prises en compte. Les activités de développement doivent s'inscrire dans la durée, viser le maximum d'efficacité et être menées à bien dans un esprit de partenariat. Les deux plus récents crédits-cadres approuvés par le Parlement à l'appui de la coopération avec les pays en développement sont d'une part, un crédit pour la coopération technique et financière avec les pays du Sud (4.2 milliards CHF pour la période 2004-2007), et, d'autre part, un crédit en faveur de mesures économiques et commerciales (970 millions CHF pour la période 2003-2008).

Depuis les années 90, la Suisse soutient le processus de transition politique, économique et sociale des pays d'Europe orientale et de la CEI dans l'optique de contribuer à la construction de démocraties pluralistes et à l'avènement d'économies sociales de marché respectueuses de valeurs culturelles et environnementales. L'action de la Suisse dans ces pays consiste à promouvoir le secteur privé, les structures publiques et la société civile, en vue notamment de favoriser l'introduction du multipartisme et de la liberté de la presse, des syndicats et d'autres groupes d'intérêts. La coopération est perçue comme un investissement à long terme dans l'avenir commun, la sécurité et la prospérité de l'Europe. Quatre thèmes majeurs sont aujourd'hui au centre des priorités : la stabilité politique et la gouvernance, les réformes structurelles et économiques et la création de revenus, les infrastructures et ressources naturelles, et enfin, les réformes sociales et l'action en faveur des populations défavorisées (les 'nouveaux pauvres'). Le plus récent crédit-cadre approuvé en faveur des pays de l'Est et de la CEI, qui a été accru et prolongé en 2002 et en 2005, se chiffre à 1 400 millions CHF pour l'ensemble de la période 1999-2006.

### ***Renforcer son rôle sur la scène internationale***

La Suisse est devenue membre des Nations unies à la suite d'un référendum organisé en 2002 au cours duquel 55 % de la population et une large majorité du Parlement et du gouvernement ont manifesté leur accord. Ce vote populaire, qui est la marque d'une reconnaissance générale du rôle de la Suisse sur l'échiquier mondial, a donné une impulsion à l'action multilatérale prônée dans le cadre de la coopération suisse pour le développement. La priorité accordée aux OMD s'est trouvée encore renforcée par l'issue de cette consultation, qui fera date dans la politique extérieure de la Suisse. Pour les autorités helvétiques, l'appartenance à l'Organisation des Nations unies est incontestablement un moyen d'assurer une participation plus active de la Suisse aux grands débats en rapport avec le développement international en général et avec les programmes bilatéraux de la Suisse en particulier. Du fait de son adhésion à l'objectif des Nations unies qui consiste à affecter 0.7 % de son RNB à l'APD et de sa détermination à l'atteindre comme préalable à la réalisation des OMD, la Suisse entend apporter à la communauté des donateurs sa contribution à ces objectifs communs.

L'année 2002 a marqué le dixième anniversaire de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, au sein desquelles elle est appelée à agir à des niveaux différents, mais qui se renforcent l'un l'autre, en participant activement à la mise en œuvre des accords internationaux et en renforçant la cohérence entre les dimensions intérieure et extérieure de sa politique économique. En tant que membre des Conseils d'administration des institutions de Bretton Woods et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Suisse a la responsabilité d'y représenter un certain nombre de pays d'Europe de l'Est. Au niveau multilatéral, la Suisse s'efforce de faire en sorte que les pays en développement pauvres soient dûment représentés dans les négociations commerciales internationales. Dans le même ordre d'idées, le Conseil fédéral reconnaît qu'il ne peut plus conduire sa politique économique extérieure sans se préoccuper de ses retombées sur les relations économiques de la Suisse avec les autres pays<sup>1</sup>. C'est ainsi qu'il convient de démanteler les obstacles au commerce (par exemple les droits de douane) et de mettre en place des normes internationales de nature à stimuler les échanges internationaux (voir le chapitre 4). En outre, la récente Stratégie relative aux relations économiques de la Suisse avec l'étranger met en évidence l'un des trois axes d'intervention de la Suisse, à savoir renforcer le développement économique des pays partenaires et leur intégration à l'économie mondiale.

L'action menée au sein des institutions multilatérales en faveur des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), de la réduction de la pauvreté ainsi que de l'harmonisation et l'alignement

---

1. Voir par exemple le *Rapport sur la politique économique extérieure 2004* et le *Message concernant des accords économiques internationaux* en date du 12 janvier 2005.

en particulier ont influé sur la réflexion de la Suisse quant à ses grandes orientations et à sa stratégie en la matière. Face aux problèmes internationaux, la Suisse souscrit à la notion de biens publics mondiaux, notamment dans les domaines de la biodiversité, de la stabilité financière et de la sécurité. L'adhésion à ce principe est l'occasion pour la Suisse de donner davantage de visibilité à sa coopération et à ses engagements multilatéraux et de transmettre à son opinion publique des messages sans équivoque. Les problèmes que posent la sécurité mondiale, la croissance démographique, la pauvreté et les inégalités, les flux migratoires et la viabilité de l'environnement appellent une réaction à l'échelle planétaire. C'est pourquoi la Suisse coopère étroitement avec les autres nations pour remédier à ces problèmes, d'abord et avant tout au côté des pays européens.

### ***La Suisse ferait bien de se référer à un unique document stratégique***

La volonté de la Suisse de lutter contre la pauvreté ressort clairement de ses documents stratégiques. Aussi bien la *Stratégie 2010* de la DDC que l'*Agenda 2010 pour la réduction de la pauvreté* du seco font référence aux OMD. Dans une Déclaration commune à haut niveau, approuvée par la DDC et le seco en février 2004, les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (SLP) sont présentées comme le cadre stratégique et opérationnel de référence de la coopération suisse pour le développement et comme un moyen d'atteindre les OMD, d'harmoniser les activités de développement et d'assurer leur efficacité. La pauvreté est également abordée dans le contexte des relations hommes-femmes, comme il ressort du document de la DDC intitulé *Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes – Une clef pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable* (2003) qui préconise une meilleure répartition des bienfaits du développement entre les riches et les pauvres et l'amélioration des conditions de vie des pauvres, hommes et femmes. Ces efforts sont renforcés par le rôle actif que jouent la DDC et le seco auprès du Fonds fiduciaire multi-donateurs de l'Association internationale de développement créé pour soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté, le soutien qu'apporte le seco à l'Initiative pour un cadre intégré en faveur des pays les moins avancés (PMA), lequel vise à intégrer les échanges dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) et les opérations d'allègement de la dette négociées dans le contexte de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Enfin, le Conseil fédéral prépare un rapport sur la contribution de la Suisse à la réalisation des OMD pour la session de septembre 2005 de l'Assemblée générale des Nations unies.

La publication d'un unique document stratégique primant tous les autres et couvrant l'ensemble de l'APD suisse, déjà recommandée dans le dernier examen de l'aide, est plus que jamais une priorité depuis que la DDC et le seco ont réaffirmé leur engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté. En se dotant d'un cadre commun bâti autour du principe de l'alignement de la coopération suisse sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté des pays partenaires et de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005, la Suisse pourrait donner une assise conceptuelle aux changements qu'elle souhaitera apporter à la structure, aux mécanismes et aux instruments de sa coopération afin d'appuyer ses efforts dans ce domaine. Un document conjoint mettrait de l'huile dans les rouages de la collaboration entre la DDC et le seco et servirait de point d'ancrage aux échanges de vues entre les différents acteurs des secteurs public et privé et de la société civile.

Faute de pareil instrument, la multiplicité des documents stratégiques de référence renvoyant à des notions conceptuelles denses a tendance à brouiller les messages que souhaite transmettre l'administration suisse. Point tout aussi important, des questions se posent quant au caractère contraignant des documents publiés et à la possibilité, pour les agents oeuvrant dans le domaine de la coopération pour le développement sur le terrain notamment, de faire leur les politiques préconisées. Au-delà des cadres établis par la *Stratégie 2010* de la DDC et la *Stratégie 2006* du seco, l'administration suisse souhaitera peut-être s'interroger sur le bien-fondé, au plan opérationnel, des

lignes directrices produites et vérifier si ces dernières proposent aux agents de terrain des orientations adaptées à leurs besoins spécifiques.

### *Politique humanitaire, aide humanitaire et cas des États fragiles*

L'action humanitaire jouit d'un statut à la fois important et spécifique dans la politique extérieure de la Suisse. Le Conseil fédéral s'applique à promouvoir deux axes centraux de la politique extérieure sur le plan humanitaire : i) les opérations humanitaires menées par la Suisse, en particulier l'aide humanitaire et ii) le droit international humanitaire, s'agissant notamment de son application et de sa promotion dans le monde dans de bonnes conditions de sécurité. L'engagement de la Suisse vis-à-vis de l'aide humanitaire est exposé dans la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, et précisé dans la stratégie d'aide humanitaire de la DDC qui en définit les principes de fonctionnement, les missions fondamentales et les activités opérationnelles. Cette stratégie d'aide humanitaire, qui va dans le sens des lignes directrices de la DDC, distingue quatre situations où peut être consentie une aide humanitaire : i) les conflits armés, ii) les crises, iii) les catastrophes naturelles, et iv) les catastrophes technologiques. L'aide humanitaire est encore subdivisée en quatre volets : la prévention (y compris les mesures de préparation aux catastrophes), les secours d'urgence, la reconstruction et la sensibilisation. La Suisse souscrit également aux "Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire".

Une telle structure est exceptionnelle et la Suisse est un des rares pays à avoir inscrit l'aide humanitaire dans sa législation nationale. L'avantage que présente cette inscription dans les textes est double : d'une part, elle établit une distinction entre les objectifs de l'aide humanitaire et de la coopération pour le développement et, d'autre part, elle crée à cet effet des cadres budgétaires distincts. L'aide humanitaire de la Suisse est examinée dans l'annexe C.

La Suisse utilise l'expression 'États fragiles' pour décrire des processus de transformation différents, mais qui peuvent se recouper, au motif qu'un traitement spécial s'impose pour faciliter le processus de transition entre une situation de conflit et le retour à la paix, et que la coopération avec ce type d'État doit s'appuyer sur des notions particulières. L'administration suisse participe au débat international sur la question, notamment au sein des instances du CAD que sont le GOVNET, le Réseau sur les conflits, la paix et la coopération pour le développement et le Groupe sur les États fragiles. Elle s'applique par ailleurs activement à mettre en place une méthodologie adéquate et des instruments adaptés pour sa coopération internationale.

De façon plus générale, la DDC retient dans ses relations de travail avec les pays partenaires une approche sélective qui met l'accent sur la bonne gouvernance, et fait appel à des ONG pour acheminer son aide vers les pays où celle-ci laisse à désirer. La Suisse s'est fait un principe de montrer la voie du changement par le dialogue et la persuasion. Sa préoccupation est de faire en sorte que les populations bénéficiaires n'aient pas à souffrir d'éventuelles interruptions de l'aide transitant par les circuits publics. Elle fait néanmoins jouer la clause de conditionnalité figurant dans les accords internationaux de façon à assurer que les bénéficiaires respectent les principes de la démocratie et les droits de l'homme, en s'appuyant sur une logique de partenariat et de dialogue (Conseil fédéral suisse, 2004). La clause de conditionnalité ne s'applique pas à l'aide humanitaire de la Suisse. Il faut généralement qu'il y ait un minimum de possibilités d'amélioration pour que les Suisses décident d'investir dans le partenariat et le développement à long terme, et des conditions préalables doivent être réunies (tenue d'élections, par exemple). A l'instar d'autres donateurs du CAD, les autorités suisses décident toutefois au cas par cas.

### ***Avancer sur le front de l'efficacité de l'aide***

La Suisse est déterminée à mettre en œuvre les Déclarations de Rome et de Paris concernant l'harmonisation et l'alignement. Tant la DDC que le seco ont progressé dans cette direction en mettant au point des plans d'action visant à aligner les procédures suisses sur celles d'autres donateurs et à raccorder les modalités de l'aide consentie sur les systèmes et les priorités des pays partenaires (DDC-seco, 2004). Le Comité stratégique de la DDC (COSTRA) et le Comité des politiques du seco (POLKOM) coopèrent actuellement à l'élaboration d'une approche commune s'appuyant sur la Déclaration de Paris. Un groupe de travail conjoint de mise en œuvre entre la DDC et le seco vient d'être établi à cet effet. Une déclaration conjointe et un plan commun de mise en œuvre de la Déclaration de Paris ont récemment été approuvés. Tous les agents seront invités à donner suite aux décisions qui seront prises conjointement et aux lignes d'action qui seront élaborées à l'intention des services centraux<sup>2</sup>. Au vu de ce qu'on a pu observer au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine (BiH), les agents de terrain ont besoin de messages forts de la part du siège pour donner corps aux déclarations et doivent pouvoir se référer à un cadre commun dans leur collaboration avec les autres donateurs (voir les chapitres 5 et 6).

### **Préserver un ferme soutien du public et des instances politiques à l'appui de la coopération pour le développement**

Le gouvernement fédéral est tenu par les textes de favoriser une meilleure compréhension de la politique étrangère par le public et de faire œuvre de sensibilisation. Il appartient donc à la DDC et au seco d'expliquer à la population suisse et au Parlement les liens entre la politique intérieure et la politique extérieure, et d'éclairer les jugements et les décisions de l'administration fédérale. Un Comité de pilotage conjoint DDC-seco sur la politique de l'information coordonne la politique d'information de la Suisse, la DDC jouant un rôle de chef de file du fait qu'elle est responsable du plus large éventail d'activités et de résultats dans le système suisse de coopération pour le développement.

La nouvelle architecture politique mise en place par les dernières élections législatives en Suisse remet en question le rôle du Comité de pilotage. La désaffection dont souffre la coopération pour le développement auprès de certaines des élites politiques du pays pourrait avoir des répercussions regrettables sur le budget de l'APD alors même qu'elle n'est probablement pas représentative d'un semblable désintérêt pour les questions de développement de la part de l'opinion publique. Une enquête réalisée en 2002 sur la perception de la politique extérieure par la population suisse a montré que 80 % des personnes interrogées étaient favorables à la coopération pour le développement et 92 % à l'aide humanitaire (soit une progression par rapport aux années précédentes). Plus de 70 % étaient en outre partisans de la coopération multilatérale dans les domaines de l'aide aux réfugiés, de la protection de l'environnement et du développement.

Lors d'une enquête plus récente (2005) menée par des ONG en vue de déterminer si l'aide au développement devait être accrue ou réduite, 53 % des personnes interrogées ont répondu que le volume de l'aide devrait être maintenu, 22 % qu'il devrait augmenter et 21 % qu'il devrait baisser, les pourcentages correspondants en 1999 étant respectivement de 56 %, 22 % et 17 % (*Le Temps*, 2005). Il est intéressant de constater que 75 % des personnes interrogées estiment que l'interdiction de la vente d'armes aux pays en développement aurait pour effet de renforcer le soutien apporté à la coopération pour le développement, de même que la promotion d'un commerce équitable. Sur la base de ces résultats et de l'ampleur de la réaction de la Suisse au tsunami qui a ravagé l'Asie du Sud-Est fin 2004 (les contributions ont atteint 224 millions CHF en 2005<sup>3</sup>), il est difficile d'en conclure que

- 
2. Cette information a été communiquée à l'équipe du CAD dans une note en date du 1<sup>er</sup> avril 2005.
  3. Information communiquée oralement par les autorités suisses à l'équipe du CAD.

l'opinion se désintéresse de l'aide humanitaire et de la coopération pour le développement. Il serait néanmoins possible de faire mieux comprendre au public les enjeux associés à la pauvreté dans le monde et à l'efficacité de l'aide et de montrer en quoi l'action de la Suisse en matière de coopération internationale peut contribuer à changer la donne.

La DDC et le seco s'adressent à l'opinion publique à travers des événements médiatiques, des communiqués de presse, des visites sur le site de projets, des expositions nationales, des manifestations culturelles et autres conférences internationales. Ils se chargent ensemble de l'organisation de conférences annuelles sur la coopération pour le développement et l'aide aux pays en transition. Parmi les initiatives qui méritent plus particulièrement de retenir l'attention, il faut citer la plate-forme d'information 'Sustainable Switzerland' créée dans le sillage du Sommet mondial pour le développement durable (2002), la Conférence internationale sur le sport et le développement (2003) et la plate-forme ICT4D (technologies de l'information et de la communication pour le développement) mise en place au Sommet mondial sur la société de l'information (2004). Des programmes spéciaux ont été lancés en 2005 sur les thèmes du micro-crédit, ou encore du sport et du développement. Chaque année, les différentes divisions de la DDC organisent une journée thématique ou une réunion consacrée à une région dans le but de sensibiliser l'opinion et les différents acteurs concernés en Suisse. Une plate-forme sur l'éducation à laquelle participent les cantons a récemment été mise en place à l'intention des jeunes générations. La DDC s'efforce en outre de répondre à la demande d'un certain nombre de personnalités et de parlementaires souhaitant que puisse être évaluée la solidarité internationale et que soient étudiées de nouvelles options de financement faisant intervenir le secteur privé.

Ces efforts, dont il convient de se féliciter, ne doivent pas se relâcher. L'intérêt que le Parlement porte aux questions de développement s'émousse et la Suisse a du mal à tenir la barre sur l'objectif qu'elle s'est fixé, à savoir hisser son APD à 0.7 % du RNB d'ici 2015. Les responsables politiques suisses devraient examiner de près les relations entre les problèmes de dimension planétaire que sont la pauvreté et la sécurité, d'une part, et le montant des apports d'aide, l'efficacité de l'aide et la réduction de la pauvreté, d'autre part. La DDC et le seco sont encouragés à présenter avec persuasion leur action de coopération pour le développement aux responsables politiques, faute de quoi le soutien que suscite de longue date la coopération pour le développement dans les sphères politiques pourrait bien s'effriter.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Pour rehausser la visibilité et renforcer la transparence de son action de coopération pour le développement, la Suisse devrait envisager de prendre comme référence un unique document stratégique couvrant l'ensemble du système d'APD et raccordant les principes guidant sa coopération pour le développement à son engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté. Ce document servirait de point d'ancrage aux échanges de vues entre les différents acteurs issus des secteurs public et privé et de la société civile, et constituerait un outil de communication au plan international aussi bien que national.
- La DDC et le seco devraient étoffer leur stratégie de communication, en veillant tout particulièrement à transmettre des messages sans ambiguïté quant à leur volonté d'atteindre les OMD et de tenir leurs engagements en matière d'harmonisation et d'alignement. Il conviendrait de mettre davantage en lumière les défis de dimension planétaire que sont la pauvreté et la sécurité dans le monde, et de faire mieux comprendre le rôle constructif que peut jouer la coopération suisse pour le développement grâce à des interventions ciblées et à une action concertée avec d'autres donateurs, bilatéraux et multilatéraux.

## Chapitre 2

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

#### Volume global de l'aide

#### *La Suisse devrait se fixer des objectifs d'APD plus ambitieux, à la hauteur de son souci de lutte contre la pauvreté*

Le Conseil fédéral suisse a confirmé sa volonté de porter l'APD de 0.34 % du RNB (en 2001) à 0.4 % en 2010, comme il s'y était engagé à Monterrey. En 2003, l'APD de la Suisse a totalisé 1.3 milliard USD, soit 0.39 % du revenu national brut (RNB), contre 1 milliard USD, et 0.32 % du RNB, en 2002 (voir le tableau 1 de l'annexe B)<sup>4</sup>. Cet accroissement s'explique en partie par le retard intervenu dans le versement de la première contribution de la Suisse à l'Association internationale de développement (IDA-13), versement qui était initialement prévu en 2002. En 2003, la Suisse s'est classée à la quatorzième place parmi les 22 pays membres du CAD par le volume de son APD et à la neuvième par la part de son RNB qu'elle consacre à l'APD.

Les premiers chiffres de 2004 font ressortir l'APD à 1.55 milliard USD, et le rapport APD/RNB à 0.41 % d'où une amélioration du classement de la Suisse au regard de cet indicateur (voir le graphique B.1). Cette augmentation tient à la récente décision des pouvoirs publics de mettre à profit toutes les dispositions des règles de notification au CAD et de comptabiliser dans l'APD les coûts d'entretien des demandeurs d'asile pendant leur première année de séjour en Suisse<sup>5</sup>. Les transferts consentis au profit des pays partenaires dans le cadre des programmes de coopération pour le développement ne se sont donc pas accrus. Le Conseil fédéral a aussi décidé, le 18 mai 2005, que le volume de l'APD devrait progresser cumulativement de 8 % entre 2006 et 2008.

Certains doutent, en Suisse, que même l'objectif de 0.4 % puisse être atteint à l'échéance prévue compte tenu du climat politique actuel et de la détérioration des finances publiques en 2003. Dans l'étude économique qu'elle a consacrée à la Suisse en 2004, l'OCDE constate que la croissance de la production a effectivement marqué le pas en 2003, surtout dans les secteurs des biens d'équipement et des services financiers qui sont depuis toujours les moteurs de l'économie helvétique. Elle indique en outre que les chances d'un redressement rapide de l'économie sont minces à moins d'une accélération des réformes structurelles. Malgré tout, la Suisse affiche toujours un revenu par habitant parmi les plus élevés de la zone de l'OCDE et l'importance des revenus de l'investissement, combinée à des termes de l'échange

---

4. En 2003, l'APD a absorbé 3.49 % des dépenses de la Confédération contre 3.10 % en 1999.

5. Une mise en conformité des notifications statistiques adressées par la Suisse au CAD a été opérée en 2003 suite à la décision des membres de tenir compte des allègements de dettes, ainsi que des dépenses à l'appui de la réforme des systèmes de sécurité et de la construction et du maintien de la paix. En mai 2005, les autorités suisses ont en outre décidé d'intégrer dans les chiffres de l'APD (à compter de 2004) la totalité des coûts encourus au titre des demandeurs d'asile arrivant de pays en développement pendant leur première année de séjour en Suisse, décision du fait de laquelle l'APD s'est trouvée portée à 0.41 % du RNB. Auparavant, la Suisse ne tenait compte que des frais encourus au titre des personnes auxquelles l'asile était accordé, interprétation plus restrictive que celle utilisée par de nombreux autres membres du CAD.

favorables, devrait y maintenir le niveau de vie à un niveau comparable à celui des pays de la zone euro sur le court à moyen terme.

En 2002, la Suisse a rejoint le système des Nations unies, décision qui a été approuvée par la population dans le cadre d'un référendum. Les efforts des autorités suisses pour non seulement tenir l'objectif de 0.4 % souscrit à Monterrey mais également définir un sentier menant à la cible de 0.7 % préconisée par les Nations Unies devraient donc rencontrer un soutien solide. Comme l'objectif de 0.4 % remonte à 1994 et s'appuie sur une interprétation plus restrictive des règles édictées par le CAD concernant les éléments à comptabiliser dans l'APD, la Suisse se doit impérativement de se fixer un objectif plus ambitieux. Qui plus est, un rapport APD/RNB plus élevé permettrait de mieux mettre à profit le professionnalisme reconnu des interventions suisses d'aide humanitaire et de coopération pour le développement et rehausserait l'impact de la contribution suisse à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD, ce qui favoriserait la mise en place du terrain propice à la paix et à la sécurité dont dépendent la stabilité et la croissance de l'économie mondiale.

### *Depuis toujours une programmation pluriannuelle de l'APD*

Les objectifs de la coopération suisse sont définis par le Parlement sur la base de propositions (les Messages) présentées par le Conseil fédéral. Les Messages spécifient la ventilation géographique des engagements et les parts respectives de la coopération bilatérale et de la coopération multilatérale. Les dépenses sont budgétisées chaque année sur la base de crédits-cadres s'étalant sur quatre ou cinq ans (les plus importants sont récapitulés dans le tableau 1). Elles sont déterminées en fonction principalement des engagements passés. En principe, des transferts de fonds entre pays sont possibles en cas de besoin mais il en est rarement opéré car l'engagement de la Suisse, dans les pays prioritaires en particulier, est régi par un certain nombre de critères, dont le niveau passé d'engagement et le désir de maintenir des relations à long terme.

L'enveloppe affectée pour 2004-07 à la coopération technique (CT) et à l'aide financière en faveur des pays du Sud est de loin la plus importante, puisqu'elle couvre les deux tiers environ des dépenses totales d'aide bilatérale et multilatérale. Relèvent du crédit-cadre, les activités de coopération menée par la DDC avec 17 pays prioritaires du Sud et sept programmes spéciaux visant l'Afrique, l'Asie et l'Amérique latine.

**Tableau 1. Liste des crédits-cadres en cours**

Nature	Organisme	Intitulé	Montant (en millions CHF)	Horizon temporel
<b>Coopération technique et financière avec les pays en développement</b>	DDC	10 <sup>ème</sup> crédit-cadre	4200	2004-2007
<b>Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI</b>	DDC/seco	3 <sup>ème</sup> crédit-cadre	900	1999-2006
		Prolongation	500	2002-2005
		Prolongation	400	2005-2006
<b>Politiques économique et commerciale</b>	seco	6 <sup>ème</sup> crédit-cadre	970	2003-2008
<b>Aide humanitaire internationale</b>	DDC	19 <sup>ème</sup> crédit-cadre	1500	2002-2006/07
<b>Souscription au capital des banques multilatérales de développement</b>	DDC/seco	Crédit-cadre pour la participation de la Suisse au capital des BMD	800	1995-infini
<b>Autres</b>	BUWAL	Crédit-cadre pour l'environnement mondial	125	2003-2006
	Division politique IV	Crédit-cadre pour la gestion des conflits civils et la promotion des droits de l'homme	240	2004-2007



L'utilisation d'enveloppes pluriannuelles, qui plus est reconductibles, facilite la planification à moyen terme et garantit la continuité des financements tout en laissant une bonne marge de manœuvre, ce qui permet aux autorités suisses de remplir au mieux les engagements pris à l'égard des pays partenaires quant à la prévisibilité des apports d'aide. Si cela constitue un avantage pour les décideurs, il n'en reste pas moins que le système suisse de budgétisation de l'aide au développement est assez fragmenté, au niveau géographique et pour ce qui est des types d'apports, et que l'horizon temporel varie selon les postes. Une présentation rassemblant les financements destinés à toutes les catégories pour une année donnée fournirait une bonne idée du budget total de l'aide pour l'année en question et constituerait un instrument particulièrement utile de communication avec le public suisse.

### **L'APD bilatérale de la Suisse**

Les apports bilatéraux ont représenté 73 % de l'APD totale de la Suisse en 2003. Ce chiffre est à peu près conforme à la moyenne du CAD avec ses 76 %, de même qu'à celui observé dans les autres pays du CAD qui ne sont pas membres de l'Union européenne. La DDC administre à peu près 70 % de l'aide bilatérale en faveur du Sud et le seco 14 %. Le reliquat se répartit entre (i) les cantons (2 %), (ii) l'Office fédéral des migrations (3 %), (iii) les allègements de dette (2 %), (iv) le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (2 %), (v) la Direction politique du DFE (2 %) et d'autres instances fédérales pour ce qui est des contributions dans les domaines de l'environnement et de la sylviculture, de l'éducation et de la science.<sup>6</sup> La DDC et le seco se partagent à égalité l'administration de l'assistance financière aux pays d'Europe de l'Est et de la CEI, aussi appelés « économies en transition ».

### ***La répartition géographique continue de faire problème***

La DDC entretient actuellement des liens étroits de coopération avec 28 pays (17 dans le Sud, 11 en Europe de l'Est et dans la CEI), contre 33 en 1998, et à travers 9 programmes spéciaux (contre quatre à l'époque du précédent examen) (voir l'encadré 2). Le seco a des activités dans 27 pays (contre 36 en 1998) : 15 dans le Sud, et 12 en Europe de l'Est et dans la CEI. La DDC et le seco sont tous les deux présents dans 21 pays prioritaires (contre 10 seulement en 1998) : 9 dans le Sud et 12 en Europe de l'Est et dans la CEI. Dans les pays en développement où tous deux participent à un programme-pays ou un programme régional, des relations de travail plus étroites commencent à s'instaurer (voir le chapitre 6) ; en Europe de l'Est et dans la CEI, par contre, la coopération entre eux est déjà intense depuis 2000.

Parmi les critères régissant le choix des pays auxquels la Suisse accorde une aide figurent (i) l'existence d'une demande du pays partenaire et les chances qu'à l'aide helvétique de se révéler hautement efficace, (ii) les perspectives qui s'offrent à la Suisse de jouer un rôle que d'autres donateurs ne peuvent remplir, (iii) un passé de relations bilatérales, (iv) le partage de valeurs identiques, par exemple la protection de l'environnement et l'égalité entre hommes et femmes, et/ou (v) des pressions l'incitant à participer à certaines activités en collaboration avec d'autres donateurs, comme en Afghanistan. De plus en plus, les considérations de migration interviennent pour beaucoup dans la décision d'engager des activités liées, par exemple, à la réinstallation des réfugiés. La situation économique et politique des partenaires potentiels, ainsi que leurs perspectives de développement, entrent également en ligne de compte. Lorsque les conditions prévalant dans un pays interdisent tout partenariat constructif avec soit les pouvoirs publics soit la société civile, un décret du Conseil fédéral peut venir suspendre ou rompre les relations s'il en existe ou s'opposer à l'établissement de relations s'il n'en existe pas encore (DDC, 2000). Dans le cas des Etats fragiles, les perspectives d'amélioration

6. Ventilation par origine des apports publics et privés d'aide aux pays en développement et en transition. Cette information a été communiquée aux examinateurs lors de leur visite à Berne en février 2005.

de la situation doivent être réelles faute de quoi la Suisse remet à plus tard son implication dans le développement à long terme.

<b>Encadré 2. Liste des pays bénéficiant en priorité de la coopération suisse pour le développement et des programmes spéciaux (2004)</b>	
DDC	SECO
<b>17 pays dans le Sud :</b> Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Bolivie, Burkina Faso, Equateur, Inde, Mali, Mozambique, Népal, Nicaragua, Niger, Pakistan, Pérou, Tanzanie, Tchad, Viêt-nam	<b>15 pays dans le Sud :</b> Afrique du Sud, Bolivie, Burkina Faso, Chine, Egypte, Ghana, Inde, Indonésie, Jordanie, Mozambique, Nicaragua, Pérou, Tanzanie, Tunisie, Viêt-nam
<b>11 pays en Europe de l'Est et dans la CEI :</b> Albanie, Arménie, BiH, Bulgarie*, Géorgie, Macédoine, République kirghize, Roumanie*, Serbie-Monténégro, Tadjikistan, Ukraine*	<b>12 pays en Europe de l'Est et dans la CEI :</b> Albanie, Azerbaïdjan, BiH, Bulgarie*, Fédération de Russie, Macédoine, Ouzbékistan, République kirghize, Roumanie*, Serbie-Monténégro, Tadjikistan, Ukraine*
<b>9 programmes spéciaux :</b> Afrique du Sud, Cisjordanie et Gaza, Corée du Nord, Cuba, Fédération de Russie*, Kosovo, Madagascar, Mongolie, Rwanda	

Source : Mémorandum de la Suisse (2004)

\* Ces pays reçoivent une aide publique.

La liste complète des pays qui bénéficient en priorité de la coopération suisse pour le développement est assez longue par rapport à la taille du programme bilatéral, ce qui implique une forte dispersion de l'aide helvétique. Mener des activités dans autant de pays ne va pas sans coût d'opportunité et soulève aussi la question de savoir si la coopération suisse atteint la masse critique suffisante pour exercer un effet durable sur le développement des pays considérés (voir également le chapitre 3). Le seco a déjà fait savoir qu'il entend recentrer sa coopération sur un nombre plus restreint de pays (de 26 en 2006 celui-ci serait ramené à 20 en 2010) (seco, 2004). La Suisse serait bien inspirée de se demander si une plus grande concentration géographique de son aide ne contribuerait pas à une gestion plus rigoureuse, une plus grande cohérence et une meilleure efficacité du programme dans son ensemble. De leur côté, les pays partenaires préfèrent de plus en plus limiter le nombre de donateurs par le recours à des modalités conjointes de programmation et de mise en œuvre et assumer davantage de responsabilités dans la gestion de l'aide au développement. La Suisse devrait revoir la forme et l'organisation de sa coopération pour le développement à la lumière de ces aspirations.

Enfin, une part importante de l'APD bilatérale – 35 % en 2003 contre 21 % pour la moyenne du CAD (tableau 3 de l'annexe B) – n'a pas d'affectation géographique particulière. L'APD non ventilable par pays ou région (335.19 millions USD en 2003) se compose de dons (320.19 millions USD) et de prises de participation (15 millions USD). La fraction dons inclut le coût des réfugiés en Suisse, les cofinancements accordés à des ONG, les fonds acheminés par l'intermédiaire d'organisations multilatérales à l'appui de programmes bilatéraux spécifiques, l'aide à la prévention des conflits, les frais administratifs supportés par les services centraux, les activités de promotion et de recherche, la coopération technique et les programmes régionaux.<sup>7</sup> Il est difficile de se faire une idée précise de la répartition de l'aide suisse dès lors qu'une telle proportion de l'APD ne peut être affectée à un pays, une région ou un programme. Des efforts accrus pour ventiler ces sommes et rendre compte

7. Ces informations ont été fournies à l'occasion de la visite de l'équipe du CAD à Berne.

de leur utilisation contribueraient à améliorer les statistiques relatives à la Suisse disponibles dans la base de données du CAD.

***La part de l'APD bilatérale allant aux pays affichant le niveau de revenu le plus faible pourrait être accrue***

Dans le droit fil de ce que prévoit le dernier Message sur la coopération au développement avec les pays du Sud, les pays les moins avancés (PMA) bénéficient de la plus grosse part de l'APD bilatérale ventilable de la Suisse (tableau 3 de l'annexe B) : 39.6 % en moyenne entre 1999 et 2003, contre 29.2 % pour la moyenne du CAD. Les autres pays à faible revenu (PFR) en reçoivent 19.7 % en moyenne, contre 25.8 % pour la moyenne du CAD, et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) 39.1 %, contre 40.5 % pour la moyenne du CAD. La part des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure est quant à elle négligeable. Reste que, globalement, la fraction de l'APD allant aux PMA et aux autres PFR est revenue de 67.3 % en moyenne pour la période 1994 à 1998 à 59.3 % en moyenne pour la période 1999 à 2003. Elle est néanmoins passée de 54 % en 1999 à 63 % en 2003.

Parmi les 20 premiers bénéficiaires de l'aide bilatérale de la Suisse en 2002-03 (tableau 4), tous à l'exception de trois (Afghanistan, Colombie et République démocratique du Congo) figurent sur la liste des pays prioritaires. Sept sont des PMA, cinq des autres PFR et huit des PRITI. De ce fait les 12 pays les plus pauvres de la liste (PMA et autres PFR) ont reçu au cours de cette période 178 millions USD soit 35 % des versements bruts, ce qui est conforme à la moyenne du CAD.

L'Afrique est demeurée une destination privilégiée des versements bilatéraux en termes réels tout au long de la période 1999 à 2003, année au cours de laquelle elle a reçu 199 millions USD, soit 37 % des apports bruts. Ce chiffre est néanmoins inférieur à la fois aux 41 % de 1998 et aux 40 % de la moyenne du CAD. Le pourcentage de ces versements qui est allé à l'Afrique subsaharienne a toutefois été de 36 % en 2003, ce qui est supérieur à la moyenne du CAD pour la même année avec ses 35 %. L'Asie a reçu 153 millions USD, soit 29 %, l'Europe 82 millions USD, soit 16 %, et les Amériques 76 millions USD, soit 14 %. La part de l'Europe a doublé depuis 1998 sous l'effet de l'implication de la Suisse dans les Balkans et elle est élevée par rapport à la moyenne du CAD (5 %). L'aide (secours d'urgence et aide à la reconstruction compris) consentie par la Suisse à cette sous-région a culminé à 25 % en 1999 pour ensuite retomber à 12 % en 2003.

Des informations qui précèdent, il ressort que même si la Suisse continue de privilégier les pays les plus pauvres, la part de ces derniers dans l'APD bilatérale a diminué depuis le dernier examen. L'APD bilatérale prenant le chemin de l'Afrique s'est contractée par rapport à la période 1995 à 1999 même si elle s'est inscrite sur une tendance à la hausse entre 1999 (34 %) et 2003 (37 %). L'aide à l'Afrique subsaharienne, dont la part est passée de 31 % en 1999 à 36 % en 2003, reste supérieure à la moyenne du CAD avec ses 35 % pour 2003. Afin de mieux accorder ses actes à son objectif affiché de lutte contre la pauvreté, la Suisse doit poursuivre ses efforts et s'appliquer à orienter, sur le long terme, une proportion encore plus importante de son APD vers les pays prioritaires les plus pauvres.

***L'APD suisse est trop dispersée aux niveaux sectoriel et thématique***

Les autorités fédérales prônent la concentration sur au maximum trois secteurs dans chaque pays prioritaires. Comme le montre le chapitre qui suit, ceci est interprété de façon assez lâche selon, entre autres, la manière dont se définit un secteur, les intérêts suisses en jeu et la capacité des bureaux de coopération de faire la part entre les besoins des partenaires et la poursuite d'activités passées. En théorie, la décision d'intervenir dans tel ou tel domaine relève des comités de direction de la DDC et du seco. Reste que dans la pratique le nombre de thèmes, sous-thèmes et secteurs d'intervention est

relativement important (voir l'annexe D). Des efforts pourraient être faits non seulement pour réduire le nombre de secteurs d'intervention mais également pour opérer des économies d'échelle en collaborant avec d'autres donateurs présents dans les mêmes secteurs.

Une concentration thématique a été recommandée dans une récente évaluation de la coopération suisse avec l'Est, dont les résultats sont récapitulés dans le chapitre 6 (DDC-seco, 2003). Une analyse du portefeuille de projets de la DDC est en cours, qui est centrée sur l'efficacité, l'avantage comparatif et les moyens possibles de passer à une échelle supérieure. Pour le moment, la répartition sectorielle de la coopération suisse témoigne, comme celle de l'aide des autres membres du CAD, qu'il reste difficile de faire apparaître au niveau des versements les engagements souscrits à l'égard des OMD. C'est ainsi que la part de l'APD bilatérale suisse allant aux services sociaux de base demeure faible, mais proche de la moyenne du CAD, avec, pour 2002-03, 13 millions USD (2 %) pour l'éducation de base, 24 millions USD (3 %) pour la santé de base, et 28 millions USD (3 %) pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement (voir le tableau 5 de l'annexe B). Un examen plus approfondi de ces données montre qu'une grande part de l'aide destinée à ces trois secteurs passe par des activités de coopération technique : plus de 65 % en moyenne entre 2000 et 2003 dans le cas de l'éducation, 35 % dans celui de la santé et 43 % dans celui de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. Les statistiques font apparaître que la coopération technique est un instrument très prisé par la Suisse, dans ces secteurs comme dans d'autres (chapitre 6).

Aux yeux de la Suisse, bonne gouvernance et développement économique sont essentiels à la réalisation des OMD. Comme il est déjà indiqué ailleurs dans le présent rapport, la Suisse a une conception large de la lutte contre la pauvreté, dans laquelle elle inclut la promotion de la croissance économique et du développement du secteur privé par l'investissement et les échanges. Du tableau 5, il ressort que la Suisse est effectivement intervenue davantage que la moyenne des membres du CAD dans les secteurs de la banque et des entreprises et les secteurs productifs en 2002-03. La part de ces secteurs reste néanmoins assez faible – 7 et 9 % respectivement – par rapport à celle de l'aide d'urgence (18 %) et du soutien aux ONG (11 %). Le pourcentage de l'aide destiné aux infrastructures et services économiques est inférieur à la moyenne du CAD tandis que celui allant à des activités plurisectorielles est supérieur à cette moyenne : 23 % (18 % en 1998) contre 8 %. Cette dernière catégorie englobe probablement des activités dans des domaines que ne permettent pas facilement de saisir les statistiques du CAD, par exemple la gouvernance. A titre d'exemple, la ventilation sectorielle des projets menés par la Suisse entre 2002 et 2006 dans la région du Mékong (Cambodge, Laos et Viêt-nam) fait apparaître comme cible principale des efforts suisses, non les secteurs sociaux mais des questions transversales telles que la bonne gouvernance, le développement institutionnel, et la gouvernance et l'infrastructure urbaines.

### **Allègement de la dette par le canal multilatéral**

La Suisse a joué un rôle moteur dans le débat international sur l'allègement de la dette. En 1991, en signe de solidarité pour célébrer le 700<sup>ème</sup> anniversaire de la Confédération, le seco a mis en place un programme spécial de remise des dettes bilatérales afin d'effacer les dettes publiques et commerciales de divers pays pauvres à l'égard de la Suisse. Dans ce cadre, 19 pays ont bénéficié de réductions de leur dette, pour un montant total de 1 milliard CHF. Les fonds de contrepartie associés à ce programme ont permis le financement de projets de développement dans 12 pays pauvres, se chiffrant au total à 267 millions CHF. Trois de ces fonds fonctionnent toujours et servent à financer des projets en Côte d'Ivoire, en Egypte et au Sénégal. Ils sont gérés par le Service de désendettement de la Communauté de travail des ONG suisses, sous la direction du seco et de la DDC.

Ces dernières années, la Suisse a annulé quasiment toutes les dettes bilatérales publiques à son égard des pays pauvres très endettés (PPTE). Aujourd'hui, l'initiative PPTE constitue le principal fil

conducteur de la politique suisse en matière de remise de dettes. Les mesures d'allégement des dettes bilatérales sont progressivement remplacées par l'épongement de la dette multilatérale des PPTE, auquel la Suisse indique avoir participé à hauteur de 280 millions CHF depuis la création de ce dispositif. Cette somme recouvre les contributions suisses au Fonds fiduciaire PPTE de la Banque mondiale, à la Facilité pour la réduction de la pauvreté et la croissance (FRPC) du FMI et à la couverture des frais relatifs aux PPTE dans le cadre de la 14<sup>ème</sup> reconstitution des ressources de l'IDA. La Suisse est prête à continuer d'apporter un soutien vigoureux aux PPTE dans la mesure où les autres pays donateurs font de même.

Les opérations d'allégement de la dette relèvent des attributions du seco, y compris pour ce qui est de la mise en œuvre des mesures multilatérales et du renforcement des capacités de gestion de la dette dans le cadre du Programme de renforcement des capacités en analyse de la dette et stratégie de désendettement des PPTE lancé par Debt Relief International. En dépit de ses contraintes budgétaires, la Suisse fait de son mieux pour maintenir son degré d'implication passé et rester un partenaire sur qui l'on peut compter dans le domaine de l'allégement de la dette à l'échelon international.

### **L'aide humanitaire de la Confédération suisse**

L'aide humanitaire consentie par la Suisse a totalisé 158 millions USD en 2003, soit 12 % de l'APD. Environ 70 % de l'aide humanitaire émanant de la DDC ont transité par des organisations internationales, notamment le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Les interventions directes de la DDC et du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ont représenté 10 % et le soutien aux ONG suisses 10 % également. Les 10 % restant ont servi à financer tout un éventail d'activités de moindre envergure (interventions d'ONG non suisses, coûts administratifs, opérations de sensibilisation, notamment). Sur les 272.2 millions CHF du budget total alloué par la DDC à l'aide humanitaire, plus de 32 millions CHF (12 %) ont pris la forme d'une aide alimentaire, dont 19 millions CHF étaient liés car passant par la fourniture de produits laitiers suisses.

Les données du Système de suivi des flux financiers de l'OCHA font apparaître une augmentation des contributions suisses à la Procédure d'appel global interinstitutions des Nations unies (PAG), qui sont passées de 26 millions USD en 2002 à 37 millions USD en 2004, ce qui fait de la Suisse le 12<sup>ème</sup> bailleur de fonds de la PAG en 2004 (OCHA, 2005a, b). Selon la même source, la Suisse aurait été à l'origine de 3.1 % (avec 142 millions USD) des financements d'aide humanitaire consentis à l'échelle mondiale en 2004 (OCHA, 2005c). Comme dans la plupart des autres pays du CAD, les ravages causés par le tsunami qui a frappé l'Océan Indien en 2004 ont suscité un élan de générosité sans précédent de la part aussi bien du public en général que du secteur privé. Le Conseil fédéral a dégagé une enveloppe supplémentaire de 25 millions CHF pour les secours d'urgence à la suite de cette catastrophe à grande échelle.

### **Le soutien apporté par la Suisse aux organisations de la société civile est assez stable**

Une analyse récente du rôle et des perspectives des ONG suisses révèle qu'environ 29 % de l'APD de la Suisse sont gérés par ces organisations (IUED, 2004). Dans ce chiffre entrent les apports de sources privées (ONG) et publiques. En pourcentage du RNB, les dons privés n'ont cessé d'augmenter, pour atteindre 314 millions CHF en 2002, contre 250 millions CHF en 1998 (OCDE, 2000). Ils seront vraisemblablement bien plus élevés encore en 2005 compte tenu de la mobilisation que le tsunami a suscitée dans la population helvétique. On constate un accroissement à la fois du nombre de donateurs et de la taille moyenne des dons, du fait essentiellement de méthodes de collecte plus professionnelles et du vieillissement de la population, les personnes âgées ayant davantage de moyens que les jeunes.

Les ONG bénéficient de contributions du secteur public suisse (Confédération, cantons et communes) de même que du secteur public d'autres membres du CAD ainsi que de l'UE et d'autres organisations internationales. Celles émanant de la Confédération (en 2002) prennent les formes suivantes :

- Une participation financière de la DDC aux programmes des ONG sur la base de contrats triennaux. Ces concours, qui ne sont pas forcément alignés sur les priorités géographiques et sectorielles de la DDC, ne peuvent excéder 50 % du coût des projets, le reste devant être financé par les ONG sur leurs fonds propres.
- Des contributions de la DDC (en espèces ou en nature) pour des activités d'aide humanitaire (aide alimentaire, secours, assistance médicale).
- La dévolution de mandats particuliers, autrement dit la sous-traitance de la mise en œuvre de projets de la DDC et du seco.

L'aide consentie par la Suisse aux organisations de la société civile et par l'intermédiaire de ces dernières s'est montée à 153 millions USD en 2003 (19 % de l'aide bilatérale brute et 13.5 % de l'APD totale). Le soutien apporté aux ONG est resté relativement stable depuis 2000, encore qu'il se soit accru en 2003 par rapport aux années précédentes.

Les principaux bénéficiaires de ces concours publics sont Helvetas, Interco-operation, Swisscontact, Caritas Suisse, Swissaid et la Croix-Rouge suisse.

**Tableau 2. Concours de la DDC et du seco aux ONG suisses en 2003 (millions CHF)**

ONG	Contribution financière	Mandats spécifiques (projets)			Total
		Aide humanitaire de la DDC	Aide au développement et à l'Est de la DDC	seco	
Helvetas	10.3	0.2	23.4	1.3	35.2
Interco-operation	-	-	34.8	-	34.8
Swisscontact	5.7	-	17.8	1.0	24.5
Caritas Suisse	4.2	6.6	1.2	-	12.0
Croix-Rouge suisse	3.2	2.7	2.5	0.2	8.6
Swissaid	6.3	-	0.2	-	6.5
<b>Total</b>	<b>29.7</b>	<b>9.5</b>	<b>79.9</b>	<b>2.5</b>	<b>121.6</b>

Source : DDC-seco, Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2003

### **La Suisse pourrait adopter une démarche plus stratégique à l'égard des institutions multilatérales**

Comme on l'a vu dans le chapitre 1, l'intérêt que la Suisse manifeste de longue date pour les institutions multilatérales s'est encore trouvé renforcé par sa récente adhésion à part entière au système des Nations unies. La DDC et le seco se partagent la responsabilité des relations avec les organisations multilatérales. Ils définissent ensemble les priorités stratégiques globales de la participation helvétique à la coopération multilatérale. Le seco s'occupe de la collaboration avec les BMD, tâche qu'il assure en étroite liaison avec la DDC. Cette dernière est chargée de la coopération avec la majorité des agences des Nations unies. Le Comité de pilotage conjoint sur l'aide financière multilatérale coordonne les activités respectives des deux instances avec les BMD. Une stratégie multilatérale, qui a été approuvée en avril 2005 par le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'économie, sera rendue publique sous peu. Afin que celle-ci puisse être effectivement mise

en œuvre, la DDC et le seco ont entrepris d'élaborer un document précisant les priorités institutionnelles de la Suisse au plan multilatéral et définissant un cadre financier à moyen terme pour sa coopération multilatérale au développement.

Les institutions multilatérales sont ventilées en trois grandes catégories : les institutions à degré élevé de priorité, auxquelles la Suisse consent des ressources financières et/ou humaines, les institutions à degré intermédiaire de priorité, auprès desquelles son implication est plus modeste, et les institutions à faible degré de priorité, au sein desquelles sa participation se limite à un thème particulier (DDC et seco, 2005). En sa qualité de bailleur de fonds, la Suisse est représentée au sein des instances de direction et de supervisions des organismes des Nations unies, institutions financières internationales et programmes mondiaux bénéficiant de ses subsides, où elle s'applique à exercer une influence chaque fois qu'elle le peut sur le processus conjoint de prise de décision. En tant que partie prenante, elle défend les intérêts des pays partenaires et promeut l'association de la société civile et du secteur privé de même que certains intérêts nationaux suisses.

La DDC s'occupe des fonds, programmes et organismes spécialisés des Nations unies oeuvrant dans les domaines aussi bien du développement que de l'assistance humanitaire. Comme la Suisse fournit des fonds sur une base annuelle aux organisations des Nations unies, elle serait bien inspirée de mettre en place un cadre financier pluriannuel. De son côté, le seco négocie, en consultation avec la DDC, les reconstitutions et augmentations du capital des BMD. Cela l'amène aussi à coordonner la position des autorités suisses sur les projets, stratégies et politiques débattus au sein de ces institutions. Parmi les autres missions du seco figurent les relations avec certains organismes des Nations unies relevant plutôt de son champ de compétence (CNUCED, ONUDI), la gestion du Programme des fonds fiduciaires de consultants, la supervision des partenariats stratégiques avec la SFI et la BERD, le suivi de la participation suisse aux comptes pour la sûreté nucléaire et la promotion de la collaboration entre les BMD et le secteur privé.

Sauf en 2002, les parts respectives de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale sont restées à peu près constantes entre 1999 et 2003, à 70 et 30 %. L'APD affectée par la Suisse aux contributions aux organisations multilatérales (tableau 2 de l'annexe B) est demeurée assez stable depuis 1999, exception faite d'un accroissement exceptionnel de 56 % en 2003 sous l'effet du report des contributions dues l'année précédente à l'IDA. Cette année là, elle s'est chiffrée à 307 millions USD, soit 27 % des versements bruts, ce qui est un peu supérieur aux 24 % de la moyenne du CAD. Par rapport à 2002, les concours destinés aux institutions des Nations unies et autres organisations multilatérales sont restés quasiment stationnaires en 2003 tandis que les apports aux institutions financières internationales, en particulier l'IDA, ont augmenté.

Au total 15 organismes des Nations unies bénéficient de contributions de la Suisse (DDC, 2002). Entre 1999 et 2003, ceux-ci ont reçu 89 millions USD par an en moyenne (à peu près la même somme que le Groupe de la Banque mondiale). Vient en tête le PNUD, avec 36 % en 2002-2003, suivi par l'UNICEF avec 13 %. D'après les données émanant de la Suisse, le soutien apporté aux grands organismes des Nations unies à vocation humanitaire, comme le PAM et le HCR, représenterait plus de 30 millions CHF par an en moyenne, contributions générales et spécifiques confondues (Conseil fédéral, 2004). Parmi les autres organisations qui reçoivent de la Suisse des contributions statutaires ou générales figurent l'OMS, le PNUE, la FAO, l'ONUDI et l'UNESCO. La Suisse apporte également son concours à deux programmes spéciaux : le Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida et le Programme spécial de l'OMS. Le plus souvent, les financements accordés aux organismes des Nations unies ont un horizon annuel.

Les intérêts suisses dans les banques multilatérales se répartissent entre les différents fonds des principales institutions, à savoir la BAfD, la BASD, la BERD, la Banque interaméricaine de

développement (BID), la Société interaméricaine d'investissement (SII) et le Groupe de la Banque mondiale. Parmi les banques régionales, la BAFD s'adjuge la part du lion (80 %) par rapport à la BASD (18%) ou à d'autres acteurs multilatéraux comme la BID (2 %). En mars 2005, le Conseil fédéral a approuvé la participation de la Suisse à la 14<sup>ème</sup> reconstitution des ressources de l'IDA à hauteur de 585 millions CHF, contre une contribution de 530 millions CHF à la 13<sup>ème</sup>, et à la 10<sup>ème</sup> reconstitution de celles du FAFD, à concurrence de 153.5 millions CHF (seco, 2005). La Suisse fournit également des concours à une dizaine de fonds ou organismes spécialisés, voire plus, dont le Fonds international de développement agricole, le Fonds pour l'environnement mondial, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, l'Agence intergouvernementale de la francophonie, l'Organisation internationale des migrations et l'Union mondiale pour la nature. Du strict point de vue de l'efficacité de l'aide, une telle dispersion entre un aussi grand nombre d'organisations et de fonds, dont certains ne reçoivent que des sommes modestes, est vraisemblablement coûteuse pour l'administration helvétique dans son ensemble.

Globalement, la Suisse pourrait adopter une démarche plus stratégique à l'égard du soutien des institutions, fonds, réseaux et instances multilatéraux. Une plus grande clarté des critères régissant l'octroi de ses financements contribuerait à améliorer le ciblage et l'impact des contributions suisses. La Suisse pourrait s'associer aux exercices d'évaluation entrepris par d'autres donateurs sur la performance des organisations multilatérales ou s'appuyer sur leurs résultats et continuer d'améliorer la collecte auprès des ambassades d'informations destinées à étayer sa position lors des délibérations des conseils d'administration des institutions multilatérales. Les informations en retour émanant des bureaux de coopération sur la performance des organismes multilatéraux pourraient être mieux exploitées. Il conviendrait en conséquence de donner à la communication entre les services de Berne et les bureaux locaux un caractère plus systématique.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La Suisse, qui a tout à gagner à la prospérité et à la sécurité mondiales, est depuis toujours très présente sur la scène internationale. Elle devrait reconsidérer ses engagements en matière d'APD compte tenu de tout ce qu'elle peut apporter en tant que donneur bilatéral. 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.
- La Suisse devrait revoir le nombre de pays prioritaires dans lesquels elle intervient, en trouvant un équilibre entre ses objectifs globaux de politique étrangère et les besoins des pays pauvres, y compris les Etats fragiles. Dans ce contexte, une évaluation destinée à mettre en évidence les endroits où les activités de la Suisse ont le plus d'impact sur la pauvreté pourrait se révéler utile.
- L'APD helvétique est saupoudrée entre de nombreux secteurs et thèmes. La Suisse aurait intérêt à mettre à profit les recommandations des récentes évaluations de son portefeuille et à revoir l'envergure de ses interventions sur la base de considérations telles que l'avantage comparatif, l'efficacité et le rapport impact/échelle.
- Dans sa nouvelle stratégie multilatérale, la Suisse devrait envisager d'assujettir son soutien aux institutions multilatérales à des critères de performance et d'impact de leur action sur la pauvreté.



## *Chapitre 3*

### **Priorités sectorielles et thèmes spéciaux**

Ce chapitre est consacré aux priorités sectorielles et thématiques de la Suisse. Il étudie dans un premier temps la démarche adoptée par la Suisse pour fixer ses priorités, en s'attachant en particulier aux critères et aux incitations qui entrent en jeu. Il explique l'intérêt qu'il pourrait y avoir à limiter le nombre de secteurs d'intervention, en mettant l'accent sur les possibilités qui s'ouvriraient si la Suisse recentrait ses efforts sur la lutte contre la pauvreté et quelques domaines dans lesquels elle possède un avantage comparatif.

Les thèmes spéciaux retenus pour faire l'objet d'un examen plus approfondi sont la gouvernance et le développement du secteur privé, en raison : i) de leur intérêt dans le cadre du programme suisse au niveau aussi bien stratégique qu'opérationnel ; ii) de leur rôle essentiel dans les activités de la DDC et du seco ; et iii) des particularités de la démarche adoptée par la Suisse dans ces secteurs, avec les enseignements utiles que peuvent en tirer l'ensemble des membres du CAD. L'approche suivie par la Suisse en matière d'aide humanitaire est présentée dans l'annexe C.

#### **Tendances observées dans les secteurs prioritaires**

##### *Le risque de dispersion thématique*

Comme indiqué au chapitre 1, la DDC et le seco ont fait des efforts substantiels pour affiner leurs stratégies et leurs politiques depuis le dernier examen de l'aide. La *Stratégie 2010* de la DDC et la *Stratégie 2006* du seco fournissent le cadre principal de l'établissement des priorités sectorielles et thématiques des deux organismes, dont elles reflètent les mandats à la fois différents et complémentaires. L'adoption de la *Stratégie 2010* a conduit à une reformulation des priorités thématiques et sectorielles de la DDC autour de cinq grands axes : i) prévention et gestion des crises ; ii) bonne gouvernance ; iii) création de revenus et d'emplois ; iv) justice sociale et développement ; et v) utilisation durable des ressources naturelles. Chacun de ces thèmes comporte à son tour plusieurs axes prioritaires, eux-mêmes subdivisés en sujets différents, formant ainsi un cadre de plus de 30 domaines (voir le tableau 1 de l'annexe D).

La *Stratégie 2006* dresse de son côté la liste des cinq composantes de l'orientation stratégique du seco : i) promouvoir une économie de marché et une croissance durable ; ii) intégrer les pays partenaires à l'économie mondiale ; iii) assurer une bonne gouvernance ; iv) mobiliser des ressources privées, en Suisse et dans les pays partenaires ; et v) renforcer la présence et la place de la Suisse dans les banques multilatérales de développement. Les orientations stratégiques du seco se retrouvent dans cinq grands domaines d'activité liés à des objectifs et regroupant un ensemble de thèmes et de programmes (voir le tableau 2 de l'annexe D).

Il en résulte un inventaire de domaines d'intervention thématiques et sectoriels qui, du point de vue de l'ensemble du système suisse, couvre tout le spectre des activités de coopération pour le développement. Si cela atteste de l'ampleur des compétences rassemblées dans le système suisse et

des efforts intellectuels déployés pour mettre au point le portefeuille d'activités, cela conduit aussi à s'interroger sur l'efficacité de la stratégie adoptée par la Suisse pour établir ses priorités.

La dispersion sectorielle et la prolifération de thèmes suscitent de nombreuses questions, en particulier sur l'efficacité générale des efforts accomplis, qui tendent à se diluer entre un large éventail de priorités. Peut-être témoignent-elles aussi du renforcement des pressions exercées sur les départements thématiques et sectoriels (de même que sur le reste du système d'aide suisse, y compris au niveau des bureaux locaux) pour qu'ils restent au fait des évolutions les plus récentes dans tous les secteurs concernés. Enfin, des arbitrages sont nécessaires entre le suivi de l'évolution des politiques internationales, leur adaptation au contexte suisse, l'élaboration d'orientations stratégiques, la fourniture de conseils et d'un soutien aux instances de terrain et la vérification de l'adéquation des politiques sectorielles suisses avec la réalité des pays partenaires.

### ***Principaux éléments gouvernant le choix des priorités sectorielles et thématiques de la Suisse***

Quatre facteurs contribuent à expliquer la tendance à la dispersion sectorielle et à la prolifération de thèmes. Le premier est la politique étrangère. Comme le montre le tableau ci-dessous, les axes de la *Stratégie 2010* de la DDC résultent directement des objectifs définis dans le *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse* (2000), dont on trouve aussi des échos dans la *Stratégie 2006* du seco, laquelle se donne entre autres pour mission de contribuer au « renforcement de la position de la Suisse dans le monde ».

**Tableau 3. De la politique étrangère à la coopération pour le développement**

<b>Objectifs de politique étrangère de la Suisse</b>	<b>→</b>	<b>Axes de la coopération pour le développement de la DDC</b>
1. Maintien et promotion de la sécurité et de la paix	→	Prévention et gestion des crises
2. Promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit	→	Bonne gouvernance
3. Promotion de la prospérité	→	Création de revenus et d'emplois
4. Promotion de la cohésion sociale	→	Justice sociale et développement
5. Protection de l'environnement	→	Utilisation durable des ressources naturelles

Source : Stratégie 2010 de la DDC et Rapport sur la politique extérieure 2000

L'environnement politique national contribue aussi à l'élargissement de la mission de coopération. La DDC et le seco doivent veiller à ce que leurs actions soient soutenues par les acteurs avec lesquels ils doivent travailler (secteur privé et ONG) mais aussi par la population suisse en général<sup>8</sup>. Le troisième facteur concerne le souci de partenariat qui anime la Suisse et l'attention qu'elle porte aux besoins des pays partenaires. Outre que les programmes et projets suisses sont alignés sur les stratégies de ces pays (voir le chapitre 6), leur conception donne lieu à de longues consultations avec les partenaires à tous les niveaux. Or, fonder le choix des secteurs et des thèmes d'intervention sur les besoins des pays nécessite un vaste éventail de compétences thématiques. Cela peut contribuer à la prolifération des thèmes, en particulier lorsque la couverture géographique du portefeuille est déjà importante.

Le quatrième facteur de diversification sectorielle tient à l'idée que se fait la Suisse de son propre rôle en tant que donneur. La Suisse part en effet du principe que la qualité de l'aide au développement

8. Cet aspect est explicitement abordé dans *Evaluation of SDC's Bilateral Engagement in the Poverty Reduction Strategy Paper Process*, 2003, p. 33.

ne dépend pas simplement du volume d'aide. Ses objectifs portent autant sur les jeux d'influence et les effets multiplicateurs que sur les financements (DDC, 2003). Pour agir sur les objectifs de développement mondial, compte tenu de sa taille et de ses avantages comparatifs, la Suisse cherche à occuper des créneaux importants, au motif que des interventions modestes mais bien ciblées peuvent entraîner des changements de politique et créer un climat de confiance, ce qui peut contribuer à stimuler l'investissement de la part d'autres donateurs et des autorités des pays partenaires.

La recherche d'un positionnement stratégique et la mise en place d'initiatives novatrices permettent à la Suisse de continuer de jouer un rôle « modeste mais spécial » et de ne pas se contenter d'être un bailleur de fonds, mais aussi un partenaire au niveau de l'orientation de l'action et sur le plan intellectuel. Au bout du compte, il en résulte un accroissement des coûts de mise en œuvre de l'aide, y compris pour ce qui est des compétences dont il faut disposer. La Suisse risque aussi, ce faisant, de perdre de vue ses avantages comparatifs. Participer au débat international sur l'aide, dont l'évolution est très rapide, répondre aux pressions exercées de l'intérieur sur de nouveaux fronts et satisfaire aux demandes spécifiques émanant du terrain, autant d'aspirations qui soumettent le système à des forces expansionnistes.

### ***Rationaliser et regrouper les activités thématiques***

Comme l'indique le *Message au Parlement sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI* (Conseil fédéral, 2004c), qui mentionne à plusieurs reprises la nécessité de concentrer les activités, les autorités suisses sont conscientes qu'il y a des risques à essayer d'être omniprésentes non seulement sur le plan géographique, mais aussi sur le plan thématique. Au niveau local, l'évaluation du Programme à moyen terme 2000-2003 de la DDC et du seco en faveur de la Bosnie-Herzégovine soulignait la nécessité d'une simplification, et a conduit par la suite à une réduction du nombre de projets et au regroupement des principaux secteurs d'intervention. Le Programme régional pour le Mékong pourrait faire l'objet d'une concentration similaire. Au vu de ces premiers résultats, le recentrage thématique pourrait être maintenu à l'ordre du jour pendant quelque temps par souci d'efficacité. L'examen à mi-parcours de la *Stratégie 2010* de la DDC offre des possibilités évidentes à cet égard. Pour optimiser les résultats et l'utilisation des ressources de façon stratégique, la DDC et le seco devraient envisager d'accentuer la concentration sectorielle et chercher à mieux combiner leurs efforts dans les domaines qui s'y prêtent.

L'atténuation de la dispersion thématique du programme suisse de coopération pour le développement devrait aller de pair avec la rationalisation géographique du portefeuille et les efforts en cours de hiérarchisation des priorités. Il faudrait rechercher une nouvelle orientation stratégique centrée avant tout sur la réduction de la pauvreté et sur la valeur ajoutée apportée par la Suisse, y compris dans le cadre des initiatives actuelles d'harmonisation entre donateurs et d'alignement sur les CSLP.

### **Centrer les activités sur la réduction de la pauvreté et les OMD**

Depuis le dernier examen, la Suisse s'est de toute évidence efforcée de mettre la réduction de la pauvreté au centre de ses interventions. La lutte contre la pauvreté fait partie des cinq objectifs stratégiques de la politique extérieure de la Suisse, et constitue l'objectif suprême des stratégies de la DDC et du seco (voir le chapitre 1). Pour l'Europe de l'Est et la CEI, l'accent est mis sur le soutien à la transition et non sur la réduction de la pauvreté, mais en complément de sa stratégie le seco a adopté un *Agenda 2010 : pour la réduction de la pauvreté* qui définit les ajustements à prévoir à cet effet. En outre, la Suisse considère les OMD et la Déclaration du Millénaire comme des guides pour sa politique de développement, et une grande partie des activités de la DDC concerne la gouvernance,

même si celle-ci ne figure pas directement dans les OMD. Les OMD ne sont donc pas utilisés de façon rigide.

La Suisse interprète ces engagements en procédant à une réorientation systématique de ses activités à partir d'une analyse de la pauvreté fondée sur le contexte. En Bosnie-Herzégovine, les programmes suisses envisagent et traitent la pauvreté de différentes manières, en fonction des différents problèmes de transition en jeu, de façon à inclure à la fois les nouveaux pauvres et ceux qui sont pris au piège de la pauvreté. La Suisse est connue dans la communauté des donateurs présents dans ce pays pour rappeler régulièrement la nécessité d'accorder une plus grande attention aux questions de pauvreté sans perdre de vue l'importance de la croissance économique et de la création d'emplois. Au Viêt-nam, la Suisse a financé l'établissement de cartes de la pauvreté pour suivre l'évolution enregistrée dans le pays. Ce travail a permis de montrer que la pauvreté affecte de plus en plus les minorités, les populations des hauts plateaux et les groupes exclus socialement du delta du Mékong (Groupe consultatif, 2003). Lorsqu'il est apparu que ces segments de la population ne profitaient pas de la croissance économique, la Suisse a recherché des moyens de remédier à leur grande pauvreté.

Comme le reconnaissent les autorités suisses, il faut, pour relever le défi d'une stratégie plus axée sur la lutte contre la pauvreté, mettre l'accent sur des secteurs dans lesquels les activités suisses ont les effets les plus notables aux niveaux macro-, méso- et micro-économiques. Pour la DDC comme pour le seco, la mise en place d'évaluations d'impact sur la pauvreté pourrait faciliter la définition de priorités en fonction des résultats attendus sur le plan de la lutte contre la pauvreté.

Tout en conservant une approche fondée sur le partenariat et en restant ouverte aux besoins des pays, la Suisse devrait rationaliser son orientation thématique en s'appuyant sur ses avantages comparatifs. Pour conserver son rôle important de moteur de l'innovation, elle devrait déterminer clairement quels sont les domaines dans lesquels elle apporte une valeur ajoutée démontrée et centrer ses activités sur les créneaux dans lesquels elle dispose d'une expérience utile, de façon à faciliter la reproductibilité et l'évolution des politiques. Dans les pays partenaires, il est possible de mieux exploiter les éventuelles synergies entre les interventions individuelles en regroupant les programmes, de façon à en optimiser les effets.

### ***Accorder plus d'attention à la problématique homme-femme dans la lutte contre la pauvreté***

La DDC s'est dotée dans le domaine de la lutte contre la pauvreté d'une stratégie sur l'égalité homme-femme (DDC, 2003), qui s'accompagne d'un ensemble de fiches pratiques destinées à aider le personnel de terrain à l'appliquer. L'évaluation récente faite par la DDC de l'expérience acquise sur le sujet de la problématique homme-femme en tant que thème transversal complète le matériel utile mis à la disposition des professionnels (DDC, 2005). Les recommandations formulées devraient être examinées avec l'ensemble du personnel, sur le terrain et au siège, car elles fournissent des enseignements dont chacun peut tirer profit.

La prise en compte de la problématique homme-femme dans la réduction de la pauvreté s'applique à toutes les interventions bilatérales et multilatérales de la DDC. En vertu de cette politique, les interventions doivent être guidées par une analyse systématique de la problématique homme-femme. Cette dernière doit également intervenir dans le dialogue sur les politiques et les conditions cadres ; dans le renforcement des institutions et les relations entre et dans les organisations ; et au niveau des ménages et des collectivités. Ces conditions sont contraignantes et doivent être appliquées avec une certaine souplesse. Les examinateurs du CAD ne peuvent affirmer qu'elles étaient pleinement respectées en Bosnie-Herzégovine ni au Viêt-nam.

Parmi les difficultés auxquelles se heurtent les bureaux de coopération suisses dans les pays partenaires figurent l'absence de données ventilées par sexe susceptibles de servir de référence pour l'intégration de la problématique homme-femme, ainsi que d'indicateurs spécifiques à utiliser dans la gestion du cycle des programmes et dans le cadre du système de suivi stratégique et de contrôle de la DDC. Les outils pratiques manquent également pour mesurer les effets des interventions de la DDC. Celle-ci devrait s'efforcer tout spécialement d'en mettre au point.

Le seco s'efforce d'intégrer la problématique homme-femme à ses politiques, en s'appuyant sur les lignes directrices de la DDC et du CAD pour obtenir des changements et une transformation des méthodes de travail. A l'époque du présent examen, aucune des activités du seco au Viêt-nam ne tenait compte des questions d'égalité homme-femme. Le seco adopte progressivement une approche de la réduction de la pauvreté faisant davantage place à la problématique homme-femme, des études préliminaires ayant été réalisées dans des secteurs clés en vue d'établir des recommandations concrètes pour la planification des activités à venir. Des efforts accrus devraient être déployés pour sensibiliser le personnel, y compris les dirigeants, et il conviendrait de répertorier les domaines dans lesquels une approche sensible aux différences entre hommes et femmes est justifiée, comme les échanges et la microfinance, secteurs dans lesquels les femmes représentent 70 % des bénéficiaires dans les pays partenaires, et de veiller à leur affecter des ressources suffisantes, y compris en faisant appel à des compétences extérieures au besoin. Le seco devrait aussi exploiter les informations et les bonnes pratiques existantes, notamment à travers le Gendernet du CAD, ainsi que les ressources disponibles au sein de la DDC, dans d'autres pays donateurs et dans les établissements spécialisés. Il doit donner effectivement suite aux activités qu'il a prévues, par exemple en matière d'analyse sexo-spécifique des programmes de soutien budgétaire, d'analyse du rôle des femmes dans les processus de changement économique, ou d'évaluation des besoins des femmes dans les projets d'infrastructure. Enfin, la DDC et le seco doivent vérifier que la problématique homme-femme est prise en compte dans les descriptifs de projets, les études de faisabilité, les programmes de collecte de données, et mesurer les retombées de leurs activités sur la situation économique et sociale des femmes.

Le thème transversal de la problématique homme-femme est intégré aux travaux de la Division politique IV du DFE. Une attention particulière est accordée aux droits des femmes, y compris à la traite des êtres humains, aux niveaux multilatéral et bilatéral, ainsi qu'à la promotion de la paix. Les examinateurs du CAD n'ont pas été informés d'une quelconque collaboration entre la DDC et la Division politique IV pour ce qui est de l'intégration de ces aspects, en particulier en Bosnie-Herzégovine. Des efforts pourraient être réalisés dans ce domaine.

### **Développement du secteur privé et gouvernance**

La promotion du secteur privé et la bonne gouvernance retiennent tout particulièrement l'attention du seco comme de la DDC. La Suisse a adopté dans ces domaines une approche globale en s'appliquant notamment à créer des liens entre les différents niveaux et domaines d'intervention, et montré qu'elle pouvait apporter une valeur ajoutée.

#### ***Promotion du secteur privé***

La bonne santé du secteur privé est essentielle à une croissance forte et durable et à la réduction de la pauvreté. La Suisse cherche à remédier aux principaux obstacles qui gênent le développement du secteur privé en englobant dans son action les diverses dimensions que sont les échanges, l'investissement, les petites et moyennes entreprises (PME) et les systèmes financiers. Si tous deux mettent l'accent sur la nécessité de mobiliser les ressources du secteur privé, le seco et la DDC adoptent des démarches complémentaires : le seco table sur une croissance à large assise pour faire reculer la pauvreté tandis que la DDC accorde plus d'attention à ceux qui risquent d'être exclus de la croissance. Au Viêt-nam, par exemple, le seco s'emploie surtout à soutenir la stratégie de lutte contre

la pauvreté du gouvernement par l'instauration de « pôles de croissance », qui vise à favoriser la croissance dans les grandes villes (Hanoi, Ho Chi Minh et Danang, où il faut remédier à la grande pauvreté et relever le défi du chômage) pour susciter au niveau national une croissance à large assise qui bénéficiera aux pauvres des zones périphériques. Pour sa part, la DDC s'efforce, pour assurer une croissance à large assise, de remédier aux inégalités et aux facteurs de vulnérabilité. Elle concentre son action sur les minorités et les groupes enfermés dans le piège de la pauvreté ou qui risquent de passer en dessous du seuil de pauvreté. Cependant, que ce soit au Viêt-nam ou en Bosnie-Herzégovine, les femmes en tant que groupe économiquement actif mais vulnérable semblent sous-représentées parmi les bénéficiaires des interventions suisses.

### ***Soutien aux échanges***

L'économie helvétique dépend fortement des exportations et des recettes provenant des investissements directs étrangers (IDE). Du fait de cette orientation, les échanges constituent un axe traditionnel de l'action suisse de coopération pour le développement. L'approche adoptée en matière d'aide dans le domaine des échanges est variable, dans sa forme et dans ses effets à différents niveaux.

#### **Encadré 3. Le Programme suisse de promotion des importations**

La Suisse fournit aux exportateurs des pays en développement une assistance directe dans le cadre de son programme de promotion des importations (PSPI). Etabli à Zurich et placé sous l'autorité du seco, le PSPI vise à aider les PME des pays émergents et en transition à s'ouvrir des débouchés sur les marchés de la Suisse et de l'Union européenne, tout en aidant les importateurs suisses à trouver de nouveaux produits et de nouvelles sources d'approvisionnement.

Les principales activités mises en œuvre dans le cadre du PSPI sont les suivantes : i) fournir des analyses de marché sur différentes catégories de produits et branches d'activité afin de familiariser les producteurs des économies émergentes et en transition avec les normes, les exigences de qualité, les réglementations à l'importation, les régimes douaniers et la fiscalité en vigueur en Europe ; ii) recenser les produits exportables pour lesquels il existe une demande sur les marchés de la Suisse et de l'Union européenne, et apporter aux producteurs un soutien en profondeur dans les domaines de la conception, de la gestion de la qualité et de l'adaptation du produit, ainsi qu'à travers des mesures générales de promotion des ventes comme la participation à des foires commerciales et d'aide à la recherche de nouveaux fournisseurs.

Afin de mettre en évidence l'intérêt et le succès du PSPI, ses responsables en vantent les résultats immédiats, comme la possibilité donnée en 2003 à 130 entreprises de participer à 10 foires commerciales, et les 5 200 demandes de services reçues de 157 pays. En dépit de ces signes de réussite, les modalités d'intervention du PSPI suscitent quelques interrogations au niveau de la durabilité. Au Viêt-nam, par exemple, les bénéficiaires du PSPI ont reconnu qu'il les avait bien aidés à trouver des importateurs en Suisse pour leurs produits, mais ont aussi regretté le manque d'activités de suivi, et le fait que divers besoins à plus long terme aient été laissés de côté sur le plan des capacités.

Le seco est conscient que, pour des raisons de durabilité et pour obtenir des effets à long terme, ce sont les producteurs orientés vers l'exportation qui doivent élaborer eux-mêmes leurs propres stratégies commerciales. Tout en maintenant le ciblage sur la mission centrale du PSPI, à savoir apporter une aide directe aux exportateurs prometteurs de biens et de services, les responsables du programme pourraient intensifier la coopération avec les agences spécialisées des Nations unies dont la mission est centrée sur la promotion des capacités locales d'exportation et le renforcement des institutions dans les domaines des normes techniques, environnementales et sociales. En favorisant un transfert durable de capacités, cela renforcerait l'impact du PSPI.

Depuis le lancement du Programme de Doha pour le développement, le seco a élargi la portée de ses programmes de coopération technique visant les échanges, pour y inclure les normes techniques, les marchés publics, la politique de la concurrence et la propriété intellectuelle. La Suisse a mis au point un dispositif de formation et de renforcement des capacités pour familiariser les pays en développement avec les procédures de négociation et leur permettre de faire entendre leur voix à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Dans ce cadre, elle apporte à la fois un soutien direct aux délégués des pays en développement et une assistance technique à l'échelon local pour

l'amélioration des capacités de recherche et des systèmes statistiques. En outre, la Suisse participe activement au Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce à l'intention des pays les moins avancés, qui vise à systématiser l'introduction de stratégies commerciales dans les plans nationaux de développement et c'est actuellement elle qui assure la coordination d'ensemble des donateurs dans ce domaine. Au Viêt-nam, la Suisse soutient les efforts accomplis par le ministère du Commerce pour définir les objectifs, les résultats et les activités de sa stratégie d'exportation et les besoins qui en découlent sur le plan des institutions et des ressources humaines. Au niveau micro-économique, la Suisse fournit aux exportateurs une aide directe en faveur du développement des échanges, à travers son programme de promotion des importations (PSPI) qui vise spécialement les PME. C'est à ce niveau que les effets de l'assistance technique liée aux échanges paraissent les plus limités, en particulier en raison de problèmes de viabilité (voir l'encadré 3).

### ***Promotion des investissements***

Dans le domaine de la promotion des investissements, le programme suisse essaie dorénavant d'attirer des investissements du secteur privé national dans les pays partenaires plutôt que de promouvoir l'IDE en provenance des pays de l'OCDE. Pour promouvoir l'IDE dans les pays en développement et en transition, la Suisse a essentiellement recours à l'Organisme suisse de facilitation des investissements (OSFI). Créé en 1997, l'OSFI est une entreprise conjointe associant une société privée de conseil et le seco qui fournit des informations sur les marchés, des conseils et des services de mise en relation, principalement aux investisseurs suisses et d'autres pays de l'OCDE intéressés par les marchés émergents. Outre quelque 200 projets de services financiers, de conseil et de planification commerciale, l'OSFI a organisé 50 missions, conférences et séminaires dans différentes parties du monde pendant la seule année 2003, apportant ainsi des informations à 500 entreprises environ de pays partenaires. Le seco encourage aussi la participation du secteur privé à l'amélioration des infrastructures à travers une assistance technique et financière, ainsi que sa participation à des fonds d'investissement spécialisés.

Pour attirer les investissements locaux, le seco promeut l'émergence d'un environnement favorable aux entreprises, au moyen de tout un éventail d'outils tels que garanties, crédit-bail et fonds de capital-risque. Il soutient la création de réseaux entre banques et PME et, à travers des initiatives bilatérales ou pluridonneurs telles la *Southeast Europe Enterprise Development (SEED)*, il fournit une assistance technique pour l'amélioration des services de développement aux entreprises. Les résultats obtenus ont été particulièrement impressionnants en Bosnie-Herzégovine.

### ***Développement du secteur financier***

La Suisse occupe une position de premier plan à l'échelle mondiale pour ce qui est de la gestion d'actifs financiers privés. En vertu de la stratégie pour ce secteur, parue en 2001, l'assistance de la Suisse dans ce domaine est centrée sur les pays à faible revenu ou à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui ne bénéficient pas d'entrées de capitaux importantes, et aux pays à revenu intermédiaire qui attirent déjà des flux de capitaux substantiels mais dont la stabilité financière sujette à caution. Se fondant sur une longue tradition de place financière, la Suisse s'applique à contribuer i) à l'instauration de systèmes financiers nationaux solides, à la consolidation des conditions macro-économiques et à l'amélioration de la compétence des établissements financiers ; et ii) au renforcement de l'architecture financière internationale par des initiatives bilatérales et multilatérales.

Le soutien bilatéral consenti par la Suisse dans le domaine financier passe habituellement par des programmes intégrés visant à accroître les capacités institutionnelles et les compétences techniques des institutions partenaires dans les domaines de la banque centrale, de la banque commerciale, de la restructuration bancaire et du développement des marchés des capitaux. Au niveau multilatéral, le seco

a lancé en 2002, avec la Banque mondiale, le FMI et un petit groupe d'autres donateurs bilatéraux, l'Initiative FIRST (initiative pour le renforcement et la réforme du secteur financier) ; il s'agit d'un programme conjoint d'assistance technique destiné à favoriser la croissance et le recul de la pauvreté dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire en encourageant le renforcement et la diversification des secteurs financiers nationaux.

**Encadré 4. Attirer des capitaux privés dans les pays en développement et les pays de l'OCDE : la Suisse met l'accent sur la micro-finance**

Les activités de la Suisse dans le domaine de la micro-finance se fondent sur l'idée que la mobilisation de fonds dans le secteur privé contribue à démultiplier les effets de l'APD et est un gage de durabilité. Le seco cherche plutôt à faciliter l'obtention de financements qu'à jouer lui-même le rôle de financier ; il se sert de l'APD pour soutenir des initiatives commercialement viables propres à faire reculer la pauvreté. Parmi les exemples qui méritent de retenir l'attention, on peut citer le projet *Profund* en Amérique latine, à travers lequel des capitaux privés sont mis à la disposition du secteur de la micro-finance, et le dispositif *Emergency Liquidity Facility* qui vise à atténuer la vulnérabilité du secteur de la micro-finance face à des crises imprévues grâce à des formations à la gestion des crises financières et à la mise en place de financements-relais.

Grâce aux compétences financières dont il dispose dans le domaine de la création d'entreprise, le seco réussit également à faire en sorte que le secteur privé des pays de l'OCDE s'intéresse davantage aux possibilités offertes par les marchés de la micro-finance. Le fonds *ResponsAbility*, qui bénéficie du concours de quatre banques suisses représentant chacune un segment particulier du marché financier helvétique, propose une vaste gamme de produits et de services financiers à des initiatives prometteuses de microfinancement mises en place dans les pays en développement. Le seco soutient également la *Global Microfinance Facility* créée par la SFI afin de permettre aux établissements de micro-crédit du monde en développement d'obtenir des financements à moyen terme, en monnaie locale et en dollar, auprès de banques commerciales qui, autrement, n'auraient pas été disposées à leur consentir de prêt.

L'approche très diversifiée adoptée par la Suisse à l'égard du développement du secteur privé, qui fait place à des aspects aussi différents que le développement du secteur financier, le soutien des échanges et la promotion des investissements, mérite d'être mentionnée. L'attention portée par le seco à la mobilisation de capitaux privés à l'appui de la lutte contre la pauvreté par le biais de dispositifs commercialement viables constitue un exemple, même si une plus grande vigilance devrait être portée à la viabilité de certaines activités. Compte tenu de la capacité d'innovation dont il fait preuve dans ce domaine, le seco pourrait envisager d'accroître ses engagements financiers dans ce secteur. Parallèlement, la Suisse devrait étudier les possibilités de soutenir l'implication des femmes dans les échanges et dans le secteur des PME, et accorder une plus grande attention au rôle des populations pauvres dans le processus de croissance, non pas comme simples bénéficiaires passifs mais aussi comme participants actifs, dans le droit fil de ce préconisent l'*Agenda 2010* du seco et les lignes directrices sur la pauvreté de la DDC. Il faudrait pour cela élargir l'optique des activités de lutte contre la pauvreté, et remplacer les notions de croissance sans exclus et de croissance favorable aux pauvres par de nouvelles démarches visant à faire des populations pauvres les moteurs, et non plus simplement les bénéficiaires, du changement économique (OCDE, 2004).

## **Gouvernance**

### ***Une tradition de civisme, des avantages comparatifs et la poursuite de l'intérêt national***

La Suisse peut s'enorgueillir de posséder l'un des systèmes démocratiques les plus anciens du monde et une tradition de processus consultatif de décision capable de rassembler des groupes ethniques, religieux et linguistiques d'une grande diversité. Son système démocratique à trois niveaux (commune, canton et fédération) lui donne des avantages comparatifs spécifiques dans ses relations avec les collectivités locales et les autorités représentatives au niveau infranational. Sa tradition de fédéralisme multiculturel, de protection des minorités civiles et de forte participation des collectivités



locales constitue un atout évident face à des contextes politiques complexes. Enracinée dans son histoire, l'attention que porte la Suisse à la bonne gouvernance sert aussi son intérêt national à long terme, tel qu'il est exposé dans sa politique extérieure, laquelle fait de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme l'un de ses cinq objectifs.

Tout en s'inspirant de son système politique et de ses traditions, la Suisse fonde ses activités dans le domaine de la gestion des affaires publiques sur un examen attentif des réalités locales, par une analyse du contexte qui inclut l'appareil d'Etat, la société civile et le secteur privé. La définition que donne la DDC de la gouvernance, à savoir «exercice de l'autorité économique, politique et administrative à tous les niveaux du pays» aboutit à une approche par essence politique des questions de gouvernance. En s'appuyant sur sa réputation de neutralité, la Suisse cherche souvent, non seulement à rationaliser les procédures administratives et électorales, mais aussi à modifier les règles régissant les relations entre pouvoir central et autorités locales, le système judiciaire, la fourniture de biens et de services publics et l'accès à l'information.

### ***La Suisse privilégie une approche globale en matière de gouvernance***

Au Viêt-nam, l'amélioration des structures de gouvernance au service de la lutte contre la pauvreté est intégrée aux objectifs de développement local, au premier rang desquels viennent l'instauration d'une démocratie populaire efficace, la transparence budgétaire et la réforme juridique. Les activités de la DDC portent sur la réalisation de diagnostics, la réforme des systèmes juridique et administratif, le soutien de la société civile et le renforcement de l'Assemblée nationale. Le seco, de son côté, s'emploie à promouvoir la responsabilité sociale des PME, consolider la réglementation de la propriété intellectuelle et renforcer le droit et la politique de la concurrence.

La Suisse a joué un rôle essentiel dans l'élaboration du rapport consacré en 2005 à la gouvernance au Viêt-nam. Le rapport dresse un inventaire des domaines dans lesquels une action directe du gouvernement et des donateurs s'impose (Groupe consultatif, 2004). Sur le plan des réformes juridiques, la Suisse s'efforce d'améliorer l'accès des populations pauvres à des services gratuits d'aide juridique aux niveaux municipal et provincial, en privilégiant les provinces les plus défavorisées. Les autorités et les organes représentatifs locaux ont besoin d'une attention particulière car leurs ressources sont plus modestes, mais le soutien de la Suisse à la transition politique du Viêt-nam vise aussi l'Assemblée nationale, essentiellement par des activités de renforcement des capacités des parlementaires et des fonctionnaires. Parallèlement, la Suisse appuie activement le Programme de réforme de l'administration mis en place par le gouvernement vietnamien au début de la politique de renouveau (*Doi Moi*) lancée en 1986<sup>9</sup>. Les interventions suisses visent à améliorer la capacité de l'administration centrale (ministère de l'Intérieur et Cabinet du Premier Ministre) de conduire et de suivre le processus de réforme, et à rehausser l'efficacité des ressources publiques au niveau local. Pour cela, il faut non seulement aider les autorités à rationaliser les systèmes publics de gestion financière et à réduire les goulets d'étranglement, mais aussi encourager les efforts accomplis au niveau local pour combattre la corruption (voir l'encadré 5). Le soutien de la Suisse aux groupes de la société civile a essentiellement pour objet de renforcer leurs moyens d'action et de les aider à contrôler que le gouvernement respecte ses engagements concernant la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté.

---

9. La politique du *Doi Moi*, qui résulte de la reconnaissance tacite de l'échec du socialisme, a entraîné une rupture à l'égard de la stricte règle communiste et une évolution progressive vers des réformes économiques et sociales de type occidental.

#### **Encadré 5. Les guichets uniques au Viêt-nam**

Au Viêt-nam, les procédures pour l'obtention de services publics, de certificats et documents étaient dispersées jusqu'à une date récente entre plusieurs administrations. L'un des objectifs stratégiques du Programme de réforme de l'administration est d'améliorer la qualité du service rendu à la population.

S'appuyant sur un premier exemple de guichets uniques créés à Ho Chi Minh en 1995 et sur sa propre expérience dans ce domaine, la Suisse a encouragé la mise en place, à titre expérimental, de tels guichets à Dong Hoi, en consultation avec les autorités. Les guichets uniques sont des centres qui fournissent plusieurs services administratifs par l'intermédiaire d'un bureau unique. La reproduction de cet essai par d'autres donateurs a incité le gouvernement à créer des guichets uniques dans tout le pays pour modifier radicalement la relation entre les services administratifs et les citoyens, de façon à réduire les problèmes que rencontrent ces derniers, à éviter les tracasseries bureaucratiques et la corruption, de même que la tendance à l'autoritarisme de certains cadres et fonctionnaires, et à améliorer l'efficacité de la gestion publique.

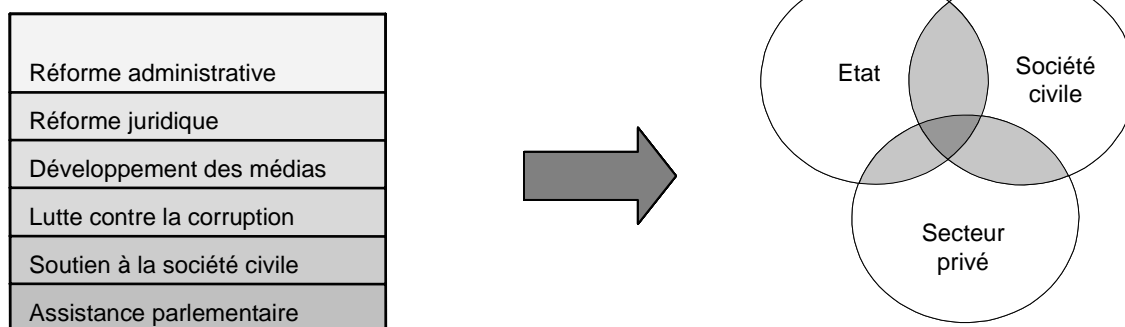
Le succès des guichets uniques témoigne de la capacité de la Suisse de proposer des solutions novatrices susceptibles d'être reproduites à grande échelle et d'encourager les partenaires locaux à engager des réformes. Le projet montre les retombées que peuvent avoir des actions peu coûteuses et très efficaces, dans des domaines où la Suisse possède un avantage comparatif et peut continuer de montrer qu'elle est présente.

L'approche adoptée par la Suisse en matière de gouvernance en Bosnie-Herzégovine est dictée par la nécessité de construire un Etat démocratique qui fonctionne dans un environnement politique, économique et social très complexe. Les Accords de paix de Dayton conclus en 1995 et la Constitution alors adoptée ont créé une République démocratique fédérale dotée d'un gouvernement central faible et composée de deux entités multiethniques ayant chacune leur propre gouvernement (la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska), et du district indépendant de Brcko. La Fédération est elle-même divisée en dix cantons qui ne sont rien d'autre que des mini-Etats dont les structures reproduisent celles de l'échelon supérieur. Ce système compliqué de gouvernement absorbe plus de 50 % du budget de l'Etat. La Bosnie-Herzégovine reste également assujettie à la tutelle de structures administratives externes, en particulier du Bureau du Haut représentant, qui supervise la mise en œuvre des dispositions civiles de l'accord de paix et a le pouvoir d'imposer des lois. Les forces européennes qui ont remplacé la force de stabilisation de l'OTAN continuent d'assurer la sécurité nationale. Il en résulte que la Bosnie-Herzégovine fonctionne pour l'essentiel quasiment comme un protectorat international.

La Bosnie-Herzégovine est confrontée à de nombreux défis, notamment faire respecter le principe de l'Etat de droit, protéger les droits de l'homme et assurer les services publics de base. Pour encourager le développement de la démocratie tout en contribuant à la stabilité politique, la stratégie suivie par la Suisse dans le domaine de la gouvernance consiste à faciliter des réformes progressives et consensuelles, indispensables à l'avènement d'un Etat bosniaque autonome. L'aide de la DDC vise à créer une demande de changement au niveau local, grâce à des interventions qui montrent les avantages de la coopération entre les collectivités locales. Les interventions elles-mêmes sont axées sur l'amélioration des services publics, la responsabilisation des administrations locales et la promotion de l'engagement civique dans le domaine public par le renforcement des traditions associatives. Le projet sur le développement municipal, destiné à renforcer les capacités des autorités locales et à contribuer à la formulation de programmes de développement local, est un exemple réussi de l'approche adoptée. Le seco, de son côté, s'intéresse essentiellement aux aspects économiques de la gouvernance et s'attache en particulier à combattre la corruption et les obstacles administratifs au développement du secteur privé à travers un soutien au Pacte sur l'investissement de l'OCDE et à l'initiative *Southeast Europe Enterprise Development* (SEED).

## Graphique 2. L'approche globale de la gouvernance adoptée par la Suisse

Ensemble de mesures en faveur de la gouvernance



Source : DDC

Le programme d'aménagement du bassin hydrographique constitue un autre exemple des efforts déployés par la Suisse pour améliorer les relations entre les citoyens et les pouvoirs publics. L'objectif ultime du projet est d'améliorer la gestion de l'eau grâce à des relations plus harmonieuses entre les différentes entités, et faire en sorte que les résultats obtenus à l'échelon local aient un impact sur le processus de décision à des niveaux plus élevés. Afin d'encourager l'implication de la population, des forums participatifs sur l'eau ont été mis en place, qui nécessitent une coopération continue entre les deux entités de Bosnie-Herzégovine. Ce projet constitue pour l'instant l'un des rares exemples de coopération réussie entre les deux entités du pays. S'appuyant sur les résultats obtenus et les enseignements tirés de cette initiative et d'autres projets, la Suisse lance un programme intitulé « Platform Bosnia and Herzegovina » qui doit permettre d'aborder plus ouvertement la question de la nécessité d'une réforme de la Constitution et de rechercher des moyens de la mener à bien. A cet effet, elle mettra à profit les résultats de ses efforts de renforcement des capacités des médias locaux et de création d'un espace public, ainsi que son rôle d'intermédiaire dans le dialogue entre les différents intervenants. Pendant la deuxième phase du programme, la DDC est encouragée à constituer des alliances stratégiques avec d'autres donateurs poursuivant les mêmes objectifs, de façon à regrouper les efforts et à accroître l'impact du projet.

D'après ses partenaires locaux et internationaux, la Suisse a un rôle important et particulier à jouer dans le domaine de la gouvernance. Comme dans celui du développement du secteur privé, la valeur ajoutée apportée par la Suisse est liée au caractère global de son programme d'aide, à son aptitude à intervenir au niveau infranational et à sa capacité de proposer des solutions novatrices et peu coûteuses pouvant être reproduites. Au Viêt-nam comme en Bosnie-Herzégovine, la Suisse a apporté la preuve qu'elle était en mesure de rallier la confiance des autorités locales grâce à une approche pragmatique de la réforme de l'administration, tout en contribuant au débat sur des questions plus litigieuses comme les droits de l'homme et la réforme de la Constitution. La Suisse devrait capitaliser ces expériences et rechercher davantage de synergies entre ses diverses initiatives afin d'en accroître l'impact. Une évolution dans ce sens pourrait être facilitée par un abandon des projets au profit d'une approche plutôt axée sur des programmes ou de type sectoriel dans le cadre de laquelle seraient maintenus les dispositifs en faveur de la bonne gouvernance et du développement du secteur privé.

### Considérations à prendre en compte pour l'avenir

- La dispersion thématique des activités d'aide de la Suisse affecte globalement leur impact et leur efficacité. Comme elle l'a fait au niveau des pays, la Suisse devrait rechercher des possibilités de concentration sectorielle et de regroupement des programmes en se

concentrant sur ses avantages comparatifs et sur la valeur ajoutée spécifique qu'elle apporte dans le contexte général de la coopération pour le développement.

- La Suisse devrait veiller à faire de la lutte contre la pauvreté une constante de toutes les composantes de son programme de coopération pour le développement, étayée par une définition claire des résultats attendus à court et à long terme.
- Afin d'accroître l'impact de ses activités tout en réduisant ses coûts opérationnels et la charge imposée aux pays partenaires, la Suisse devrait s'orienter vers des approches sectorielles et constituer davantage d'alliances avec d'autres donateurs. Elle ne devrait pas hésiter à endosser un rôle de chef de file dans les domaines où ses connaissances et son expérience sont clairement reconnues.
- La Suisse devrait exploiter les enseignements dérivés de la récente évaluation de ses activités à l'appui de l'égalité homme-femme pour mieux intégrer cette dimension dans l'ensemble de son programme de coopération pour le développement. Une place accrue devrait en particulier être faite à la problématique homme-femme dans les domaines où la Suisse possède un avantage comparatif, en particulier le secteur privé, l'environnement et la gouvernance.
- Compte tenu du savoir-faire qu'elle a acquis dans l'utilisation de l'APD pour mobiliser des capitaux privés, la Suisse est encouragée à poursuivre et à intensifier ses efforts pour inciter, à travers des initiatives commercialement viables, les acteurs du secteur privé des pays partenaires à se doter de capacités plus durables.
- L'approche adoptée par la Suisse pour aborder les multiples aspects de la gouvernance est intéressante. La Suisse est encouragée à faire dans sa démarche une plus large place aux programmes et à la collaboration avec d'autres donateurs et, dans ce cadre, à partager sa connaissance des synergies possibles entre des interventions visant différentes parties prenantes au sein des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé.

## *Chapitre 4*

### **Cohérence des politiques au service du développement**

L'OCDE et ses pays membres sont conscients que la réalisation des OMD et la réduction de la pauvreté dans les pays en développement exigent que les politiques conduites dans les domaines économique, social et environnemental se confortent mutuellement. En adoptant en 2002 le « Programme d'action commun pour le développement », les pays membres de l'OCDE ont reconnu combien il importe qu'ils se préoccupent davantage des répercussions que leurs politiques peuvent avoir sur les pays partenaires. Cette initiative s'inscrit dans le droit fil des efforts précédemment déployés dans l'enceinte du CAD (OCDE/CAD, 1996 ; OCDE, 2001 ; Foster, 1999) pour faire de la cohérence des politiques au service du développement une préoccupation constante des décideurs des pays de l'OCDE, et assurer la mise en place des moyens nécessaires à la mobilisation de l'ensemble des administrations nationales autour de cette ambition.

Les relations qu'entretient la Suisse avec plusieurs pays partenaires débordent largement le champ de l'aide pour s'étendre à des domaines tels que l'environnement, les migrations, la sécurité et les activités des entreprises. La Suisse a été l'un des premiers membres du CAD à marquer, par l'adoption de ses *Lignes directrices Nord-Sud* en 1994, l'ancrage de sa politique de coopération pour le développement dans une approche à l'échelle de l'administration toute entière. Dix ans plus tard cependant, elle admet que le renforcement de la cohérence des politiques, qui implique la mobilisation de groupes d'intérêts nationaux et d'organismes publics dont le souci principal et la mission première ne sont pas de lutter contre la pauvreté dans le monde, reste un chantier inachevé.

#### **Échanges agricoles**

L'agriculture est l'une des clés de la création d'emplois et de la croissance économique dans le monde en développement. C'est principalement à cause des dimensions modestes de leurs marchés intérieurs que les pays en développement doivent compter sur les échanges internationaux pour accroître et rentabiliser au mieux leur production agricole. Dans la plupart des pays de l'OCDE, où l'agriculture ne représente généralement qu'une faible part du produit intérieur brut (PIB), le secteur agricole est de tous les secteurs de l'économie celui qui laisse le moins de place au libre jeu des forces du marché, et ce sont avant tout les importations de produits agricoles qui supportent les obstacles aux échanges les plus élevés (droits de douane et contingents).

#### ***L'un des marchés agricoles les mieux protégés***

En dépit du fait que sa population est peu nombreuse, la Suisse se classe au onzième rang des importateurs de produits agricoles et alimentaires (OMC, 2003). Son marché est aussi l'un des plus protégés contre les importations agricoles. Même si l'économie suisse dans son ensemble affiche une remarquable ouverture aux exportations, son secteur agricole demeure fortement protégé et abondamment subventionné, et en conséquence peu accessible aux produits en provenance des pays en développement. L'accès au marché suisse pour les produits industriels et manufacturés en provenance de pays en développement est régi par un système généralisé de préférences (SGP). Dans le domaine agricole, l'application des préférences est plus limitée. La Suisse assure la protection de ses marchés agricoles essentiellement à l'aide de subventions à la production même si elle continue d'avoir recours

aux droits de douane et aux contingents. En 2004, l'estimation du soutien aux producteurs agricoles ressortait à 68 %, plaçant la Suisse au deuxième rang des pays de l'OCDE, contre 74 % l'année précédente (OCDE, 2003). En dehors des droits de douane et des subventions à la production, la protection de l'agriculture suisse repose sur un système complexe comportant pas moins de 28 contingents différents, ce qui explique en partie pourquoi la part des importations agricoles en provenance de pays en développement stagne depuis plusieurs années (Campo, 2003).

### ***Sur le plan intérieur, l'agriculture tend à perdre de son importance stratégique***

Le niveau de protection élevé dont bénéficie l'agriculture suisse a des origines historiques puisqu'il trouve ses racines dans la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire du pays en temps de guerre. La Constitution helvétique énonce d'une part, le principe d'une juste autosuffisance et, d'autre part, la nécessité pour la Confédération de concevoir une politique agricole répondant à de multiples fonctions, sachant que le secteur agricole doit remplir des missions d'intérêt général telles que l'entretien du paysage rural, la conservation de la diversité biologique et la préservation des moyens d'existence de populations rurales (Cretegnny, 2001). C'est ce qui explique en partie l'importance sociale de l'agriculture et justifie la forte représentation des intérêts des agriculteurs au Parlement. Pourtant, le poids économique de l'agriculture est en recul depuis une vingtaine d'années. Globalement, le secteur agricole ne représente pas plus de 1.1 % du PIB et n'occupe que 3.5 % environ de la population active.

### ***Les engagements pris par la Suisse au niveau international et les réformes qu'elle a entreprises suggèrent que des progrès sont encore possibles pour réduire la protection de son marché***

Lever les obstacles aux échanges internationaux de produits agricoles est une des ambitions majeures du cycle de négociations commerciales de Doha engagé sous l'égide de l'OMC. À Cancun, la Suisse a réitéré, en particulier par son soutien à l'initiative en faveur du coton, son engagement à œuvrer, grâce à un programme de réformes en profondeur, à la réalisation de l'objectif à long terme que représente l'instauration d'un système commercial régi par les mécanismes du marché dans le domaine agricole.

Certaines réformes ont d'ores et déjà été entreprises par la Suisse dans le secteur agricole. Un abandon progressif du soutien des prix au profit de versements directs sans lien avec la production s'est amorcé, et les droits de douane applicables aux fruits et légumes tropicaux, aux fruits de mer et au poisson ont été notablement abaissés. Néanmoins, les importations continuent de pâtir de l'application de contingents tarifaires. Depuis 2002, les PMA bénéficient, au titre d'une initiative comparable à celle lancée par l'UE sous le titre "Tout sauf les armes", d'une réduction moyenne de 30 % des droits de douane appliqués par la Suisse, à laquelle est venue s'ajouter une réduction forfaitaire de 50 % depuis 2004. En vertu de l'objectif qu'elle s'est fixé de ne plus appliquer ni droits, ni contingents, la Suisse entend abolir progressivement tous les droits de douane et contingents à l'importation frappant les produits agricoles en provenance des PMA. Parmi les autres décisions prises récemment par les autorités suisses, on peut citer : i) la réduction de la progressivité des droits de douane applicables aux produits de l'industrie agro-alimentaire ; et ii) l'élimination progressive des contingents laitiers entre 2006 et 2009.

En dépit des efforts déployés, les progrès accomplis depuis le dernier examen par les pairs semblent plutôt modestes. Le montant total des aides financières publiques allouées au secteur agricole n'a guère varié et demeure parmi les plus élevés dans la zone de l'OCDE, et les importations de produits agricoles qui concurrencent directement une production nationale restent soumises à des droits de douane élevés (OCDE, 2003). De son côté, la mise en œuvre intégrale de la politique de suppression totale des droits et des contingents reste subordonnée à l'approbation du Parlement.

La Suisse utilise le fait que l'agriculture remplit de multiples fonctions, dont des missions qui ne prennent pas la forme de produits, comme l'entretien du paysage rural et la préservation de la diversité biologique, comme argument pour justifier un certain niveau de protection de son agriculture. Reste que, la situation géopolitique ne légitime plus le souci de la Suisse d'assurer son autosuffisance alimentaire, ce qui n'empêche que la consommation de produits alimentaires de la Suisse est encore couverte à hauteur de 60 % par la production nationale, et que la politique agricole du pays demeure une charge pour le contribuable suisse (le coût budgétaire direct du soutien interne à l'agriculture – qui recouvre uniquement les programmes d'aides internes – représentait près de 0.90 % du PIB en 2003, contre 0,92 % en 2000) (Administration fédérale des douanes, 2005). Du fait des mesures de protection de l'agriculture, les prix des denrées alimentaires demeurent sensiblement plus élevés en Suisse qu'ailleurs, non seulement pour les consommateurs, mais aussi pour l'industrie agro-alimentaire. Outre qu'elle entraîne un renchérissement des intrants agricoles, la protection de l'agriculture a des conséquences négatives à long terme en ce sens qu'elle met le secteur agricole à l'abri des signaux émanant du marché qui, s'ils étaient perçus à temps, encourageraient l'innovation technologique et l'amélioration de la compétitivité, d'où la persistance de dysfonctionnements structurels.

L'adoption d'une politique plus libérale vis-à-vis des importations agricoles profiterait non seulement aux pays en développement, mais aussi aux consommateurs et à l'industrie agro-alimentaire suisses, et l'élimination des obstacles aux importations en provenance de pays en développement, en particulier dans le secteur agricole, contribuerait à dynamiser la croissance économique et à faire reculer la pauvreté dans les pays pauvres. Elles permettraient également de dégager des fonds publics au profit de l'APD et d'autres domaines d'action prioritaires.

### **Garanties contre les risques à l'exportation**

#### ***Prêter davantage d'attention au fait que les garanties contre les risques à l'exportation alourdissent la dette***

En 2000, la politique de la Suisse en matière de garantie des risques à l'exportation avait été analysée, dans l'examen de l'aide, dans l'optique des conflits d'intérêts risquant de surgir entre les objectifs assignés à la politique extérieure dans les domaines des droits de l'homme et de l'environnement. Aujourd'hui, le seco et l'organisme suisse d'assurance contre les risques à l'exportation s'efforcent tous deux de veiller à ce que des considérations éthiques et un souci de cohérence accrue sur ces questions président à l'examen des demandes de couverture de risques, orientation qui avait donné lieu à des débats animés au Parlement, au sein du gouvernement, ainsi qu'entre les pouvoirs publics et les organisations de la société civile. Si l'on se place sous l'angle de la politique en faveur du développement, cependant, les mécanismes de garantie des risques à l'exportation posent d'autres types de problèmes.

La prise de conscience du fait que les garanties contre les risques à l'exportation contribuent par certains aspects à alourdir la dette a conduit à reconsidérer leur application aux pays en développement. En 2001, les membres de l'OCDE sont convenus de poser des restrictions à l'assurance des risques à l'exportation pour des transactions qui ne seraient pas compatibles avec les stratégies de lutte contre la pauvreté et de maîtrise de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), et qui ne concourraient pas au développement social et/ou économique de ces pays (OCDE, 2001). Pourtant, si l'on excepte le cas des PPTE, qui peuvent bénéficier de mesures d'effacement de leur dette, les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public demeurent un facteur d'alourdissement du fardeau global de la dette des autres pays en développement et peuvent, à ce titre, avoir des conséquences tout aussi négatives pour eux.

En vertu de la loi suisse de 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation, l'octroi d'une garantie pour des exportations à destination de pays en développement exige la prise en compte des objectifs de développement. Depuis quelque temps, cette préconisation a conduit à prêter une grande attention à l'intérêt de la garantie au regard de la stratégie de développement du pays et à la viabilité de sa dette, comme ce fut le cas pour l'Ouganda. La nouvelle loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation<sup>10</sup>, qui est actuellement en cours d'examen par le Parlement, pourrait mettre à profit les efforts déployés récemment par la Suisse en réaffirmant la nécessité de ne pas perdre de vue les objectifs de développement et de prêter une attention accrue aux effets, sur le niveau d'endettement, des mécanismes de garantie des risques à l'exportation. En fait, la nouvelle loi offre une protection plus large aux exportateurs suisses en étendant la couverture aux risques encourus pour des transactions effectuées avec des acquéreurs privés de façon à aligner le système suisse sur celui d'autres pays de l'OCDE, et elle confère en outre à l'organisme suisse d'assurance contre les risques à l'exportation une autonomie de gestion et une autonomie financière renforcées. Il conviendra de veiller à ce que les modifications apportées à la législation ne fassent pas obstacle aux initiatives suisses d'allègement de la dette bilatérale qui ont constitué dans le passé un volet important du programme d'aide de la Suisse (voir le chapitre 2).

Les garanties contre les risques à l'exportation ouvrent la possibilité de faciliter aux pays en développement l'accès à des financements d'origine privée. Étant donné que les grandes entreprises des pays de l'OCDE sont généralement en mesure d'évaluer les risques encourus et de les atténuer par leurs propres moyens<sup>11</sup>, l'assurance des risques à l'exportation devrait être réservée en priorité aux exportateurs dont les projets auront des retombées bénéfiques directes sur les pauvres des pays en développement. Une meilleure prise en compte du rôle des garanties contre les risques à l'exportation, en tant qu'instrument de promotion des échanges, et de leurs incidences sur l'endettement favoriserait un renforcement de la cohérence entre les divers objectifs de la politique extérieure de la Suisse. Dans ce contexte, il pourrait être utile d'analyser au cas par cas la viabilité de la dette en prenant pleinement en considération les intérêts des pays en développement.

### **Fuite des capitaux**

La Suisse doit à sa stabilité politique, à son savoir-faire dans la gestion de l'épargne et aux dispositions favorables qu'elle applique aux placements le fait d'être l'un des premiers centres financiers de la planète. Le secteur des services financiers est à l'origine d'environ 11 % du PIB, et même 16 % si l'on tient compte des assurances et des fonds de pension. Il occupe 5.3 % de la population active totale (The Economist, 2004). Les banques suisses gèrent environ le tiers des actifs financiers privés investis à l'étranger, activité qui génère un volume considérable de recettes fiscales, ainsi que des excédents de la balance des paiements courants. La Suisse demeure, aux côtés d'autres pays développés et d'un certain nombre de centres financiers extraterritoriaux bien connus, l'une des premières destinations des capitaux en exil.

---

10. La loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation ("*Bundesgesetz über die Exportrisikoversicherung*"), en vigueur depuis 1958, a été remplacée par la loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation ("*Bundesgesetz über die Schweizerische Exportrisikoversicherung, SERV*G"). Voir le *Message concernant la loi fédérale sur l'assurance suisse contre les risques à l'exportation* en date du 24 septembre 2004.

11. L'article 1(b) de l'«Arrangement de l'OCDE relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public» (dit «Arrangement de l'OCDE») pose que l'Arrangement vise à encourager le respect de règles du jeu uniformes, c'est-à-dire «une concurrence entre exportateurs qui soit fondée sur la qualité et le prix des biens et des services exportés plutôt sur les conditions financières les plus favorables qui bénéficient d'un soutien public».



### *Faire face aux retombées sur le développement de la fuite des capitaux*

L'examen de l'aide réalisé en 2000 avait mis en évidence les graves problèmes soulevés par les transferts de fonds d'origine illicite. Depuis lors, la Suisse a pris des mesures allant dans le bon sens, notamment pour prévenir les utilisations abusives de ses services financiers et lutter contre le blanchiment de capitaux, la corruption et la dissimulation d'actifs par des personnes politiquement exposées. Elle a également mis en oeuvre certaines des dispositions préconisées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI), ainsi que des actions concrètes pour renvoyer des fonds vers des pays comme le Nigeria et le Pérou.

La Suisse se préoccupe moins du fait que la fuite de capitaux d'origine licite a également des répercussions néfastes pour les pays en développement. La stabilité politique de la Suisse, le niveau de sophistication des services financiers qu'elle propose et sa pratique du strict respect du secret bancaire sont autant de facteurs contribuant de manière déterminante à attirer des capitaux en provenance de pays en développement, et en particulier de pays où les systèmes financiers sont peu développés, où règne l'instabilité politique, où les politiques budgétaires et monétaires sont inadaptées, où sévit un taux d'inflation élevé et où la protection des droits de propriété est déficiente. À l'instar d'autres pays de l'OCDE, la Suisse pourrait faire davantage pour s'attaquer au problème par des mesures s'étayant mutuellement, et pour y sensibiliser la communauté internationale.

Tout d'abord, elle pourrait encourager des prestataires privés de services financiers suisses à s'implanter dans des pays en développement. De nombreux pays en développement ont entamé depuis peu, ou sont sur le point d'entamer, un processus de libéralisation du marché des services financiers. Le succès de ces réformes dépendra de l'impact de la concurrence sur l'approfondissement du marché des services financiers. A cet égard, l'arrivée d'institutions financières étrangères entraîne certes souvent un accroissement du volume de transactions financières, mais surtout amène une amélioration de la compétitivité, un savoir-faire nouveau et un souci de transparence accru. Le seco devrait continuer d'apporter un soutien dans ce sens aux institutions financières suisses, tant au niveau multilatéral (par exemple dans le cadre de l'Initiative FIRST : Financial Sector Reform and Strengthening Initiative) qu'au niveau bilatéral. Le Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international, dont il est question au chapitre 5, jugera peut-être utile de se pencher lui aussi sur ce point. La Suisse pourrait également réfléchir aux moyens d'améliorer l'échange de renseignements à des fins fiscales, y compris avec les pays en développement (OCDE, 2000).

Elle pourrait en outre envisager de conclure avec des pays en développement des accords de rétrocession d'impôts du même type que ceux en vigueur avec les membres de l'UE, ce qui conduirait à appliquer une retenue à la source aux intérêts versés par des agents payeurs suisses sur des dépôts détenus par des étrangers, et à reverser une partie des sommes ainsi collectées à l'administration fiscale du pays d'origine des déposants. L'UE considère ce système comme une solution transitoire et imparfaite qui n'a d'intérêt que dans l'attente d'une amélioration de l'échange de renseignements. En dépit de leurs limites, ces accords présenteraient, dans le cas de pays en développement, des avantages et des inconvénients qui méritent d'être étudiés. Bien qu'on ne connaisse pas la part des actifs étrangers placés en Suisse qui proviennent de pays en développement, il est probable qu'elle est sensiblement moindre que celle des actifs en provenance de pays de l'UE. Reste que, pour les pays en développement, la manne pourrait être substantielle.

Les capitaux placés à l'étranger par des ressortissants de pays en développement représentent une source de financement importante pour les investissements des pays d'origine des fonds. Les organisations de la société civile ont interpellé il y a longtemps déjà les responsables du secteur financier et le gouvernement suisses sur la question du secret bancaire et de la qualification en infraction pénale de l'évasion fiscale. La DDC et le seco s'efforcent depuis quelques années de

sensibiliser l'administration à l'intérêt du débat autour de la fuite des capitaux. Toute mesure qui aurait pour finalité de rapatrier des capitaux en exil vers des pays qui en ont besoin de toute urgence, par exemple grâce à des dispositifs de rétrocession d'impôts, pourrait contribuer à mobiliser de nouvelles sources de financement au bénéfice des pays en développement, sans entraîner pour autant de conséquences trop lourdes pour le contribuable.

En dépit des appels lancés récemment par le Parlement suisse en faveur de la conclusion d'accords du même type que les Accords bilatéraux II avec des pays en développement, le Conseil fédéral s'en tient à une position négative sur le sujet, considérant que les avantages que pourraient en retirer les pays en développement seraient minimes tandis que les causes profondes de la fuite des capitaux subsisteraient. Face aux avantages et aux risques éventuels inhérents à toute forme d'action unilatérale dans ce domaine, ainsi qu'à la nécessité d'aboutir à un large consensus au niveau international pour que des mesures de cet ordre puissent véritablement produire des effets, la Suisse pourrait envisager de militer en faveur d'une réforme de portée plus vaste à l'échelon international, comme elle l'a fait dans d'autres domaines comme le blanchiment de capitaux et le traitement des actifs d'origine illicite.

## **Migrations**

### ***Mettre à profit les synergies entre les migrations et la coopération pour le développement***

Les flux migratoires sont décisifs pour la croissance et ils ont été un facteur important pour le développement des pays de l'OCDE. En 2003, le montant des fonds rapatriés par des travailleurs immigrés s'est élevé à 93 milliards USD, ce qui plaçait ce poste en deuxième position dans le classement des flux financiers à destination des pays en développement et représentait près du double de l'enveloppe affectée à l'APD par la Suisse (Banque mondiale, 2004). Parce qu'elle se situe au carrefour entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud et constitue une porte d'accès aux Balkans, la Suisse affiche aujourd'hui l'un des taux d'immigration les plus élevés d'Europe, ce qui contribue à expliquer pourquoi elle se classe au 5ème rang des pays dont proviennent les envois de fonds des émigrés vers les pays en développement et en transition. Les autorités suisses sont donc bien placées pour appréhender les avantages réciproques que peuvent procurer les flux migratoires tant à l'économie helvétique qu'à celles des pays en développement.

Ces dernières années, face à l'inquiétude grandissante exprimée par l'opinion publique à propos des coûts directs et indirects de l'immigration, les responsables politiques suisses ont tenté d'orienter le débat vers l'articulation entre migrations et politique en faveur du développement. Une telle stratégie ne va pas sans risques, notamment celui de susciter un redéploiement des priorités en matière de développement privilégiant les pays d'origine des flux migratoires à destination de la Suisse au détriment des PMA, et celui de céder à la tentation d'utiliser l'APD pour hâter la conclusion avec ces mêmes pays d'accords bilatéraux en matière de rapatriement.

La DDC comme le seco s'emploient activement à aborder les problèmes liés aux migrations dans le cadre de leurs relations avec les pays tiers, et à exploiter les synergies qui peuvent exister entre les flux migratoires et la coopération pour le développement. La recherche de ces synergies doit être encouragée, mais les premiers ne doivent pas être considérés comme une solution à court terme face aux enjeux à long terme de la seconde. La clé de la réussite se situe peut-être dans l'élaboration d'un cadre régissant en bloc les migrations, le droit d'asile et le retour des émigrés dans leur pays, si l'on se fie à ce qui est ressorti des discussions tenues au sein du groupe interministériel créé en 2004. Dans cette optique, encore faut-il que la Suisse parvienne à : i) s'adapter aux impératifs découlant de son accession récente au marché du travail de l'UE régi par le principe de la libre circulation ; ii) mettre moins l'accent sur le contrôle de l'immigration et porter davantage attention à l'évaluation et à la

gestion des besoins migratoires ; et iii) intégrer la dimension développement dans sa politique en matière de migrations. Grâce à cela, la Suisse devrait non seulement pouvoir apporter des réponses plus stratégiques aux besoins de ses partenaires en développement, mais aussi mieux mettre les flux migratoires au service de ses propres besoins économiques et démographiques à long terme.

## **Mécanismes institutionnels favorisant la cohérence des politiques au service du développement**

### ***Refondre et appliquer les Lignes directrices Nord-Sud***

Dans la Constitution suisse, la lutte contre la pauvreté est l'un des cinq objectifs de la politique extérieure et elle apparaît également comme un élément capital pour la sauvegarde des intérêts du pays. Le *Rapport sur la politique extérieure 2000* intitulé « Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration » met également en exergue les avantages réciproques que la Suisse peut attendre d'un renforcement de la cohérence des politiques. Sur le plan stratégique, les *Lignes directrices Nord-Sud* de 1994 demeurent le principal cadre permettant de garantir une certaine cohésion entre les politiques ayant des répercussions sur les pays en développement. Rédigées à une époque où les problèmes de cohérence des politiques n'étaient pas encore au centre des préoccupations sur la scène internationale, elles sont principalement axées sur la nécessité d'analyser les situations où l'on observe des incohérences et préconisent la mise en place de dispositifs ayant pour fonction de poser les problèmes plutôt que de les résoudre par des mesures idoines. Elles visent donc davantage à mettre en lumière les inconvénients inhérents aux incohérences qu'à encourager la recherche de solutions mutuellement avantageuses et l'exploitation des bénéfices réciproques de la mise en œuvre de politiques plus cohérentes au service du développement.

#### **Encadré 6. Le task force conjoint DDC-seco sur le commerce et le développement**

La Suisse a créé un groupe de réflexion spécial pour assurer une meilleure prise en compte des intérêts des pays en développement dans le cadre du cycle de Doha. Ce groupe se compose principalement d'agents de la DDC et du seco, mettant ainsi à profit la complémentarité de leurs compétences respectives. Il illustre comment on peut, à l'aide d'un dispositif institutionnel, réussir à obtenir effectivement un accroissement des capacités d'analyse, déceler et mettre en évidence des problèmes de cohérence et offrir une plate-forme d'échanges favorisant la consultation et la participation des parties prenantes, au sein de l'administration et au-delà, afin de les sensibiliser à ces problèmes. Les principales missions du groupe consistent à :

- Analyser les préoccupations commerciales des pays en développement, à travers des études indépendantes, notamment dans les domaines de l'aide alimentaire, du développement rural, des formules de réduction tarifaire, des migrations et de la libéralisation des services.
- Créer un consensus sur la réforme des échanges en oeuvrant à une meilleure compréhension des intérêts de la Suisse, ce qui suppose l'adoption d'une démarche visant à mettre progressivement en lumière les aspects de la politique commerciale qui risquent de donner lieu à des décisions contradictoires, mais qui présentent en même temps des complémentarités potentielles et où des solutions avantageuses pour tout le monde sont possibles. Sur la question des droits de douane par exemple, le groupe prône le remplacement des droits de douane fixes par des droits fondés sur la valeur, sans coût pour le pays importateur.
- Associer d'autres secteurs de l'administration au processus de réforme. Le groupe peut ainsi agir sur les deux fronts et entendre le point de vue des spécialistes des échanges tout en maintenant les questions de développement au centre de ses préoccupations.

Grâce aux activités du groupe, le Conseil fédéral peut désormais analyser sa position à la lumière des répercussions que les décisions qu'il prend, notamment dans les domaines de l'agriculture, de la propriété intellectuelle, etc., peuvent avoir sur les pays en développement. Le groupe a contribué à mieux faire comprendre, au sein des différents services de l'administration suisse, ce que signifie la cohérence dans le domaine des échanges. Même s'il a déjà obtenu des résultats très concluants, le groupe doit poursuivre ses efforts pour impliquer des instances qui ne s'occupent pas des questions de développement dans l'élaboration du programme d'action à l'appui d'une politique cohérente dans les domaines des échanges et du développement.

Plus de dix ans après leur parution, les Lignes directrices conservent toute leur validité, de même que les doutes exprimés dans l'examen de l'aide réalisé en 2000, ainsi que les interrogations formulées par d'autres observateurs à propos de leurs répercussions concrètes sur l'aboutissement des processus d'élaboration de l'action gouvernementale (Forster et Stokke, 1999). Plus difficiles encore à dépasser sont les limites des Lignes directrices tenant à leur nature même et à leurs objectifs fondamentaux. Par ailleurs, ces Lignes directrices énoncent des dispositions de large portée, mais qui ne sont pas toujours très concrètes et auxquelles il convient de donner corps dans des plans d'action. Depuis le premier plan d'action couvrant la période 1995-1998, aucune autre déclaration sur la mise en pratique des Lignes directrices n'a été rédigée. La refonte récente de la politique économique extérieure de la Suisse pourrait offrir l'occasion de remodeler le cadre dans lequel prend forme l'action des pouvoirs publics en vue de permettre de recueillir tous les bénéfices que l'on peut escompter de l'adoption d'une conception plus homogène des relations tellement diversifiées que la Suisse entretient avec les pays en développement, en s'inspirant de l'exemple du groupe conjoint DDC-seco constitué dans le contexte du cycle de Doha (voir l'encadré 6).

### ***S'attaquer aux problèmes de cohérence des politiques dans une perspective à long terme en cherchant à susciter un consensus***

En Suisse, la prise de décisions intervient à l'issue d'un processus de consultation long mais généralement productif, au niveau tant de la fédération que des cantons. Les conseillers fédéraux ne peuvent agir seuls puisque le pouvoir exécutif appartient, en vertu de la Constitution, au Conseil fédéral qui ne peut prendre de décision *qu'en autorité collégiale* sur la base du consensus. Ce système est reproduit au niveau des cantons, qui élisent leurs propres parlements et gouvernements cantonaux. En outre, les processus d'élaboration de l'action gouvernementale ont souvent un caractère participatif permettant d'associer aux décisions le secteur privé et la société civile. L'importance accordée au consensus fait qu'en Suisse les responsables politiques peuvent plus facilement se dégager des considérations à court terme que dans d'autres pays. Il n'est guère possible en Suisse de s'en remettre à des solutions de fortune dans la mesure où tous les partis siégeant au gouvernement doivent se mettre d'accord et où les questions sujettes à controverse donnent la plupart du temps lieu à un référendum. Le cadre régissant la prise de décisions favorise donc la mise au point de mesures soigneusement dosées qui exigent un consensus à long terme, ce qui est la caractéristique des solutions qu'appellent généralement les problèmes de cohérence.

### ***Mieux défendre la cause du développement à différents niveaux***

Au niveau fédéral, la DDC et le seco jouent le rôle de défenseurs de la cause du développement au sein des départements dont ils dépendent respectivement (affaires étrangères et économie). En raison de l'impérieuse nécessité de respecter un mode consensuel de prise de décisions ou d'attirer l'attention des autorités fédérales sur certains problèmes, les deux organismes sont parfois amenés à alerter le Conseil fédéral et à exercer sur lui des pressions sur des sujets intéressant le développement. En vertu de l'ordonnance de 1977, une des missions particulières de la DDC et du seco est d'informer l'opinion publique sur la coopération pour le développement. Multiplier les occasions de dialogue entre les milieux d'affaires, l'administration et les ONG serait un moyen d'œuvrer à la cohérence au sein des instances fédérales. En ce qui concerne le seco, il conviendrait de perfectionner encore les dispositifs tels que le Conseil consultatif sur le développement du secteur privé, qui a vocation à permettre de consulter des représentants du monde des affaires sur des sujets en rapport avec le développement. Il serait également souhaitable de mieux exploiter les possibilités offertes par d'autres instruments, comme le Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international, dont il est question au chapitre 5.

Les ONG suisses jouent un rôle capital d'interfaces entre l'administration et le grand public. Elles sont actuellement très actives aussi bien sur le terrain qu'en matière de sensibilisation. Dans le futur, cette seconde mission pourrait gagner en importance sous l'effet pour partie de l'évolution du rôle des ONG, liée aux nouvelles modalités d'acheminement de l'aide résultant de l'harmonisation et de l'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, ainsi que de la prise de conscience de l'importance que revêtent les problèmes de cohérence. Les ONG suisses devraient envisager d'accroître leur pouvoir d'influence et leur capacité d'œuvrer, grâce à des campagnes d'information et de sensibilisation, à une meilleure compréhension des relations complexes entre le développement du Nord et celui du Sud.

### ***Associer d'autres organismes et départements fédéraux à la définition du plan d'action à l'appui de la cohérence des politiques***

La coordination, au niveau ministériel, est organisée par l'Ordonnance d'exécution de la loi fédérale de 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (IKEZ, *Interdepartementales Komitee für Entwicklung und Zusammenarbeit*) fournit une enceinte au sein de laquelle débattre de sujets qui interfèrent avec le développement et d'autres domaines de compétence de l'administration fédérale tels que la justice, la défense, l'environnement, etc. En dépit du poids que lui confère la définition officielle de son rôle dans l'Ordonnance de 1977, l'IKEZ n'a aucun pouvoir de décision, et toute sa force réside dans sa capacité de susciter un débat au sein de l'administration. En dehors de sa fonction de coordination des activités de différents organismes, l'IKEZ prépare les réponses aux questions posées au Conseil fédéral par le Parlement.

Il existe d'autres dispositifs informels, comme le groupe de travail interdépartemental qui a été créé pour examiner les retombées des migrations du point de vue de la politique étrangère, ou encore d'autres groupes plus restreints traitant de sujets plus spécifiques. Pour les programmes d'aide au retour volontaire de grande ampleur, des représentants de l'Office fédéral des migrations, de la DDC et de la Division Politique IV, forment, avec le concours de représentants de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui a son siège à Berne, des équipes de projet chargées d'étudier les incidences des projets sur le développement. Ces dernières années, la DDC a réussi à faire prendre en compte la dimension développement dans les débats sur la fuite des capitaux grâce à la légitimité nouvelle et à la reconnaissance de son rôle qu'elle a obtenues au sein de l'administration fédérale et des groupes de travail traitant de ce sujet. Des progrès ont été réalisés dans le sens d'un inflexionnement de la politique en matière de garanties de crédit à l'exportation pour y intégrer des considérations relatives aux droits de l'homme et à l'environnement et ce, notamment grâce aux discussions informelles organisées entre la DDC, le seco et des ONG suisses, et c'est là un autre succès à mettre à l'actif des initiatives récentes.

Toute la difficulté, pour les autorités suisses, consiste encore et toujours à veiller à ce que le débat autour de la cohérence des politiques ne se limite pas aux seuls organismes travaillant sur les questions de développement, comme la DDC et le seco, mais associe également d'autres organismes fédéraux. La DDC et le seco devront trouver des moyens novateurs d'impliquer dans leur réflexion d'autres secteurs de l'administration fédérale et de faire en sorte que les engagements pris par la Suisse envers le monde en développement figurent plus systématiquement au centre des préoccupations. Un message des autorités suisses précisant expressément qu'elles attendent des autres départements qu'ils participent totalement, au niveau des hauts responsables, au débat sur la cohérence des politiques au service du développement pourrait se révéler utile à cet égard.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Si les mesures prises dans le prolongement du cycle de Doha montrent que des progrès sont possibles, la Suisse n'en doit pas moins poursuivre ses efforts et avancer dans la mise en œuvre des engagements qu'elle a pris au niveau international concernant la réduction de la protection de son agriculture.
- Dans le contexte de la réforme en cours de la législation sur les garanties de crédit à l'exportation, la Suisse devra veiller à préserver toutes les possibilités à venir d'allègement de la dette bilatérale.
- Forte des progrès accomplis dans le domaine de la lutte contre le blanchiment de capitaux, la Suisse devrait réfléchir aux moyens de remédier aux effets de la fuite des capitaux pour les pays en développement, et encourager une action internationale dans ce domaine compte tenu du coût induit pour les pays en développement.
- La Suisse devrait s'efforcer de renforcer les dispositifs institutionnels en place pour assurer la cohérence des politiques au service du développement en y associant différents organismes ainsi que des instances ayant vocation à plaider la cause du développement au sein de l'administration et auprès des principales parties prenantes et du grand public.

## *Chapitre 5*

### **Organisation, personnel, systèmes de gestion et résultats**

#### **La DDC et le seco en un coup d'oeil**

La DDC et le seco élaborent le cadre global de la contribution de la Suisse à la coopération internationale en collaboration avec d'autres instances fédérales (voir le graphique 1 au chapitre 1). La DDC est responsable de la coordination générale des activités de développement et de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est ainsi que de l'aide humanitaire de la Suisse. Elle gère 86.5% du budget total de la coopération pour le développement. Elle mène des actions directes, soutient des programmes d'organisations multilatérales et finance des programmes d'oeuvres d'entraide suisses et internationales (DDC-seco, 2004). En tant que principal partenaire de la DDC au sein de l'administration fédérale, le seco est le centre de compétences pour le développement économique durable et l'aide en faveur de l'intégration dans l'économie mondiale des pays en développement et des anciens pays communistes d'Europe centrale et orientale et de la CEI. Dans ces pays, la DDC comme le seco s'occupent de la planification stratégique d'ensemble, de la conception des programmes de coopération et de l'élaboration des Messages au Parlement présentés dans les chapitres précédents

Les stratégies de la DDC et du seco témoignent tout autant des différences entre les modes de fonctionnement des deux institutions que de leur complémentarité. Alors que la DDC met en œuvre des activités de coopération technique dans un large éventail de domaines liés au développement, le seco se concentre sur la coopération économique au moyen d'outils qui lui sont propres.

- La DDC se fonde sur la situation des pays (par exemple les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté) pour déterminer ses domaines d'intervention. Ses opérations sont très décentralisées et portent sur des domaines traditionnellement considérés comme « horizontaux », à savoir la prévention des conflits et la transformation démocratique, la gouvernance et l'environnement. Le dialogue sur les politiques, l'aide-projet, parfois les activités sectorielles, ainsi que l'assistance technique, y compris pour le renforcement des capacités, sont les formes de collaboration les plus souvent utilisées par la DDC. Celle-ci cultive la diversité dans ses partenariats et apporte son concours aussi bien à des personnes physiques qu'à des ONG ou des institutions publiques, à l'échelon local, national et mondial.
- Le seco choisit les activités qu'il met en œuvre en fonction, d'abord, des instruments à sa disposition dans les domaines économique et commercial puis d'une analyse approfondie de la situation du pays intéressé. Les questions macro-économiques (soutien budgétaire, dette, développement du secteur financier, par exemple), la promotion de l'investissement, les échanges et les infrastructures de base font partie des principaux domaines qui relèvent de sa compétence. Il travaille en étroite collaboration avec le secteur privé, en Suisse comme dans les pays partenaires.

Le Conseil fédéral estime que cette approche duale de la coopération pour le développement est un point fort : le fait d'avoir deux organismes au lieu d'un crée une 'saine' émulation. Pour les autorités suisses, bien que différentes, les stratégies des deux instances sont complémentaires dans leur

façon de voir, leurs modalités d'intervention et leurs instruments d'action. Sans nier l'intérêt de cet argument ni les raisons politiques qui incitent à maintenir deux structures distinctes, après avoir effectué deux visites sur le terrain, la mission du CAD a estimé que les synergies potentielles pourraient être mieux exploitées au niveau local, où pourraient aussi être multipliées les activités conjointes.

En dépit des différences entre leurs stratégies et leurs modes de fonctionnement, la DDC et le seco ont un même objectif : oeuvrer en faveur de la réalisation des OMD, de l'harmonisation, de l'alignement et de la cohérence des politiques. Les deux organismes adhèrent à des principes communs (bonne gouvernance, dialogue, développement durable, notamment), ont une approche souple et pragmatique du développement et sont ouverts à l'innovation. Chacun d'eux attache une grande importance à son autonomie et possède sa propre culture d'entreprise et ses propres procédures pour la gestion des activités. Dans ces conditions, la promotion de normes uniformes est un défi, mais aussi un impératif aux niveaux politique, stratégique et opérationnel si la Suisse veut être en mesure de mieux répondre aux exigences du programme d'action arrêté à l'échelon international.

### **Grandes réformes structurelles et institutionnelles depuis le dernier Examen de l'aide**

Comme la taille, la portée et le contenu de leurs portefeuilles d'activités respectifs sont très différents, la DDC et le seco se distinguent aussi l'un de l'autre par leurs structures et leurs ressources en personnel, comme le montrent les paragraphes qui suivent.

#### *DDC (voir le graphique 3)*

Par rapport au seco ou à d'autres organismes d'aide au développement à la structure plus 'légère', la DDC est une organisation centralisée et complexe qui compte plus de quarante sections ou unités plus petites réparties en six divisions : Politique de développement et Coopération multilatérale, Coopération bilatérale au développement, Aide humanitaire, Coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI, Ressources thématiques et Services. L'agencement actuel peut ralentir le processus de consultation entre les divisions et autres malgré l'existence d'équipes géographiques et intersectorielles. Si la DDC veut opérer une décentralisation plus poussée au profit des instances de terrain, accroître sa collaboration avec le seco et réduire la charge administrative globale résultant des contraintes budgétaires, cette structure doit être rationalisée. En simplifiant le lien entre les unités qui s'occupent des questions de fonds et des stratégies et les unités opérationnelles (qui oeuvrent sur le terrain), la DDC pourrait améliorer l'efficacité globale de son action, notamment au niveau de l'échange d'informations entre les différents services.

Depuis le dernier examen de l'aide, plusieurs réformes structurelles ont été entreprises en vue de faciliter la communication entre la DDC et le seco et de renforcer certaines fonctions fondamentales de la DDC. Le suivi et l'évaluation ont été consolidés par l'implantation d'unités Évaluation et controlling distinctes dans chacune des six divisions et par la création d'une unité centrale directement rattachée au Directeur général en 2001. La Section OMC/CNUCED Sécurité alimentaire de la Division Politique de développement et coopération multilatérale a été supprimée tandis qu'une Section Affaires globales et développement durable a été créée. A l'intérieur de la même division, une nouvelle Section ONU-Développement s'est vu confier des responsabilités accrues pour ce qui concerne les relations avec les institutions de l'ONU chargées du développement et les débats de fond sur le développement dans différentes enceintes (ECOSOC, Assemblée générale, commissions thématiques etc.). Cela devrait aider la Suisse à arrêter une position cohérente dans ces domaines.

Les six sections de la Division Coopération bilatérale au développement reflètent la concentration géographique des activités de la DDC sur les pays du Sud. De nouveaux bureaux de coopération suisses ont été ouverts à Colombo en Asie du Sud, à Pyongyang et à Ulanbaatar en Asie de l'Est, à



Gaza et en Cisjordanie au Moyen Orient (pour remplacer un bureau de liaison à Jérusalem) ; et à La Havane en Amérique latine. Les bureaux d'Addis Ababa, An Tananarive et Praia ont été fermés. Celui de Johannesburg a été transféré à Pretoria.

Les trois sections géographiques de la Division Coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI sont demeurées inchangées mais deux nouveaux bureaux de coopération ont été créés, l'un à Belgrade qui relève de la Section Programmes spéciaux et régionaux et un à Tbilissi placé sous la tutelle de la Section CEI, dont le mandat se rapporte non plus à l'aide humanitaire mais à la coopération technique.

La Division Services (auparavant appelée Division Services centraux) a une nouvelle section intitulée Tâches spéciales et prévention de la corruption.

C'est la Division Aide humanitaire au sein de la DDC qui centralise la gestion de l'aide humanitaire et qui est chargée de la planification, de la coordination, de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'aide humanitaire de la Confédération. Le dispositif d'intervention rapide dépend aussi de cette Division. Elle compte 94 agents et est divisée en 9 unités dotées d'attributions techniques, géographiques ou thématiques. Depuis le dernier examen de l'aide, les capacités d'élaboration des politiques, de suivi et d'évaluation ont été renforcées. L'affectation des fonds humanitaires ne fait l'objet d'aucune délégation de pouvoir aux ambassades ou aux bureaux de coopération, et des agents du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) peuvent être déployés pour renforcer les postes sur le terrain et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire dans les situations de crise. En 2003, la Division Aide humanitaire de la DDC était représentée dans 16 bureaux de coordination. (Voir l'annexe C pour plus de précisions sur la gestion de l'aide humanitaire de la DDC).

Les mécanismes de coordination et de consultation avec les unités responsables d'autres domaines d'intervention, comme les migrations, les droits de l'homme, l'environnement et la politique économique, sont en général bien rôdés. Cependant, les risques de chevauchement et d'adoption de positions contraires dans des situations d'urgence complexes demeurent ; la prévention des conflits est considérée comme relevant de l'aide humanitaire mais c'est aussi un domaine à part entière important au sein de la DDC. Par ailleurs, la promotion de la paix et des interventions en faveur de la protection des droits de l'homme et de la démocratie relève de la Division Politique IV. Des consultations et une coordination accrues, notamment avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports sont nécessaires pour assurer la cohérence des opérations. Une meilleure coordination serait aussi bénéfique en ce qui concerne les approches multilatérales.

#### *SECO (voir le graphique 4)*

Au sein du seco, c'est le Secteur Coopération économique au développement, rattaché à la Direction des affaires économiques extérieures, qui s'occupe des questions d'aide au développement. Aucun nouveau secteur ou nouvelle unité n'a été créé depuis le dernier examen, seuls les intitulés ont changé pour tenir compte du regain d'importance accordé au soutien budgétaire (Secteur Soutien macroéconomique) et aux infrastructures (Secteur Financement d'infrastructures). Les capacités des ambassades suisses à Accra, au Caire, à Pékin, à New Delhi et à Hanoi ont été renforcées pour permettre un suivi plus étroit des activités financées par le seco. Depuis 2003/2004, dix accords de délégation de compétences entre le seco et des bureaux de coopération ou des ambassades ont été mis sur pied, pour la plupart en Europe de l'Est et dans la CEI, afin de préciser les rôles et responsabilités respectifs. L'objectif est d'en mettre en place dans l'ensemble des 27 pays.

#### *Bureaux de coopération*

La règle veut que, dans les pays partenaires, il n'y ait qu'une seule représentation de la Suisse pour les questions relevant de la coopération pour le développement et le cas échéant, de l'aide

humanitaire : cette mission est remplie par les bureaux de coopération, qui sont chargés du suivi des programmes aussi bien de la DDC que du seco. Cependant, dans les pays où il n'y a pas de bureaux de coopération, c'est l'ambassade qui s'acquitte de ce rôle et lorsque tel est le cas longtemps, le seco et la DDC peuvent convenir de maintenir au sein de l'ambassade la fonction de coopération pour le développement.

Les bureaux de coopération relèvent officiellement de la DDC et rendent compte directement à la section géographique dont ils dépendent à Berne. Dans les pays en transition (Est), leurs frais de fonctionnement sont cofinancés par le seco lorsque la DDC et ce dernier interviennent en vertu du même crédit-cadre. Des questions comme la nomination des directeurs résidents, leur mandat, les procédures de sélection, ainsi que les fonctions de coordination et de représentation des bureaux de coopération dans les pays de l'Est font l'objet d'un accord écrit entre la DDC et le seco.

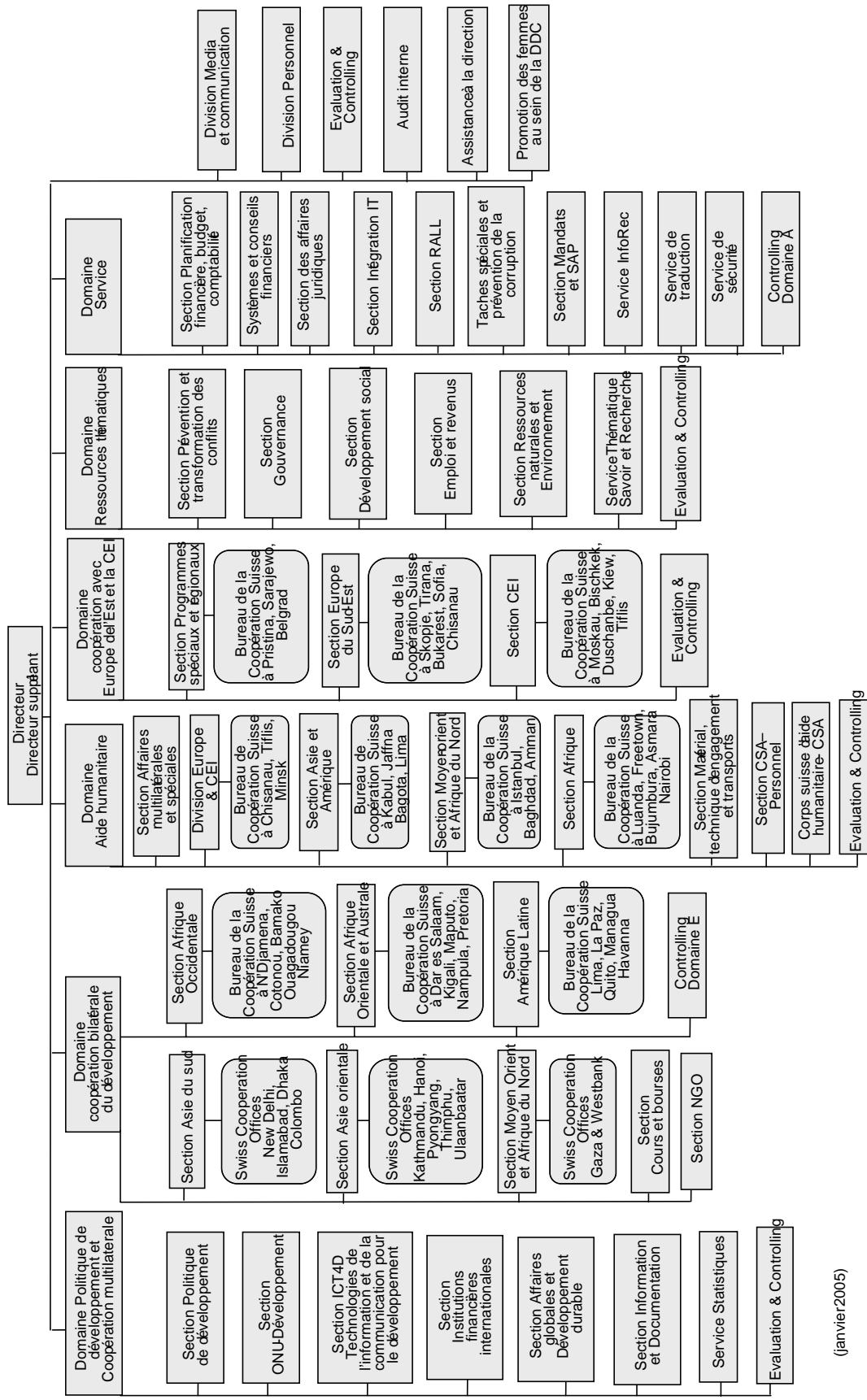
La représentation du seco est assurée par des bureaux de coopération dans 21 des 27 pays qu'il classe prioritaires. Dans les autres pays prioritaires, des accords (notamment le détachement d'agents du seco) sont conclus avec les ambassades. Au Viêt-nam et en Inde, des agents du seco sont postés dans les ambassades et coopèrent étroitement avec le personnel de ces dernières sur les questions économiques. Dans les bureaux de coopération conjoints en Europe de l'Est, le seco participe pour moitié au financement des frais fixes mais est tributaire des services centraux de la DDC pour tout ce qui concerne la programmation, la stratégie, l'administration et la gestion du personnel. Dans tous les cas, les questions politiques restent du ressort de l'ambassadeur.

Depuis le dernier examen de l'aide, cinq nouveaux bureaux de coopération ont été ouverts dans des pays partenaires. De nouveaux bureaux sont mis en place lorsque de nouveaux programmes sont lancés. Dans les pays où la DDC et le seco sont tous deux présents, le programme-pays est élaboré conjointement. Au total, quinze programmes-pays ou programmes régionaux conjoints ont été mis au point.

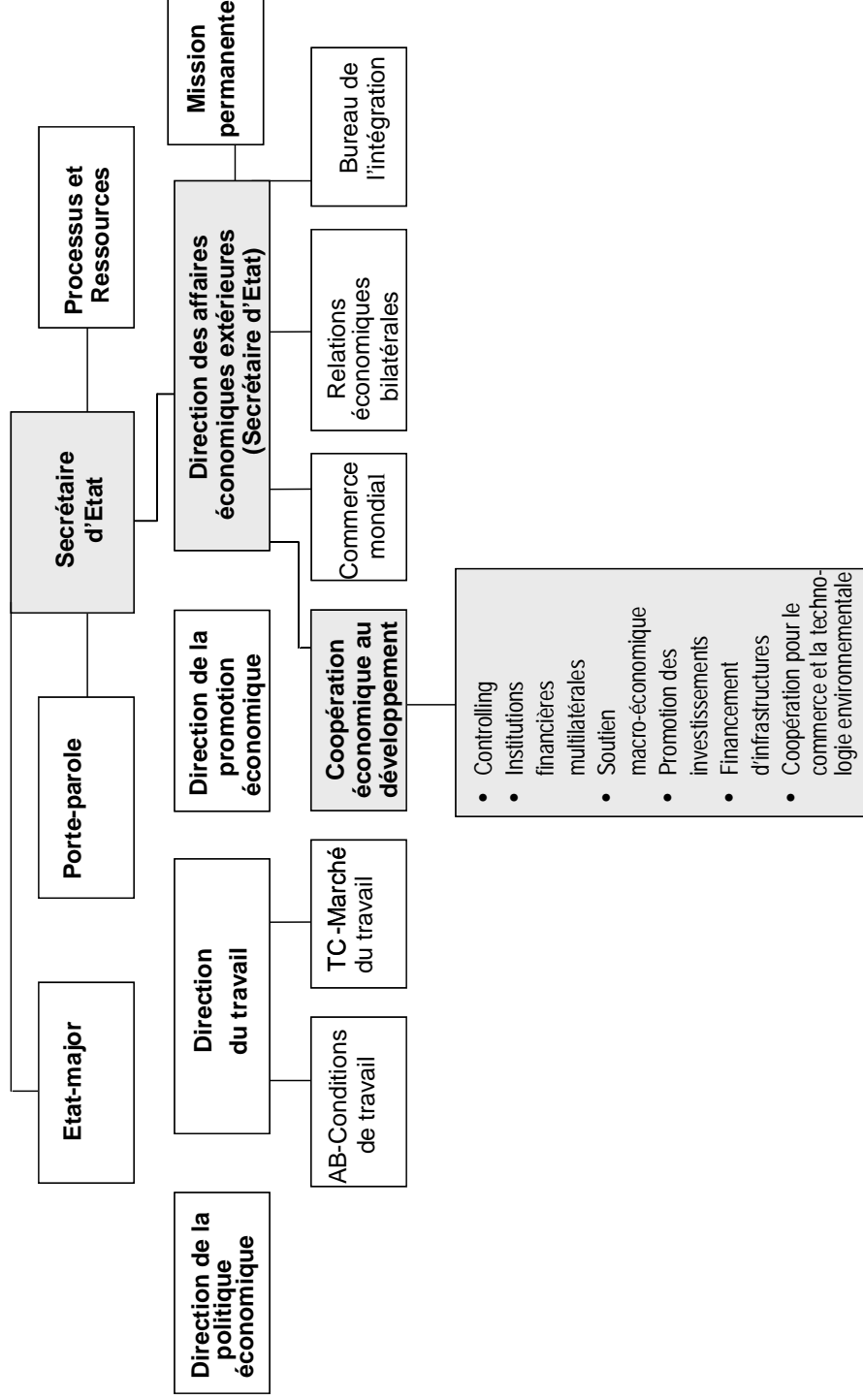
En 2004, la Suisse comptait 49 bureaux de coopération à travers le monde, dont 22 en Afrique, en Asie et en Amérique latine, 12 en Europe orientale et dans la CEI, et 15 s'occupant de l'aide humanitaire. En 2000, trois programmes spéciaux de la DDC ont été lancés à Cuba, en Mongolie et en Corée du Nord (mais aucun bureau conjoint avec le seco n'a été créé). En 2005, un bureau de coopération a été ouvert à Chisinau (Moldova), dont une partie des frais est prise en charge par la Division Aide humanitaire de la DDC qui est présente dans le pays pour soutenir des projets humanitaires. En Macédoine, le programme est administré par l'Ambassadeur de la Suisse qui fait aussi fonction de directeur résident pour la coopération au développement. Le programme mis en œuvre à Madagascar a été révisé depuis 2001 et réduit. Il est géré et coordonné par une ONG suisse, l'ambassade assurant les autres fonctions qui incombent normalement à un bureau de coordination.

Le nombre de bureaux de coordination est une bonne indication de l'étendue géographique de l'action suisse de coopération pour le développement. Reste que ce qui compte avant tout c'est la cohérence des programmes visant les pays où la DDC et le seco sont tous deux représentés, et l'image que la Suisse donne d'elle-même aux gouvernements partenaires, en particulier au niveau de l'unité de vues en matière de coopération pour le développement. Au Viêt-nam, malgré un programme régional commun, les avis sont partagés quant à l'opportunité de la présence de deux interlocuteurs (DDC/seco), certaines personnes préconisant une représentation unique de la Suisse dans le domaine de la coopération pour le développement. Lorsque le bureau de coopération représente les deux organismes, comme en Bosnie-Herzégovine, l'approche de la Suisse a plus de chances d'être cohérente, même si les différences entre les modalités de fonctionnement de la DDC et du seco induisent des coûts, administratifs et autres (voir l'encadré 9 au chapitre 6).

Graphique 3. Organigramme de la Direction du développement et de la coopération (DDC)



Graphique 4. Organigramme du Secrétariat d'État à l'économie (seco)



## ***Une politique souple de gestion des ressources humaines mais une mobilité encore limitée du personnel***

### **DDC**

La DDC, qui a aujourd'hui quarante ans d'existence, possède une importante base de ressources humaines d'âge mûr (43 ans en moyenne). Elle compte 643 agents (2004) dont 467 travaillent au siège et 176 dans les bureaux de coopération. A cela s'ajoutent 1150 agents recrutés localement (dont 770 postés dans les bureaux de coordination et 380 travaillant sous contrat pour la DDC dans le cadre de projets). La part des effectifs employés dans les services centraux a légèrement augmenté par rapport celle du personnel en poste sur le terrain. La durée moyenne de carrière à la DDC est de sept ans et 203 personnes environ travaillent à temps partiel.

Sur l'ensemble des agents de sexe féminin (49% des effectifs totaux), 30% occupent des postes à responsabilités. Dans la Section Gouvernance, une unité (composée de deux agents) est chargée de la promotion des femmes à la DDC; l'un des deux agents consacre 80% de son temps uniquement aux questions de promotion des femmes tandis que l'autre se partage entre le traitement de ces questions et les fonction de Chef adjoint de la section. L'unité dispose d'un budget pour les activités relatives à l'intégration de la problématique homme-femme. Elle organise des formations à l'intention des agents de la DDC et des partenaires, assure évaluation et suivi sur demande et fournit des avis spécialisés en tant que de besoin. Des correspondants pour les questions relatives aux femmes ont été désignés dans les sections géographiques et dans les sections chargées de l'aide multilatérale.

Les agents locaux sont bien rémunérés et bénéficient d'un régime de retraite et d'assurance comparables à ce que proposent les autres donneurs. Les contrats passés avec les agents recrutés localement se fondent sur la législation locale mais prévoient des compensations lorsque les normes locales sont insuffisantes.

Dans le dernier examen, il avait été noté que la mobilité au sein du DFAE était très limitée, les échanges de personnel étant rares entre la DDC et les autres directions, et que cela contribuait à donner l'impression que la DDC fonctionnait en vase clos. Un accord a été signé entre le DFAE et le DFE en 2001, et depuis lors 40 demandes d'échange ont été déposées par des agents du DFAE. Cet accord ne concerne toutefois pas la DDC. Depuis 2002, la stratégie de gestion du personnel de la DDC, appelée 'Vamos', encourage la mobilité interne mais aussi externe des agents (voir l'encadré 7).

#### **Encadré 7. La stratégie de gestion du personnel de la DDC : "Vamos"**

Vamos place la valorisation du personnel au centre de la politique de gestion des ressources humaines de la DDC. Parmi les aspects novateurs, on peut citer le travail à temps partiel, le télétravail et la formation (10 jours par an et par agent).

La stratégie de la DDC est d'être très présente à l'étranger. La rotation des agents entre les services centraux et les bureaux extérieurs est encouragée. Cependant, les postes sur le terrain sont pourvus sur une base volontaire et les agents ne peuvent rester plus de sept ans dans le même pays. Les échanges de personnel entre les différentes divisions de la DDC et les bureaux extérieurs, ainsi que les détachements auprès d'organisations internationales, d'ONG, d'autres instances de l'administration publique ou du secteur privé, sont également encouragés. En conséquence de cette politique, quelques mouvements de personnel ont pu être observés entre la DDC, d'un côté, et le seco, les Nations unies, la Banque mondiale et d'autres services du Département fédéral des affaires étrangères, de l'autre. Même si, dans quatre pays, une même personne cumule les postes d'ambassadeur et de directeur résident, le Conseil fédéral préfère séparer les fonctions en rapport avec la politique extérieure et celles relatives à la coopération pour le développement.

Source : DDC

La DDC mène une politique de promotion des femmes depuis 1996 et une personne travaille à temps partiel sur ces questions au sein du Cabinet du Directeur. Bien que contribuant au processus de valorisation du personnel de la DDC, cette politique n'est pas explicitement intégrée dans la stratégie Vamos. Des objectifs spécifiques visant à assurer une représentation paritaire des hommes et des femmes à partir des postes de chargés de programme ont été arrêtés, au moins jusqu'en 2010. Des objectifs tels que créer des possibilités d'évolution, verticale et horizontale, pour les femmes comme pour les hommes, faciliter la compatibilité entre vie professionnelle et obligations familiales et améliorer la culture d'entreprise afin de traduire la parité homme-femme dans les faits, sont également pris en compte dans cette politique. Un examen à mi-parcours réalisé en 2004 a montré que des possibilités de promotion intéressantes avaient été mises en place pour les jeunes agents mais que davantage devait être fait pour favoriser la représentation paritaire des hommes et des femmes aux postes de direction. En ce qui concerne la compatibilité entre vie professionnelle et vie de famille, d'autres modèles de travail et des horaires souples ont été introduits et une crèche a été ouverte à Berne. Le partage d'emploi et le travail à temps partiel dans les postes à responsabilités restent difficiles à organiser concrètement.

Enfin, la DDC est particulièrement attachée à la promotion des minorités linguistiques et de la diversité culturelle. Des quotas quantitatifs pour les trois langues officielles de la Suisse ont été fixés (maximum de 75 % de germanophones, minimum de 20 % de francophones et de 5 % d'italianophones). Le nouveau Programme quadriennal pour la promotion du multilinguisme prévoit une valeur de référence de 30 % pour les francophones et les italianophones aux différents niveaux de direction et dans les grandes unités structurelles. Il prévoit aussi d'autres mesures visant à assurer la participation équitable des communautés linguistiques à l'ensemble des activités de la DDC. Pour l'heure, 80 % des cadres dirigeants sont germanophones, 10 % sont francophones et 10 % italianophones. La proportion de francophones est légèrement supérieure aux niveaux intermédiaire et inférieur contrairement à celle des italianophones, qui est nettement plus faible à ces niveaux. Des efforts sont déployés pour assurer un meilleur équilibre linguistique et culturel au sein de l'organisation.

### *SECO*

La Division Coopération économique au développement compte actuellement 57 agents et quatre postes vacants. Trente-cinq pour cent du personnel travaillent à temps partiel. La durée moyenne d'emploi est de quatre ans, ce qui est mieux qu'à l'époque lors du dernier examen de l'aide mais reste insuffisant pour la préservation de la mémoire institutionnelle. Les femmes représentent 51 % des effectifs. Un agent du seco assure à temps partiel les fonctions de correspondant pour les questions de promotion des femmes (il y consacre 30 à 40 % de son temps). Cela est notoirement insuffisant pour traiter l'ensemble des activités du portefeuille du seco.

Le dernier examen de l'aide avait soulevé la question de la mobilité du personnel au sein du seco. Des mesures concrètes ont depuis lors été prises pour améliorer les perspectives de carrière à moyen terme. Cinq personnes ont bénéficié de détachements, auprès d'institutions financières principalement, dont deux se sont vues confier des postes de chef de section à leur retour (2004). Actuellement, un agent est encore détaché à la BERD, un autre à la SFI et un autre à la Banque mondiale. Des mesures ont aussi été prises en liaison avec la DDC et le DFAE pour soutenir les agents du seco mutés à l'étranger. Actuellement, huit anciens agents du seco travaillent dans le cadre de contrats avec le DFAE dans des bureaux de coopération et trois dans des centres d'affaires rattachés à des ambassades. Un autre est affecté à la mission de la Suisse à Genève. Enfin, grâce à l'accord conclu en 2001 entre le DFAE et le DFE, cinq agents du DFAE (mais pas de la DDC) occupent des postes au seco et 12 agents du seco occupent des postes au DFAE. Ces postes ne sont pas directement liés à la coopération pour le développement.

Il semble ainsi que les échanges d'agents entre la DDC et le seco se soient concrétisés pour l'essentiel dans les bureaux de coopération. Le nouveau programme d'action international ouvre des possibilités de collaboration pour lesquelles des détachements ou des transferts volontaires plus nombreux entre les deux organismes seraient profitables.

### *Le suivi et l'évaluation ont été renforcés*

#### *DDC*

Le dernier examen de l'aide avait mis en évidence plusieurs insuffisances du système d'évaluation de la DDC : un manque général d'indépendance de la fonction d'évaluation ; l'accent mis sur l'efficacité des projets plutôt que sur l'obligation de rendre des comptes ; et l'absence de diffusion systématique des enseignements des évaluations à l'extérieur des sections géographiques concernées. Plus récemment, une évaluation réalisée par l'Administration fédérale suisse a mis en avant la nécessité de différencier plus clairement les fonctions entre les différentes formes d'évaluation et d'assurer une meilleure coordination verticale et horizontale des activités des unités administratives<sup>12</sup>. Elle recommandait d'établir des priorités afin d'améliorer les mesures d'évaluation utilisées par l'Administration fédérale suisse et en son sein. La DDC a remanié son système de suivi et d'évaluation en 2001 afin de remédier à ces défaillances de sorte que ce dernier est désormais plus conforme aux normes du CAD/OCDE.

Des sections Evaluation et Controlling ont été créées dans les différentes divisions afin d'assurer une plus grande indépendance vis-à-vis de la hiérarchie et une meilleure appropriation par les divisions. L'Unité centrale Evaluation et Controlling rend compte au Cabinet du Directeur général. Ce changement a eu pour effet de porter le nombre d'agents à onze contre huit auparavant. Tous les agents chargés de l'évaluation et du controlling sont à présent liés à un réseau de « communauté de pratique » destiné à favoriser l'exploitation des enseignements tirés de l'expérience, auquel ils consacrent 20 % de leur temps. La fonction d'évaluation et de controlling comprend à présent : i) le controlling, c'est-à-dire la sélection de données pertinentes pour fournir des informations en vue de la prise de décision ; ii) l'évaluation indépendante en vue de tirer les enseignements de l'expérience et aux fins de la reddition de comptes ; et iii) la gestion du cycle des projets ou programmes en vue de la planification, de la mise en œuvre, du suivi conjoints et de l'autoévaluation des projets. Ces fonctions sont liées entre elles afin d'améliorer le système d'affectation des ressources et l'exploitation des enseignements de l'expérience. Trois types d'évaluations sont réalisés : des évaluations indépendantes, des évaluations externes et des examens externes.

Les **évaluations indépendantes** (2 à 5 par an) portent sur des questions de fond et d'ordre stratégique intéressant l'ensemble des divisions ainsi que sur quelques programmes-pays. Le Comité de pilotage de la DDC choisit le thème, rédige la réponse de la Direction aux évaluateurs et décide de rendre publics ou non les résultats. Le contenu de l'évaluation est examiné par un « groupe de partenaires pour l'apprentissage » et les principaux points des accords contractuels sont communiqués aux parties prenantes afin de s'assurer que leurs préoccupations y sont prises en compte. Ces deux documents sont préparés par l'Unité centrale Evaluation et Controlling, en dehors de la hiérarchie. Pour garantir l'indépendance, on choisit des évaluateurs très éloignés de la DDC. C'est seulement dans les cas où un thème nécessite une connaissance plus intime de la DDC, par exemple pour l'évaluation de la division des tâches entre le siège et les bureaux de coopération, qu'il est préférable qu'un membre de l'équipe de consultants soit un familier de la DDC. Toutes les évaluations indépendantes sont généralement présentées à la haute direction pour un examen des conclusions et recommandations

---

12. Article non officiel sur l'évaluation, transmis au Réseau du CAD sur l'évaluation du développement le 22 novembre 2003.

et pour décision sur les suites à donner. Les **évaluations externes** (5 à 10 par an) portent sur les approches adoptées et sur d'éventuelles alternatives aux programmes afin d'enrichir les connaissances à l'intérieur des divisions. Elles sont lancées par les responsables des opérations/programmes et réalisées par des consultants extérieurs. Les **examens externes** concernent les opérations en cours dans le cadre de la gestion du cycle des projets/programme et sont gérés en fonction des besoins par le personnel chargé de la réalisation des programmes au siège ou dans les bureaux de coopération.

Pour s'assurer que les évaluations sont bien utilisées, la DDC ne préconise pas seulement le recours à des évaluateurs crédibles, indépendants et compétents ; elle veille aussi à y associer les parties directement ou indirectement intéressées par la conception du projet, sa mise en œuvre et les avantages qui en découlent. La sensibilisation des décideurs et des politiciens est renforcée par une implication plus étroite des hauts responsables. Les unités d'évaluation et de controlling sont chargées de former les agents du siège et le personnel sur le terrain aux fonctions d'évaluation. Ces initiatives devraient davantage encore modifier la culture de l'évaluation à la DDC, en réduisant l'écart entre l'élaboration des politiques et la planification et la mise en œuvre effectives.

Le système devrait à présent mettre davantage l'accent sur les résultats et l'impact. Des efforts ont été faits, par exemple pour suivre la *Stratégie 2010* de la DDC, notamment par le biais d'une méthode d'évaluation rapide permettant de cerner les contributions de l'organisme (versements bruts) aux OMD. Bien qu'instructive, cette méthode est limitée au suivi des moyens déployés. Des efforts plus importants pourraient être faits pour lier ce système à l'amélioration de la qualité du point de vue des résultats obtenus. Il conviendrait aussi notamment d'accorder plus d'importance aux questions intersectorielles, à l'amélioration de la qualité des rapports d'évaluation de toutes les sections et à la diffusion de ces rapports. Les hauts responsables de la DDC prennent connaissance des résultats des évaluations le plus souvent à travers des synthèses annuelles ; les conclusions des évaluations de grande ampleur font toutefois l'objet de présentations spéciales auxquelles sont conviés les hauts responsables.

Les efforts récemment consentis pour réaliser des évaluations thématiques conjointes DDC-seco ainsi que des examens du portefeuille d'activités sont également encourageants. Les enseignements tirés de l'expérience accumulée dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI montrent que le risque de « solution isolée » dû à la réalisation de projets distincts par la DDC et le seco diminue lorsque les projets sont coordonnés à l'échelon local (DDC-seco, 2003). Au niveau de la mise en œuvre, l'élément essentiel est l'ancrage d'un projet dans les réformes en cours dans le pays partenaire et donc sa viabilité à long terme. Après leur visite en Bosnie-Herzégovine et au Viêt-nam, les examinateurs du CAD sont en mesure de confirmer que le bas blesse à ce niveau dans le cas de la Suisse (voir les chapitres 3 et 6).

Une évaluation du système de contrôle et d'évaluation de la DDC montre qu'au cours de la période 2002-2003, ont été programmés 7 évaluations indépendantes, 42 évaluations externes et 117 examens externes. Pour éviter la prolifération des évaluations et des examens externes, il conviendrait de planifier soigneusement ces activités et de saisir les occasions qui se présentent de combiner différentes évaluations. Cela pourrait permettre d'économiser des ressources sans nécessairement avoir un impact négatif sur la qualité des programmes. Une plus grande attention pourrait également être accordée à la définition des thèmes et questions à traiter dans les évaluations indépendantes.

Des audits internes portant sur la performance en matière de gestion et sur l'efficacité par rapport au coût des activités dans les pays prioritaires sont réalisés tous les trois ans. L'équipe chargée de l'audit est indépendante et fournit un point de vue extérieur. Les rapports sont examinés par le Directeur et l'unité concernée et ne sont pas rendus publics.



## SECO

Le controlling relève d'un secteur spécifique du seco. Ce secteur effectue des évaluations ex ante d'assurance qualité pour chaque proposition de crédit soumise ainsi que des évaluations de fin de projet qui peuvent prendre la forme d'autoévaluations, d'évaluations externes ou d'évaluations indépendantes. Environ 25 évaluations sont réalisées chaque année et on compte un nombre croissant d'évaluations conjointes. Le seco assure aussi un suivi des opérations en cours par le biais de rapports internes sur l'état d'avancement des travaux et d'examen externes à mi-parcours.

Un système de gestion de l'assurance qualité (norme ISO 9001) a été mis en place en 2000 en vue d'obtenir une amélioration régulière des activités du seco et de garantir la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience dans le processus de décision. Un outil global de suivi pour la *Stratégie 2006* du seco, appelé Système d'évaluation et d'examen stratégiques, a également été élaboré. Ce système d'évaluation et d'examen stratégiques applique 12 critères de réussite aux orientations stratégiques du seco, à ses principes opérationnels et à la gestion des ressources, et il les transforme en mesures et indicateurs de performance spécifiques. Les rapports annuels du système sont utilisés pour élaborer et améliorer en permanence la programmation. Le seco dispose aussi d'un système de gestion financière pour la planification et le controlling, et est soumis à des audits externes obligatoires, des lignes directrices pour les achats et des règles transparentes pour les appels d'offres. Enfin, une clause anti-corruption est incluse dans les contrats, les procédures et processus de présentation et des lignes directrices ont été rédigées pour aider les agents à rester vigilants aux risques de corruption dans le cadre des processus de passation des marchés. Des dépliants spéciaux sont également proposés aux chefs d'entreprise suisses.

Grâce à ces efforts, le seco a été en mesure de montrer qu'il avait obtenu quelque succès dans la poursuite de la réalisation de l'objectif énoncé dans sa *Stratégie 2006*, à savoir obtenir que 80 % des dépenses affectées à des pays bénéficient aux pays qu'il classe prioritaires en 2002/2003. Reste cependant encore, entre autres, à : i) élaborer des indicateurs de performance et définir des normes minimums pour les accords de performance concernant les projets conclus avec les bureaux de coopération ; ii) renforcer la gestion axée sur les résultats, en vue en particulier de raccorder les objectifs des projets aux OMD et aux stratégies de lutte contre la pauvreté ; iii) identifier et collecter des données liées à la pauvreté de manière à mettre à jour les connaissances et à prendre systématiquement en compte les résultats obtenus ; et iv) associer les partenaires à l'évaluation des performances.

Le seco a adapté le système d'évaluation et d'examen stratégiques en vue de la mise en œuvre de son *Agenda 2010 pour la réduction de la pauvreté*, afin de faciliter la mesure des progrès obtenus (voir l'encadré 8). Bien que l'on puisse considérer que les indicateurs sont assez généraux et plus qualitatifs que quantitatifs, cette initiative est encourageante et devrait être étendue à l'ensemble des interventions de la Suisse.

Il arrive parfois que la DDC et le seco réalisent des analyses transversales sur des thèmes généraux comme la pauvreté, les soins de santé et la formation professionnelle, et s'efforcent de sensibiliser l'opinion publique en organisant des conférences annuelles. L'équipe chargée de l'examen les encourage à poursuivre dans cette direction et à aider le public et les décideurs suisses à mieux appréhender la part qu'il revient à la Suisse de prendre au programme d'action international à l'appui de la lutte contre la pauvreté.

**Encadré 8. Principaux objectifs du seco en matière de contribution à la lutte contre la pauvreté et à la réalisation des OMD d'ici à 2010**

- Mettre au point une matrice d'indicateurs liés à la pauvreté pour les sections opérationnelles.
- Aligner 80 % des interventions du seco sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et utiliser ces stratégies comme cadres d'analyse et de référence essentiels.
- Présenter des exemples de mesures prises en faveur des pauvres par les sections opérationnelles.
- Renforcer l'analyse contextuelle de la pauvreté.
- Intégrer des indicateurs de pauvreté parmi les critères d'éligibilité des pays.
- Concentrer l'aide sur un nombre plus limité de pays (26 en 2006 et 20 en 2010) en privilégiant résolument l'Afrique.
- Rendre régulièrement compte des engagements pris par la Suisse en matière d'APD et des efforts déployés à l'appui des OMD.
- Obtenir des progrès sur le front de la cohérence des politiques, notamment en ce qui concerne « l'accès au marché ».
- Encourager les évaluations des programmes par pays, y compris les données relatives à la pauvreté.
- Procéder à une évaluation complète de la mise en œuvre de l'Agenda d'ici 2010.

Source : seco

**Relever les défis inhérents aux préoccupations à l'ordre du jour au niveau international**

*Définir de concert une approche conjointe DDC-seco de l'harmonisation et de l'alignement*

Un certain nombre de mécanismes ont été mis en place pour faciliter une collaboration et des échanges réguliers entre la DDC et le seco, dont un comité stratégique conjoint au sein duquel siègent les directeurs des deux organismes, ainsi que quatre comités de pilotage conjoints, chargés respectivement des pays en développement, des pays en transition, de la coopération multilatérale et de la politique de l'information. Les comités de pilotage se réunissent tous les trimestres pour débattre des grandes questions d'actualité, qu'elles soient d'ordre stratégique ou opérationnel. La déclaration conjointe à haut niveau sur la réduction de la pauvreté n'est qu'un exemple parmi d'autres des fruits portés par les efforts de coopération entre la DDC et le seco. D'autres initiatives méritent également d'être citées : la déclaration conjointe DDC-seco et le plan de mise en œuvre de la Déclaration de Paris (voir plus loin). Il convient toutefois de ne pas sous-estimer ce que risque de coûter en ressources humaines et en frais de gestion l'harmonisation entre la DDC et le seco.

Après avoir mis au point, chacun de leur côté, leurs propres plans d'action en matière d'harmonisation (DDC-seco, 2004), les deux organismes travaillent désormais à l'élaboration d'une approche commune s'inspirant de la Déclaration de Paris. Il a été constitué un Groupe de travail conjoint sur l'harmonisation au sein duquel sont représentés toutes les divisions de la DDC et le seco. La création d'une plate-forme de réflexion conjointe sur les stratégies de lutte contre la pauvreté devrait faciliter les échanges et la coordination sur des aspects théoriques et concrets intéressant les stratégies de lutte contre la pauvreté, et permettre d'arriver à une répartition plus claire des tâches entre les instances appelées à concourir à la mise en œuvre de ces stratégies. Chaque organisme devrait en outre passer en revue les dispositifs qu'il a institués sur le plan interne pour s'adapter au contexte imposé par les stratégies de lutte contre la pauvreté définies dans chaque pays, et tracer des axes autour desquels pourraient s'articuler ses efforts pour renforcer la cohérence de ses actions. Pour encourager l'émergence d'une culture de l'harmonisation, on peut envisager de recourir à différentes formules de formation et séminaires, éventuellement ouverts à des représentants d'autres membres du CAD qui rencontrent des difficultés similaires. De telles initiatives conduiront peut-être tout

naturellement à procéder à des échanges de personnel entre les deux organismes afin de répondre à des besoins ponctuels, voire pour des périodes plus longues.

L'adoption, au niveau des services centraux, d'une stratégie commune DDC-seco au service de la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté aiderait les bureaux de coopération à avoir une vision stratégique des résultats que l'on peut attendre de la coopération de la Suisse dans des contextes spécifiques. Ce serait un moyen de décupler l'énergie positive que manifeste d'ores et déjà le personnel de terrain pour avancer, aux côtés d'autres donateurs, sur la voie d'une harmonisation des procédures, des règles et des réglementations (voir le chapitre 6). Les personnes en poste sur le terrain devraient avoir plus régulièrement l'occasion de rencontrer des collègues du siège pour échanger les enseignements de leur expérience respective. La Division Ressources thématiques de la DDC aurait un rôle spécifique à jouer, en collaboration avec la Division Politique de développement et Coopération multilatérale.

### ***Donner un rôle accru à la Division Ressources thématiques de la DDC***

La Division Ressources thématiques constitue le centre de compétences et de réseaux pour les cinq thèmes prioritaires de la DDC. Sa Section Savoir et recherche apporte son soutien aux cinq sections spécialisées et a pour mission première d'assurer la gestion centralisée des connaissances. La démarche thématique suivie par la DDC concorde avec le caractère pluridisciplinaire des problèmes de développement et de transition, et elle imprègne largement les programmes par pays.

La principale responsabilité de la Division Ressources thématiques consiste à mettre des compétences, capacités et connaissances spécialisées à la disposition des services de la DDC et à leur faciliter l'accès à des centres de compétence externes, de façon à contribuer à consolider les réseaux d'échange de savoir au niveau international et dans les pays partenaires du Sud comme de l'Est. La Division intervient également dans les processus de décision en place au sein de la DDC, participe au dialogue sur les mesures à prendre au niveau international et œuvre à la cohérence et à la qualité des programmes de la DDC. Son personnel (plus d'une soixantaine d'agents dont 30 conseillers) travaille à la demande, négocie chaque année des contrats de collaboration avec d'autres unités des divisions à compétence géographique, ou de celles chargées de l'aide humanitaire et de la coopération multilatérale, et a recours si nécessaire à des prestataires extérieurs. Des équipes pluridisciplinaires se voient confier les dossiers traitant de questions transversales. Chaque année, une enquête de satisfaction est réalisée auprès des services clients : elle fournit de précieuses informations sur l'efficacité et la pertinence des activités de la Division. Dans l'ensemble, celle-ci a grandement contribué à focaliser davantage l'attention de la DDC sur les OMD et à remédier aux insuffisances techniques décelées sur le terrain. Elle devrait être étroitement associée aux efforts déployés au sein de la DDC pour trouver des idées et des solutions nouvelles propres à favoriser effectivement l'harmonisation et l'alignement sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.

Pour cette division, comme pour l'ensemble de la DDC d'ailleurs, toute la difficulté va consister à veiller à ce que les actions, les stratégies et les instruments de gestion qui sont mis au point soient utiles aux bureaux de coopération, arrivent au bon moment et s'imposent à la DDC toute entière. Sachant que la valorisation des enseignements tirés de l'expérience accumulée sur le terrain est une composante importante de la mission de gestion des connaissances confiée à la Division, une intensification des échanges de personnel entre cette dernière et les bureaux de coopération pourrait être encouragée. L'utilité et l'efficacité des services de gestion des connaissances rendus par la Division seront au bout du compte fonction de l'ampleur de la demande.

## Autres acteurs importants

### *Rehausser la visibilité du rôle du Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international*

Le Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international (CC), créé en 1976, se compose d'une vingtaine de membres représentatifs de toutes les composantes du système politique de la Suisse : responsables politiques, ONG, secteur privé, organisations syndicales, médias et milieux universitaires. Ce comité mène quelques activités de sensibilisation et sert au Conseil fédéral à tester des idées nouvelles, que ce soit dans le domaine de la coopération pour le développement ou dans celui de l'aide humanitaire, sur lesquelles il formule des suggestions stratégiques et des messages spécifiques dans des bulletins qui ne sont pas destinés à être publiés. Le consensus n'est pas une priorité pour le groupe. En règle générale, le Conseil fédéral réagit bien aux avis émis par le comité. Ce dernier a la capacité de mener des actions de sensibilisation aux problèmes de développement tant auprès du Parlement que de l'opinion publique suisse même s'il est difficile de dire jusqu'à quel point exactement.

Depuis le dernier examen par les pairs, une personne de la DDC a été nommée pour assurer à mi-temps le secrétariat du CC. Celui-ci se réunit quatre fois par an, effectue ponctuellement des missions sur le terrain (9 de ses membres se sont rendus au Burkina Faso en 2005), et envoie des représentants à des réunions internationales, par exemple celles qui se sont tenues à Rome et à Marrakech. Depuis 2000, la composition du comité a changé avec la nomination d'un nouveau président issu du secteur privé et l'arrivée de nouveaux membres, désignés par le Conseil fédéral.

Le programme d'activité du CC est vaste et diversifié : il porte sur des thèmes aussi divers que les biens publics mondiaux, l'aide humanitaire, les crédits-cadres, les OMD, la position de la Suisse dans les négociations commerciales et l'Union européenne. Les membres du comité sont tout particulièrement attachés à l'amélioration du respect de la démocratie dans les pays partenaires en développement, et estiment notamment que la Suisse a un rôle à jouer dans le renforcement de l'appareil judiciaire et des capacités des administrations locales. Ils sont également très intéressés par toutes les questions touchant à l'harmonisation, et désireux de donner une nouvelle ampleur à la mobilisation de la Suisse en faveur de la lutte contre la pauvreté, et ils reconnaissent qu'un soutien plus vigoureux pourrait émaner du secteur privé. Le CC peut également conseiller le gouvernement sur des problèmes de cohérence des politiques. Globalement, le Comité a le sentiment que l'APD n'a pas pour seule justification la générosité et qu'elle participe de l'intérêt bien compris de la Suisse, notamment dans la mesure où elle peut favoriser un ralentissement des flux migratoires et l'instauration d'un développement durable.

Sur un certain nombre de sujets de premier plan, le comité pourrait jouer un rôle encore plus important et plus visible et inscrire ses échanges avec le Conseil fédéral dans une optique plus stratégique. Il pourrait par exemple encourager le Conseil fédéral à tracer la voie à suivre pour atteindre un objectif plus ambitieux que le chiffre de 0.4 % affiché pour le moment par la Suisse, et qui est déjà atteint, en insistant sur l'intérêt que présente l'APD pour la paix et la stabilité dans le monde. Il pourrait en outre oeuvrer à l'amélioration de la transparence des débats sur la cohérence des politiques. Comme le reconnaissent déjà les *Lignes directrices Nord-Sud* (voir le chapitre 4), il convient de prévoir les conflits d'intérêts qui risquent de surgir à propos de certains sujets sur lesquels s'expriment des points de vue divergents, et d'organiser des négociations entre les acteurs concernés, tant sur la scène politique qu'au sein de l'administration. En sa qualité d'organe consultatif, le CC pourrait contribuer à sensibiliser l'opinion publique à l'interdépendance entre le bien-être et la sécurité

au niveau international et les intérêts à long terme de la Suisse.<sup>13</sup> Pour renforcer l'influence qu'il exerce au sein de l'administration fédérale, le comité pourrait dans un second temps associer plus étroitement d'autres instances fédérales à l'organisation de ses réunions en tenant compte de leurs domaines de compétence respectifs.

### *Vers un nouveau partenariat avec les organisations non gouvernementales*

Les ONG suisses sont traditionnellement très présentes et influentes au plan intérieur : elles jouent un rôle capital de sensibilisation aux questions de développement auprès du Parlement et de la société dans son ensemble. Le caractère très décentralisé du système politique helvétique facilite la mobilisation de l'opinion publique autour d'une large palette de sujets. Des représentants des ONG siègent au sein de certains organes tels que le comité consultatif ou des commissions extra-parlementaires, et font partie des délégations envoyées par la Suisse aux grandes conférences internationales. Aux yeux du Conseil fédéral, les ONG suisses sont des partenaires irremplaçables pour un dialogue constructif et enrichissant sur les questions de développement et pour la mise en œuvre des projets et programmes de la Suisse.

La DDC est le principal interlocuteur des ONG au sein de l'administration fédérale. Une section distincte, au sein de la division Coopération bilatérale au développement, assume la gestion de la majeure partie des relations avec les ONG, ce qui n'empêche pas les autres services, y compris les bureaux de coopération, d'adapter à leurs propres besoins leur mode de collaboration avec les ONG. Par ailleurs, plusieurs instances fédérales (notamment la Division Politique IV et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports) entretiennent des contacts réguliers avec les ONG suisses auxquelles elles apportent un concours financier. Une étude récente montre que ce système a ses limites au niveau de la coordination (IUED, 2004).

Un dialogue s'est engagé entre la DDC et les ONG suisses sur leurs rôles respectifs et leurs conceptions respectives face à l'évolution du contexte international, dialogue en partie déclenché par la réalisation, il y a peu de temps, d'une étude destinée à évaluer les interactions entre elles (Bähr et Nell, 2004). Cette étude a révélé qu'il n'existe pas en Suisse de cadre stratégique unifié régissant la coopération pour le développement, qui pourrait servir de référence pour clarifier les rôles respectifs des parties concernées, et elle a en outre attiré l'attention sur la confusion et les coûts de transaction générés par la coexistence de plusieurs systèmes de gestion des relations avec les ONG. Entre autres recommandations, les évaluateurs ont préconisé le renforcement de la section chargée, au sein de la DDC, des relations avec les ONG et ce, afin d'entretenir le dialogue, en particulier sur les actions à mener et les évolutions qui se dessinent, et de veiller à ce que tous les services de la DDC appliquent aux ONG des modalités de financement uniformes.

La DDC s'efforce de tenir compte de ces observations, ainsi que d'autres remarques formulées dans le rapport d'évaluation. Dans un document interne remis aux examinateurs du CAD, elle légitime ses choix stratégiques par le fait qu'elle doit prendre en considération les priorités à l'ordre du jour au niveau international, à savoir les bonnes pratiques en matière d'aide humanitaire, l'harmonisation et l'alignement avec les stratégies de lutte contre la pauvreté, et les OMD. Sa stratégie vise à conclure des alliances avec un large éventail d'acteurs intervenant dans le domaine de la coopération internationale, ce qui signifie que la DDC ne peut s'en remettre uniquement à des ONG pour la mise en œuvre de ses projets et programmes. Cette stratégie peut la conduire à préférer financer directement

---

13. A propos de la nécessité de rendre les processus de prise de décision plus transparents pour sensibiliser l'opinion publique aux problèmes de cohérence, se reporter à la publication *La cohérence des politiques au service du développement : Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, à paraître en 2005.

des ONG du Sud plutôt que de faire appel à des ONG suisses. La DDC a créé un groupe de réflexion qui a vocation à concourir à l'élaboration d'une stratégie à l'égard des ONG suisses et autres parties prenantes menant des activités depuis la Suisse (organisations syndicales ou religieuses, universités, centres de recherche, cantons et communes, ONG d'envergure internationale). Parallèlement, un débat est en cours pour déterminer quelle serait la structure la plus adaptée, au sein de la DDC, pour gérer les relations avec les ONG. Enfin, la DDC a décidé de maintenir en parallèle des formules de coopération mettant en jeu divers modes de financement : contributions à des programmes, contributions à des projets et dévolution de mandats particuliers (voir au chapitre 2). Le groupe de réflexion va s'employer à définir des critères et des procédures d'harmonisation pour chaque type de financement, et proposera une valeur cible pour les contributions versées par la DDC à chaque ONG.

L'équipe du CAD a été impressionnée par la sincérité ainsi que par le caractère constructif et mutuellement avantageux du dialogue qui s'est instauré entre la DDC et les ONG. Les ONG suisses qui ont été contactées dans le cadre du présent examen considèrent généralement la DDC comme une alliée et apprécient la flexibilité dont elle fait preuve, ainsi que les efforts qu'elle déploie pour faire entendre la voix de la société civile au sein de l'administration fédérale. Les pressions exercées par la DDC sur les ONG pour les inciter à faire état de résultats sont jugées saines et utiles, et de part et d'autre, les occasions d'apprentissage mutuel sont accueillies avec satisfaction. Les ONG suisses reconnaissent qu'il leur revient de s'adapter aux nouvelles priorités auxquelles doit obéir la coopération pour le développement. Elles pourraient revaloriser leur rôle de défenseurs de la cause du développement, trouver des moyens novateurs pour mobiliser les acteurs qui les soutiennent et conquérir l'adhésion d'autres intervenants, chercher à nouer de nouveaux partenariats dans les pays du Sud et se préoccuper davantage de l'efficacité et de l'impact de leurs interventions. Si la question de la réduction de la pauvreté est solidement ancrée dans leur réflexion, il leur reste à intégrer à tous les niveaux qu'on attend d'elles qu'elles inscrivent leur action dans le cadre des OMD.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- Dans le climat qui prévaut actuellement en Suisse, il est peut-être envisageable de repenser la structure et l'organisation globales du système de coopération pour le développement, en particulier face aux défis soulevés par la réduction de la pauvreté et par l'harmonisation et l'alignement sur le terrain. Dans ces conditions, la Suisse devrait réfléchir aux avantages qu'il y aurait à intégrer les services de la DDC et du seco en charge des relations avec les institutions multilatérales, dont les IFI, et à faire en sorte que tous les bureaux de coopération suisses représentent à la fois la DDC et le seco.
- L'adoption d'une démarche concertée DDC-seco sur le terrain pour se caler sur les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté permettrait aux bureaux de coopération suisses de mener à bien des activités pouvant compléter les interventions d'autres donateurs, et de prendre la conduite des opérations dans les domaines où la connaissance des conditions locales et les compétences de leur personnel pourraient être le mieux mises à profit. Dans ce contexte, il y a lieu d'encourager une mobilité accrue des agents entre la DDC et le seco.
- La Suisse devrait étudier la possibilité de transférer des ressources humaines et budgétaires aux bureaux de coopération et tenter de trouver le juste équilibre des compétences à ce niveau pour honorer les engagements qu'elle a pris sur le plan international.
- La Suisse devrait imprimer une nouvelle dimension à sa culture de l'évaluation en mettant l'accent sur l'impact des interventions suisses en relation avec la lutte contre la pauvreté, ce qui exigera de sa part une intensification des efforts déployés pour orienter le système de suivi et d'évaluation vers l'amélioration qualitative des résultats.

## *Chapitre 6*

### **Opérations sur le terrain**

L'équipe du CAD chargée de l'examen de l'aide s'est rendue au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine, en février et mars 2005 respectivement, pour examiner les activités de coopération pour le développement menées par la Suisse dans ces deux pays. Tant le Viêt-nam que la Bosnie-Herzégovine sont engagés dans des processus de transition. Le Viêt-nam a entrepris de passer d'une économie à planification centralisée à une économie de marché et les intérêts économiques occupent une place importante dans la politique étrangère de la Suisse à l'égard de ce pays. En Bosnie-Herzégovine, qui est considérée à la fois comme un pays sortant d'un conflit et comme un Etat fragile, le processus de transition est plus complexe dans la mesure où il est d'ordre à la fois politique, économique et social. La politique étrangère de la Suisse dans ce pays fait intervenir de multiples éléments mais elle est dictée avant tout par des considérations de sécurité et par les problèmes de migration existant dans la région.

#### **Le soutien de la Suisse aux pays en transition : le cas du Viêt-nam et de la Bosnie-Herzégovine**

##### *La présence suisse dans la région du Mékong*

Le programme de la Suisse au Viêt-nam s'inscrit dans le cadre d'un effort régional plus vaste en faveur des pays du Mékong. La Suisse a commencé à fournir une APD à la région du Mékong dans les années 70 en apportant un soutien limité aux institutions régionales. En 1990, la DDC a ouvert un bureau de coordination à Bangkok et peu après des activités exploratoires débutaient au Viêt-nam sous la forme de contributions du seco pour le paiement des arriérés aux institutions de Bretton Woods, de crédits mixtes et d'un soutien à la balance des paiements. Par la suite, une assistance technique a été fournie au secteur bancaire et des activités ont été lancées au profit du secteur privé. Le bureau de coordination de la DDC pour la région a été transféré à Hanoi en 1995, et un petit bureau de liaison a été maintenu au sein de l'ambassade à Bangkok jusqu'en 2000. Peu après, le seco a détaché un de ses agents auprès de l'Ambassade de Suisse à Hanoi pour assurer le suivi de ses propres projets (DDC-seco, 2002).

Le premier programme de la Suisse en faveur de la région du Mékong avait pour objet de soutenir les processus de réforme politique et économique en cours dans la région, l'accent étant mis sur les ressources humaines et les capacités institutionnelles. L'approche régionale était justifiée par le motif que les pays de la région avaient une histoire commune et se heurtaient à des problèmes de développement analogues. La DDC a placé le Viêt-nam au premier rang des pays prioritaires et le Laos au deuxième. Le deuxième programme pour la région du Mékong, qui couvre la période 2002-06, concerne cinq pays riverains du Mékong, à savoir le Cambodge, le Laos, le Myanmar, la Thaïlande (en tant que siège des institutions régionales) et le Viêt-nam. Si le Cambodge bénéficie de ce programme bien qu'il ne soit pas un pays prioritaire, c'est principalement en raison de la contribution à ce dernier des ONG suisses. Aucune activité à l'appui du développement n'est mise en œuvre sur une base régulière au Myanmar, mais ce dernier figure sur la liste des pays prioritaires de la DDC pour l'aide humanitaire.

Depuis l'introduction, en 1986, de politiques de réforme et de changements structurels au Viêt-nam, les perspectives de croissance et les échanges sont des motivations importantes pour l'engagement étranger – y compris l'engagement de la Suisse – dans la région. Fin 2004, les investissements cumulés de la Suisse au Viêt-nam se chiffraient, à eux seuls, à 650 millions USD, plaçant ainsi ce pays au 4<sup>ème</sup> rang des investisseurs européens et au 15<sup>ème</sup> rang mondial. La pauvreté demeure toutefois préoccupante malgré une croissance économique soutenue (7 % par an ces dernières années), surtout dans les zones rurales (deltas et régions montagneuses) où la Suisse met en œuvre de nombreux petits projets.

Ces dix dernières années, le gouvernement vietnamien a reçu une aide importante au titre de la coopération pour le développement, même si celle-ci ne représente que 4 % du PIB. Il manifeste une ferme volonté d'appropriation dans ses relations avec la communauté des donateurs, comme en témoigne un décret fixant les principes de la gestion et de l'utilisation de l'aide.<sup>14</sup> Si le gouvernement est soucieux de conduire lui-même les efforts à l'appui du développement, une planification centralisée, un manque de transparence, des capacités limitées dans certains domaines et une lourde bureaucratie sont autant de facteurs qui pèsent sur l'économie, et aussi sur la coopération pour le développement. Les responsables vietnamiens sont fermement convaincus que la croissance est une condition nécessaire pour réduire la pauvreté et qu'il est possible de suivre des approches différenciées pour s'y attaquer. La Suisse considère qu'elle a un rôle à jouer du moment que ses activités demeurent novatrices et présentent un intérêt pour les efforts de développement déployés par le gouvernement. Ce point de vue est partagé par les pouvoirs publics vietnamiens et dans une certaine mesure par d'autres donateurs.

Le budget de la Suisse pour la région dans son ensemble est assez réduit (voir le tableau 4) par rapport à celui d'autres grands donateurs.

**Tableau 4. Budget de la Suisse pour la région du Mékong (en millions CHF)**

REGION	Année						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (est.)	2006 (est.)
<b>DDC (Bi &amp; Multi)</b>							
- Viêt-nam	12 680	12 010	11 770	11 561	12 614	12 606	13 751
- Laos	2 338	2 372	2 873	3 832	2 088	3 301	3 659
- Cambodge	1 300	2 700	3 143	2 516	2 977	2 820	2 800
- Thaïlande	5 871	5 673	3 372	2 765	4 251	2 351	2 374
<b>Aide humanitaire</b>			<b>2 416</b>	<b>3 220</b>	<b>2 863</b>	<b>4 500</b>	<b>3 000</b>
<b>Total DDC</b>	<b>22 189</b>	<b>22 755</b>	<b>23 574</b>	<b>23 894</b>	<b>24 793</b>	<b>25 578</b>	<b>25 384</b>
<b>seco</b>	<b>2 422</b>	<b>3 900</b>	<b>5 526</b>	<b>4 740</b>	<b>5 000</b>	<b>5 000</b>	<b>5 000</b>
<b>Contribution totale de la Suisse</b>	<b>24 611</b>	<b>26 655</b>	<b>29 100</b>	<b>28 634</b>	<b>29 793</b>	<b>30 578</b>	<b>30 384</b>

Source : DDC

### *La présence suisse en Bosnie-Herzégovine*

Dix ans après la signature de l'accord de paix de Dayton, le contrecoup de la guerre se fait encore gravement sentir en Bosnie-Herzégovine, avec notamment les problèmes soulevés par la réintégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays. Comme mentionné au chapitre 3, le pays est engagé dans un processus de transition complexe, qui doit le mener d'un régime socialiste vers un régime démocratique d'une part, et d'une économie à planification centralisée vers une économie de

14. Le décret 17, qui a pris effet en mai 2001, a pour objet de i) préciser les concepts, les procédures et les responsabilités, ii) décentraliser davantage l'approbation des projets et iii) définir des obligations en matière de suivi et d'évaluation. Il est en cours de révision.



marché d'autre part. Les priorités en matière de développement sont éclipsées par le débat sur l'association du pays et son adhésion éventuelle à l'Union européenne, et sur les rôles joués par le Cabinet du Haut Représentant, la Banque mondiale et la Commission européenne. Il n'existe pas de consensus sur l'Etat-nation parmi les acteurs nationaux et internationaux même s'il y a accord sur la poursuite de la mise en œuvre des accords de Dayton. Les donateurs bilatéraux et multilatéraux recourant à des institutions gouvernementales différentes pour l'acheminement de l'aide au développement, les perspectives d'harmonisation sont peu favorables pour le moment. Pour compléter le tableau, les apports d'APD, qui étaient volumineux depuis 1995, ont considérablement diminué au cours des deux ou trois dernières années.

En tant qu'acteur de taille moyenne mais néanmoins important, la Suisse estime qu'elle a un rôle particulier à jouer dans la transition qui doit conduire la Bosnie-Herzégovine au développement. Ses activités de coopération reflètent des préoccupations plus larges, à savoir garantir la paix et la sécurité dans les Balkans, et notamment permettre aux réfugiés de réintégrer leur pays d'origine. Durant la guerre (1991-1995), la Suisse a apporté pour 145 millions CHF d'aide d'urgence et d'aide humanitaire à la Croatie et la Bosnie-Herzégovine. Entre 1996 et 1999, un programme spécial en faveur de la Bosnie-Herzégovine (220 millions CHF, soit l'engagement individuel le plus important de la coopération suisse) a été mis en œuvre, qui faisait une place privilégiée à l'aide humanitaire, l'allègement de dette et la reconstruction. Ce programme, qui aurait dû prendre fin en 2000, se poursuit toutefois face à la nécessité de proposer des solutions durables aux personnes encore hébergées dans des structures collectives. L'engagement de la Suisse s'est peu à peu orienté vers une approche davantage axée sur le développement.

Le programme-pays pour 2000-2003 était centré sur la coopération et la réconciliation, et sur le développement économique et social. Le programme à moyen terme pour 2004-2008 reflète des préoccupations plus vastes, la Suisse souhaitant aider le pays à reconstruire son économie dévastée et à se doter d'un Etat moderne, à relever le défi politique posé par l'intégration économique et sociale des 45 000 personnes ayant demandé l'asile temporaire en Suisse, et à mieux s'intégrer dans la région.<sup>15</sup> Le budget pour l'ensemble de la période est indiqué dans le tableau 5 ci-dessous.

**Tableau 5. Budget du programme à moyen terme 2004-08 (en millions CHF)**

Organisme donneur	Budget 2004-08	En % du total
DDC	55.0	58%
seco	20.0	21%
Office des migrations	9.5	10%
Direction politique IV	10.4	11%
<b>Total</b>	<b>94.9</b>	<b>100%</b>

Source : DDC-seco

## **Modalités de mise en œuvre de l'aide au développement fournie par la Suisse**

### ***Les bureaux de coopération suisses jouissent d'une relative autonomie***

Comme indiqué au chapitre 5, les bureaux de coopération font partie des ambassades suisses mais sont assez autonomes. Les attributions déléguées, respectivement, aux ambassadeurs et aux directeurs résidents sont régies par une instruction spécifique.<sup>16</sup> Les ambassadeurs sont chargés des questions

15. Informations fournies par le bureau de coopération de Sarajevo.

16. Instruction 642-1-F : *Tâches et coopération entre le Chef de mission et le coordinateur dans le domaine de la coopération internationale au développement, de la coopération avec les États*

politiques et participent à l'élaboration des stratégies-pays et des programmes annuels. S'ils ne sont pas directement associés aux décisions de financement, ce sont néanmoins eux qui signent les accords y afférents avec les autorités locales des pays partenaires. Dans les pays où la Suisse n'a pas de représentation diplomatique, les bureaux de coopération peuvent assumer les tâches consulaires. A l'heure actuelle, le Bangladesh, la Macédoine et le Mozambique sont les seuls pays où les fonctions de bureau de coopération et de représentation diplomatique soient regroupées.

Si l'affectation des crédits d'aide humanitaire ne fait pas l'objet d'une délégation de pouvoir aux ambassades suisses, des agents du CSA peuvent être temporairement affectés dans les ambassades. Les bureaux de coopération suisses existants peuvent aussi être renforcés par l'envoi de spécialistes de l'aide humanitaire, comme cela a été le cas au Nicaragua ou au Pérou. En 2003, la Division Aide humanitaire de la DDC était représentée dans seize missions sur le terrain (voir l'Annexe C pour un examen plus approfondi de l'aide humanitaire de la Suisse).

Les bureaux de coopération jouissent de larges pouvoirs de décision et ils rendent compte directement aux services centraux à Berne. Ils conduisent le dialogue avec les gouvernements des pays partenaires et les organismes bilatéraux et multilatéraux représentés à l'échelon local, évaluent la situation locale, participent à l'élaboration, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation du programme-pays ou du programme régional, administrent le budget, gèrent le personnel local et font office de centres de connaissance et de points de contact opérationnels par delà la DDC et le seco. Leur degré relativement élevé d'autonomie en matière de programmation contraste toutefois avec un degré d'autonomie financière relativement faible, les pouvoirs qui leur sont délégués à cet égard étant limités à 20 000 CHF par activité. S'ils peuvent demander aux services centraux des crédits supplémentaires lorsqu'ils en ont besoin et les obtenir assez rapidement, cette démarche administrative supplémentaire pourrait leur être évitée s'ils bénéficiaient d'enveloppes budgétaires plus importantes dans le cadre d'un plan biennal approuvé, comme c'est le cas pour d'autres organismes bilatéraux décentralisés.

Les directeurs résidents disposent d'une certaine marge de manoeuvre pour allouer les crédits selon les priorités définies conjointement avec les pays partenaires sur une base annuelle. Du point de vue des bureaux de coopération, toutefois, la planification pourrait porter sur une période de deux ans et ils pourraient jouir d'une entière responsabilité financière pour limiter les coûts administratifs. Le processus budgétaire et de programmation devrait, à long terme, être aligné sur les cycles propres aux pays partenaires, dès lors que ces derniers se sont dotés de solides systèmes nationaux en matière budgétaire et de suivi.

### ***Les différences existant entre les bureaux de coopération reflètent les approches suivies par la Suisse à l'égard des pays partenaires***

Dans de nombreux pays, le bureau de coopération représente à la fois la DDC et le seco. Au Viêt-nam, pays où les deux instances interviennent, la DDC et le seco ont chacun leur représentation même s'ils participent à la mise en œuvre d'un même programme régional. La partie du programme qui relève de la DDC est gérée par le bureau de coopération, qui compte 22 agents dont le directeur résident, le directeur adjoint, un responsable financier et cinq administrateurs nationaux. Les activités du seco qui sont centrées sur le développement économique sont gérées par la Section économique et commerciale de l'Ambassade suisse, un agent partageant son temps de travail entre les projets du seco et l'ambassade. Un conseiller suisse à temps plein et un certain nombre de consultants sous contrat de courte ou de longue durée, détachés par diverses institutions spécialisées suisses ou internationales, participent à la gestion des projets du seco. Des mécanismes de coordination/consultation ont été mis en place à Berne et Hanoi pour faciliter les contacts avec les bureaux de la DDC et du seco.

---

*d'Europe de l'Est et de l'aide humanitaire ; collaboration entre le Chef de mission et les conseillers en matière de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme.*

La mission du CAD a estimé que ce dispositif n'était pas très efficace par rapport à son coût d'un point de vue administratif et sur le plan de la gestion, certaines interrogations subsistant en ce qui concerne le rôle du bureau de coopération dans la gestion des activités du seco et le degré de collaboration entre les deux organismes tant sur les questions de fond qu'au niveau opérationnel. Si des échanges de vues, y compris avec l'ambassadeur, ont bien lieu régulièrement, les possibilités de faire jouer des synergies sont aussi limitées dans la mesure où chaque instance veille à ses intérêts et mène ses activités de son côté. Il conviendrait d'envisager sérieusement d'établir un bureau de coopération commun qui serait doté d'effectifs suffisants et de compétences appropriées pour couvrir les activités menées par les deux parties, et serait habilité à gérer l'ensemble du programme faisant intervenir du personnel de programme.

La mission du CAD a constaté que, sur le terrain, la Suisse appliquait des modalités d'organisation différentes pour ses activités de coopération pour le développement, y compris dans une certaine mesure au niveau des ambassades. Afin de maximiser la cohérence entre la dimension politique et la dimension développement des relations de la Suisse avec ses pays prioritaires, la mission du CAD a estimé que ces aspects pourraient être intégrés au sein d'un même bureau. Cela simplifierait les relations avec les pays partenaires et les autres donateurs d'une part, et améliorerait le rapport coût-efficacité d'autre part. En Bosnie-Herzégovine, comme dans les onze autres pays d'Europe orientale et de la CEI où la Suisse mène des activités de coopération, le bureau de coopération représente à la fois le seco et la DDC. Ce dispositif réduit dans une certaine mesure la charge administrative encore que le système de gestion dédoublé paraisse lourd (voir l'encadré 9). L'ambassade est chargée du dialogue politique.

#### ***Dispositions concernant la programmation par pays***

Les services centraux de la DDC et du seco collaborent à l'élaboration des programmes relatifs aux différents pays ou régions, qui sont ensuite affinés à l'occasion d'une série de consultations avec l'ensemble des partenaires suisses. D'autres donateurs bilatéraux et multilatéraux peuvent être associés à ce processus. Les programmes nationaux ou régionaux constituent le cadre de référence obligatoire pour l'ensemble des activités de coopération pour le développement menées par la Suisse. Des programmes conjoints DDC-seco sont en place en Bolivie, au Burkina Faso, au Mozambique, au Nicaragua (pour l'Amérique centrale), au Pérou, en Tanzanie et au Viêt-nam (pour la région du Mékong) et dans tous les pays d'Europe orientale.

#### ***Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont en train de devenir le cadre de référence pour la programmation par pays***

Il est énoncé dans la Déclaration à haut niveau qui a été approuvée par la DDC et le seco en février 2004, que la Suisse considère les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les processus budgétaires correspondants comme le cadre analytique et politique devant servir d'ancrage à sa coopération pour le développement. Les stratégies de lutte contre la pauvreté constituent donc la référence privilégiée pour la planification, le suivi et l'évaluation des programmes ou des projets. De ce fait, la plupart des bureaux de coopération participent maintenant aux processus CSLP. Cette participation est motivée avant tout par l'attachement de la Suisse aux OMD et son souci de ne pas être marginalisée en tant que donneur (voir l'encadré 10 ci-dessous).

Les programmes par pays qui ont été consultés dans le cadre du présent examen sont des documents de grande qualité. Ils comportent une évaluation de la situation nationale, définissent les orientations stratégiques et sectorielles/thématiques de la coopération suisse, ainsi que ses modalités de gestion, recensent les acteurs/partenaires, et donnent un aperçu de l'affectation des ressources projetées. Ils contiennent aussi d'autres informations utiles, comme les enseignements tirés des

programmes mis en œuvre dans le passé et une représentation graphique des synergies potentielles entre les activités de la Suisse et celles des autres donateurs. Le Programme 2002-06 pour la région du Mékong est un peu plus complexe en raison de sa couverture plus large. Il pourrait inclure un organigramme et un budget pour chaque pays afin de bien mettre en évidence les composantes DDC et seco du programme.

#### **Encadré 9. Un bureau de coopération conjoint DDC-seco : l'exemple de la Bosnie-Herzégovine**

En Bosnie-Herzégovine, les aspects politiques des relations de la Suisse avec le pays sont du ressort de l'ambassade, qui assure également la représentation de la Confédération dans des domaines en rapport avec le développement, les droits de l'homme par exemple. Le bureau de coopération, situé à Sarajevo, est commun à la DDC et au seco, ce dernier participant aux frais généraux à hauteur de 50 %. Il constitue le point de jonction entre la stratégie et l'exécution, et entre les organismes d'exécution en Suisse et en Bosnie-Herzégovine. Parmi ses fonctions principales figurent la gestion du cycle des projets, l'élaboration du programme, le dialogue sur les actions à mener, la promotion de questions et de thèmes importants, ainsi que la communication.

Il incombe aux services centraux de la DDC et du seco d'opérer les choix stratégiques, de mettre des fonds à disposition et de fournir des services de soutien au bureau de coopération. Ensemble, ils veillent à la coordination du programme au niveau stratégique et définissent les objectifs annuels. Ils travaillent également en étroite coordination avec l'Office fédéral des migrations et la Division Politique IV du Département de l'économie. Pour les aspects opérationnels, la DDC doit en référer au seco. A l'avenir, les tâches liées à la gestion globale du programme seront davantage déléguées au bureau de coopération, ce qui aura des répercussions sur la composition du personnel sur le terrain.

Le bureau compte 14 employés, dont cinq administrateurs nationaux, un coordinateur local situé à Banja Luka et sept agents avec des responsabilités financières et administratives. Les administrateurs nationaux possèdent des compétences plus générales que techniques et peuvent bénéficier, lorsque cela est nécessaire, de formations sur place ou à Berne. L'un d'eux termine une maîtrise d'économie grâce à une aide financière de la Suisse et tous ont reçu des promotions. Il s'agit d'un exemple très rare dans la communauté des donateurs, comme l'est d'ailleurs le rôle de représentation de plus en plus important conféré aux administrateurs nationaux, qui bénéficient également de régimes d'assurance santé et de retraite comparables à ceux que proposent les autres donateurs.

Les administrateurs nationaux assurent le suivi du programme de la Suisse en se rendant tous les trimestres sur le site des projets et font appel à tout un éventail de personnes issues de la société civile, du secteur privé et d'autres institutions professionnelles pour la mise en œuvre directe des projets de la Suisse. La DDC et le seco fournissent tous deux un appui, notamment par l'intermédiaire d'assistants techniques et/ou d'experts régionaux, dont un certain nombre provient d'autres organismes donateurs (la GTZ, par exemple).

Le personnel chargé de la coopération suisse en Bosnie-Herzégovine forme une équipe certes restreinte mais soudée, animée par la poursuite d'un objectif commun, capable de faire naître des liens durables et empreints de confiance avec les groupes cibles au niveau des populations locales. Une représentation satisfaisante sur le terrain à Sarajevo contribue à promouvoir l'image de la Suisse comme partenaire fiable, disposant d'une connaissance et d'une expérience approfondies du pays, et de ressources au niveau infranational.

Jusqu'à une date récente, les activités menées par la Suisse en liaison avec les stratégies de lutte contre la pauvreté ont privilégié davantage le processus que le contenu. Dans quelques cas, l'accent a toutefois porté sur le contenu [par exemple, sur l'approvisionnement en eau en milieu rural au Lesotho, sur la santé en Tanzanie et sur les problèmes urbains au Viêt-nam (DEZA, 2003)]. Tant au Viêt-nam qu'en Bosnie-Herzégovine, la Suisse, a poussé plus loin son engagement, les bureaux de coopération jouant un rôle d'initiateurs en ce qui concerne le renforcement de l'appropriation locale des stratégies de lutte contre la pauvreté aux niveaux provincial et municipal. Si cette initiative n'a pas fondamentalement modifié l'approche de la Suisse qui repose principalement sur des projets, l'expérience montre que ce pays est bien placé pour trouver des moyens efficaces d'institutionnaliser ces stratégies au niveau des collectivités locales.

## **Encadré 10. Les programmes de coopération de la Suisse au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine**

### **Viêt-nam**

Dans la région du Mékong, les CSLP ou leur équivalent influencent considérablement les programmes-pays, notamment en ce qui concerne le choix des zones géographiques et des secteurs d'intervention et la constitution de fonds communs sous l'égide de certains ministères publics. Le programme 2002-2006 pour la région du Mékong met à profit les enseignements de son prédécesseur, et est destiné à « améliorer les relations et les complémentarités entre la DDC et le seco, et à bâtir des synergies dans la région »<sup>17</sup>.

La stratégie et les objectifs des pouvoirs publics en matière de développement, définis dans la Stratégie socio-économique de développement 2001-10, également appelée Plan directeur, et la Stratégie globale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (CPRGS) servent de cadre à l'ensemble des activités de coopération pour le développement. Avec d'autres donateurs, le bureau de coopération d'Hanoi s'emploie à aider les pouvoirs publics vietnamiens à intégrer les OMD dans le Plan directeur. Outre la Stratégie globale pour la croissance et la réduction de la pauvreté, le programme de réforme de l'administration publique, les stratégies pour l'environnement national et les forêts et le plan d'action pour la promotion des femmes fournissent des éléments particulièrement pertinents pour orienter les activités de coopération de la DDC. Les travaux que la Suisse a consacrés aux problèmes des zones urbaines ont par ailleurs abouti à l'intégration à part entière de la pauvreté urbaine dans la version finale de la Stratégie globale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (2001). L'engagement de la Suisse dans ce domaine a consolidé la position des pouvoirs publics vietnamiens et a contribué, en appelant l'attention sur la notion de pauvreté urbaine et en proposant des approches pour la combattre et des outils de gestion dans le cadre de projets pilotes, à mobiliser des ressources supplémentaires auprès d'autres donateurs plus importants. La pauvreté rurale, en particulier dans les zones où vivent certaines minorités ethniques, retient également l'attention depuis 2000, dans le cadre de programmes pilotes mis en œuvre par la Suisse dans trois provinces situées sur les hauts plateaux du centre et dans les montagnes du nord-ouest.

Les objectifs du Programme pour la région du Mékong correspondent bien aux cadres d'action du Viêt-nam mais doivent être consolidés et l'accent doit être davantage mis sur la lutte contre la pauvreté d'une manière générale. Une stratégie de retrait doit également être mise au point pour tous les projets, sur la base de leur pertinence pour la lutte contre la pauvreté, afin d'éviter que se pérennisent des activités qui ont un champ trop restreint ou qui pourraient difficilement être reproduites ailleurs. Un programme distinct pourrait à terme être conçu pour le Viêt-nam, sur la base de sa stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

### **Bosnie-Herzégovine**

Le programme de la Suisse en Bosnie-Herzégovine met l'accent sur les réformes économiques, la mise en place d'un État moderne respectueux de la règle du droit, et la réforme de l'administration publique. Il aborde des domaines sociaux (droits et services), le développement du secteur privé et la promotion des petites et moyennes entreprises, et la gouvernance et les services sociaux de base (y compris le financement des infrastructures), ainsi que deux thèmes transversaux – les processus de changement et la jeunesse. La problématique homme-femme n'y apparaît pas en tant que thème horizontal car elle est supposée être intégrée systématiquement dans tous les volets du programme. Le programme est conforme à la Stratégie de développement à moyen terme 2004-2007 des autorités nationales, mais insiste davantage sur des aspects tels que les inégalités, l'intégration sociale, la responsabilisation, les droits et la sécurité, qui ne sont pas abordés dans la stratégie, que sur la stabilisation de l'économie nationale et les politiques structurelles. Les objectifs de la stratégie helvétique s'inscrivent dans le droit fil des valeurs et principes qui gouvernent la politique étrangère de la Suisse et sa coopération pour le développement à l'égard des États fragiles. Du fait des efforts déployés par le bureau de coopération pour intégrer les projets lancés dans le cadre du programme passé d'aide humanitaire, ces objectifs se traduisent par de multiples activités, dont certaines pourraient être regroupées et d'autres abandonnées progressivement. Il a toutefois été porté à la connaissance de l'équipe du CAD que le bureau sur le terrain s'efforçait de réaliser des économies d'échelle et de se concentrer sur un nombre plus restreint de secteurs.

Comme les bureaux de coopération sont de plus en plus nombreux à participer à la mise en œuvre des CSLP, une section complète des programmes par pays devrait exposer en quoi le portefeuille d'activités de la Suisse est lié ou adapté au contexte et aux objectifs des CSLP nationaux. Des

---

17. Ibid, annexe 3.

informations plus précises sur les modalités de coordination prévues dans le cadre de ces stratégies devraient aussi être fournies. Enfin, il faudrait aborder les questions touchant à l'harmonisation, en spécifiant la contribution que la Suisse entend apporter aux efforts entrepris dans chaque pays et comment les résultats du programme seront mesurés.

### *Le recours à un large éventail d'acteurs et d'instruments*

#### i) L'assistance technique et les organismes de mise en œuvre spécialisés

Comme indiqué dans le chapitre 5, la Suisse recourt à un large éventail d'instruments aux niveaux macro-, méso- et micro-économiques pour la mise en œuvre de ses programmes par pays et elle établit des partenariats avec de nombreux acteurs nationaux et internationaux. La coopération se caractérise notamment par le dialogue sur les politiques à suivre, le renforcement des capacités et le développement organisationnel, à travers principalement des activités d'assistance technique. Dans les pays à l'environnement fragile et instable, la Suisse recourt aux instruments de l'aide humanitaire et de la coopération pour le développement.

L'assistance technique donne lieu à l'élaboration de politiques ou à des conseils techniques. Elle est utilisée pour répondre aux besoins du renforcement des capacités, de la formation, de la constitution de réseaux, de l'élaboration de concepts et de stratégies, ainsi que de la gestion des projets. Selon les besoins exprimés à l'échelon local et les impératifs des projets, le personnel d'assistance technique gère les activités directement, par l'intermédiaire de sociétés de conseil ou d'organismes d'exécution spécialisés. Lorsque le projet a atteint sa vitesse de croisière, le personnel d'assistance technique peut se voir déléguer des pouvoirs importants. Des institutions basées en Suisse et des organisations internationales/régionales sont aussi expressément chargées de mettre en œuvre des projets suisses. Au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine, les principaux partenaires pour la mise en œuvre et le cofinancement sont les institutions des Nations Unies, des ONG suisses et internationales, la BERD, la Banque mondiale, l'Institut asiatique de technologie, le FMI, la SFI, la KfW et la GTZ. La formation technique et en matière de gestion, y compris le perfectionnement des compétences non techniques, peut être assurée par des centres de formation comme celui qui a été créé par la SFI tant en Bosnie-Herzégovine qu'au Viêt-nam.

Les avis fournis par des consultants indépendants et/ou des institutions spécialisées semblent être très appréciés des pays partenaires bénéficiaires. Les conseils de haut niveau financés par la Suisse qui sont offerts au gouvernement vietnamien pour faciliter l'adhésion du pays à l'OMC en sont un bon exemple. Une autre intervention ayant des retombées significatives à l'échelon local a trait à l'aide fournie par la Suisse pour améliorer l'accès à la médecine familiale et le contrôle de sa qualité en Bosnie-Herzégovine, qui est couplée à l'élaboration de politiques et à la réforme du système de santé. Durant leur visite dans ces deux pays, les examinateurs du CAD ont pu relever d'autres exemples d'activités d'aide qui sont tout à fait susceptibles d'être reproduites ailleurs.

Des partenaires nationaux comme des organisations et agences gouvernementales aux niveaux national, provincial et municipal et, dans une moindre mesure, des ONG locales, sont également mis à contribution pour l'exécution des projets, de la DDC en particulier. Le renforcement des autorités élues dans le cadre des processus de décentralisation est très apprécié à cet égard. Dans la mesure du possible, la DDC confie à l'échelon le plus bas des responsabilités en matière de mise en œuvre, par exemple dans le domaine social et dans celui de la gouvernance. Les chefs d'entreprise locaux sont également des partenaires possibles pour le *seco* s'agissant du développement des PME et du secteur privé.

#### ii) Le difficile choix à opérer entre l'appropriation locale et le contrôle et la visibilité

Les examinateurs du CAD ont pu recenser un certain nombre de problèmes touchant à l'approche suisse de la mise en œuvre des projets. Le premier a trait au processus de recrutement, de suivi et d'évaluation des membres du personnel d'assistance technique et/ou des experts dont certains se retrouvent sur le terrain sans guère connaître la situation locale et/ou sans maîtriser la langue du pays. Dans d'autres cas, le personnel d'assistance technique, en particulier sous contrat de longue durée, est très apprécié pour ses compétences techniques et son aptitude à faire face à la complexité de l'environnement social et politique. Pour renforcer tant l'appropriation locale que la transparence du processus, il faudrait toutefois que les autorités locales puissent exercer une plus grande influence au niveau de la sélection des experts en général et qu'elles soient associées à l'évaluation de leurs performances.

Le deuxième problème a trait au rôle important que joue un nombre relativement restreint d'organismes d'exécution chargés de mettre concrètement en œuvre des projets suisses. Comme indiqué dans l'examen de l'aide précédent, ces organismes contrôlent les financements, gèrent les contrats et les décaissements, et fournissent d'ordinaire une partie non négligeable des services aux projets, notamment des services d'assistance technique. Selon le seco, les organismes possédant une vaste expérience internationale qu'on peut trouver en Suisse, sont assez peu nombreux, ce qui explique pourquoi l'on a tendance à faire appel aux mêmes organismes. Le seco devrait essayer d'élargir son éventail en recourant davantage aux compétences disponibles aux niveaux local et régional. A terme, la gestion des projets devrait faire l'objet d'une plus grande délégation de compétences aux bureaux de coopération et l'exécution des projets devrait être entièrement transférée aux partenaires locaux. Cela renforcerait l'appropriation locale et garantirait la viabilité des projets.

Les deux missions sur le terrain ont permis aux examinateurs du CAD de constater la prolifération des activités financées par des donateurs dans le domaine de la formation. Bien qu'ils soient généralement de grande qualité, les programmes de formation sont pour la plupart pilotés par des acteurs étrangers et ils se répètent d'un donneur à l'autre. Certains de ces programmes pourraient être conduits par des institutions locales/régionales et/ou des sociétés de conseil privées, dont bon nombre essaient de se faire une place sur le marché national mais sont pénalisées par le soutien massif des donateurs aux institutions étrangères. Au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine, la Suisse devrait intensifier ses efforts pour renforcer les capacités de formation à l'échelle locale et mettre mieux à profit l'expertise disponible aux niveaux tant régional que national. D'une manière plus générale, les donateurs menant dans le même secteur des programmes de formation distincts devraient mettre en commun leurs ressources et demander aux autorités de lancer des appels d'offres. Cela réduirait les coûts de transaction mais nécessiterait que tous les intéressés soient véritablement prêts à perdre de leur visibilité.

### iii) La mise en œuvre de projets par l'intermédiaire d'ONG

Avant que la Suisse ne décide de coopérer avec une ONG, elle examine de près cette organisation pour déterminer si elle partage ses valeurs et son approche du développement. En Europe orientale et dans la CEI, où 40 % des projets de la DDC sont mis en œuvre avec un partenaire de la société civile suisse, les ONG doivent prouver qu'elles sont capables d'initier et de soutenir le changement. Dans les pays du Sud, la DDC recherche des partenaires qui sont déterminés à lutter contre la pauvreté et à améliorer l'accès des populations aux ressources et la prise de décision en faveur des pauvres (Conseil fédéral suisse, 2004a). Comme indiqué dans le chapitre 5, l'approche suivie par la Suisse à l'égard des ONG est de plus en plus déterminée par les priorités internationales, ce qui amène à se demander si la Suisse a ou non une stratégie bien définie. La Suisse devrait préciser sa politique en la matière une fois que le groupe d'étude désigné par la DDC aura fait connaître ses conclusions à cet égard (voir le chapitre 5).

Dans la région du Mékong, les financements allant aux ONG ou transitant par ces dernières ont représenté 20 % de l'APD totale en 2004 – dont 11 % au Viêt-nam et 9 % au Laos – ce pourcentage plutôt faible s'expliquant par la lente émergence de la société civile dans ces pays. En Bosnie-Herzégovine, où la DDC apporte un soutien à une soixantaine d'ONG au total, le chiffre correspondant s'établit à 17 %<sup>18</sup>. La DDC fait appel aux ONG locales et à la participation communautaire dans le cadre d'interventions ciblées (voir le chapitre 3 pour quelques exemples). Si les ONG suisses sont sans doute disposées à faire office d'intermédiaires pour renforcer la capacité des ONG locales, un certain nombre d'entre elles ont indiqué qu'à leur sens, le gouvernement suisse devrait sensibiliser davantage les autorités nationales à des questions délicates, comme celle des droits de l'homme. Dans des pays tels que le Viêt-nam et la Bosnie-Herzégovine, la DDC estime se tenir « à la frontière » puisqu'elle opère par l'intermédiaire d'ONG locales qui ciblent des minorités ethniques et s'attachent à prévenir les violences domestiques et les violations des droits fondamentaux de la personne (voir l'encadré 11).

#### **Encadré 11. Les moyens employés par la Suisse pour mobiliser les communautés locales**

Dans le cadre de sa coopération avec le Viêt-nam, la Suisse s'intéresse de près à la violence domestique. La DDC ainsi que l'ambassade suisse et l'ambassade de Nouvelle-Zélande apportent leur soutien à un projet mis en œuvre par le Centre de santé génésique et de la famille à Hanoi. Ce projet est axé sur la sensibilisation des autorités et des populations locales à la question de l'égalité homme-femme et aux droits des femmes, ainsi que sur le renforcement des capacités de l'ONG locale qui le met en œuvre. Il constitue un complément à une initiative de plus grande envergure lancée par le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) dans le domaine de la santé génésique.

L'approche adoptée repose sur la mobilisation de la communauté, en faisant fond sur l'expérience accumulée lors d'une phase pilote. Un réseau d'intervention a été mis en place, qui regroupe une multitude de fonctionnaires des échelons locaux d'administration et d'organisations locales. Des activités d'information, d'éducation et de communication sont systématiquement menées afin de susciter une prise de conscience de la part des autorités et des populations locales et de faire évoluer leur comportement. Suite à cette initiative, l'effort de lutte contre les violences domestiques a été institutionnalisé par la création officielle de Comités de prévention dans la province de Ninh Binh au Viêt-nam. Toutefois, des indicateurs doivent encore être élaborés afin de jauger l'efficacité du projet à faire baisser le nombre des cas signalés de violence domestique.

Source : DDC-seco

Le suivi des stratégies de lutte contre la pauvreté constitue depuis peu un moyen important d'instaurer un dialogue avec les ONG sur le terrain. A cet égard, la Suisse pourrait étudier plus avant la possibilité d'exploiter des synergies positives entre les ONG suisses et les ONG locales et les stratégies de lutte contre la pauvreté au niveau des programmes, et promouvoir un débat mieux informé sur la pauvreté et les priorités de la lutte contre cette dernière dans les pays prioritaires.

#### ***Vers une collaboration renforcée entre la DDC et le seco***

La coopération suisse pour le développement dans toute sa diversité est largement respectée et considérée comme techniquement solide. La Suisse attache la plus grande importance au contexte local et suit des approches concrètes, partant de la base, pour concevoir des activités dans le cadre d'un programme-pays donné. Les bureaux de coopération entretiennent avec les organismes publics et les représentants au niveau des collectivités locales des relations satisfaisantes qui reposent sur la confiance et le respect mutuel. Les partenaires sont consultés régulièrement et les relations avec les ONG internationales, suisses et locales sont très bonnes. Tant au Viêt-nam qu'en Bosnie-Herzégovine, les bureaux de coopération participent activement à la coordination entre les acteurs présents sur le

18. Pourcentages communiqués par les bureaux locaux.



terrain, les projets sont l'objet d'un suivi rigoureux et la coopération suisse est considérée comme donnant de bons résultats.

Les deux missions sur le terrain donnent toutefois à penser que la DDC et le seco pourraient faire jouer davantage les synergies au niveau opérationnel, et collaborer plus étroitement dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté. Une approche commune DDC-seco des questions de fond et de mise en œuvre rehausserait l'efficacité des relations de travail sur le terrain. Les bureaux de coopération devraient s'attaquer expressément à l'alignement sur les stratégies de lutte contre la pauvreté au niveau non seulement de la planification mais aussi des processus de budgétisation et des modalités d'aide. Des rapports normalisés sur les progrès accomplis pourraient être intégrés aux cycles habituels de planification, de budgétisation et de notification. La composition des effectifs des bureaux de coopération devrait aussi refléter l'éventail de qualifications nécessaire pour dûment s'attacher au contenu de ces stratégies. Enfin, il conviendrait de s'appliquer davantage à renforcer les capacités de collecte de données sur la pauvreté, notamment chez les femmes, et à recenser les bonnes pratiques pour faire sortir les pauvres de la pauvreté, de préférence en collaboration avec les autorités locales. Dans tous les cas, les interventions de la Suisse devraient être coordonnées avec celles des autres donateurs pour éviter les doubles emplois et exploiter les complémentarités.

D'une manière plus générale, la mise en place de bureaux conjoints DDC-seco dans les pays prioritaires multiplie les possibilités d'élaborer des approches conjointes, de partager les enseignements tirés de l'expérience et de répondre aux demandes locales d'une manière coordonnée. La Suisse pourrait aussi envisager la possibilité de se doter d'une institution qui représenterait aussi bien l'aspect politique que la dimension développement de sa politique étrangère.

### **Au-delà de l'harmonisation, vers l'alignement**

#### ***L'efficacité de l'aide et la communauté des donateurs au Viêt-nam***

A l'instar d'autres donateurs, la Suisse estime que les CSLP offrent un cadre à l'intérieur duquel les donateurs peuvent œuvrer à l'harmonisation, la coordination et l'alignement, et contribuer à réduire les coûts de transaction pesant sur les pays en développement. Elle partage aussi le point de vue selon lequel les projets peuvent aider à attirer d'autres types de financement, à mettre en œuvre des initiatives de plus grande envergure et à accroître la visibilité de la coopération suisse. Un engagement authentique à l'égard des stratégies de lutte contre la pauvreté suppose une répartition efficace du travail entre les donateurs et la disposition de ces derniers à fonder leur identité dans des approches communes et à adopter des modalités d'aide comme le soutien budgétaire ou sectoriel. A l'issue de ses missions au Viêt-nam et en Bosnie-Herzégovine, l'équipe du CAD est parvenue à la conclusion que si les projets suisses ont bien une spécificité et une valeur ajoutée, des alliances stratégiques et opérationnelles plus fortes pourraient être conclues avec d'autres donateurs pour réduire les coûts, accroître l'efficacité de l'aide et générer un impact à grande échelle (voir l'encadré 12).

#### ***De l'aide-projet au soutien sectoriel ou budgétaire***

De nombreux donateurs bilatéraux étudient les possibilités qu'offrent les programmes sectoriels ainsi que le soutien budgétaire général, lorsque les conditions le permettent, en liaison avec les CSLP. Cette réorientation reflète l'idée qu'en passant d'une approche fondée sur des projets à une approche davantage fondée sur des programmes et reposant sur l'appropriation nationale on a plus de chances d'obtenir une réduction durable de la pauvreté. Tous les donateurs présents tant au Viêt-nam qu'en Bosnie-Herzégovine ayant surtout recours à des projets, l'équipe du CAD n'a pas pu se forger une opinion au sujet de l'ouverture de la Suisse à d'autres modalités d'aide. Au Viêt-nam, la Suisse a joué un rôle de chef de file dans le programme de soutien à l'utilisation collective des forêts tout en

appliquant en partie ses propres techniques d'administration relatives aux projets. Un certain nombre d'approches sectorielles se trouvent dans une phase pilote, par exemple dans les domaines de l'éducation, du développement rural, des transports et de la santé, mais il est peu probable que la Suisse y prenne part car ce ne sont pas des domaines prioritaires de sa coopération. La DDC participe néanmoins à des approches sectorielles avec le seco au Mozambique et en Tanzanie.

**Encadré 12. L'efficacité de l'aide au Viêt-nam :  
un exemple d'amélioration de l'harmonisation entre les donateurs**

Au Viêt-nam, la mission du CAD a été frappée par le zèle déployé par les donateurs à l'appui de l'harmonisation et de l'alignement. Il existe quatre dispositifs « officiels » de coordination : (i) le Partnership Group on Aid Effectiveness (PGAE) qui rassemble tous les principaux donateurs autour du programme d'harmonisation élaboré par les pouvoirs publics dans le prolongement de la Déclaration de Rome; (ii) le Like Minded Donor Group (LMDG), composé de dix donateurs<sup>1</sup> seulement, dont la Suisse ; (iii) l'Union européenne, qui participe également à divers groupes de travail orientés sur les membres de l'UE ; et (iv) un groupe informel rassemblant cinq banques dont la Banque japonaise de coopération internationale, la BIRD, l'Agence française de développement et la BASD. Ces dernières s'intéressent principalement aux modalités de planification et aux normes en matière de passation de marchés applicables à leurs propres projets. Pour un observateur extérieur, cette multiplication des dispositifs de consultation engendre une certaine confusion, accroît les risques de chevauchement et est source de coûts élevés de transaction.

Le bureau de coopération de la Suisse a joué un rôle fondamental dans les travaux du LMDG. Ce dernier a élaboré des exposés pour présenter la position commune de ses membres à l'occasion de réunions du Groupe consultatif et dans d'autres enceintes, a apporté son concours pour l'alignement du CSLP du Viêt-nam sur la stratégie socio-économique de développement arrêtée par les pouvoirs publics et a conduit des activités générales de sensibilisation et d'échange d'informations entre les donateurs. Les analyses théoriques réalisées en commun dans le cadre du LMDG fournissent aujourd'hui une base pour la planification et la mise en place des capacités dont les pouvoirs publics ont besoin pour assurer la gestion du soutien budgétaire consenti dans le cadre des programmes conjoints. Cela dit, les membres du LMDG ne sont à l'origine que de 12 % du total des engagements annuels d'APD<sup>19</sup>. Par conséquent, l'impact des activités du groupe est relativement modeste. La participation de la Suisse à ce groupe ainsi qu'à d'autres de même nature doit être encouragée, non seulement en raison des possibilités supplémentaires qu'elle offre au pays d'exercer une influence positive par le biais de travaux menés conjointement avec d'autres donateurs, mais également parce qu'elle met les responsables de la coopération suisse en prise avec d'autres formes de collaboration et leur permet de nouer des alliances stratégiques.

Le LMDG reconnaît que peu de dispositions ont été prises jusqu'à présent pour aligner les systèmes et procédures des donateurs sur ceux des pouvoirs publics. Que ceux-ci soient ou non totalement fiables et que tous les donateurs participent ou non au processus<sup>20</sup>, il existe pour tous les donateurs, y compris la Suisse, des possibilités à explorer. Pour commencer, les donateurs doivent abandonner les approches qui freinent le processus d'harmonisation, voire y font obstacle, telles que le recours à des unités de gestion des projets. Dans certains cas, de telles unités ont été créées par plusieurs donateurs pour le même secteur dans la même localité. La mise en place d'unités de gestion des projets est inscrite dans un décret du gouvernement mais cette formule est considérée comme coûteuse et non viable sur le long terme. On lui reproche de servir des intérêts personnels (mise à disposition de véhicules ou de matériel), et non l'intérêt général, à savoir faire reculer la pauvreté. Elle crée des distorsions de salaire du fait des compléments versés aux employés locaux et renforce le pouvoir des élites locales. Même si la Suisse et d'autres donateurs ont recours à des unités de gestion des projets pour la mise en œuvre de leurs projets, ils doivent privilégier le renforcement des institutions publiques.

La plupart des donateurs consultés sont convenus que le recours à des unités de gestion des projets doit, sur le principe, être découragé à moyen terme. Une autre solution, qui pourrait être envisageable au Viêt-nam sur le long terme, consiste à soutenir la réforme de la fonction publique.

1. Allemagne, Australie, Canada, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Suisse

19. Cette information a été tirée par les examinateurs d'un document émanant des pays nordiques.

20. L'équipe du CAD a été informée par une source de confiance qu'au Viêt-nam, le budget du gouvernement est transparent à 85 %.

Si les approches sectorielles relèvent essentiellement de la compétence de la DDC, celle-ci a une attitude très prudente à l'égard du soutien budgétaire général qu'elle n'a que rarement pratiqué. Par contre, le soutien budgétaire général est une des modalités d'aide retenues par le seco qui a dépensé à ce titre 19 millions CHF en 2000 et 40.5 millions CHF en 2003 (Conseil fédéral, 2004a). Le soutien budgétaire représente 25 % des ressources allouées par le seco aux pays en développement. Dans le cas de l'Afrique, ce chiffre atteint 55 %, qui se répartissent entre quatre pays : le Burkina Faso, le Ghana, le Mozambique et la Tanzanie. Deux autres pays bénéficient aussi d'un soutien budgétaire, la République kirghize et le Nicaragua. Le seco devant renoncer complètement aux crédits mixtes, il pourrait consacrer davantage de fonds à cette modalité d'aide.

Lorsque le gouvernement a la capacité de gérer efficacement les ressources publiques, la Suisse devrait envisager systématiquement la possibilité d'apporter un soutien budgétaire et/ou sectoriel dans le cadre de la mise en œuvre des CSLP. Il est possible, au Viêt-nam en particulier, d'adopter des approches sectorielles dans des domaines où la Suisse est plus particulièrement impliquée, comme la gouvernance, l'exploitation des forêts (où une approche sectorielle est en cours de mise en œuvre) et la gestion urbaine. Il existe aussi des possibilités d'approches conjointes dans la banque, le commerce et le développement du secteur privé, secteurs où les donateurs mettent en œuvre de nombreuses activités de formation.

D'une manière plus générale, la Suisse pourrait mener conjointement avec d'autres donateurs des examens au niveau d'un pays, des diagnostics, des examens de suivi, des évaluations et des activités de renforcement des capacités, et mettre en commun des fonds dans toute la mesure du possible, notamment pour l'assistance technique. La coopération déléguée et les partenariats silencieux mis en place en Zambie, en Tanzanie et au Mozambique ont livré d'utiles enseignements qui pourraient être dûment exploités au Viêt-nam. De même, des efforts plus importants devraient être déployés pour trouver des solutions durables, par exemple pour acheminer des ressources d'APD par l'intermédiaire de systèmes gouvernementaux renforcés, sans négliger les niveaux locaux d'administration. Le versement de subventions globales à des administrations locales et des ministères compétents (avec l'accord des autorités nationales) pourrait aussi être envisagé.

### **La nécessité de rassembler des informations sur les résultats**

Tant au Viêt-nam qu'en Bosnie-Herzégovine, les responsables des bureaux de coopération ont reconnu qu'il restait beaucoup à faire pour ce qui est de la mesure et de l'interprétation des résultats de la coopération suisse et de leur raccordement aux objectifs de réduction de la pauvreté. Pour toutes les parties prenantes, la difficulté est, entre autres, d'élaborer des indicateurs de processus en l'absence de données de référence au regard desquelles apprécier la réduction de la pauvreté, et de rattacher les résultats aux ressources mises en œuvre et aux produits. La DDC et le seco devraient réfléchir aux moyens d'aider le personnel de terrain dans ces tâches, éventuellement par l'apport de ressources supplémentaires et de conseils techniques. Une autre difficulté est liée à la nature des interventions suisses. Aussi bien au Viêt-nam qu'en Bosnie-Herzégovine par exemple, la Suisse œuvre au renforcement des capacités des institutions démocratiques locales, à l'amélioration des moyens d'action de divers groupes d'acteurs et au développement du secteur privé à travers des activités dont les résultats ne sont pas facilement mesurables.

Si les bureaux de coopération ont des responsabilités en ce qui concerne le recensement des bonnes et des mauvaises pratiques, la gestion des connaissances au sein de la DDC incombe principalement à la Division Ressources thématiques (voir le chapitre 5). Les possibilités d'intégrer les données d'expérience accumulées sur le terrain et de les exploiter dans le cadre des activités effectivement menées sont donc limitées. Comme c'est le cas pour d'autres donateurs du CAD, les exemples d'application des enseignements tirés de l'expérience sont en général isolés et les échanges

de connaissances n'aboutissent pas facilement à un processus d'apprentissage institutionnel. Des mécanismes, et des dispositifs d'incitation à l'intention du personnel, devraient être mis en place pour aider les bureaux de coopération à fournir, dans le cadre des processus habituels de planification, de budgétisation et de notification, des données pertinentes pouvant conduire à une reddition de comptes plus systématique sur les résultats. Il conviendrait également de normaliser les processus de suivi pour tous les bureaux de coopération (étant donné que certains centrent l'attention sur les activités et d'autres sur les performances), d'aborder la dimension homme-femme dans les mandats et les évaluations des performances afin d'imposer des obligations de compte au personnel de projet et aux experts techniques, et, d'une manière générale, d'encourager les initiatives (par exemple, les évaluations de l'impact sur la pauvreté) de nature à permettre à la DDC comme au seco d'apprécier les résultats obtenus, du point de vue de l'efficacité de l'aide et par rapport aux autres organismes donateurs. Enfin, la Suisse pourrait envisager d'intensifier ses efforts pour échanger des connaissances par le biais d'institutions régionales et dans le cadre de séances de réflexion avec d'autres donateurs qui doivent faire face à des défis analogues.

### **Déliement de l'aide, crédits mixtes et passation de marchés**

La Suisse suit la Recommandation édictée par le CAD en 2001 concernant le déliement de l'aide aux PMA (exécution à 98 %). S'agissant des autres pays en développement, elle n'a pas encore mis totalement un terme aux crédits mixtes et 1 % environ de l'APD totale demeure lié en vertu de ces dispositifs. Les lignes de crédits mixtes qui subsistent concernent principalement la santé, l'eau et l'environnement en Chine, en Egypte, en Jordanie, en Tunisie et au Viêt-nam. En dehors des crédits mixtes, la liaison s'applique aussi aux ressources limitées qui sont allouées à l'aide alimentaire et au financement des infrastructures en Europe orientale et dans la CEI. Dans ce dernier cas, la part minimale des biens et services suisses a été progressivement ramenée de 50 % à 30 %.

Le seco applique des procédures de passation des marchés qui sont conformes aux conditions et seuils de l'Accord de l'OMC. Le processus d'identification et de sélection des organismes d'exécution est défini dans le système de gestion de la qualité et il respecte les dispositions de l'Ordonnance suisse sur l'adaptation des valeurs-seuils des marchés publics (voir ci-dessous).

**Tableau 6. Valeurs-seuils des marchés publics**

<b>Procédure</b>	<b>Biens et services (en CHF)</b>	<b>Ouvrages (en CHF)</b>
Procédure ouverte	Seuil : < 248 950	Seuil : < 9 575 000
Procédure sélective	Seuil : > 248 950	Seuil : > 9 575 000
Procédure de gré à gré	Seuil : > 50 000	Seuil : > 100 000

Le seco et la DDC se conforment aux procédures d'appel d'offres prévues par l'Ordonnance suisse sur les marchés publics. L'adjudication directe est autorisée dans certaines conditions, à savoir lorsque les prestations constituent un complément direct ou sont étroitement liées à des prestations déjà fournies ; lorsqu'il n'existe qu'un fournisseur possédant le savoir-faire technique spécifique requis ; et dans le cas d'un partenariat stratégique (par exemple avec des organismes privés, non gouvernementaux, multilatéraux ou internationaux, des instituts de recherche ou des experts suisses et internationaux indépendants), lorsque ce partenariat est le résultat d'une procédure d'appel d'offres ouverte. Des audits sont obligatoires pour les opérations d'un montant supérieur à 500 000 CHF et sont toujours demandés lorsqu'un consultant est chargé de gérer le budget d'un projet important pour lequel il est prévu de sous-traiter une partie des opérations.

Depuis le dernier examen de l'aide, grâce au système de contrôle de la qualité et aux nouvelles lignes directrices, les procédures de passation des marchés du seco sont devenues plus ouvertes et plus transparentes. Cela dit, qu'il s'agisse de la DDC ou du seco, le système tend toujours à favoriser les mêmes organismes d'exécution et consultants (voir le paragraphe 212). Les deux instances devraient s'efforcer d'élargir l'éventail de leurs organismes d'exécution et surtout de responsabiliser davantage les pays partenaires en les encourageant à gérer eux-mêmes les projets. La base de données sur les consultants gérée conjointement par la DDC et le seco est actuellement étendue aux consultants des pays voisins de la Suisse, ce qui constitue une première étape. Cela devrait favoriser le déliement total, à long terme, de l'assistance technique.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- La Suisse devrait envisager d'intégrer les aspects politiques et la dimension développement de sa politique étrangère dans les pays prioritaires afin de rehausser la cohérence de son action et de réduire les coûts de transaction.
- Pour se conformer aux exigences de l'harmonisation et de l'alignement, la DDC et le seco devraient s'employer activement à élaborer des stratégies opérationnelles communes, renoncer aux modalités d'aide qui imposent des coûts de transaction élevés aux pays partenaires et adopter des approches fondées sur la collaboration entre donneurs, comme la coopération déléguée ou les partenariats silencieux et le soutien sectoriel et budgétaire lorsque cela est possible. Les bureaux de coopération devraient se voir déléguer suffisamment de pouvoirs en matière de gestions des ressources financières et humaines pour gérer le programme suisse de manière efficace dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté.
- La Division Ressources thématiques de la DDC devrait aider les bureaux de coopération à fournir, dans le cadre des processus habituels de planification, de budgétisation et de notification, des données pertinentes pouvant conduire à une reddition de comptes plus systématique sur les résultats obtenus sur la voie de la réduction de la pauvreté.
- La Suisse devrait encourager l'appropriation locale en offrant davantage d'occasions aux partenaires nationaux de gérer directement les activités à l'appui du développement. Elle devrait intensifier ses efforts en faveur du renforcement des capacités et recourir plus largement aux compétences techniques locales et régionales, en associant les pouvoirs publics à la sélection et à l'évaluation des performances du personnel d'assistance technique sous contrat de courte ou longue durée.

## Annexe A

### Progrès accomplis par la Suisse depuis l'examen de l'aide de 2000

Recommandations formulées en 2000	Situation en 2004
<p><b>Volume de l'aide</b></p> <p>Porter rapidement le volume global de l'aide au moins jusqu'au niveau de 0.40 % du PNB sans perdre de vue l'objectif de 0.70 % fixé par les Nations Unies.</p>	<p>Entre 1999 et 2003, l'APD de la Suisse a augmenté de 15 à 20 % en termes réels. En 2004, le rapport APD/RNB a atteint 0.41 %, sous l'effet de la décision prise cette année là par les autorités de mettre pleinement à profit les règles du CAD et de notifier la totalité des coûts liés à l'entretien des demandeurs d'asile au cours de leur première année de séjour dans le pays d'accueil. Par conséquent, il n'y pas eu d'accroissement des transferts effectifs en direction des pays partenaires dans le cadre des programmes de coopération pour le développement. En mai 2005, le Conseil fédéral a par ailleurs décidé d'augmenter le volume de l'APD de 8 % au total entre 2006 et 2008.</p>
<p><b>Cadre stratégique</b></p> <p>Réaffirmer la priorité donnée à la réduction de la pauvreté comme objectif fondamental à travers lequel doivent s'ordonner tous les autres, en revoyant progressivement les stratégies-pays dans cette optique, ce qui suppose qu'une fraction accrue de l'aide aille aux secteurs sociaux de base.</p> <p>Continuer à réduire les contradictions qui peuvent subsister entre les approches de la DDC et du seco, en poursuivant les efforts engagés pour développer une approche stratégique opérationnelle commune.</p>	<p>La Suisse a fait de la réduction de la pauvreté un des principaux objectifs de sa politique étrangère. La lutte contre la pauvreté est au cœur de la <i>Stratégie 2010</i> de la DDC ainsi que de la <i>Stratégie 2006</i> et l'<i>Agenda 2010 – Pour la réduction de la pauvreté – du seco</i>. Dans un Communiqué officiel à haut niveau en date de février 2004, la DDC et le seco font des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté le cadre stratégique et opérationnel devant régir la coopération suisse pour le développement et l'instrument de la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement. La proportion de l'APD bilatérale suisse allant aux services sociaux de base reste faible, mais comparable à la moyenne du CAD pour 2002-2003. Dans sa démarche à l'égard de la lutte contre la pauvreté, la Suisse privilégie l'investissement, les échanges et le développement du secteur privé, ainsi que la bonne gouvernance et le renforcement des institutions.</p> <p>Si la <i>Stratégie 2010</i> de la DDC et la <i>Stratégie 2006</i> du seco sont deux documents bien distincts, les deux organismes se sont consultés lors de leur élaboration. Des lignes directrices conjointes sur la coopération internationale et une stratégie multilatérale commune sont en préparation. Sur le terrain, la DDC et le seco définissent conjointement les programmes relatifs aux pays où ils sont tous deux présents.</p> <p>Concernant l'efficacité de l'aide, la Suisse a élaboré des plans d'action visant à rapprocher ses procédures de celles des autres donateurs et à accorder ses modes d'acheminement de l'aide sur les priorités et les systèmes des pays partenaires. Un plan conjoint DDC-seco pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris doit être rendu public prochainement.</p> <p style="text-align: right;">.../...</p>

<p><b>Concentration de l'aide</b></p> <p>Accroître la concentration de l'aide, en revoyant plus régulièrement la liste et le nombre des pays prioritaires.</p> <p>Faire un bilan de tous les projets engagés de longue date et qui tendent à se perpétuer.</p>	<p>La liste des pays prioritaires (45 en 2004, dont 9 programmes spéciaux) reste longue en regard de la taille du programme d'aide bilatérale de la Suisse. La DDC coopère étroitement avec 28 pays et met en œuvre neuf programmes spéciaux, alors que ses activités s'étendaient à 33 pays au total en 1998. De son côté le seco entretient des relations de coopération avec 27 pays, contre 36 en 1998. En 2005, la DDC procèdera à l'examen de son portefeuille, en s'attachant particulièrement aux considérations d'efficacité, à l'exploitation de ses avantages comparatifs et aux possibilités de passer à une échelle supérieure. Le seco a indiqué qu'il continuerait à recentrer son programme de coopération autour d'un nombre plus restreint de pays (de 26 en 2006 à 20 d'ici 2010). Dans certains pays (la Bosnie-Herzégovine, par exemple), les bureaux de coopération s'appliquent réellement à rationaliser les programmes par pays en limitant le nombre de secteurs et de thèmes d'intervention de façon à réduire la quantité de projets reconduits d'année en année.</p>
<p><b>Décentralisation</b></p> <p>Continuer le processus de décentralisation déjà engagé, ce qui permettra une participation plus fréquente, sous forme d'aide budgétaire, à la mise au point des programmes sectoriels auxquels la DDC et seco commencent à participer.</p>	<p>Les bureaux de coopération jouissent d'un degré élevé d'autonomie au niveau de la prise de décision, de la programmation et de la mise en œuvre, mais d'une indépendance financière relativement faible. Les accords de délégation entre le seco et les bureaux de coopération dans les pays prioritaires sont de plus en plus fréquents (leur nombre est passé de 0 en 2001 à 7 en 2004).</p> <p>Si la Suisse participe à des approches sectorielles en Tanzanie et au Mozambique et joue un rôle pilote dans un certain nombre de programmes sectoriels (par exemple, le Programme de soutien à l'utilisation collective des forêts mis en place au Viêt-nam), elle continue toutefois d'appliquer ses propres techniques d'administration relatives aux projets. Le soutien budgétaire général absorbe 25 % des ressources allouées par le seco aux pays en développement.</p>
<p><b>Cohérence au service du développement</b></p> <p>Continuer à rechercher une plus grande cohérence entre la politique de coopération et d'autres politiques susceptibles d'avoir des effets négatifs sur les pays en développement.</p>	<p>La Suisse apporte son soutien au cycle de négociations commerciales de Doha dans le cadre de l'OMC, notamment par le biais d'un groupe d'étude conjoint DDC-seco sur le commerce et le développement. S'agissant des échanges agricoles toutefois, le montant total des aides financières octroyée par l'État au secteur de l'agriculture demeure parmi les plus élevés des pays de l'OCDE et les importations agricoles qui entrent directement en concurrence avec des produits nationaux sont toujours soumises à des droits de douane élevés.</p> <p>Conformément à ce que prévoit la Loi de 1958 sur les garanties contre les risques à l'exportation, une grande attention a été accordée à la pertinence du recours à ce type d'instrument au regard de la stratégie nationale de développement et de la viabilité de la dette des pays partenaires (voir par exemple le cas de l'Ouganda). La nouvelle loi, en cours d'examen par le Parlement, doterait l'organisme suisse de garantie contre les risques à l'exportation d'une plus grande autonomie administrative et financière, ce qui suscite des craintes quant à l'action future de la Suisse en matière d'allègement des dettes bilatérales.</p> <p>Dans le domaine de la fuite des capitaux, la Suisse a mis en application les mesures élaborées par le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux et a pris des dispositions concrètes pour renvoyer des fonds dans leurs pays d'origine, par exemple le Nigeria ou le Pérou.../...</p>

<p><b>Gestion de l'aide</b></p> <p>Réformer le système d'évaluation de l'aide pour assurer son indépendance et garantir une rétroaction accrue des enseignements apportés par les évaluations.</p> <p>Régler les problèmes de gestion des ressources humaines, et en particulier assurer une plus grande stabilité du personnel du seco.</p>	<p>En 2001, la DDC a apporté des améliorations à son système d'évaluation et de suivi de l'aide afin de mieux l'aligner sur les normes fixées par l'OCDE/CAD. Les effectifs affectés à ces tâches ont été accrus avec la mise en place de sections Evaluation et controlling dans toutes les direction et un réseau de « communauté de pratique » a été créé pour favoriser l'exploitation des enseignements de l'expérience. Deux à cinq évaluations indépendantes portant sur des questions de fond ou d'ordre stratégique qui intéressent l'ensemble des divisions ou sur des programmes-pays sont menées chaque année. Elles sont complétées par des évaluations externes effectuées à la demande des responsables de programmes et par des examens externes gérés par le personnel d'exécution.</p> <p>Le secteur « controlling » du seco effectue des évaluations ex ante d'assurance qualité pour chaque proposition de crédit soumise ainsi que des évaluations de fin de projets qui peuvent prendre la forme d'auto-évaluations, d'évaluations externes ou d'évaluations indépendantes. Un système d'assurance-qualité a été mis en place en 2000, qui contribue à l'amélioration régulière des activités du seco et garantit la prise en compte des enseignements tirés de l'expérience dans le processus de décision.</p> <p>Au seco, la durée moyenne d'emploi est de quatre ans, ce qui est mieux qu'à l'époque du dernier examen mais demeure insuffisant pour la préservation de la mémoire institutionnelle. Cinq agents ont bénéficié d'un programme de détachement ciblé essentiellement sur les institutions financières. En 2001, le DFAE et le DFE ont signé un accord (qui n'englobe pas la DDC) en vertu duquel les agents de l'un peuvent postuler pour les postes vacants de l'autre à Berne et Genève. En 2005, six agents du seco en congés sans solde travaillaient sous contrat pour la DDC/DFAE et dix échanges de personnel avaient été organisés avec des bureaux de coopération et des ambassades, pour des postes qui ne sont pas directement liés à la coopération pour le développement.</p>
<p><b>Appropriation locale</b></p> <p>Prendre des mesures pour que les partenaires locaux soient chargés de l'exécution des projets, et mettre effectivement en application la loi de 1996 prévoyant des appels d'offres pour le choix des agences d'exécution.</p>	<p>La Suisse fait appel à des ONG, à des assistants techniques et à des organismes d'exécution spécialisés pour la mise en œuvre de ses programmes de développement et d'aide humanitaire. La transparence du processus de recrutement, de suivi et d'évaluation des assistants techniques doit être améliorée, et les autorités locales être plus étroitement associées à la sélection des experts et à l'évaluation de leurs performances. Dans l'éventail des organismes d'exécution, une plus large place devrait être faite aux institutions régionales et nationales. Le processus de sélection de ces organismes, qui est défini dans le système d'assurance-qualité, est conforme à l'Ordonnance suisse sur les valeurs seuils des marchés publics, laquelle autorise dans certaines conditions le recours à une procédure de gré à gré.</p> <p>La base de données conjointe DDC-seco sur les consultants est en passe d'être élargie aux experts des pays voisins.</p> <p style="text-align: right;">.../...</p>



<p><b>Égalité homme-femme</b></p> <p>Veiller à prendre en compte plus systématiquement la problématique homme-femme dans le système d'aide.</p>	<p>La DDC s'est dotée, dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, d'une stratégie sur l'égalité homme-femme, qui s'accompagne d'un ensemble de fiches pratiques destinées à aider le personnel de terrain à l'appliquer. Une évaluation récente (2005) des dispositions prises par la DDC pour assurer l'intégration systématique des questions d'égalité entre les femmes et les hommes a également été publiée, dans laquelle figurent des recommandations concrètes. Le seco s'achemine quant à lui vers une prise en compte plus systématique de cette question et doit activement poursuivre ses efforts dans ce sens dans le cadre de ses programmes de soutien budgétaire et ses activités à l'appui des réformes économiques et de l'amélioration des infrastructures. La question de l'égalité homme-femme, et en particulier celle des droits des femmes, est bien intégrée dans les travaux de la Division politique IV du DFE. Dans la pratique, l'intégration de cet aspect se trouve toutefois freinée par, entre autres, le manque de données ventilées par sexe susceptibles de servir de référence ainsi que celui d'indicateurs spécifiques et d'instruments pratiques permettant de mesurer les effets des interventions de la Suisse dans ce domaine.</p>
<p><b>Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international</b></p> <p>Renforcer le rôle du Comité consultatif sur le développement et la coopération au plan international.</p>	<p>Un nouveau président issu du secteur privé a été nommé en 2000 et de nouveaux membres ont été désignés par le Conseil fédéral. Un agent de la DDC assure, à mi-temps, le Secrétariat du Comité consultatif. Celui-ci se réunit quatre fois par an, effectue ponctuellement des missions sur le terrain et envoie des représentants à des réunions internationales.</p>

## Annexe B

### OCDE/CAD Statistiques sur les apports d'aide

**Tableau B.1. Apports financiers totaux**

Millions de USD prix et taux de change courants

Suisse	Versements nets						
	1987-88	1992-93	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Apports totaux du secteur public</b>	<b>603</b>	<b>1 116</b>	<b>1 075</b>	<b>956</b>	<b>978</b>	<b>1 010</b>	<b>1 378</b>
Aide publique au développement	<b>582</b>	<b>966</b>	<b>984</b>	<b>890</b>	<b>908</b>	<b>939</b>	<b>1 299</b>
Bilatérale	417	656	732	627	644	765	945
Multilatérale	165	310	252	263	263	174	355
Aide publique	<b>30</b>	<b>90</b>	<b>70</b>	<b>58</b>	<b>63</b>	<b>66</b>	<b>77</b>
Bilatérale	19	69	63	58	55	57	66
Multilatérale	11	21	6	-	7	9	11
Autres apports du secteur public	<b>- 9</b>	<b>60</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>2</b>
Bilatéraux	- 9	60	22	8	7	5	2
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
<b>Dons des ONG</b>	<b>91</b>	<b>156</b>	<b>-</b>	<b>168</b>	<b>187</b>	<b>212</b>	<b>292</b>
<b>Apports du secteur privé aux conditions du marché</b>	<b>- 722</b>	<b>2 197</b>	<b>9 135</b>	<b>7 457</b>	<b>4 413</b>	<b>2 391</b>	<b>3 251</b>
Bilatéraux : dont	- 124	1 931	9 135	8 095	4 414	2 391	3 252
Investissements directs	634	1 728	8 728	7 440	4 554	2 541	3 211
Crédits à l'exportation	- 721	203	408	655	- 140	- 150	40
Multilatéraux	- 599	267	-	- 638	- 1	- 0	- 1
<b>Apports totaux</b>	<b>- 28</b>	<b>3 469</b>	<b>10 210</b>	<b>8 581</b>	<b>5 578</b>	<b>3 613</b>	<b>4 921</b>
<i>pour référence :</i>							
APD (aux prix et taux de change constants de 2002)	717	965	977	982	990	939	1 124
APD en pourcentage du RNB	0.31	0.39	0.35	0.34	0.34	0.32	0.39
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	-0.03	1.36	1.17	0.80	-0.06	0.75	1.09

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

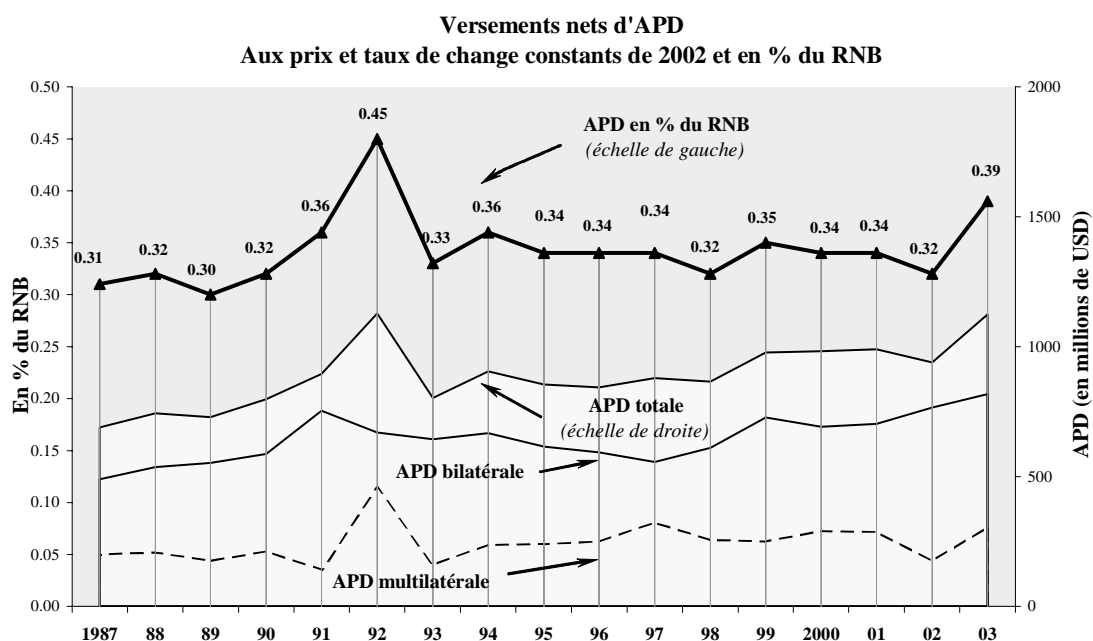


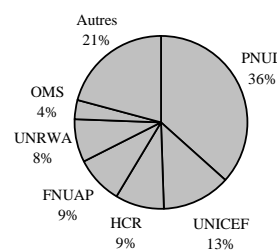
Tableau B.2. APD par grandes catégories

Suisse	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage des versements bruts					Versements
						Ensemble du CAD					
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	2003%
<b>APD bilatérale brute</b>	<b>727</b>	<b>695</b>	<b>708</b>	<b>769</b>	<b>822</b>	<b>74</b>	<b>71</b>	<b>71</b>	<b>82</b>	<b>73</b>	<b>76</b>
<i>Dons</i>	<i>723</i>	<i>670</i>	<i>701</i>	<i>750</i>	<i>804</i>	<i>74</i>	<i>68</i>	<i>70</i>	<i>79</i>	<i>71</i>	<i>64</i>
Projets et programmes de développement	266	292	319	330	354	27	30	32	35	31	13
Coopération technique	109	110	123	154	153	11	11	12	16	14	24
Aide alimentaire à des fins de développement	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Secours d'urgence	249	161	147	146	137	25	16	15	15	12	7
Allègement de la dette	19	6	-	0	32	2	1	-	0	3	11
Dépenses administratives	20	6	20	19	25	2	1	2	2	2	4
Autres dons	61	95	92	100	104	6	10	9	11	9	4
<b>APD bilatérale autre que don</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>12</b>
Prêts nouveaux de développement	4	-	-	13	-	0	-	-	1	-	9
Rééchelonnements de dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Prises de participation et autres	0	25	8	6	18	0	3	1	1	2	1
<b>APD multilatérale brute</b>	<b>250</b>	<b>290</b>	<b>287</b>	<b>174</b>	<b>307</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>29</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>24</b>
Organismes des Nations unies	85	86	90	93	90	9	9	9	10	8	6
CE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8
Groupe de la Banque mondiale	92	110	110	6	117	9	11	11	1	10	4
Banques régionales de développement (a)	46	69	41	41	57	5	7	4	4	5	2
Autres	26	25	46	35	43	3	3	5	4	4	3
<b>Total des versements bruts d'APD</b>	<b>977</b>	<b>985</b>	<b>995</b>	<b>943</b>	<b>1 129</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Remboursements et annulations de dette</b>	<b>-</b>	<b>-3</b>	<b>-5</b>	<b>-4</b>	<b>-5</b>						
<b>Total des versements nets d'APD</b>	<b>977</b>	<b>982</b>	<b>990</b>	<b>939</b>	<b>1 124</b>						
<i>Pour référence :</i>											
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG	78	135	137	133	153						
Financements mixtes (b)	18	12	8	7	11						

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 2002-2003)



Contributions aux banques régionales de développement (Moyenne sur 2002-2003)

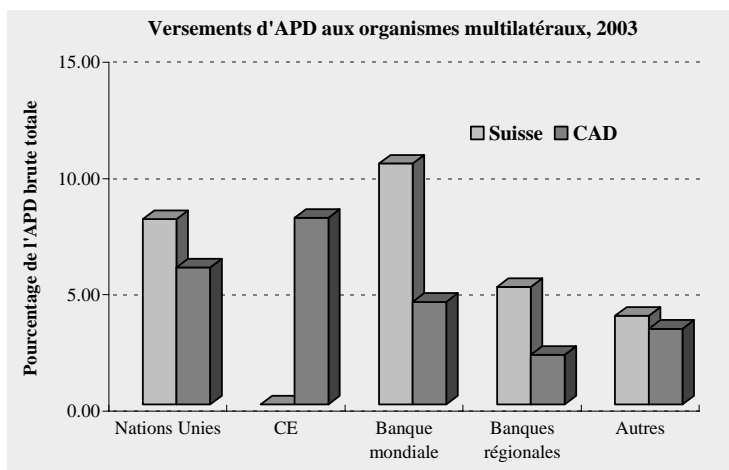
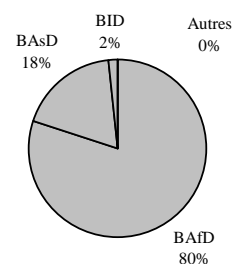


Tableau B.3. Versements bruts d'APD bilatérale ventilable par région et groupe de revenu

Suisse	Millions de USD constants de 2002					Part en pourcentage					Ensemble
	1999	2000	2001	2002	2003	1999	2000	2001	2002	2003	du CAD
											2003%
<b>Afrique</b>	157	160	150	166	199	34	35	33	34	37	<b>40</b>
Afrique subsaharienne	144	149	144	158	190	31	32	32	33	36	<b>35</b>
Afrique du Nord	13	11	6	8	8	3	2	1	2	2	<b>5</b>
<b>Asie</b>	112	127	133	163	153	24	28	29	34	29	<b>34</b>
Asie du Sud et Asie centrale	84	89	95	118	114	18	19	21	24	21	<b>17</b>
Extrême-Orient	28	37	38	44	40	6	8	8	9	7	<b>17</b>
<b>Amérique</b>	64	58	56	64	76	14	13	12	13	14	<b>11</b>
Amérique du Nord et Amérique centrale	31	24	17	20	26	7	5	4	4	5	<b>4</b>
Amérique du Sud	33	34	39	44	51	7	7	9	9	10	<b>7</b>
<b>Moyen-Orient</b>	13	16	14	14	21	3	4	3	3	4	<b>9</b>
<b>Océanie</b>	-0	0	0	0	0	-0	0	0	0	0	<b>1</b>
<b>Europe</b>	122	98	97	78	82	26	21	22	16	16	<b>5</b>
<b>Versements bilatéraux ventilables par pays</b>	<b>467</b>	<b>460</b>	<b>451</b>	<b>485</b>	<b>532</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Pays les moins avancés</b>	176	183	178	190	221	38	40	39	39	42	<b>36</b>
<b>Autres pays à faible revenu</b>	74	82	88	116	113	16	18	20	24	21	<b>23</b>
<b>Pays à revenu intermédiaire</b>											
(tranche inférieure)	210	187	175	170	190	45	41	39	35	36	<b>37</b>
(tranche supérieure)	7	8	9	8	8	1	2	2	2	1	<b>4</b>
<b>Pays à revenu élevé</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>0</b>
<b>Pays en développement plus avancés</b>	0	0	0	0	-	0	0	0	0	-	<b>-</b>
<i>Pour référence :</i>											
<i>Total des versements bruts bilatéraux</i>	715	695	708	769	822	100	100	100	100	100	<b>100</b>
<i>dont : APD non affectée</i>	247	235	258	284	290	35	34	36	37	35	<b>21</b>

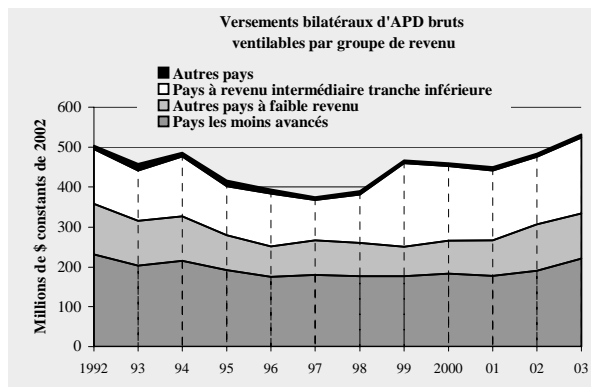
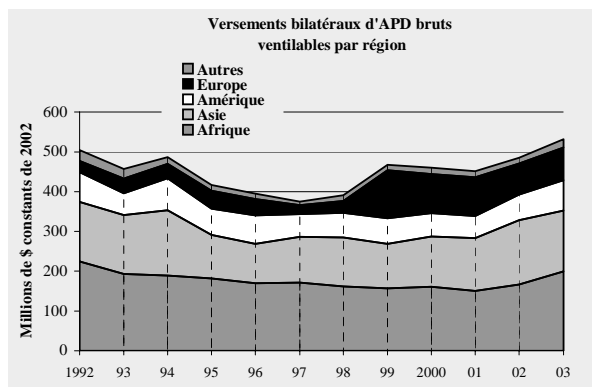


Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

*Versements bruts, moyennes bisannuelles*

Suisse	1992-93			1997-98			2002-03		
	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent	Millions de USD courants	Millions de USD de 2002	Pour cent
Inde	33	33	7	23	22	6	41	37	7
Indonésie	28	28	6	20	19	5	24	22	4
Etats ex-Yougoslavie, non s	23	23	5	19	19	5	22	21	4
Tanzanie	21	20	4	17	17	4	21	20	4
Mozambique	19	19	4	16	15	4	20	17	4
<b>5 principaux bénéficiaires</b>	<b>124</b>	<b>124</b>	<b>26</b>	<b>95</b>	<b>92</b>	<b>24</b>	<b>128</b>	<b>117</b>	<b>23</b>
Madagascar	18	18	4	12	12	3	18	17	3
Jordanie	18	18	4	11	11	3	15	14	3
Bangladesh	17	17	4	11	10	3	14	13	3
Rwanda	17	17	4	10	10	3	14	13	3
Pakistan	15	15	3	10	10	3	14	13	3
<b>10 principaux bénéficiaires</b>	<b>209</b>	<b>209</b>	<b>43</b>	<b>150</b>	<b>145</b>	<b>38</b>	<b>204</b>	<b>188</b>	<b>37</b>
Népal	13	13	3	10	10	3	14	13	3
Bolivie	13	13	3	10	10	3	13	12	2
Pérou	12	12	2	10	9	2	12	12	2
Niger	10	10	2	10	9	2	12	11	2
Bénin	9	9	2	8	8	2	12	11	2
<b>15 principaux bénéficiaires</b>	<b>265</b>	<b>265</b>	<b>55</b>	<b>197</b>	<b>191</b>	<b>50</b>	<b>267</b>	<b>246</b>	<b>49</b>
Chine	9	9	2	8	8	2	11	11	2
Viet Nam	9	9	2	7	7	2	11	10	2
Ouganda	8	8	2	7	7	2	11	10	2
Tchad	8	8	2	7	7	2	11	10	2
Turquie	8	8	2	7	7	2	10	9	2
<b>20 principaux bénéficiaires</b>	<b>307</b>	<b>307</b>	<b>64</b>	<b>233</b>	<b>225</b>	<b>59</b>	<b>321</b>	<b>296</b>	<b>58</b>
<b>Total (108 bénéficiaires)</b>	<b>481</b>	<b>481</b>	<b>100</b>	<b>397</b>	<b>383</b>	<b>100</b>	<b>550</b>	<b>508</b>	<b>100</b>
Aide non affectée	180	180		215	208		310	287	
<b>Total des versements bilatéraux bruts</b>	<b>661</b>	<b>661</b>		<b>612</b>	<b>591</b>		<b>859</b>	<b>795</b>	

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

*Versements bruts - Moyennes bisannuelles*

Suisse	1992-93		1998		2002-03		2002-03
	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Millions de USD	Pour cent	Total du CAD %
<b>Infrastructures et services sociaux</b>	<b>119</b>	<b>24</b>	<b>99</b>	<b>24</b>	<b>169</b>	<b>20</b>	<b>33</b>
Education	45	9	24	6	37	4	8
dont : Education de base	1	0	10	3	13	2	2
Santé	16	3	15	4	31	4	4
dont : Santé de base	0	0	10	3	24	3	3
Programmes en matière de population	1	0	-	-	2	0	3
Distribution d'eau et assainissement	18	4	25	6	28	3	3
Bon gouvernement et société civile	4	1	28	7	63	7	8
Autres infrastructures et services sociaux	36	7	7	2	9	1	6
<b>Infrastructures et services économiques</b>	<b>27</b>	<b>5</b>	<b>39</b>	<b>10</b>	<b>81</b>	<b>9</b>	<b>11</b>
Transport et entreposage	20	4	12	3	16	2	4
Communications	1	0	19	5	0	0	0
Energie	1	0	1	0	8	1	4
Banque et services financiers	-	-	5	1	39	5	1
Entreprises et autres services	4	1	2	0	18	2	1
<b>Production</b>	<b>72</b>	<b>15</b>	<b>70</b>	<b>17</b>	<b>80</b>	<b>9</b>	<b>6</b>
Agriculture, sylviculture et pêche	65	13	49	12	46	5	4
Industries manufacturières, extractives, construction	7	1	9	2	18	2	2
Commerce et tourisme	-	-	11	3	16	2	1
Autres	-	-	0	0	0	0	-
<b>Destination plurisectorielle</b>	<b>102</b>	<b>21</b>	<b>81</b>	<b>20</b>	<b>192</b>	<b>23</b>	<b>8</b>
<b>Aide-programme et sous forme de produits</b>	<b>48</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>44</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Aide se rapportant à la dette</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>19</b>
<b>Aide d'urgence</b>	<b>84</b>	<b>17</b>	<b>97</b>	<b>24</b>	<b>152</b>	<b>18</b>	<b>8</b>
<b>Frais administratifs des donateurs</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	-	-	<b>24</b>	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>Concours fournis aux ONG (budget central)</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	-	-	<b>91</b>	<b>11</b>	<b>4</b>
<b>APD bilatérale ventilable</b>	<b>491</b>	<b>100</b>	<b>407</b>	<b>100</b>	<b>851</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Pour référence :</i>							
APD bilatérale	528	63	454	63	859	76	76
dont : non affectée	37	4	47	7	8	1	2
APD multilatérale	310	37	265	37	265	24	24
APD totale	838	100	719	100	1 124	100	100

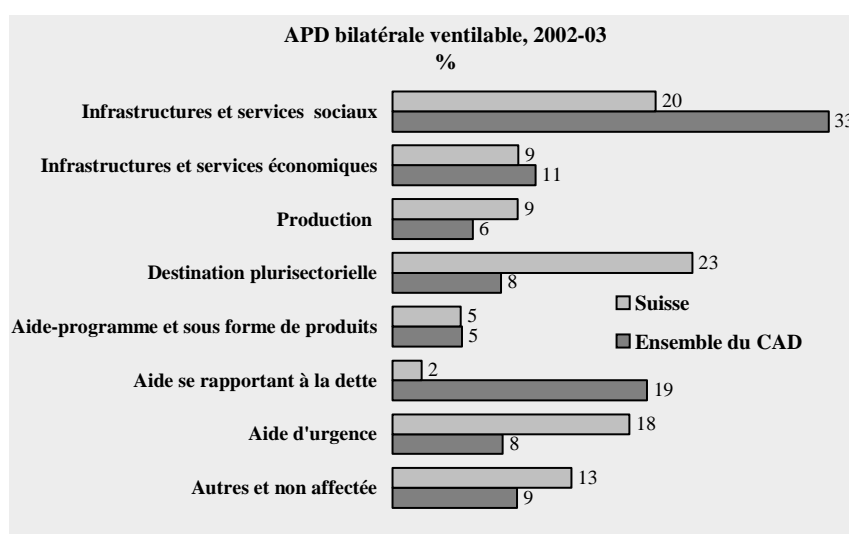


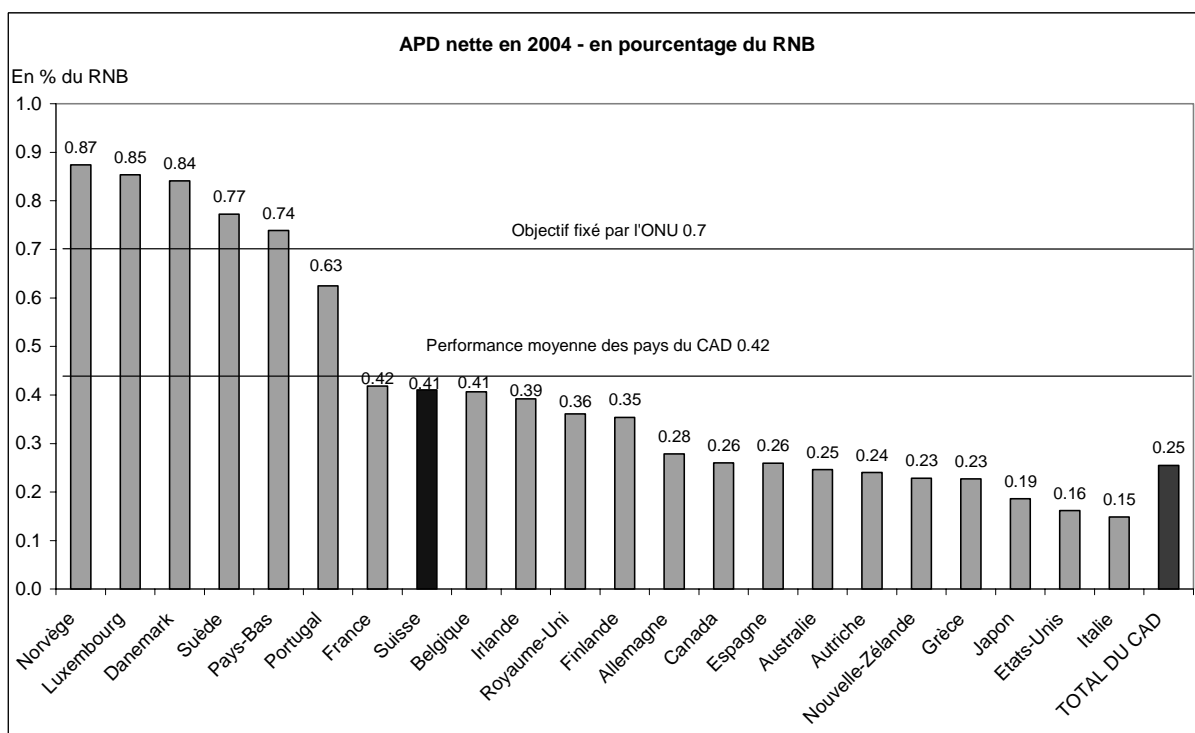
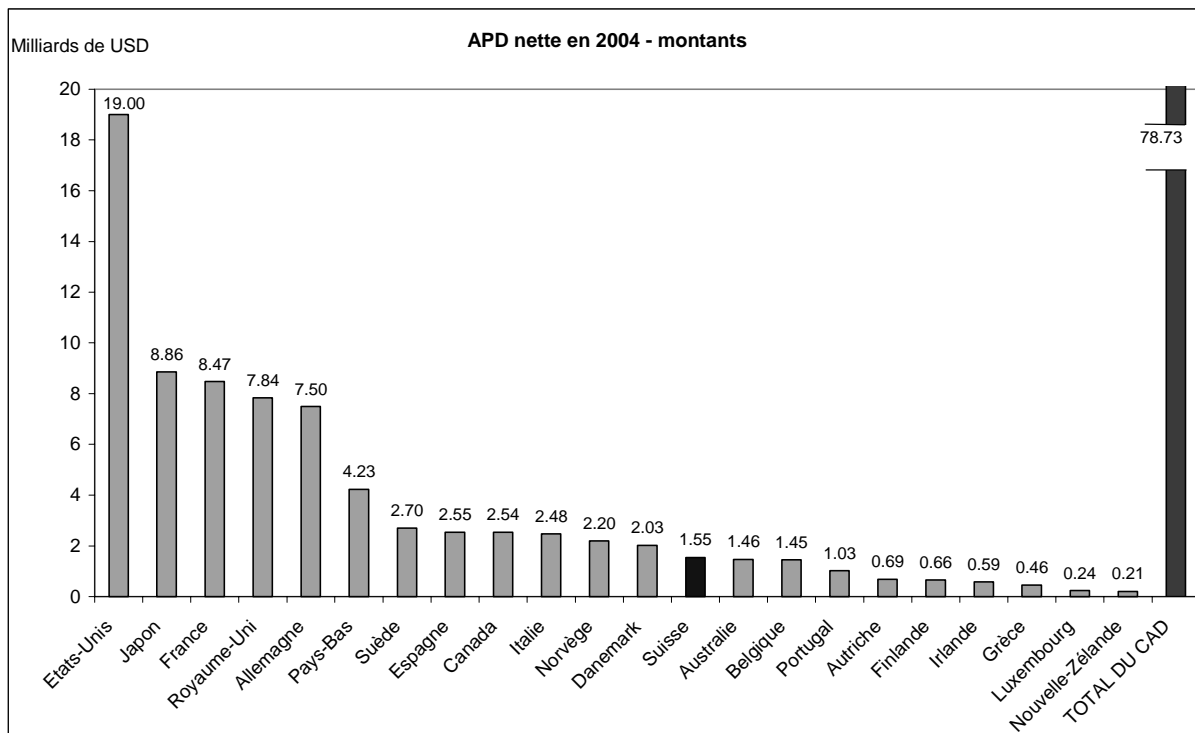
Tableau B.6. Panorama comparatif

	Aide publique au développement		Éléments de libéralité de l'APD (engagements) 2003 % (a)	Part de l'aide multilatérale 2003			APD (bilatérale et par le biais des organismes multilatéraux) aux PMA 2003		Versements nets	
	Millions de USD	% du RNB		%	% de l'APD (b)	% du RNB (c)	% de l'APD	% du RNB	Millions de USD	% du RNB
Allemagne	6 784	0.28	97.5	40.2	16.5	0.11	37.0	1 181	0.05	
Australie	1 219	0.25	100.0	20.0	0.05	0.05	21.3	9	0.00	
Autriche	505	0.20	100.0	54.7	21.3	0.11	33.4	245	0.10	
Belgique	1 853	0.60	99.5	20.8	5.5	0.13	58.7	163	0.05	
Canada	2 031	0.24	100.0	33.6	0.08	0.08	31.2	102	0.01	
Danemark	1 748	0.84	100.0	41.0	32.6	0.34	38.5	202	0.10	
Espagne	1 961	0.23	92.0	41.3	14.5	0.10	17.4	5	0.00	
États-Unis	16 254	0.15	99.9	10.2	0.02	0.02	27.5	1 471	0.01	
Finlande	558	0.35	100.0	44.7	25.4	0.16	32.7	82	0.05	
France	7 253	0.41	95.6	28.1	10.0	0.12	40.9	2 027	0.11	
Grèce	362	0.21	..	37.0	5.1	0.08	15.3	81	0.05	
Irlande	504	0.39	100.0	30.1	15.6	0.12	52.8	1	0.00	
Italie	2 433	0.17	99.4	56.4	17.6	0.09	45.4	497	0.03	
Japon	8 880	0.20	87.5	28.7	0.06	0.06	21.6	-219	-0.01	
Luxembourg	194	0.81	100.0	22.8	12.9	0.18	33.5	6	0.03	
Norvège	2 042	0.92	100.0	28.4	0.26	0.26	39.2	50	0.02	
Nouvelle-Zélande	165	0.23	100.0	21.9	0.05	0.05	27.3	1	0.00	
Pays-Bas	3 981	0.80	100.0	25.9	19.6	0.21	32.3	248	0.05	
Portugal	320	0.22	100.0	42.9	15.3	0.09	64.2	51	0.04	
Royaume-Uni	6 282	0.34	100.0	38.5	21.4	0.13	36.2	698	0.04	
Suède	2 400	0.79	99.9	25.9	20.7	0.21	34.2	127	0.04	
Suisse	1 299	0.39	100.0	27.3	0.11	0.11	31.1	77	0.02	
<b>Ensemble du CAD</b>	<b>69 029</b>	<b>0.25</b>	<b>97.2</b>	<b>27.8</b>	<b>17.9</b>	<b>0.07</b>	<b>32.7</b>	<b>7 106</b>	<b>0.03</b>	
Pour mémoire : Effort moyen par pays		0.41								

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 2004





## Annexe C

### Evaluation de l'aide humanitaire de la Suisse

La présente annexe fournit une appréciation de l'aide humanitaire de la Suisse s'appuyant sur le cadre d'évaluation exposé dans le document intitulé *Assessment Framework for Coverage of Humanitarian Action in DAC Peer Reviews*, dérivé des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire. Elle aborde six aspects : i) les politiques et les principes en matière d'aide humanitaire, ii) le volume et la répartition de cette aide, iii) les questions transversales et les nouvelles problématiques, iv) la cohérence des politiques, v) l'organisation et la gestion, et iv) les considérations à prendre en compte pour l'avenir.

#### Politiques et principes en matière d'aide humanitaire

##### *La Loi fédérale suisse – un cadre juridique solide pour l'aide humanitaire*

L'action humanitaire jouit d'un statut important et spécifique dans la politique étrangère de la Suisse. L'engagement national en sa faveur est exposé dans la Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, texte qui ancre solidement cette composante de l'APD sur le droit humanitaire international et les principes d'action humanitaire. La Suisse se distingue par le fait qu'elle est un des rares pays où l'aide humanitaire fait l'objet d'une législation nationale. Selon la loi fédérale, cette aide 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* ». L'aide humanitaire de la Confédération helvétique n'est soumise à aucune restriction géographique. L'inscription dans les textes présente un double avantage : premièrement, elle permet d'établir une distinction claire entre les objectifs de l'aide humanitaire et ceux de la coopération pour le développement et deuxièmement, elle fournit un cadre sur la base duquel structurer le budget de la Suisse.

La Suisse adhère aux « *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire* »<sup>21</sup>. Même si la plupart de ces derniers ne constituent pas pour elle une nouveauté, elle les considère comme un vecteur utile d'harmonisation entre donateurs. Elle admet toutefois que leur application ne va pas sans soulever certains problèmes, du fait notamment qu'ils sont regardés comme le plus petit dénominateur commun suscitant un consensus minimal et que certaines de leurs dispositions, telles que celle portant sur la prévisibilité des financements pluriannuels, pourraient se révéler contreproductives pour ce qui est de la flexibilité des apports. La Suisse estime également qu'il est encore possible d'améliorer les principes et bonnes pratiques et d'en élargir le champ, et souhaiterait que le CAD joue un rôle plus actif à cet égard, particulièrement en encourageant un renforcement et une meilleure compréhension des liens entre les deux dimensions de l'APD que sont la coopération pour le développement et l'action humanitaire. Forte de son expérience dans ce domaine, la Suisse est bien placée pour œuvrer dans ce sens auprès des autres donateurs.

---

21. La Suisse a approuvé les *Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire* en 2003.

## *Le cadre de l'action humanitaire*

La Division Aide humanitaire de la DDC s'est dotée d'une stratégie qui définit ses principes de fonctionnement, ses missions fondamentales et ses activités concrètes, traduisant ainsi en orientations stratégiques les dispositions de la loi fédérale relatives à l'aide humanitaire (DDC, 2001). Cette stratégie est conforme aux lignes directrices de la DDC et sa mise en application doit être l'objet d'un examen en 2006. La Stratégie 2005 en matière d'aide humanitaire distingue quatre situations dans lesquelles une telle aide peut être apportée : i) les conflits armés (qu'ils soient internes ou interétatiques) ; ii) les crises (effondrement des structures de l'État et de l'ordre public) ; iii) les catastrophes naturelles (séismes, inondations et sécheresses) ; et iv) les catastrophes technologiques (événements d'origine nucléaire, biologique ou chimique, ou autres incidents constituant une menace pour la vie humaine). L'action humanitaire repose donc sur un cadre conceptuel qui lui est propre (approche fondée sur les besoins) de sorte qu'elle n'a pas à être soumise aux règles régissant la coopération pour le développement (notamment en ce qui concerne les conditionnalités) ; reste que la Division Aide humanitaire de la DDC doit s'efforcer de coordonner autant que possible son action avec les autres volets de la politique étrangère.

L'aide humanitaire de la Suisse intervient avant, pendant et après une situation d'urgence et s'organise autour des missions prioritaires suivantes :

*i) La prévention* : Elle consiste notamment à repérer les risques à l'avance et œuvrer à leur réduction, à anticiper et atténuer les effets des catastrophes et à limiter les dégâts. Les activités incluent le soutien des mécanismes de prévention et de préparation face aux catastrophes naturelles, l'établissement de systèmes d'alerte rapide et le renforcement des capacités civiles de gestion des risques, la médiation dans les conflits et l'appui des initiatives de coordination au niveau international.

*ii) Les secours d'urgence* : Il s'agit d'interventions visant directement à secourir, sauver des vies et répondre aux besoins essentiels des victimes. Cela passe par une évaluation des besoins, un approvisionnement en eau et denrées alimentaires, la fourniture d'installations sanitaires, de logements provisoires et d'une aide médicale d'urgence, un soutien aux réfugiés et aux personnes déplacées sur le territoire national et un effort d'amélioration de la coordination à l'échelle internationale.

*iii) La reconstruction* : Il s'agit d'ouvrir la voie à un avenir plus sûr pour les victimes par la mise en place des structures sociales et économiques de base. Les activités comportent la remise en état des infrastructures de base, des logements et du système éducatif. Elles peuvent aussi inclure une aide structurelle au retour dans leur pays d'origine des réfugiés en Suisse.

*iv) Le plaidoyer* : L'objectif de cette activité transversale est de susciter une responsabilisation et l'adhésion à la cause des victimes dans les trois autres domaines prioritaires. L'aide peut prendre la forme d'une protection passive par la présence ou le témoignage, et d'un soutien pour le respect des principes d'action humanitaire. Des lignes directrices fournissent au personnel des orientations claires dans ce domaine, y compris un cadre opérationnel et les fondements d'un code de conduite.

Même si la politique globale de la Suisse en matière d'action humanitaire est claire, une ambiguïté semble subsister dans les références à l'aide humanitaire dans les stratégies de la DDC : bien que constituant un domaine distinct au sein de la Direction, celle-ci est parfois considérée comme une composante de l'effort de prévention et de gestion des crises.

## ***La place de l'aide humanitaire dans la stratégie multilatérale***

L'attachement de la Suisse à l'aide humanitaire multilatérale s'est encore renforcé depuis son adhésion aux Nations Unies en 2002, année où elle a également adopté une stratégie multilatérale précisant l'approche de la DDC en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire multilatérales. Si ces grandes lignes valent certes pour les organisations humanitaires partenaires, les stratégies multilatérales de la DDC en matière d'aide humanitaire méritent néanmoins d'être encore affinées. Parmi les thèmes prioritaires énoncés dans la Stratégie 2010 de la DDC, deux ont trait, directement ou indirectement, à l'aide humanitaire : « prévention et résolution des crises », d'une part, et « utilisation durable des ressources naturelles », d'autre part. La DDC considère que le traitement des problèmes mondiaux et régionaux d'ordre humanitaire liés aux conflits armés doit de plus en plus être opéré en collaboration avec ses partenaires humanitaires (Nations Unies, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et ONG) et dans le cadre des institutions et enceintes multilatérales. Elle attache ainsi une grande importance à l'amélioration de la coordination de l'action humanitaire, aussi bien au niveau des services centraux que sur le terrain. Le rôle du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations Unies est essentiel à cet égard. C'est pour cette raison que la Suisse envisage de prôner, dans le cadre des instances compétentes des Nations Unies, une augmentation progressive de la proportion du budget régulier alloué à l'OCHA.

## **Volume et répartition de l'aide humanitaire**

### ***Un potentiel de croissance***

La Suisse participe avec constance à l'effort international de financement de l'action humanitaire. Toutefois, comme le niveau de son APD est actuellement inférieur à ce que pourrait supporter l'économie nationale, elle est loin d'assumer le rôle qu'elle pourrait jouer dans ce domaine. Etant donné qu'elle est maintenant membre des Nations Unies, la Suisse devrait envisager de faire sien l'objectif de 0.7 % du RNB et de porter à ce niveau son APD, qui s'élève pour l'heure à 0.39 %, tout en maintenant la part de cette dernière qu'elle affecte à l'aide humanitaire. Il convient également de prendre en considération les contributions limitées de la Suisse aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies pour jauger sa capacité d'accroître les moyens qu'elle met au service de l'action humanitaire.

L'aide humanitaire de la Suisse a totalisé 158 millions USD en 2003, soit 12 % de l'APD. Conformément aux directives pour l'établissement des rapports statistiques au CAD, la Suisse comptabilise dans son APD les dépenses d'entretien des réfugiés au cours de leurs douze premiers mois de séjour dans un pays développé. En 2003, ce poste a représenté 14 % de l'aide d'urgence notifiée par la Suisse.

Au vu de ce qui se faisait dans le passé et de l'avis des autorités suisses, environ 20 % des crédits fédéraux consacrés à l'APD devraient être alloués à l'aide humanitaire. Or depuis 2000, la part de l'aide humanitaire, y compris les dépenses consacrées à l'entretien des réfugiés dans les pays donateurs, ne dépasse pas 15 % de l'APD. De manière générale, le volume de l'aide humanitaire a diminué, aussi bien en dollars qu'en pourcentage de l'APD (voir le tableau 2 de l'annexe B).

En 2003, environ 70 % de l'aide humanitaire de la DDC ont été acheminés par l'intermédiaire d'organisations internationales, dont le Comité international de la Croix-Rouge qui est de loin, avec plus de 90 millions CHF, le premier bénéficiaire. Les interventions directes du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) ont représenté 10 %, de même que l'aide aux ONG suisses. On ne connaît pas l'affectation des 10 % restants. Sur les 272.2 millions CHF alloués par la DDC à l'aide humanitaire,

plus de 32 millions (soit 12 %) ont servi à financer une aide alimentaire, liée à concurrence de 19 millions CHF sous forme de produits laitiers suisses.

Les données du Système de suivi des flux financiers (FTS), géré par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, fait apparaître une augmentation des contributions de la Suisse à la Procédure d'appel global (PAG) des Nations Unies, de 26 millions USD en 2002 à 37 millions USD en 2004, chiffre qui la place au 12<sup>e</sup> rang des bailleurs de fonds de la PAG pour cette dernière année (OCHA, 2005a, b). Selon la même source, la Suisse aurait été à l'origine de 3.1 % (avec 142 millions USD) des financements d'aide humanitaire consentis à l'échelle mondiale en 2004 (OCHA, 2005c).

Comme dans la plupart des autres pays du CAD, l'ampleur exceptionnelle des destructions engendrées dans l'Océan indien par le tsunami en 2004 a suscité en Suisse une mobilisation sans précédent, aussi bien du public que du secteur privé, qui ont à eux deux récolté plus de 200 millions CHF. Le Conseil fédéral a dégagé une enveloppe supplémentaire de 25 millions CHF pour l'aide d'urgence face à cette catastrophe d'une intensité hors du commun. Le précédent montant record récolté lors d'une campagne de dons menée auprès du public était de 74 millions CHF. Il serait utile que la DDC, en collaboration avec les ONG humanitaires et le secteur privé, tire les leçons d'un tel élan et recherche des moyens de mieux exploiter et contrôler ce potentiel. L'action humanitaire jouit globalement d'un niveau élevé de confiance auprès du public, en particulier lorsqu'elle est acheminée par des ONG suisses. La DDC devrait mieux tirer parti de cette popularité, qui place l'aide humanitaire devant l'aide bilatérale et la coopération multilatérale, et mettre davantage en avant l'efficacité et l'efficience de cette catégorie d'aide lorsqu'elle plaide en faveur d'une augmentation du volume de l'APD, ainsi que dans sa communication avec le grand public.

### ***Principes, répartition et canaux d'acheminement***

#### *Principes et répartition des fonds – le projet de loi et le crédit-cadre sur quatre ans*

L'aide humanitaire de la Suisse est affectée en fonction des besoins et n'obéit donc pas à des principes prédéfinis. Les pays du monde entier peuvent en bénéficier : en 2003, elle s'est répartie entre 55 pays, et 10 pays et régions ont été sélectionnés comme zones d'activité prioritaires. L'aide humanitaire est divisée en trois parts plus ou moins égales : environ un tiers est alloué aux interventions directes du CSA, aux programmes administrés par les ONG suisses et à diverses activités de moindre envergure. Un autre tiers va au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (principalement au CICR) et le dernier tiers est partagé entre les agences humanitaires des Nations Unies (principalement le PAM, le HCR, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient et l'OCHA). En 2002, le Parlement suisse a approuvé un message concernant l'ouverture d'un « crédit-cadre » d'un montant de 1.5 milliard CHF sur au moins quatre ans pour l'action humanitaire internationale. Ce crédit-cadre est réparti en six lignes budgétaires distinctes :

**Tableau C.1. Structure du budget de l'aide humanitaire de la Suisse**

Crédit-cadre Aide humanitaire internationale 2002 – 2006/2007		Million CHF Total 1 500	%
1	Actions directes du CSA (dont équipes d'intervention rapide et missions spécifiques, si nécessaire)	180	12
2	Contribution au CICR : budget de fonctionnement des services centraux (280 millions CHF) et opérations sur le terrain (140 millions CHF)	420	28
3	Contribution financière à des opérations humanitaires (aide aux organisations humanitaires partenaires suisses et internationales)	550	37
4	Aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses	140	9
5	Aide alimentaire sous forme de céréales (achats locaux et/ou transactions triangulaires)	100	7
6	Réserve obligatoire pour les catastrophes et les urgences non couvertes par le budget annuel	110	7

Ces chiffres concernent la Confédération helvétique et n'incluent pas les contributions des cantons et des municipalités. Le crédit-cadre pluriannuel a seulement valeur d'indication et non d'engagement. Les budgets annuels sont approuvés chaque année par le Parlement, à l'instar des autres crédits-cadres affectés à la coopération pour le développement. En théorie, le crédit-cadre quinquennal pourrait permettre l'établissement de dispositifs de financement pluriannuels étant donné que, dans la pratique, les budgets annuels sont soumis à l'approbation du Parlement. Ce système relativement compliqué fonctionne de manière satisfaisante, mais pourrait être simplifié, notamment par un regroupement de certaines lignes budgétaires. Les crédits affectés à l'aide multilatérale devraient pouvoir être mis en regard de ceux destinés aux mécanismes nationaux d'intervention rapide ainsi qu'au soutien des ONG suisses. En outre, les lignes budgétaires actuellement distinguées témoignent des limites du déliement de l'aide alimentaire (voir plus loin la section sur la cohérence des politiques).

La Suisse reconnaît et soutient la mission de coordination des Nations Unies et le mandat spécifique conféré au CICR par les Conventions de Genève de 1949. Les politiques en place favorisent le financement, en temps opportun et selon des modalités souples, des besoins humanitaires. Cependant, la Suisse pourrait envisager d'élaborer des directives pour le déblocage rapide des concours à la PAG.

*Canaux d'acheminement – les partenaires de l'action humanitaire de la Suisse*

L'aide humanitaire de la Suisse repose sur des partenariats constructifs avec le CICR (et, dans une moindre mesure, avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-

Rouge), l'OCHA et les principaux organismes à vocation humanitaire des Nations Unies ainsi qu'avec des ONG internationales et nationales. Si la situation s'y prête, la Suisse peut constituer des alliances ponctuelles avec d'autres pays et organisations dans un souci de coordination et afin d'accroître l'efficacité de son action. La coopération avec les institutions publiques et privées occupe également une place importante. La Suisse reconnaît le rôle de simple soutien qui revient aux militaires dans l'acheminement de l'aide humanitaire internationale, conformément aux directives en vigueur sur la coopération internationale entre civils et militaires.

Les ONG suisses occupent une place de choix dans l'exécution de l'aide humanitaire de la Suisse. En 2003, la Suisse a accordé des financements à 11 grandes ONG. Ses cinq principaux partenaires ont été Caritas (24 %), Terre des Hommes (13 %), la Croix-Rouge suisse (10 %), Médecins sans Frontières (8 %) et Medair (6 %). Il est intéressant de noter que les 39 % restants se sont partagés entre diverses autres ONG, ce qui témoigne d'une grande dispersion. La DDC doit s'efforcer de concentrer davantage son soutien aux ONG suisses afin d'éviter la multiplication des ONG assurant la mise en œuvre de l'aide humanitaire nationale.

## **Questions transversales et nouvelles problématiques**

### ***Questions transversales***

*Promouvoir les normes et en améliorer le respect* : en tant que dépositaire des Conventions de Genève de 1949 et de leurs Protocoles additionnels, la Suisse contribue grandement depuis longtemps à la mise en œuvre et au développement du droit humanitaire international et a fait de sa promotion la pierre angulaire de sa politique étrangère dans le domaine humanitaire (Conseil fédéral, 2000). Sur le plan opérationnel, la Suisse a également participé à l'élaboration d'outils concrets destinés à favoriser la responsabilisation, l'efficacité et l'efficacé des institutions humanitaires et encourage la diffusion de normes et principes en la matière par l'intermédiaire des ONG.

*Faire participer les bénéficiaires* : Il est difficile de savoir jusqu'à quel point et par quels moyens la Suisse s'applique à associer de façon satisfaisante les bénéficiaires à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des activités d'aide humanitaire. La Division Aide humanitaire de la DDC pourrait par ailleurs aborder plus explicitement les aspects environnementaux et sociaux (y compris ceux liés à la problématique homme-femme) de l'aide humanitaire.

### ***Des stratégies humanitaires innovantes – Projets d'aide financière directe et réduction des risques de catastrophe***

La Division Aide humanitaire de la DDC a mis au point des projets d'aide financière directe auxquels elle a recours pour venir en appui aux instruments classiques d'aide humanitaire dans les situations d'urgence. Des contributions en espèces qui ne sont assorties d'aucune condition particulière sont ainsi accordées aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits, par exemple, pour leur permettre de trouver un logement temporaire. D'après une évaluation externe conjointe menée récemment, où était comparée l'utilité respective des contributions en nature et des contributions financières dans une situation d'urgence en Mongolie (2003), les projets d'aide financière directe présentent des avantages non négligeables sur les apports en nature. Par conséquent, lorsqu'elle programme ses activités, la Division Aide humanitaire de la DDC s'interroge désormais systématiquement sur la possibilité de recourir à des dons en espèces ou à un système de « bons ». Entre 1999 et 2004, environ 17 millions USD ont été distribués dans le cadre de projets d'aide financière directe dont ont bénéficié quelque 87 500 personnes dans divers contextes. La DDC a également tenté de recourir à des projets de micro-financement en réponse à des catastrophes

naturelles, mais cette approche s'intègre mieux dans des programmes de coopération pour le développement visant à appuyer la reconstruction et le redressement à plus long terme.

La réduction des risques de catastrophe est une priorité sur laquelle la Division Aide humanitaire de la DDC continue de travailler (voir l'encadré 13).

#### **Encadré 13. L'approche de la Suisse en matière de réduction des risques de catastrophe**

Ces dix dernières années, les catastrophes naturelles ont causé plus de 600 000 décès dans le monde entier, affecté plus de 2 milliards de personnes et entraîné des pertes économiques estimées à 700 milliards USD. Le tsunami qui a frappé l'Océan indien en 2004 a démontré de façon tragique les répercussions que les catastrophes naturelles peuvent avoir sur le développement et la réduction de la pauvreté. En 2005, la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles s'est penchée sur les défis posés par ces catastrophes dans les cinq domaines suivants : i) la gouvernance, ii) l'évaluation des risques iii) la sensibilisation et l'éducation, iv) la réduction des risques et v) les dispositifs de préparation, d'intervention et de réhabilitation. Cette conférence, dont les conclusions sont réunies dans le « *Plan d'action Hyogo : 2005-2015* », a abouti à des recommandations concernant la réduction des risques de catastrophe, lesquels constituent une menace croissante aussi bien pour le développement que pour l'action humanitaire. La Suisse a contribué financièrement, et sur le fond, aux préparatifs et à l'organisation de la Conférence. Elle s'est engagée à soutenir la mise en œuvre du Plan d'action Hyogo à tous les niveaux concernés (infranational, national, régional et mondial).

La DDC reconnaît que la coopération pour le développement et l'aide humanitaire ont des rôles complémentaires à jouer dans le traitement des risques de catastrophes naturelles et des retombées de ces dernières. La Division Aide humanitaire de la DDC a mis au point une approche élaborée visant à intégrer la préparation et la prévention dans les programmes à l'appui du développement durable. Cette approche est axée sur la réduction des risques de catastrophe et reconnaît que la vulnérabilité, qu'elle soit physique, sociale ou économique, est l'une des raisons principales de l'augmentation massive du nombre de victimes et des pertes économiques causées par les catastrophes naturelles. Cette approche tient également compte de l'évolution des conditions environnementales due au changement climatique et à la déforestation de grande ampleur. La Division Aide humanitaire de la DDC sera appelée à jouer un rôle moteur dans l'intégration de la réduction des risques dans les programmes de développement durable et entend continuer à généraliser la culture de la réduction des risques de catastrophe au sein de la DDC.

### **Cohérence des politiques**

*Relations entre civils et militaires.* La Suisse défend la primauté des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'aide humanitaire. Ces dernières années, elle a activement prôné la clarification des rôles respectifs des acteurs civils et militaires dans les situations d'urgence et réclamé que ces rôles soient définis plus précisément dans les enceintes internationales compétentes. La Suisse insiste sur l'importance du respect des principes humanitaires dans les discussions internationales sur l'action humanitaire qui ont lieu à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social et au Conseil de sécurité des Nations unies. De même, elle soutient les efforts visant à améliorer l'accès des organisations humanitaires aux populations civiles dans le besoin, afin d'assurer une meilleure protection de ces dernières au cours des conflits armés. La Suisse respecte les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophes (1994) et les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile pour soutenir les actions humanitaires des Nations unies en cas de situations d'urgence complexes (2003) et s'emploie à les faire mieux connaître. Il lui arrive de faire appel à l'armée dans un rôle de soutien. La coopération entre les acteurs civils et militaires doit être l'objet d'une entente préalable et d'une planification conjointe et la direction générale des opérations doit être laissée aux civils. Compte tenu de sa longue expérience, la Suisse pourrait s'investir d'un rôle moteur dans l'amélioration du respect des directives en vigueur concernant les modalités de la coopération entre civils et militaires lors de catastrophes naturelles et dans les situations d'urgence complexes.

*Déliement de l'aide alimentaire.* Si le message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale fournit des orientations claires pour la fourniture de l'aide alimentaire, et reconnaît notamment l'importance des contributions en espèces et le risque de déstabilisation des marchés locaux, il prévoit également une ligne budgétaire distincte consacrée à l'aide alimentaire sous forme de produits laitiers suisses. Les produits destinés à l'aide alimentaire sont déterminés en accord avec l'Office fédéral de l'agriculture et le Département fédéral de l'économie. Les critères d'affectation des produits laitiers et le contrôle de ce processus sont recensés dans des lignes directrices opérationnelles distinctes. Compte tenu du climat qui prévaut actuellement dans les négociations commerciales et dans le cadre du débat sur la coopération pour le développement, la Suisse devrait envisager, sans revoir à la baisse son engagement en faveur de la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire dans le monde, de parvenir progressivement à un déliement total de son aide alimentaire.

*Migrations :* Les programmes de retour volontaire, qui prévoient une aide au retour et une assistance structurelle, sont financés et gérés par l'Office fédéral des migrations (OFM) en coopération avec la Division Aide humanitaire de la DDC et d'autres acteurs. Ces programmes proposent différents services visant à encourager les personnes bénéficiant d'un droit d'asile temporaire ou celles dont les demandes de statut de réfugié ont été refusées par la Suisse à retourner spontanément dans leur pays d'origine. La Suisse doit veiller à ce que des intérêts nationaux moins altruistes, liés aux préoccupations suscitées par les flux migratoires, n'influent pas sur les dotations et la prise de décision. Elle devrait envisager de procéder à une évaluation de ses programmes de retour volontaire, aussi bien dans l'optique de leur efficacité par rapport aux coûts que dans celle du respect des principes humanitaires.

## **Organisation et gestion**

### *Structure du système d'aide humanitaire – un domaine réservé de la DDC*

Les responsabilités afférentes à l'aide humanitaire de la Confédération helvétique sont fortement centralisées et relèvent de la DDC au sein du Département fédéral des affaires étrangères (voir la graphique 3). La Division Aide humanitaire emploie 94 personnes et assure la gestion, la coordination, l'exécution et l'évaluation de l'aide humanitaire. C'est également elle qui supervise la Chaîne suisse de sauvetage (voir ci-dessous). La Division compte plusieurs sections, à compétences techniques, géographiques ou thématiques, à savoir :

- La *Section Affaires multilatérales et spéciales* représente la DDC, en tant qu'institution, et défend sa ligne d'action auprès des principales organisations humanitaires, en particulier les agences et instances humanitaires multilatérales.
- Les quatre *sections géographiques* (Afrique, Asie et Amérique, Moyen-Orient et Afrique du Nord, et Europe et CEI) gèrent les programmes bilatéraux (par exemple les interventions directes des experts du CSA) et multi-bilatéraux concernant les régions relevant de leur compétence. Elles supervisent également les programmes d'aide humanitaire administrés par le personnel des bureaux de coopération et des ambassades suisses.
- Deux sections apportent un soutien direct pour les activités humanitaires. La première gère le réservoir d'experts composant le *Corps suisse d'aide humanitaire* (CSA), dont elle assure le recrutement, la formation et le soutien opérationnel ; la deuxième s'occupe de la logistique, du matériel et du transport.
- Une dernière section est responsable de *l'évaluation et du controlling*.

La coordination et la consultation avec les autres entités de l'administration fédérale responsables de domaines tels que les migrations, les droits de l'homme, l'environnement et la politique et



économique sont assez étroites, condition essentielle à la poursuite de l'amélioration de l'efficacité de l'action humanitaire. Des doubles emplois et des positions contradictoires ne sont toutefois pas impossibles au sein du DFAE pour ce qui est des situations d'urgence complexes. La prévention des conflits est en effet reconnue comme relevant de l'aide humanitaire mais n'en reste pas moins également un domaine d'intervention particulier de la DDC. De son côté, la Division Politique IV, chargée de la sécurité humaine au sein de la Direction politique du DFE, est responsable de la promotion de la paix et des interventions en faveur de la protection des droits de l'homme et de la démocratie. Des consultations et une coordination plus étroites, y compris avec le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports sont indispensables pour garantir la cohérence. Un renforcement de la coordination serait également profitable au niveau des stratégies multilatérales.

Depuis 2003, la Division Aide humanitaire n'est plus matériellement située au siège de la DDC, d'où un certain isolement par rapport aux services de la DDC chargés de la coopération bilatérale et multilatérale pour le développement. Cela pourrait entraver les efforts engagés par la DDC pour améliorer l'efficacité et l'efficience de son aide aux pays en transition et pour intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les programmes de développement durable. En tout état de cause, la DDC doit s'employer à promouvoir des méthodes plus actives de gestion de la transition entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement.

### ***Structures opérationnelles – un dispositif perfectionné d'intervention rapide***

*Le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA)* est une unité de réserve qui comprend plus de 700 experts de l'humanitaire répartis en neuf groupes de spécialisations, prêts à intervenir à court terme ou pour des missions à long terme. Ces experts sont déployés sur le terrain pour des actions directes ou pour apporter un soutien aux organisations humanitaires multilatérales (principalement le HCR, le PAM, l'OCHA et le CICR). La Division Aide humanitaire de la DDC gère en outre une réserve logistique de matériel d'urgence permettant de couvrir les besoins de plus de 10 000 personnes pendant trois mois. En 2003, les experts du CSA ont accompli 362 missions (dont 65 de soutien auprès d'organisations humanitaires multilatérales), pour un coût de 30 millions CHF, dont 40 % en Afrique.

*La Chaîne suisse de sauvetage* est un autre dispositif géré par la Division Aide humanitaire de la DDC et spécialisé, lui, dans les activités de recherche et de sauvetage en milieu urbain. Suite à un séisme de grande ampleur, par exemple, elle peut déployer une centaine de personnes (généralistes et spécialistes, conducteurs de chiens, sauveteurs et médecins d'urgence), des chiens de catastrophe et du matériel humanitaire provenant de huit organisations partenaires (privées et publiques, civiles et militaires). La Chaîne de sauvetage peut être prête à l'envol en huit à douze heures et son autonomie de fonctionnement va jusqu'à sept jours. Dans les situations de crise, ou lorsque cela est jugé nécessaire, la Division Aide humanitaire de la DDC peut déployer des équipes d'intervention rapide de taille plus restreinte (4-6 personnes) pour des missions d'évaluation de courte durée et la mise en place des premiers secours d'urgence. Toutes les missions sont financées par le budget d'aide humanitaire de la DDC.

Comme on a pu le constater à l'occasion du tremblement de terre de Bam (2003), lorsqu'un nombre excessif d'équipes internationales de recherche et de sauvetage est déployé sans aucune coordination, les capacités locales se trouvent court-circuitées. Dans le cadre du Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG), la Suisse milite en faveur du soutien des dispositifs nationaux d'intervention, conformément à sa Stratégie 2005 en matière d'aide humanitaire, de sorte que l'aide humanitaire ne devienne pas pour les pays dont elle émane un moyen de se faire valoir ou de poursuivre des intérêts nationaux. Le coût du recours à des équipes d'intervention internationales doit être mis en regard de celui de la constitution de capacités locales, de leur

utilisation et du renforcement de leurs moyens d'action. La Division Aide humanitaire de la DDC doit continuer de faire une plus large place aux dispositifs d'intervention locaux dans ses programmes.

### *Activités sur le terrain*

En 2003, la DDC a apporté une aide humanitaire à 55 pays. Cette aide représente une part non négligeable des dépenses bilatérales de la Suisse. L'Afrique en est le premier bénéficiaire (61 millions CHF), suivie par l'Asie (49.3 millions CHF) et l'Europe (49.3 millions CHF), sans compter 97 millions CHF qui ne peuvent être affectés à une région précise. L'affectation des fonds humanitaires ne fait l'objet d'aucune délégation de pouvoir aux ambassades ou aux bureaux de coopération, et des agents du Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) peuvent être déployés pour renforcer les postes sur le terrain et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire dans les situations de crise. En 2003, la Division Aide humanitaire de la DDC était représentée dans 16 bureaux de coopération.

La Suisse serait bienvenue d'adopter une démarche plus stratégique en matière d'aide humanitaire, de fonder davantage encore son approche sur les besoins et de promouvoir l'harmonisation et l'alignement dans les situations d'urgence complexes. Elle pourrait envisager d'élaborer des programmes humanitaires par pays ou par région s'inspirant des Plans d'action humanitaire communs (CHAP) des Nations Unies.

### *Promouvoir l'apprentissage et la reddition de comptes*

Les conclusions des évaluations devraient être davantage prises en considération. La Suisse est membre de l'Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP)<sup>22</sup> et pourrait, compte tenu de son expérience dans ce domaine, proposer dans ce cadre le lancement d'une évaluation conjointe par les donateurs des activités à l'appui de la préparation aux catastrophes naturelles et de la prévention de ces dernières. S'agissant de la reddition de comptes et de la transparence, la Suisse devrait fournir des informations plus exhaustives dans son rapport annuel sur les dépenses consacrées à l'aide humanitaire.

### **Considérations à prendre en compte pour l'avenir**

- **Politiques et principes.** La Suisse est bien placée pour promouvoir les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire auprès des membres du CAD et des autres donateurs, et devrait s'engager activement dans cette voie, en recherchant notamment des moyens d'élargir les sources de financement de l'aide humanitaire. La politique de la Suisse en matière d'action humanitaire est certes clairement définie, mais la DDC doit veiller à ce que l'aide humanitaire demeure un domaine distinct de celui de la prévention et de la gestion des crises même si elle lui est étroitement liée. La DDC pourrait affiner ses stratégies d'aide humanitaire multilatérale et s'employer à leur donner suite. Une plus grande place devrait être faite, dans les stratégies de mise en œuvre aux méthodes permettant d'associer les bénéficiaires aux interventions humanitaires et de traiter les aspects environnementaux et sociaux (y compris de la problématique homme-femme) de l'aide humanitaire.
- **Financement.** L'augmentation de l'APD de la Suisse doit aller de pair avec un maintien du pourcentage de cette dernière alloué à l'aide humanitaire. La DDC pourrait par ailleurs mieux tirer parti de la solidité de son aide humanitaire lorsqu'elle plaide en faveur d'un

---

22. L'ALNAP est une instance internationale inter-agences qui œuvre à l'amélioration de l'apprentissage, de la transparence et de la qualité dans le secteur humanitaire.

accroissement du volume de l'APD. Il conviendrait de se pencher plus avant sur les possibilités d'exploiter le crédit-cadre pour mettre en place des dispositifs de financement pluriannuels. La structure du budget pourrait être simplifiée et revue afin de faciliter la mise en regard des sommes transitant par les circuits multilatéraux et de celles destinées aux dispositifs d'intervention rapide et aux ONG suisses, internationales et locales. La Suisse devrait s'appliquer à parvenir progressivement à un déliement total de son aide alimentaire. La DDC devrait s'employer à élaborer des directives pour le déblocage rapide des concours à la PAG et à concentrer davantage son soutien aux ONG suisses, de façon à éviter une multiplication des ONG assurant la mise en œuvre de l'aide humanitaire nationale.

- **Gestion.** Il conviendrait de remédier au risque de doubles emplois et de positions contradictoires entre les diverses directions du DFAE pour ce qui est des situations d'urgence complexes. Des consultations et une coordination plus étroites entre la DDC, la Division Politique IV et les services compétents du Département de la défense, de la protection de la population et des sports sont indispensables pour garantir la cohérence. Un renforcement de la coordination serait également profitable au niveau des stratégies multilatérales. La DDC devrait s'employer à promouvoir des méthodes plus actives de gestion de la transition entre l'aide humanitaire et la coopération pour le développement en veillant à ce que sa Division Aide humanitaire ait accès dans des conditions satisfaisantes au processus de planification de la coopération bilatérale et multilatérale pour le développement. La DDC gagnerait en outre à améliorer la gestion de ses stratégies humanitaires par pays et par région et à les aligner sur les Plans d'action humanitaire communs (CHAP) des Nations unies. Il pourrait être procédé à une évaluation des avantages respectifs du détachement de spécialistes de l'action humanitaire (CSA) auprès des ambassades et des bureaux de coopération et d'une consolidation de cette fonction au sein des instances de terrain. Il conviendrait de comparer le coût de déploiement de dispositifs d'intervention rapide tels que la Chaîne suisse de sauvetage ou les équipes d'intervention rapide et celui qu'impliquerait le renforcement et l'exploitation des capacités locales, formule que la Suisse devrait envisager de privilégier davantage pour la mise en œuvre de ses programmes de réduction des risques de catastrophe.
- **Apprentissage et reddition de comptes.** Les programmes de retour volontaire étant financés en partie sur l'aide humanitaire, la Suisse devrait procéder à une évaluation de ces derniers dans l'optique aussi bien de leur efficacité par rapport aux coûts que du respect des principes humanitaires. En collaboration avec les ONG humanitaires et le secteur privé, la DDC devrait s'attacher à tirer les leçons de l'élan de générosité suscité par le tsunami qui a eu lieu en 2004 dans l'Océan indien et s'interroger sur les moyens d'opérer un suivi de l'utilisation des fonds récoltés à cette occasion. La Suisse pourrait s'investir d'un rôle moteur dans l'amélioration du respect des directives en vigueur concernant les modalités de la coopération entre civils et militaires lors de catastrophes naturelles et dans les situations d'urgence complexes.

## Annexe D

### Portefeuilles thématiques et sectoriels de la DDC et du seco

**Tableau D.1. Activités sectorielles de la DDC**

Grands thèmes d'intervention de la DDC	Priorités	Domaines complémentaires ou spécifiques
<b>Prévention et résolution des crises</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Intégration de la dimension conflits dans la coopération ;</li> <li>– Secours d'urgence ;</li> <li>– Réhabilitation et reconstruction</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prévention des catastrophes naturelles ;</li> <li>2. Migration et réinsertion des victimes de conflits ;</li> <li>3. Aide alimentaire ;</li> <li>4. Gestion des catastrophes écologiques causées par l'homme</li> </ol>
<b>Bonne gouvernance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Distribution des rôles État/société civile/économie privée ;</li> <li>– Droits humains, État de droit ;</li> <li>– Gouvernement local et administration / décentralisation</li> <li>– Egalité entre femmes et hommes</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Démocratisation</li> <li>2. Lutte contre la corruption</li> <li>3. Accès à la justice et à d'autres dispositifs de règlement des litiges</li> <li>4. Dépenses publiques, y compris politique fiscale et institutions publiques</li> <li>5. Gouvernance au niveau international</li> <li>6. Accès à l'information</li> <li>7. Gestion des affaires publiques et questions transversales</li> </ol>
<b>Promotion des revenus et de l'emploi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Croissance économique et ses aspects sociaux ;</li> <li>– Développement du secteur privé ;</li> <li>– Développement économique des zones rurales ;</li> <li>– Développement du secteur financier</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Valorisation des compétences et formation professionnelle</li> <li>2. Micro-finance</li> <li>3. Promotion des PME</li> <li>4. Savoir et technologie</li> </ol>
<b>Amélioration de l'équité sociale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pauvreté et répartition (moyens de subsistance)</li> <li>– Responsabilisation</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formation des personnes défavorisées</li> <li>2. Systèmes de santé et VIH/sida</li> <li>3. Eau et assainissement</li> <li>4. Mobilité</li> <li>5. Culture</li> </ol>
<b>Utilisation durable des ressources naturelles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Biodiversité</li> <li>– Sol et eau</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diversité des ressources agrobiologiques et des écosystèmes</li> <li>2. Utilisation durable des sols, des ressources en eau et des ressources biologiques</li> <li>3. Changement climatique, pollution aérienne, énergies de remplacement, déchets chimiques</li> </ol>

Source : Stratégie 2010 de la DDC

**Tableau D.2. Programmes sectoriels du seco**

<b>Domaines d'intervention du seco</b>	<b>Principaux programmes et activités</b>
<p><b>Intensification de la coopération avec les banques multilatérales de développement</b></p>	<p>Dialogue avec les institutions</p> <p>Cofinancement</p> <p>Fonds fiduciaires</p> <p>Détachement de personnel</p>
<p><b>Renforcement des conditions cadres</b></p>	<p>Aide à la balance des paiements</p> <p>Soutien budgétaire</p> <p>Soutien au secteur financier</p> <p>Désendettement et gestion de la dette</p>
<p><b>Développement de l'infrastructure de base :</b> Amélioration de l'infrastructure économique et sociale</p>	<p>Prêts financiers</p> <p>Crédits mixtes</p> <p>Partenariats public-privé</p>
<p><b>Promotion de l'investissement :</b> Mobilisation de capitaux, de savoir-faire et de technologies auprès du secteur privé</p>	<p>Création d'un climat propice</p> <p>Soutien et conseil aux entreprises</p> <p>Financement des entreprises</p> <p>Garanties de crédits</p>
<p><b>Coopération commerciale :</b> Promotion de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale</p>	<p>Politique commerciale</p> <p>Accès aux marchés</p> <p>Transactions efficaces</p> <p>Normes commerciales, environnementales et du travail</p> <p>Matières premières</p>

## **Communiqué de presse de l'examen du CAD par les pairs : Suisse**

### **Les bons résultats de la Suisse plaident en faveur d'un accroissement du volume de son aide**

Le Comité d'aide au développement (CAD) invite instamment la Suisse à accroître le budget affecté à l'aide. Les apports nets d'aide publique au développement (APD) émanant de la Suisse se montaient en 2004 à 1.55 milliard USD, soit 0.41 % de son revenu national brut (RNB), ce qui la classe au 13<sup>ème</sup> rang des donateurs et en 8<sup>ème</sup> position pour le ratio APD/RNB.

L'examen des politiques et programmes de la Suisse en matière de coopération pour le développement qui a été conduit par le CAD encourage la Suisse à établir les étapes qui la mèneraient à la cible de 0.7 % préconisée par les Nations unies. Cela permettrait de mieux mettre à profit le professionnalisme reconnu de la coopération suisse pour le développement et l'attachement de ce pays aux valeurs humanitaires, et rehausserait l'impact de la contribution helvétique à la lutte contre la pauvreté dans le monde.

Le CAD a apprécié que la Suisse accorde la priorité à certains des pays parmi les plus pauvres du monde, une part prépondérante de son aide allant à l'Afrique subsaharienne. Il a toutefois observé que la liste complète de pays partenaires est longue par rapport à la taille du programme bilatéral. La Suisse devrait concentrer davantage ses activités de coopération afin de maximiser l'impact de son aide.

La Suisse a pris des dispositions pour donner suite au programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide en s'engageant à utiliser les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté (SLP) arrêtées par les pays en développement comme cadre pour ses activités de coopération pour le développement. C'est là une avancée importante en direction de l'appropriation, de l'harmonisation et de l'alignement. Les services centraux devraient désormais renforcer les orientations stratégiques et intensifier leur soutien aux agents sur le terrain pour que ceux-ci puissent collaborer plus efficacement avec d'autres donateurs. Le CAD a en outre recommandé à la Suisse d'élargir les possibilités offertes aux pays partenaires de gérer directement les activités et l'a encouragée à développer encore plus de méthodes novatrices pour mobiliser le secteur privé au service du développement.

Le CAD a salué les mesures prises pour décentraliser le système d'aide suisse et a prôné une simplification des procédures administratives ainsi qu'une plus grande autonomie financière des bureaux de coopération. La gestion intégrée des activités de la Suisse en faveur du développement a été renforcée et pourrait l'être davantage afin d'optimiser l'impact des initiatives menées par les différents acteurs de la coopération présents sur le terrain.

Un grand nombre de départements fédéraux interviennent dans le débat sur la cohérence des politiques au service du développement. Il est cependant possible de renforcer les groupes de travail interministériels et veiller à ce que les objectifs de développement soient débattus plus à fond et pleinement pris en compte dans les politiques au niveau national.

La Suisse prône l'instauration d'un système commercial international équitable. Le CAD a souligné qu'elle devrait continuer à concourir activement à une conclusion 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.

La Suisse a une solide tradition d'aide humanitaire et contribue à la définition de bonnes pratiques internationales en la matière. Néanmoins, les synergies résultant de l'ancrage de son aide humanitaire dans son système d'aide pourraient être mieux exploitées.

L'examen par le CAD des politiques et programmes de la Suisse en matière de coopération pour le développement a eu lieu le 30 juin 2005. Les débats étaient dirigés par le Président du CAD, Richard Manning. La délégation de la Suisse était conduite par M. Walter Fust. Les pays examinateurs étaient la Norvège et la Nouvelle-Zélande.

## Définitions des principaux termes

*Ci-dessous se trouvent de brèves définitions des principaux termes utilisés dans ce rapport, fournies à titre informatif.*

**AIDE LIÉE** : Dons ou prêts d'origine publique 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.

**AIDE PUBLIQUE (AP)** : Apports qui répondraient aux critères d'inclusion dans l'aide publique au développement, mais dont les bénéficiaires figurent à la partie II de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD.

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT (APD)** : Prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la partie I de la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD (pays en développement) 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 relatifs au développement financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide qui ne répondent pas aux critères de comptabilisation dans l'aide publique au développement ou dans l'aide publique.

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

**COOPÉRATION TECHNIQUE** : Englobe i) les dons à des ressortissants de pays bénéficiaires de l'aide qui reçoivent un enseignement ou une formation dans leur pays ou à l'étranger, et ii) 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). L'élément de libéralité est calculé contre un taux d'intérêt fixé à 10 %. Ainsi 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.

**LISTE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE ÉTABLIE PAR LE CAD :** Le CAD utilise une liste des bénéficiaires de l'aide, révisée de temps en temps, qui est divisée en deux parties. La partie I de la liste regroupe les pays en développement (éligibles à recevoir l'aide publique au développement). Elle comprend les catégories suivantes (le terme "pays" comprend les territoires) :

**PMA :** Pays les moins avancés. Groupe défini par les Nations unies. Pour être classés dans ce groupe, les pays doivent se situer en dessous de seuils fixés pour le revenu, la diversification économique et le 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 PNB par habitant était inférieur à 760 dollars en 1998 (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 PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 761 et 3 030 dollars en 1998. Les PRITI qui sont aussi des PMA sont classés sous les PMA et n'apparaissent pas dans la liste des PRITI.

**PRITS :** Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Ce sont les pays dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) se situait entre 3 031 et 9 360 dollars en 1998.

**PRÉ :** Pays à revenu élevé. Ce sont les pays en développement dont le PNB par habitant (sur la base de l'Atlas) était supérieur à 9 360 dollars en 1998.

La partie II de la liste comprend les "Pays en transition" ; l'aide à ces pays est comptabilisée séparément comme "aide publique". Elle inclut i) les pays les plus avancés d'Europe centrale et orientale et les plus avancés des nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ; et ii) les pays en développement les plus avancés.

**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).

**RÉAMENAGEMENT (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, d'un rééchelonnement ou d'un 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) :** Sauf indication contraire, les chiffres sur les apports fournis dans la présente publication sont exprimés en dollars courants des Etats-Unis. Les données libellées en monnaies nationales sont converties en dollars aux taux de change moyens annuels. 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. Ces données montrent la valeur de l'aide en termes du pouvoir d'achat domestique d'un dollar des Etats-Unis pour l'année indiquée.

## Bibliographie

- Administration fédérale des douanes (2005), « Objectifs du millénaire pour le développement – Rapport intermédiaire de la Suisse », d'après l'Administration fédérale des douanes et l'Office fédéral de l'agriculture.
- Banque mondiale (2004), *Global Development Finance 2004 – Harnessing Cyclical Gains for Development*.
- Bähr E. et M. Nell (2004), « SDC's interaction with the Swiss NGOs ». Rapport commandé par la Section Évaluation et controlling de la Direction du développement et de la coopération de la Suisse.
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (2005), Système de suivi des flux financiers, « Consolidated Appeals 2002, Summary of Pledges and Contributions by Donor », septembre 2005.
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (2005), Système de suivi des flux financiers, « Consolidated Appeals 2004, Summary of Pledges and Contributions by Donor », septembre 2005.
- Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (2005), Système de suivi des flux financiers, « Global Humanitarian Contributions in 2004: Totals by Donor », septembre 2005.
- Campo, I.S. (2003), « Tariff Escalation, tariff peaks and market access for developing countries: the case of Switzerland », document présenté à la conférence intitulée « Agricultural policy and the WTO », Capri, Italie.
- Conseil fédéral (2000), « Rapport sur la politique extérieure 2000 : Présence et coopération : la sauvegarde des intérêts dans un monde en cours d'intégration ».
- Conseil fédéral (2004a), *Memorandum de la Suisse*, Examen de l'aide OCDE/CAD.
- Conseil fédéral (2004b), « La Suisse et l'ONU », rapport 7 juin 2004.
- Conseil fédéral (2004c), « Message sur la poursuite de la coopération avec les États d'Europe de l'Est et de la CEI » du 31 mars 2004.
- Cretegnny, L. (2001), « *Agricultural Policy Reform in Switzerland: an assessment of agriculture multifunctionality* », document présenté lors de la 4<sup>e</sup> conférence annuelle « Global Economic Analysis », Université de Purdue, États-Unis.
- DDC (2000), *Stratégie 2010*, Berne.
- DDC (2002a), *Vivre la solidarité – Aide humanitaire : Stratégie 2005*.

- DDC (2003a), *Evaluation of SDC's Bilateral Engagement in the Poverty Reduction Strategy Paper Process*.
- DDC (2003b), *Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes : une clef pour réduire la pauvreté et instaurer un développement durable*.
- DDC (2004a), *Advocacy Guidelines, Humanitarian aid of the Swiss Confederation*.
- DDC (2004b), *La DDC en un coup d'œil*.
- DDC (2005), *Towards Gender Equality – Capitalization of SDC Experience in Gender Mainstreaming*, University College London, 3003 Berne.
- DDC et IFRC (2005), *Joint SDC/IFRC External Review on In-kind and Cash Distribution Projects in 2003 in Zavkan Aimag, Mongolia*, janvier 2005.
- DDC-seco (2003), *Le chemin difficile vers la démocratie et l'économie de marché – Bilan de douze ans de coopération avec les pays de l'Est*, évaluation externe de la coopération de la Suisse avec l'Europe de l'Est et la CEI (1990-2002).
- DDC-seco (2004), « Self-report of Switzerland on progress in implementing the Rome Agenda », rapport au Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donateurs.
- DDC-seco (2005), *Swiss Strategy for Multilateral Development Co-operation*, à paraître.
- Forster, Jacques (1999), *The Coherence of Policies Towards Developing Countries: The Case of Switzerland*, in Forster J. & O. Stokke, *Policy Coherence in Development Co-operation*, Frank Cass, London.
- de Graffenried, Valérie (2005), *L'aide au développement jugée par les Suisses*, Le Temps, 1<sup>er</sup> avril 2005 ([www.letemps.ch](http://www.letemps.ch)).
- Groupe consultatif (2003), *Vietnam Development Report 2004 – Poverty*. Rapport conjoint des donateurs à la réunion du Groupe consultatif sur le Viêt-nam, Hanoi, 2-3 décembre 2003.
- Groupe consultatif (2004), *Vietnam development report 2005 – Governance*. Rapport conjoint des donateurs à la réunion du Groupe consultatif sur le Viêt-nam, Hanoi, 1-2 décembre 2004.
- Institut universitaire d'études du développement (2004), *Annuaire suisse de la politique de développement – Les ONG de développement, rôles et perspectives*, Vol. 23, n°2, novembre.
- Interpellation Leuenberger-Genève (2004), *Compenser la stagnation de l'aide publique au développement par une fiscalité plus juste*, 14 décembre 2004.
- OCDE (2000a), *Améliorer l'accès aux renseignements bancaires à des fins fiscales*, OCDE, Paris.
- OCDE (2000b), *Examen de l'aide de la Suisse par le CAD*, p. II-31. Voir aussi <[www.oecd.org/dac/peerreviews](http://www.oecd.org/dac/peerreviews)>.
- OCDE (2001a), *Déclaration de principes sur l'utilisation de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public dans les pays pauvres très endettés*, OCDE, Paris.

- OCDE (2001b), *La réduction de la pauvreté*, Lignes directrices du CAD, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Volume 2003 - Supplément 2 - janvier 2004 ; consulter également « *L'OMC critique la Suisse* », Swiss Info.
- OCDE (2004a), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Volume 2003 - Supplément 2, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development* - Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, OCDE, 2004, <[www.oecd.org/dac/poverty](http://www.oecd.org/dac/poverty)>.
- OCDE (2004c), *Les politiques agricoles des pays de l'OCDE : Panorama 2004*.
- OCDE (2005), *La cohérence des politiques au service du développement : Promouvoir de bonnes pratiques institutionnelles*, OCDE, Paris, à paraître.
- OMC, Statistiques du commerce international 2003.
- Parlement suisse (1976), « Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales », art. 7 et 8, 19 mars 1976.
- Parlement suisse (2001), « Message concernant la continuation de l'aide humanitaire internationale de la Confédération ».
- Seco (2002), *Stratégie 2006*.
- Seco (2004), *Agenda 2010 : Pour la réduction de la pauvreté*.
- The Economist (2004), *A Survey of Switzerland*, 14 février 2004, p. 13.

## COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT



### Série des examens par les pairs

## COMMENT NOUS CONTACTER

**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](mailto:dac.contact@oecd.org), [www.oecd.org/bookshop](http://www.oecd.org/bookshop),  
par télécopie au : 33 1 44 30 61 40  
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  
France**

**WORLD WIDE WEB SITE  
<http://www.oecd.org/dac>**