Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC

**Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats
du 8 décembre 2006**

Avis du Conseil fédéral

du 28 mars 2007

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous exprimons ci-après notre avis au sujet du rapport intitulé «Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC», établi le 8 décembre 2006 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 mars 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Avis

Le Conseil fédéral remercie la CdG-E pour son rapport du 8 décembre 2006, intitulé «Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC». Fort instructif, ce rapport examine si les stratégies, les programmes et les projets de la DDC sont conformes aux objectifs de la coopération suisse au développement et à ses bases légales. Il évalue également la cohérence thématique des programmes et des projets, ainsi que la pertinence des processus de décision.

A la lecture du rapport, le Conseil fédéral constate avec satisfaction que la commission reconnaît la qualité technique et le professionnalisme qui distinguent la coopération suisse au développement dans l'opinion des milieux internationaux spécialisés, des pays bénéficiaires et du public suisse. Il est également heureux de relever que la CdG-E a pu rejeter sans équivoque les critiques alléguant que les activités de la DDC ne correspondaient pas aux priorités et aux objectifs définis par le Conseil fédéral et le Parlement. Enfin, le rapport a le mérite de confirmer que la DDC mène des activités dans une série de régions et de secteurs d'importance, et que cet engagement correspond bien au mandat qui lui a été assigné.

L'examen de la CdG-E place le mandat de la DDC dans le contexte, plus vaste, des acteurs de l'aide publique au développement de la Suisse. Le champ étudié dépasse donc partiellement la seule DDC mentionnée dans le titre. A la lecture de certains passages que nous aborderons dans le détail ci-après, il se révèle impossible de déterminer si les constats et les recommandations de la CdG-E se réfèrent exclusivement à la DDC ou s'ils concernent la coopération au développement de la Suisse dans son ensemble. Le Conseil fédéral urge toutefois salutairement que les recommandations de la Commission mettent en évidence la nécessité de clarifier cette question.

L'approche retenue n'a tenu que partiellement compte de cette tension entre la situation spécifique de la DDC et la situation générale de la coopération suisse au développement. C'est ainsi que le rapport examine la question de la cohérence et de la conduite stratégique de la DDC en se concentrant sur la coopération bilatérale au développement, reléguant la coopération avec les organisations multilatérales et les organisations non gouvernementales au second plan. De l'avis du Conseil fédéral, cette approche ne tient pas suffisamment compte des prestations fournies par la DDC et par les autres acteurs de la coopération suisse au développement dans le système complexe d'objectifs stratégiques, de normes, de règles et d'institutions définis par la communauté internationale et soutenus par la Suisse. Or, face à l'évolution rapide de la politique internationale, la DDC (comme tous les autres acteurs) doit sans cesse remettre l'ouvrage sur le métier pour identifier et exploiter les synergies entre coopération bilatérale et coopération multilatérale au développement. L'examen ne rend donc pas suffisamment compte de la contribution que la DDC apporte à la mise en œuvre des priorités de la politique de développement convenues entre les pays bénéficiaires et les organisations internationales (bilatérales et multilatérales). De même, force est de constater que la collaboration entre la DDC et les autres acteurs de la coopération suisse au développement n'est que peu considérée dans l'analyse, alors qu'elle est fortement prise en compte dans les recommandations.

Le Conseil fédéral convient de la nécessité de prendre un certain nombre de mesures au niveau général de la coopération suisse au développement comme au niveau plus spécifique de la DDC, et de clarifier les liens entre ces deux niveaux. Etant donné que le rapport n'insiste pas sur les différences entre ces deux niveaux, il convient de relativiser l'orientation et l'application de certaines recommandations formulées dans le rapport. Le Conseil fédéral reconnaît néanmoins qu'il est nécessaire, dans une certaine mesure, de renforcer la cohérence et d'améliorer la conduite stratégique de la coopération suisse au développement en général, et de la DDC en particulier. Il estime qu'il s'agit là d'une tâche permanente, compte tenu du caractère dynamique des systèmes dans lequel la coopération évolue. Le fait d'invoquer des lacunes importantes au niveau de la conduite politique et stratégique ne donne pas un reflet suffisamment pertinent de la situation de fait.

Ayant pris connaissance du rapport, le Conseil fédéral émet ci-après son avis concernant les deux motions et les six recommandations de la commission.

Motion 1 (06.3666) Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre les bases légales ainsi que l'ensemble de ses instruments de conduite stratégique de la coopération internationale à un examen critique:

- 1.1 Le Conseil fédéral examine l'opportunité de soumettre au Parlement un projet d'actualisation de la loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.
- 1.2 Le Conseil fédéral examine les mesures à même de rendre le système des crédits-cadres de la coopération internationale plus lisible et transparent.
- 1.3 Le Conseil fédéral élabore une stratégie unique définissant l'orientation générale et les priorités stratégiques pour l'ensemble de la collaboration internationale de la Confédération. Cette stratégie commune devra se substituer aux stratégies particulières des offices de l'administration fédérale.
- 1.4 Le Conseil fédéral applique de manière rigoureuse l'instrument des conventions d'objectifs dans le cadre de la coopération internationale, de manière à assurer une meilleure intégration de ces questions dans la politique étrangère de la Suisse.
- 1.5 Le Conseil fédéral définit, dans son prochain message sur la coopération au développement, un système d'objectifs stratégiques qui permette de favoriser un débat au Parlement sur les grandes options de la politique de coopération.

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion 1 (06.3666).

Avant la pause estivale 2007, le DFAE et le DFE soumettront au Conseil fédéral une note de discussion conjointe, dans laquelle seront développées les réponses à la motion 1. Celles-ci seront également développées dans le cadre de la préparation du

message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement pour la période 2008 à 2011.

Le Conseil fédéral constate que les points 1.1 et 1.2 de la motion constituent clairement un mandat d'examen, tandis que la formulation des autres points suggère davantage un mandat de mise en œuvre. Le champ d'application de la motion est manifestement la coopération suisse au développement dans son ensemble. Compte tenu de ses conséquences institutionnelles, le point 1.3 «Stratégie unique» ne peut être approuvé que sous la forme d'un mandat d'examen. Quant aux points 1.4 «Conventions d'objectifs» et 1.5 «Objectifs stratégiques», ils pourraient, selon la pratique adoptée par les différents acteurs, être compris comme la mise à jour de mandats de mise en œuvre existants.

S'agissant du point 1.2, le Conseil fédéral admet qu'il est possible d'améliorer la lisibilité et la transparence du système des crédits-cadres en matière de coopération internationale. A cet effet et en réponse à la motion, le DFAE présentera un certain nombre de mesures appropriées ainsi qu'une proposition destinée à améliorer la transparence et la lisibilité du système des crédits-cadres. Cette proposition sera simultanément mise en œuvre une première fois dans le prochain message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement.

Les crédits-cadres se sont révélés être un instrument de travail à la fois indispensable et approprié pour la planification financière de la coopération au développement et de l'aide humanitaire. Ils permettent en effet une planification exacte des engagements sur plusieurs périodes budgétaires. La Suisse devient ainsi un partenaire dont la fiabilité est reconnue à l'échelle internationale. La décision concernant le budget et le crédit de paiement permet en outre au Parlement de préserver sa fonction de pilotage.

Si le crédit-cadre individuel est un instrument pertinent et constitue un tout pour un domaine d'activité déterminé, le système qui inclut différents crédits-cadres ne permet que rarement une véritable vue d'ensemble. Cette complexité relève surtout du fait que chaque crédit-cadre est lié à un message particulier, lequel se concentre sur le domaine d'intervention spécifique et décrit le mandat de prestation correspondant. Même si les domaines d'intervention que sont le Sud, l'Est, l'aide humanitaire ainsi que le centre de prestations Coopération et développement économiques sont en charge de tâches très différentes, c'est leur conjonction qui constitue les éléments de la coopération suisse au développement.

Motion 2 (06.3667)

Concentration géographique et thématique

Le Conseil fédéral est chargé de déterminer les domaines et régions dans lesquels la Suisse dispose d'avantages comparatifs et de revoir le portefeuille d'activités de la DDC et du SECO en conséquence. La concentration des moyens financiers en faveur des programmes prioritaires doit être accentuée, en particulier en faveur des pays les plus pauvres et de l'Afrique. La définition des champs d'intervention thématiques doit découler d'un arbitrage politique et renoncer à des concepts généraux. Le Conseil fédéral fixera également des objectifs en termes de résultats pour chaque domaine de concentration ainsi que des valeurs-cibles pour la concentration géographique de l'aide bilatérale.

Le Conseil fédéral est prêt à accepter la motion 2 (06.3667).

Le Conseil fédéral adhère au principe de la concentration thématique et géographique. C'est dans cette optique qu'il a chargé le DFAE, lors de sa séance spéciale du 18 mai 2005, de lui soumettre une note de discussion sur les priorités de la coopération suisse au développement avant la présentation du prochain message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement. Le DFAE a présenté en mai 2006 une note de discussion sur l'orientation future de la politique de développement de la Suisse dans le cadre du Rapport de politique extérieure 2006.

La DDC a procédé en 2005/2006 à une analyse de son portefeuille thématique et géographique et présenté son projet de concentration de la coopération au développement dans la note de discussion susmentionnée. La DDC s'attache actuellement à ramener de dix-sept à quatorze le nombre de pays et de régions prioritaires visés par sa coopération bilatérale au développement. Ce faisant, elle réserve une place prépondérante à l'Afrique, puisque sept de ses pays prioritaires se situent sur ce continent. Par ailleurs, les activités de la DDC s'inscrivent dans dix des 29 thèmes de développement retenus par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

La déclaration faite dans le rapport de la CdG-E, selon laquelle la DDC ne consacre qu'une part de 18 % de son budget aux pays prioritaires, donne matière à controverse. Cette interprétation prête à équivoque car les moyens affectés à la coopération multilatérale et à l'aide humanitaire ne peuvent être portés au compte des domaines Coopération bilatérale au développement et Coopération avec les pays de l'Est. En réalité, la DDC consacre 65 % de ses contributions bilatérales aux pays prioritaires.

Ces aspects, auxquels viennent s'ajouter encore d'autres éléments (tels que le choix des régions et des domaines prioritaires, la concentration des moyens financiers et la définition des domaines d'intervention thématiques sur la base d'un arbitrage politique) seront intégrés aux prochains messages et crédits-cadres, ainsi qu'à la réforme de l'administration.

Par ailleurs, le Conseil fédéral rejette l'idée de fonder les activités de la DDC sur le seul critère des *avantages comparatifs*, car cette démarche irait à l'encontre du principe éprouvé de l'orientation en fonction de la demande appliqué par la coopération suisse au développement. Une telle démarche entraînerait en effet une régression en matière d'approche partenariale. S'il est vrai qu'une définition plus précise de l'avantage comparatif des offices fédéraux concernés contribuerait à clarifier leurs domaines d'activités, la question de la répartition des tâches devra être examinée dans le cadre de la stratégie unique mentionnée dans la motion 1 (06.3666).

La coopération suisse au développement est tiraillée entre le principe d'universalité de la politique étrangère et la volonté politique de parvenir, dans le domaine des activités de développement, à la *masse critique* qui confère une influence appréciable, mais qui passe inévitablement par une concentration des moyens. Malgré sa puissance économique, la Suisse est un petit pays et son poids au sein des instances multilatérales dépend aussi des voix des pays en développement.

La concentration interdisciplinaire de la coopération suisse au développement et de l'aide humanitaire est guidée par l'efficacité de la coopération suisse dans son ensemble. A cet effet, il peut être tout aussi judicieux de n'utiliser qu'un seul des instruments dont nous disposons que d'exploiter la synergie entre plusieurs d'entre eux. La décision d'intervenir et de mettre en œuvre l'un ou l'autre des instruments –

aide humanitaire, coopération au développement, aide financière ou promotion de la paix – repose sur une analyse de la situation dans les régions ou les pays concernés.

La note de discussion déjà mentionnée en relation avec la motion 1, que le DFAE et le DFE soumettront au Conseil fédéral avant la pause estivale 2007, présentera également les résultats d'un nouvel examen du portefeuille thématique et géographique de la DDC et du SECO.

Ce nouvel examen se fonde sur la note de discussion relative à la politique de développement de la Suisse (chap. 5) présentée en mai 2006 dans le cadre du Rapport de politique extérieure. Sur la base de cette orientation stratégique supérieure, qui a également été abordée par l'OCDE-CAD dans le cadre de l'examen par les pairs (*Peer Review*) 2005, la nouvelle note de discussion clarifie les priorités thématiques et géographiques de la DDC et du SECO et explique tout particulièrement la complémentarité des messages que les deux offices présenteront en 2007.

Recommandation 1 Coordination entre la DDC et le SECO

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au Conseil fédéral de clarifier et de simplifier la répartition des compétences entre la DDC et le SECO, et de réviser les ordonnances topiques en conséquence. En outre, le Conseil fédéral prend les mesures nécessaires pour exploiter les synergies au niveau du terrain.

Le Conseil fédéral réexaminera la répartition des compétences entre la DDC et le SECO dans le cadre de la réforme de l'administration.

Le Conseil fédéral convient avec la CdG-E qu'une redéfinition de la répartition des compétences entre la DDC et le SECO constitue la pierre angulaire d'une réglementation qui permettra de clarifier et de simplifier la coordination entre ces deux offices. En 1996, le Conseil fédéral avait décidé de ne pas revoir cette répartition. Il a ensuite confirmé cette décision en 2000 et c'est dans le cadre de la Réforme du gouvernement et de l'administration (RGA) qu'il a fixé les compétences en matière d'aide financière bilatérale et multilatérale. Le Conseil fédéral réexamine actuellement la répartition des compétences dans le cadre de la réforme de l'administration. Une telle redéfinition dépasse le cadre de la conduite stratégique du DFAE pour former partie intégrante de la réforme de l'administration, puisqu'elle revient à reconsidérer la répartition des compétences entre départements.

Recommandation 2 Commission consultative de la coopération internationale au développement

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au Conseil fédéral d'examiner de manière critique le rôle et l'apport de la commission consultative de la coopération internationale au développement et de prendre les mesures appropriées.

Le Conseil fédéral a entrepris de redéfinir le rôle de la commission consultative de la coopération internationale au développement.

En réexaminant l'utilité de chacune des commissions extraparlimentaires, le Conseil fédéral a décidé le 29 novembre 2006 de maintenir la commission consultative de la coopération internationale au développement. Dans son projet de modification de la loi sur le Parlement, le Conseil fédéral propose toutefois, pour des raisons d'incompatibilité, que les parlementaires ne soient plus autorisés à siéger au sein de cette commission. La proposition a été rejetée par le Conseil des Etats le 20 décembre 2006 et sera débattue au Conseil national pendant la session de printemps. Si sa révision ne fait pas l'objet d'un référendum, la nouvelle loi entrera en vigueur le 3 décembre 2007.

Recommandation 3 Transparence sur l'utilisation des crédits-cadres

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au Conseil fédéral d'améliorer la transparence, dans ses messages relatifs aux crédits-cadres, sur la manière dont il entend faire usage des fonds qui ne sont pas attribués aux pays prioritaires ou aux programmes spéciaux de la coopération au développement. Le Conseil fédéral en rend également compte dans ses rapports sur l'utilisation des crédits-cadres. En outre, la commission invite le Conseil fédéral à faire état, dans son prochain message sur la coopération au développement, de la part d'aide bilatérale prévue pour des activités menées en Suisse, ainsi que de tout autre poste de coûts important et prévisible. Le Conseil fédéral rend compte, enfin, des principaux mandats octroyés par la DDC durant la période de crédit précédente, ainsi que de la manière dont ces mandats ont été octroyés (de gré à gré ou sur la base d'une procédure de concours) et de l'identité des principaux fournisseurs de prestations.

Le Conseil fédéral estime que cette recommandation est largement appliquée.

L'utilisation des ressources est présentée de manière claire dans le compte d'Etat de la Confédération, qui détaille systématiquement tous les crédits-cadres. Le nouveau modèle comptable (NMC), appliqué depuis le 1^{er} janvier 2007, accroîtra cette transparence et améliorera la lisibilité.

Cela étant, le Conseil fédéral admet qu'il est nécessaire d'améliorer encore la présentation des indicateurs financiers. Il s'agit en particulier d'accroître leur qualité et leur consistance, et de les détailler davantage dans les messages et les rapports annuels. A compter du message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement pour la période 2008 à 2011, les messages du Conseil fédéral devront comprendre une présentation systématique des indicateurs financiers. Ils mettront par ailleurs en évidence la part de l'aide publique au développement (APD) mise en œuvre en Suisse. L'utilisation des ressources des crédits-cadres sera présentée globalement dans le rapport annuel sur la politique extérieure et en détail dans le rapport annuel de la DDC et du SECO. Une annexe à ce rapport comprendra la statistique des mandats attribués.

La DDC est l'un des offices fédéraux le plus rigoureusement contrôlés. Elle est soumise au contrôle régulier des commissions des finances des deux Chambres fédérales, dont les rapports ont toujours été positifs. Le Contrôle fédéral des finances, quant à lui, procède à intervalles réguliers à des examens multiples, dont sept sont annoncés pour la seule année 2007.

Le rapport de la CdG-E indique qu'une part de 46 % des moyens utilisés ne sont pas attribués au plan géographique, autrement dit que l'affectation desdits moyens n'est pas clairement définie. Or l'utilisation de ces moyens peut être aisément reconstituée; il importe pour cela d'associer aux évaluations les données pertinentes.

Recommandation 4 Simplification et concrétisation de l'architecture stratégique de la DDC

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au DFAE de rationaliser et de rendre plus efficace l'architecture stratégique de la DDC:

- 4.1 Les documents de nature stratégique doivent, dans la mesure du possible, être clairement circonscrits et hiérarchisés entre eux, et les stratégies redondantes ou concurrentielles être supprimées (par ex. stratégie de coopération multilatérale de la DDC / stratégie de coopération multilatérale DDC/SECO).
- 4.2 Les ressources investies dans l'élaboration des stratégies de coopération doivent être optimisées et l'utilité opérationnelle de celles-ci améliorée. Elles devraient contenir des exigences concrètes par rapport aux thèmes et secteurs prioritaires, ainsi que des objectifs en termes de résultats. En outre, les partenaires de la DDC, en particulier le SECO et la Direction politique du DFAE, doivent être impliqués dans leur élaboration.

Le Conseil fédéral est prêt à mettre en œuvre la recommandation 4.

L'architecture stratégique de la coopération suisse au développement est explicite. Elle est définie par une loi et une ordonnance, ainsi que par les mandats spécifiques que le Conseil fédéral et le Parlement assignent à la DDC et au SECO dans le cadre des messages concernant les crédits-cadres. Au niveau général de la coopération suisse au développement, la clarification et la simplification de cette architecture passent avant tout par la simplification et le regroupement des documents présentant des recouvrements. En ce qui concerne la DDC, il s'agit notamment d'établir une hiérarchie formelle des documents, de compléter et de préciser la Stratégie 2010 sur la base de la revue à mi-parcours réalisée en 2005/2006, de diminuer le nombre des documents stratégiques internes et secondaires et de réduire encore les dépenses consacrées à l'élaboration des documents de conduite stratégique et opérationnelle.

Recommandation 5 Banque de données SAP

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au DFAE de veiller à l'extension de la banque de données SAP et à l'utilisation systématique des possibilités de cette application comme instrument de conduite stratégique. Les critères et attributs définis doivent être alignés sur les objectifs de la DDC et permettre d'en vérifier la réalisation.

Le Conseil fédéral est d'avis que cette recommandation est largement mise en œuvre grâce à l'entrée en vigueur du nouveau modèle comptable.

La DDC a introduit le système SAP en 1999 en tant qu'office-pilote de l'administration fédérale. A l'instar de nombreux autres utilisateurs publics ou privés de SAP, elle a depuis lors dû gérer une série de problèmes rencontrés dans l'utilisation du système de banque de données comme instrument de pilotage stratégique. La DDC a vérifié périodiquement le système SAP dans le cadre du projet «*Using Data for Quality*», en veillant à le compléter et à l'adapter aux nouveaux besoins de l'information et du pilotage.

L'introduction du nouveau modèle comptable (NMC) le 1^{er} janvier 2007 accroîtra la transparence au niveau des coûts administratifs et des divers coûts accessoires des projets. La DDC évaluera constamment les expériences issues du NMC.

Recommandation 6 Contrôle systématique des effets

La Commission de gestion du Conseil des Etats demande au DFAE de veiller à développer un mécanisme de contrôle systématique, mettant l'accent sur les résultats et l'impact des projets de la DDC et permettant de mesurer les effets d'un échantillon de projets et de les comparer.

Le Conseil fédéral est d'avis que la recommandation est partiellement mise en œuvre.

Les effets des projets font l'objet de contrôles réguliers depuis des années et le programme annuel d'activités comprend une série d'évaluations indépendantes. De plus, il est d'ores et déjà possible de mesurer et de comparer les effets d'échantillons de projets.

Le contrôle des effets sera approfondi au niveau des programmes et des pays. Par ailleurs, la DDC entend élaborer et publier en 2008 un rapport sur l'efficacité de son action.