Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

SUISSE

2019



OCDE

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2019

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2019), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2019*, Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris.
https://doi.org/10.1787/9789264312364-fr

ISBN 978-92-64-31235-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-31236-4 (pdf)

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement
ISSN 2309-7140 (imprimé)
ISSN 2222-7938 (en ligne)

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

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

© OCDE 2019

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

Le processus d'examen par les pairs

Le Comité d'aide au développement (CAD) procède à des examens périodiques sur les efforts individuels de coopération pour le développement des membres du CAD. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE consacre tous les quatre à cinq ans un examen aux efforts de coopération pour le développement de chacun de ses membres, avec six membres examinés chaque année. La Direction de la coopération pour le développement (DCD) apporte un soutien analytique et élabore et affine, en étroite concertation avec le Comité, la méthodologie et le cadre d'analyse sur lesquels reposent ces examens par les pairs.

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

L'examen par les pairs est préparé par une équipe composée de représentants du Secrétariat et de 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. Au cours de la visite sur le terrain, l'équipe s'entretient avec des fonctionnaires, des parlementaires, des représentants de la société civile du pays bénéficiaire ainsi qu'avec d'autres partenaires de l'aide au développement.

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

Cet examen contient les « Principales conclusions et recommandations » du Comité d'Aide au Développement et le rapport du Secrétariat. Il a été préparé avec des examinateurs représentant le Danemark (Frank Rothaus Jensen et Marianne Vestergaard) et le Portugal (Maria Manuela Gomes Afonso et Maria Oliveira Fernandes) pour l'examen de la Suisse qui a eu lieu le 13 février 2019. Le Fonds de développement du Qatar (Ali Abdulla Al-Dabbagh et Samer Raymond Frangieh) était observateur du processus. L'équipe du Secrétariat était composée de Joëlline Bénéfice, Ian Brand-Weiner et Rachel Scott. Katia Grosheva a fourni une assistance logistique à l'examen et a mis en forme le rapport. Le rapport a été préparé sous la supervision de M. Rahul Malhotra. Entre autres choses, cet examen analyse la performance de la Suisse, y compris son appui stratégique au système multilatéral pour gérer les biens et enjeux mondiaux, sa vision globale du développement et des partenariats ainsi que les pressions auxquelles font face les programmes de développement et humanitaire.

Table des matières

Le processus d'examen par les pairs 3

Sigles et abréviations 9

Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse 11

Contexte de l'examen par les pairs de la Suisse 13

Contexte politique et économique 13
Système de coopération au développement de la Suisse 14
Références 14

Les principales conclusions et recommandations du CAD 15

La Suisse est un solide partenaire au développement 17
La Suisse peut bâtir sur ses acquis 18
La Suisse doit relever les défis actuels 22

Chapitre 1. L'effort global de la Suisse à l'appui du développement durable 25

Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale 26
Cohérence des politiques au service du développement durable 27
Sensibilisation à l'échelle mondiale 30
Notes 32
Références 33

Chapitre 2. Vision et cadre stratégique de la Suisse 35

Vision et cadre stratégique 36
Principes et orientations 38
Logique qui préside à la prise de décisions 40
Notes 43
Références 44

Chapitre 3. Financement de la Suisse à l'appui du développement 47

Volume global de l'APD 48
Répartition de l'aide bilatérale 49
Répartition de l'aide multilatérale 54
Financement du développement 56
Notes 58
Références 59

Chapitre 4. Structure et systèmes de la Suisse 61

Compétence, mandat et coordination 62
Systèmes 64
Capacités à l'échelle du système 67
Notes 69
Références 70

Chapitre 5. Modalités de mise en œuvre de l'aide et partenariats de la Suisse 73

Partenariats 74
Action au niveau des pays 77
Notes 80
Références 81

Chapitre 6. Résultats, évaluation et apprentissage de la Suisse 83

Gestion axée sur les résultats de développement 84
Système d'évaluation 87
Apprentissage institutionnel 88
Notes 89
Références 90

Chapitre 7. Aide humanitaire de la Suisse 93

Cadre stratégique 94
Efficacité de la conception des programmes 96
Modalités de mise en œuvre, partenariats et instruments efficaces 97
Adéquation de l'organisation au but recherché 99
Résultats, apprentissage et redevabilité 100
Notes 100
Références 101

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2013 102

Efforts déployés à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable au-delà de l'aide 102
Orientations stratégiques – Vision et cadre stratégique 102
Financement du développement – Volume et répartition 102
Structure et systèmes 103
Modalité de mise en œuvre, résultats, évaluation et apprentissage 103
Aide humanitaire 103

Annexe B. Liste type de tableaux du CAD sur la Suisse 105

Annexe C. Mission en Ukraine 113

Le développement en Ukraine 113
Un vaste effort de la Suisse en faveur du développement en Ukraine 114
Politiques, stratégies et répartition de l'aide de la Suisse 115
Organisation et gestion 117
Partenariats, résultats et redevabilité 118
Notes 121
Références 122

Annexe D. Organigrammes 123

Tableaux

Tableau 4.1. Le SECO a accru la proportion de personnel en poste dans les pays partenaires 68
Tableau 6.1. Mesurer les résultats au niveau institutionnel 85

Tableau B.1. Apports financiers totaux 105

Tableau B.2. Aide publique au développement (APD) par grandes catégories 106
Tableau B.3. APD bilatérale ventilable[1] par région et groupe de revenu 107
Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale 108
Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal 109
Tableau B.6. Panorama comparatif 110
Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux pays les moins avancés (PMA) 111

Graphiques

Graphique 0.1. Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse 11
Graphique 0.2. Recommandations de l'examen par les pairs de la Suisse de 2013 mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre à hauteur de 93 % 12
Graphique 1.1. Le soutien de l'opinion publique en faveur d'une forte coopération au développement fléchit 31
Graphique 2.1. La multiplicité des priorités donne lieu à une dispersion du programme 37
Graphique 2.2. Approche globale adoptée par le SECO en matière de partenariat avec le secteur privé 43
Graphique 3.1. L'APD suisse a augmenté jusqu'en 2016 49
Graphique 3.2. Dans 20 de ses pays prioritaires la Suisse ne compte pas au nombre des 10 principaux donneurs 50
Graphique 3.3. L'APD bilatérale est dispersée entre priorités thématiques 52
Graphique 3.4. Les fonds acheminés vers les ONG ou transitant par celles-ci sont en augmentation 54
Graphique 3.5. L'APD multilatérale est principalement dirigée vers les institutions prioritaires 55
Graphique 4.1. Possibilités de synergies 63
Graphique 4.2. La boîte à outils de la DDC pour la gestion des risques 66
Graphique 5.1. Des progrès modestes au regard des principes d'efficacité 79

Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2013 104
Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2017 (chiffres provisoires) 112
Graphique C.1. Aperçu synthétique de l'aide à l'Ukraine 114
Graphique C.2. Les activités menées par la Suisse en Ukraine sont conformes au Message sur la coopération internationale 116
Graphique D.1. Organigramme du centre de prestations Coopération et développement économiques du SECO 123
Graphique D.2. Organigramme de la DDC 124
Graphique D.3. Organigramme de la DSH 125

Encadrés

Encadré 1.1. Restitution d'avoirs volés propice au développement 29
Encadré 2.1. Relier les interventions locales, régionales et mondiales : le rôle des programmes globaux 41
Encadré 3.1. Obligations à impact et *Social Impact Incentives* : des innovations financières fondées sur le principe du paiement en fonction des résultats 57
Encadré 4.1. Premier projet de gouvernance électronique pour renforcer l'obligation redditionnelle et la participation (EGAP) en Ukraine 67

Sigles et abréviations

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCM*	Instrument de gestion axée sur les résultats des contributions générales
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEDRIG*	Lignes directrices pour l'intégration du climat, de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophe
CGD*	Center for Global Development
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIDD	Comité interdépartemental pour le développement durable
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
DDC	Direction du développement et de la coopération (Suisse)
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DfID*	Département du développement international (Royaume-Uni)
DG DEVCO	DG Coopération internationale et développement
DPI	Division Partenariats institutionnels
DSH	Division Sécurité humaine
EGAP*	E-Governance for Accountability and Participation (gouvernance électronique pour renforcer l'obligation redditionnelle et la participation)
FMI	Fonds monétaire international
GAFI	Groupe d'action financière
IITA	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectifs de développement durable
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
OSC	Organisation de la société civile

Plateforme REPIC*	Plateforme pour la promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'efficacité de l'utilisation des ressources dans la coopération internationale
PMA	Pays moins avancé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
SCO*	Bureau de la coopération suisse
SECO	Division Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (Suisse)
SIFEM*	Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents
SNPC	Système de notification des pays créanciers
UE	Union européenne

* sigle dans la langue originale

Signes utilisés :

CHF	Franc suisse
EUR	Euro
USD	Dollar des États-Unis
( )	Estimation du Secrétariat pour tout ou partie
	(nul)
0.0	Négligeable
..	Non disponible
…	Non disponible séparément mais inclus dans le total
n.a.	Non applicable
p	chiffres provisoires

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

Taux de change annuel moyen : CHF pour 1 USD

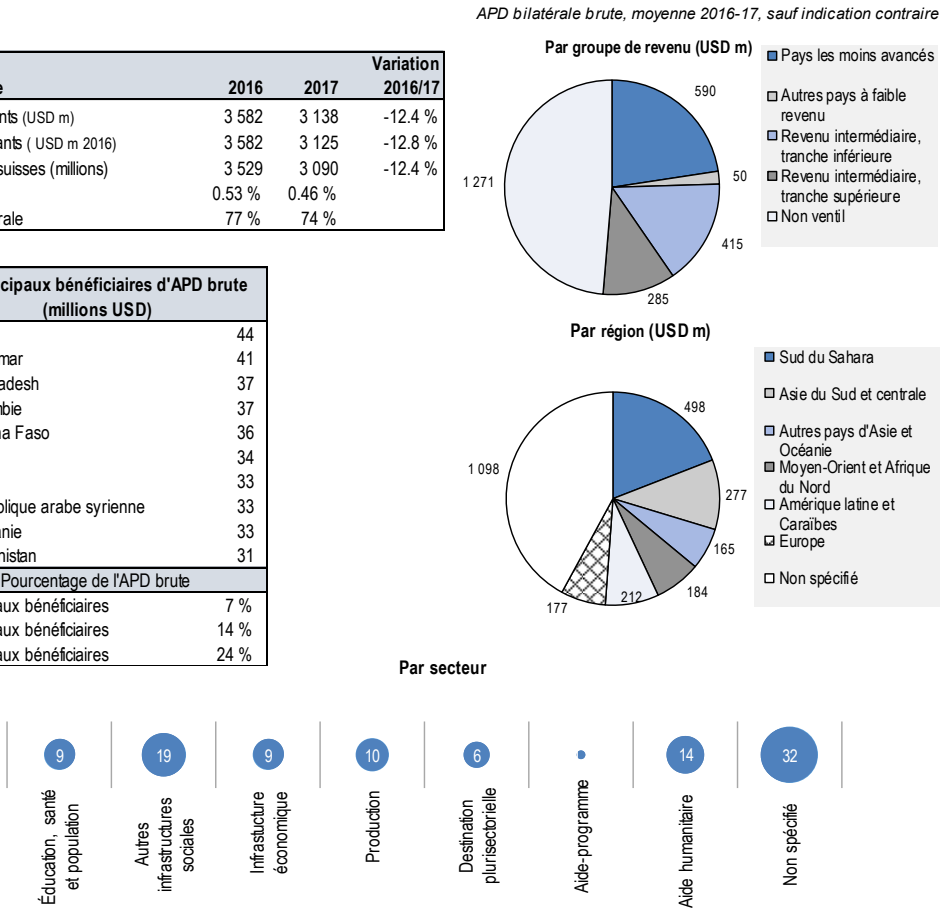
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
0.887	0.937	0.927	0.915	0.962	0.985	0.985

Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse

Graphique 0.1. Aperçu synthétique de l'aide de la Suisse

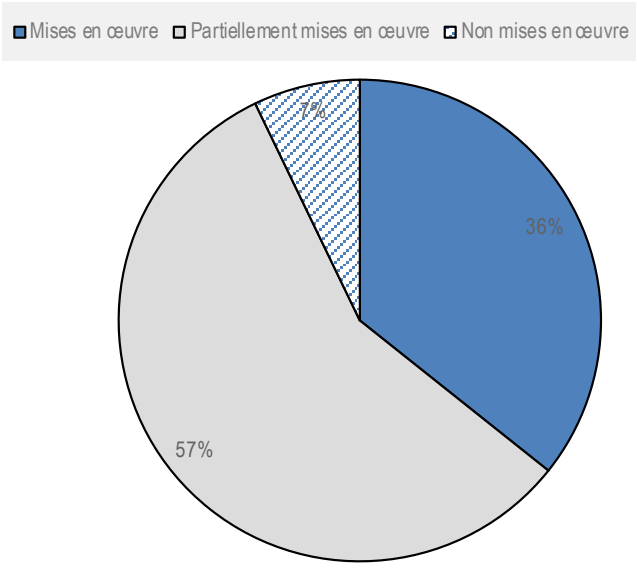
APD nette	2016	2017	Variation 2016/17
Prix courants (USD m)	3 582	3 138	-12.4 %
Prix constants (USD m 2016)	3 582	3 125	-12.8 %
En francs suisses (millions)	3 529	3 090	-12.4 %
APD/RNB	0.53 %	0.46 %	
Aide bilatérale	77 %	74 %	

Dix principaux bénéficiaires d'APD brute (millions USD)	
1 Népal	44
2 Myanmar	41
3 Bangladesh	37
4 Colombie	37
5 Burkina Faso	36
6 Mali	34
7 Niger	33
8 République arabe syrienne	33
9 Tanzanie	33
10 Afghanistan	31
Pourcentage de l'APD brute	
5 principaux bénéficiaires	7 %
10 principaux bénéficiaires	14 %
20 principaux bénéficiaires	24 %



Source : CAD-OCDE (s.d.), « Financement pour le développement durable », www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable.

Graphique 0.2. Recommandations de l'examen par les pairs de la Suisse de 2013 mises en œuvre ou partiellement mises en œuvre à hauteur de 93 %



Contexte de l'examen par les pairs de la Suisse

Contexte politique et économique

La démocratie directe et la décentralisation sont deux caractéristiques fondamentales attachées à la Confédération suisse. Les citoyens suisses, à titre d'exemple, peuvent appeler à des référendums portant sur des textes législatifs ou des accords internationaux. En Suisse, les compétences de l'État sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes. Le Conseil fédéral détient le pouvoir exécutif et fonctionne à l'image d'un chef d'État collectif, sur la base d'une présidence annuelle tournante. Ce Conseil est composé de membres issus des quatre principaux partis siégeant au Parlement suisse : le Parti socialiste suisse (gauche), l'Union démocratique du Centre (droite), le Parti libéral-radical (droite du centre), et le Parti démocrate-chrétien (centre-droit). À l'issue des prochaines élections fédérales, qui auront lieu en 2019, le Parlement procèdera à l'élection d'un nouveau Conseil fédéral. La composition de ce dernier devrait néanmoins rester inchangée, les ministres en place étant généralement confirmés à leur poste jusqu'à ce qu'ils choisissent de se retirer.

Avec un taux de croissance annuelle de 1.7 % en 2017, qui devrait se hisser à 2.9 % en 2018, l'économie suisse fait preuve depuis quelques années d'une remarquable résistance. Elle peut se prévaloir d'un secteur des services très développé et d'une industrie manufacturière spécialisée dans la haute technologie (OCDE, 2017[1]). La dette publique de la Suisse est faible et les excédents budgétaires restent modestes. Cet état de fait s'explique par l'application de la règle dite du « frein à l'endettement », mécanisme selon lequel le budget doit rester équilibré tout au long du cycle conjoncturel.

La Suisse obtient de très bons résultats au regard de l'Indicateur du vivre mieux de l'OCDE (OCDE, 2017[2]). Elle se classe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE en ce qui concerne le bien-être subjectif, l'emploi et les salaires, le revenu et le patrimoine, l'état de santé, les liens sociaux, la qualité de l'environnement, l'éducation et les compétences, l'équilibre vie privée/professionnelle, le logement ou la sécurité personnelle, mais en-dessous pour ce qui a trait à l'engagement civique. Un écart considérable sépare les plus riches des plus pauvres – le quintile supérieur de la population gagne en effet plus de quatre fois plus que le quintile inférieur.

La question des migrations fait de plus en plus débat en Suisse. Les discussions suscitées par ce sujet ont eu un impact direct sur le programme de coopération au développement et d'aide humanitaire du pays : s'agissant des migrations, le Message sur la coopération internationale adopté par le Parlement suisse pour la période 2017-2020 associe l'engagement en faveur du développement et de l'aide humanitaire aux intérêts nationaux de la Suisse.

Système de coopération au développement de la Suisse

Tous les quatre ans, le Parlement suisse adopte un Message sur la coopération internationale qui définit les objectifs stratégiques de l'action pour le développement et de l'aide humanitaire du pays. L'approbation du dernier Message en date a eu lieu en 2017.

Le Message relève de la responsabilité conjointe de trois institutions : la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la Division Sécurité humaine (DSH), toutes deux rattachées au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), au sein du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). La DDC et le SECO administrent l'essentiel du programme, à hauteur, en 2017, de 68 % du budget pour la DDC et de 11 % pour le SECO, tandis que la contribution de la DSH représente 3 %. Le programme de coopération s'articule autour de cinq crédits-cadres gérés par ces trois institutions, chacun répondant à ses propres priorités thématiques et géographiques :

- le programme de coopération technique et d'aide financière, qui cible essentiellement les pays les moins avancés ou fragiles, mis en œuvre par la DDC
- le programme économique et commercial, qui cible les pays à revenu intermédiaire, mis en œuvre par le SECO
- le programme de coopération à la transition, qui cible les pays d'Europe centrale et orientale, mis en œuvre par la DDC et le SECO
- l'aide humanitaire, mise en œuvre par la DDC
- les mesures de promotion de la paix et de la sécurité, mises en œuvre par la DSH.

Le précédent examen par les pairs de la Suisse a été réalisé en 2013. Après avoir régulièrement progressé entre 2013 et 2016, le rapport entre l'aide publique au développement (APD) et le revenu national brut (RNB) de la Suisse a fléchi, passant de 0.53 % en 2016 à 0.46 % en 2017. Ce recul s'explique par la baisse des coûts des réfugiés dans le pays donneur notifiés par le pays et des réductions budgétaires approuvées par le Parlement.

Références

OCDE (2017), « Better Life Initiative: How's life in Switzerland? », OCDE, Paris, www.oecd.org/statistics/Better-Life-Initiative-2017-country-notes-data.xlsx. [2]

OCDE (2017), *Études économiques de l'OCDE : Suisse 2017*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/eco_surveys-che-2017-fr. [1]

Les principales conclusions et recommandations du CAD

La Suisse est un solide partenaire au développement. Sa vision, à laquelle souscrit l'ensemble de l'administration, est définie dans un document intitulé « Message sur la coopération internationale 2017-2020 ». Le Message inscrit le développement dans une perspective globale, qui ne se limite pas à l'aide publique au développement (APD) et qui est alignée sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030. La Suisse soutient tout particulièrement le multilatéralisme dans l'optique de protéger les biens mondiaux et de faire face aux défis mondiaux. Sa voix est entendue dans les débats sur les normes et standards internationaux concernant l'eau, le changement climatique, la santé, les migrations, la finance et les échanges, ainsi que la sécurité alimentaire. En outre, la Suisse a une solide tradition de donneur humanitaire, combinant ses efforts humanitaires, de développement et portant sur l'action publique aux fins de la prévention et de la gestion de la fragilité.

Les partenaires de la Suisse apprécient son expertise, ainsi que la prévisibilité et la flexibilité de son soutien. Ses mécanismes d'assurance qualité s'appuient sur une culture du résultat, une solide gestion des connaissances, une gestion globale des risques et une programmation sensible aux conflits faisant preuve de flexibilité. Rationnaliser la reddition de comptes annuelle, surtout concernant les programmations pays, devrait aider la Suisse à mieux mieux équilibrer ses objectifs de redevabilité et d'aide à la prise de décisions afin d'éviter une charge administrative superflue.

La Suisse comprend que le monde change et, partant, noue des partenariats avec un large éventail d'acteurs. Si elle sa collaboration avec les organisations multilatérales est stratégique, ses partenariats avec les organisations de la société civile (OSC) se concentrent généralement sur la mise en œuvre de programmes suisses. La Suisse se prive ainsi de la possibilité d'instaurer une société civile locale solide, pouvant être source de changement. Par ailleurs, bien qu'elle plaide en faveur d'une coopération efficace au service du développement, la Suisse pourrait recourir davantage aux systèmes nationaux et redoubler d'efforts pour concrétiser son engagement en faveur de la redevabilité mutuelle.

Face aux compressions budgétaires subies par le programme de coopération pour le développement et le programmes humanitaire, et à la pression croissante exercée pour qu'ils œuvrent à prévenir les migrations vers la Suisse, un nouveau discours sur la coopération pour le développement et le rôle qu'elle joue pour favoriser la prospérité commune est nécessaire. Des efforts supplémentaires visant à présenter clairement l'avantage comparatif de la Suisse pourraient aider le pays à développer une stratégie qui dépasse la somme des priorités fixées au niveau des crédits-cadres et lui permettraient de recentrer le programme. Ils pourraient également aider la Suisse à mieux communiquer à propos du développement afin d'accroître le soutien du public à cette cause.

Les Recommandations du CAD à l'intention de la Suisse

1. Afin de poursuivre ses efforts pour mener des politiques cohérentes à l'appui du développement durable, la Suisse devrait procéder à une analyse plus poussée de l'impact de ses politiques nationales sur les pays en développement et mettre en évidence d'éventuelles incohérences. Elle devrait s'attacher à diffuser ces analyses et à en débattre, à la fois avec le gouvernement et avec le public suisse.

2. Pour favoriser un changement porteur de transformations en matière d'égalité des genres et de gouvernance, la Suisse devrait augmenter le nombre de programmes ciblant explicitement les changements structurels dans ces domaines.

3. Dans sa future stratégie sur les OSC, la Direction du Développement et de la coopération (DDC) devrait préciser la logique qui sous-tend les partenariats noués avec les OSC locales, suisses et internationales, et ajuster les instruments de financement de façon à refléter ces objectifs stratégiques.

4. La prochaine stratégie de la DDC concernant la mobilisation du secteur privé devrait expliquer le pourquoi de ces partenariats, en faisant fond sur sa propre expérience et en tirant des enseignements de celle de la Division Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). La stratégie devrait expliciter clairement la complémentarité et la collaboration entre la DDC et le SECO.

5. La Suisse devrait recourir davantage aux systèmes nationaux, selon les besoins, et accroître la part de son APD inscrite au budget des pays partenaires.

6. La DDC devrait poursuivre sa réforme de ses processus de façon à orienter davantage la gestion axée sur les résultats vers le soutien à la prise de décision.

7. La Suisse devrait redoubler d'efforts pour recueillir des données désagrégées afin de pouvoir déterminer si son programme de développement atteint véritablement les plus vulnérables.

8. Le Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) devrait évaluer de quels profils et compétences il aura besoin pour mettre en œuvre un programme d'aide efficace à moyen terme en fonction de ses compétences de base ; il devrait ajuster sa politique de ressources humaines en conséquence, y compris pour ce qui concerne le personnel en poste dans les contextes fragiles.

9. La Suisse devrait revoir son utilisation continue de l'aide humanitaire en nature et déterminer si cet outil : *a)* constitue l'utilisation la plus efficace du budget humanitaire, *b)* appuie les efforts qu'elle déploie pour respecter ses engagements internationaux, notamment ceux souscrits au titre du Grand compromis (*Grand Bargain*), et *c)* contribue à son respect indéfectible des principes humanitaires.

10. La Suisse devrait honorer son engagement à consacrer 0.5 % de son revenu national brut à l'APD. Elle devrait peu à peu s'efforcer d'accroître encore l'APD, en droite ligne du Programme d'action d'Addis-Abeba et du Programme 2030.

11. Le DFAE devrait élaborer des stratégies de communication sur son programme de développement et de sensibilisation à la citoyenneté mondiale, y affecter des ressources et les mettre en œuvre. Il devrait permettre à la DDC d'être proactive dans la communication afin de consolider le soutien de la sphère politique et de la population.

12. La Suisse devrait mettre en place des garde-fous pour faire en sorte que le programme de développement demeure concentré sur les investissements à long terme ciblant la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays partenaires.

13. Dans son prochain Message, la Suisse devrait établir quel est son avantage comparatif, ce qui permettra d'étayer une concentration accrue du programme, renforçant par là-même son efficience et son impact.

14. À mesure que la Suisse développe son approche régionale, elle devrait expliciter la logique présidant à l'engagement au niveau régional et expliquer comment elle concrétisera cette approche afin qu'elle aboutisse à davantage que la somme des engagements par pays.

La Suisse est un solide partenaire au développement

La Suisse est en bonne position pour influencer les processus d'élaboration des politiques publiques mondiales

La vision de la Suisse en matière de développement s'inscrit dans le droit fil du Programme 2030. La Suisse est bien placée pour influencer les processus mondiaux. Elle allie expertise technique et politique, et crée des synergies entre ses portefeuilles d'activités bilatérales et multilatérales. C'est là une bonne pratique. Six programmes globaux promeuvent des solutions innovantes pour relever des défis mondiaux, à savoir le changement climatique, la sécurité alimentaire, l'eau, les migrations, la santé, la finance et les échanges, dont il a été établi qu'ils touchent de manière disproportionnée les plus pauvres et les plus vulnérables.

Les partenariats stratégiques, axés sur les résultats, avec les organisations multilatérales accroissent la capacité de la Suisse d'exercer une influence à l'échelle mondiale et renforcent l'efficacité du système multilatéral. La Suisse apporte son savoir-faire thématique, son pragmatisme et une approche fondée sur les résultats aux principales organisations multilatérales. Elle contribue à la gouvernance du système multilatéral et appuie le développement durable.

La vision globale de la Suisse en matière de développement s'inscrit dans une approche associant l'ensemble de l'administration.

Le Message sur la coopération internationale de la Suisse, approuvé tous les quatre ans par le Conseil fédéral et le Parlement suisse, fixe les objectifs de la coopération pour le développement de la Suisse. La vision retenue pour 2017-20 est globale et fondée sur une compréhension multidimensionnelle de la pauvreté. Les nouvelles orientations aident la Suisse à mettre en pratique son engagement à ne laisser personne de côté, en mêlant approches intégrées et approches ciblées. La Suisse a une solide tradition de donneur humanitaire ; elle joue un rôle fondamental dans la promotion du droit humanitaire et des principes humanitaires, et ce, même dans les contextes les plus difficiles. La Suisse a progressé dans l'instauration d'une cohérence accrue entre action humanitaire, aide au développement et recherche de la paix, une évolution nécessaire pour produire des résultats plus durables dans les contextes fragiles ou touchés par une crise. Elle devrait poursuivre ses efforts dans ce sens.

L'ensemble de l'administration s'est approprié cette vision. Depuis 2017, trois institutions relevant de deux départements fédéraux – la DDC, la Division de la sécurité humaine (DSH) et le SECO, représentant environ 78 % des dépenses d'APD – sont conjointement responsables de la mise en œuvre du Message. Le reste du budget est essentiellement versé par le Secrétariat d'État aux migrations afin de financer le coût des réfugiés dans le pays donneur. L'intégration de la DSH dans le Message a permis d'accroître la coordination et d'améliorer l'analyse contextuelle. Il y aurait toutefois lieu de renforcer encore la collaboration dans les domaines où au moins deux institutions partagent les mêmes priorités. Des comités et groupes de travail opérationnels et stratégiques interdépartementaux facilitent la coordination avec d'autres départements fédéraux sur des problématiques telles que les migrations ou le financement climatique. Dans des régions clés, la DDC, le SECO et la DSH travaillent en étroite collaboration avec le Secrétariat d'État aux migrations et la Direction politique, dans le cadre de stratégies pays conjointes.

La Suisse mobilise des fonds additionnels à l'appui du développement

La Suisse encourage l'utilisation de l'APD comme levier pour attirer des financements additionnels à l'appui du développement. Elle a multiplié par trois ses fonds en faveur de la mobilisation des ressources intérieures, qu'elle a porté de 7.8 millions USD en 2015 à 24.5 millions USD en 2016 (1.6 % de l'aide bilatérale ventilable en 2016) et s'est engagée à consacrer 22.8 % de son aide bilatérale à la promotion de l'aide pour le commerce. En complément de son institution de financement du développement, le Swiss Investment Fund for Emerging Markets, ou Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents (SIFEM), la Suisse utilise tout un éventail d'instruments pour faciliter l'accès aux financements dans les pays en développement, et elle a conçu des instruments de financement innovants, tels que des obligations à impact positif.

La flexibilité de la programmation favorise l'innovation et une focalisation sur les résultats

La Suisse est un partenaire au développement fiable et flexible. Un budget global prévu pour quatre ans, une publication des budgets prévisionnels excellente et des accords de financement pluriannuels apportent aux partenaires d'exécution une prévisibilité leur permettant de concevoir et de mettre en œuvre des projets à long terme. En outre, la programmation et la budgétisation sont suffisamment flexibles au niveau des pays et des projets pour adapter les programmes à l'évolution des besoins tout en restant focaliser sur l'atteinte de résultats de long terme dans les pays. Les priorités définies dans les programmes par pays peuvent évoluer sur la base d'un suivi rigoureux des défis en matière de développement, des opportunités qui se font jour et des risques. Par ailleurs, la Suisse intervient efficacement dans les contextes fragiles, grâce à des systèmes de résultats flexibles et à des outils agiles.

Cette flexibilité dans la programmation, étayée par la décentralisation du programme, permet au personnel de la DDC de mettre au point des projets, mécanismes de financement et partenariats innovants. Les stratégies et instruments relatifs aux risques adaptés, y compris pour les contextes fragiles, développées par le SECO, la DDC et la DSH, se sont avérés utiles pour gérer et atténuer les risques au niveau des projets, des pays, et au niveau stratégique, sans entraver la capacité de la Suisse à innover. La Suisse apporte également du capital de démarrage pour les projets innovants avec le secteur privé. Les programmes mondiaux constituent un outil permettant de porter l'innovation à plus grande échelle.

La Suisse peut bâtir sur ses acquis

La cohérence des politiques est prise en compte, mais le débat public pourrait être élargi

Le système de gouvernance pragmatique de la Suisse, fondée sur le consensus et le partage du pouvoir, permet à la DDC et au SECO de mettre en relief les incohérences entre les politiques à un stade précoce et d'y porter remède. Même si toutes les formes d'incohérence ne peuvent pas être résolues, la Suisse est résolue à remédier à certaines des conséquences négatives de ses politiques sur les pays en développement, en particulier à celles liées au secteur financier et au respect par ses sociétés multinationales des principes de conduite responsable des entreprises. Il reste néanmoins des domaines où subsistent depuis longtemps des incohérences, tels que l'impact environnemental de la consommation et des industries suisses, les subventions agricoles, les restrictions aux

échanges de services et les droits de douane élevés. Les débats portant sur la cohérence des politiques publiques se limitent souvent aux parties directement impliquées et n'associent pas le grand public.

Recommandation :

1. **Afin de poursuivre ses efforts pour mener des politiques cohérentes à l'appui du développement durable, la Suisse devrait procéder à une analyse plus poussée de l'impact de ses politiques nationales sur les pays en développement et mettre en évidence d'éventuelles incohérences. Elle devrait s'attacher à diffuser ces analyses et à en débattre, à la fois au sein du gouvernement et avec le public suisse.**

L'intégration des questions d'égalité des genres et de gouvernance pourrait favoriser un changement en profondeur

Le Message actuel considère d'une part l'égalité entre les genres, et d'autre part la gouvernance comme thèmes transversaux. Les migrations, l'environnement et la réduction des risques de catastrophe devraient aussi être pris en compte dans l'ensemble des activités menées au titre du programme. La Suisse a mis en place des politiques, des lignes directrices et des réseaux thématiques afin d'intégrer ces thèmes durant la mise en œuvre. Néanmoins, ces derniers ne transparaissent que partiellement dans la répartition des apports d'APD, et leur notification est inégale. Ainsi, en 2016, la part de l'APD suisse qui intègre des dimensions relatives à l'égalité femmes-hommes (25.8 %) était de plus de 10 points inférieurs à la moyenne du CAD (36.5 %). Si le fait d'accorder une attention manifeste à la problématique femmes-hommes au début de chaque intervention a fait la preuve de son efficacité pour réduire les inégalités entre les genres, le nombre limité de projets visant expressément à induire des changements structurels a entravé la capacité de la Suisse à s'engager dans une approche source de transformations susceptibles de faire évoluer les normes en la matière. La nouvelle Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes du DFAE et le document d'orientation à venir sur l'intégration de la question de la gouvernance offrent aux pouvoirs publics l'occasion d'être plus ambitieux et de chercher à produire un changement transformateur dans ces domaines.

Recommandation :

2. **Pour favoriser un changement porteur de transformations en matière d'égalité des genres et de gouvernance, la Suisse devrait augmenter le nombre de programmes ciblant explicitement les changements structurels dans ces domaines.**

Une approche plus stratégique pourrait aider la Suisse à mieux exploiter ses partenariats et à tenir ses engagements en matière d'appropriation par les pays

La Suisse comprend que le monde change. Partant, elle noue des partenariats avec un large éventail d'acteurs, qui vont de la société civile, au secteur privé, en passant par des organismes de recherche et les institutions multilatérales. En outre, la Suisse s'efforce de nouer des partenariats avec des donneurs non membres du Comité d'aide au développement (CAD) afin de développer une compréhension et des visions communes des défis qui existent en matière de développement ; c'est là une pratique louable Si certains partenariats sont hautement stratégiques, d'autres noués avec des OSC locales

tendent à se limiter à la mise en œuvre des projets de la Suisse. La Suisse se prive ainsi de la possibilité d'instaurer une société civile solide, qui pourrait être source de changement.

Le secteur privé est un partenaire naturel du SECO et du SIFEM. Ces partenariats sont conformes aux priorités globales de la coopération pour le développement. Ils associent des formes d'engagement de nature financière et autre, respectent les pratiques de la conduite responsable des entreprises et mettent à profit les atouts de chaque partenaire. La DDC renforce en outre son partenariat avec le secteur privé et entend intensifier ces efforts. Cet engagement plus poussé offre à la DDC et au SECO l'occasion de collaborer pour mobiliser des fonds privés additionnels au service du développement. Cependant, la DDC doit clarifier en quoi son approche vient compléter celle adoptée par le SECO.

La Suisse s'est engagée en faveur des principes d'efficacité du développement dans tous ses partenariats. Elle a élaboré un guide pratique pour le respect de ces principes et donne à ses pays partenaires les moyens d'assurer leur rôle de coordination des donneurs. Cependant, en dépit de progrès concernant les principes d'efficacité, la Suisse utilise rarement les systèmes nationaux. En outre, les gouvernements des pays partenaires remplissent rarement la fonction de partenaire d'exécution (entre 2012 et 2016, ils ont mis en œuvre en moyenne 11 % de l'aide-pays programmable allouée par la Suisse), et les parties prenantes nationales ne sont, dans la plupart des cas, invitées à formuler des commentaires sur les programmes-pays qu'une fois ces derniers finalisés. Qui plus est, les programmes -pays ne sont pas officiellement approuvés par les pays partenaires, ce qui limite la redevabilité mutuelle et l'appropriation.

Recommandations :

3. **Dans sa future stratégie sur les OSC, la DDC devrait préciser la logique qui sous-tend les partenariats noués avec les OSC locales, suisses et internationales, et ajuster les instruments de financement de façon à refléter ces objectifs stratégiques.**
4. **La prochaine stratégie de la DDC concernant la mobilisation du secteur privé devrait expliquer le pourquoi de ces partenariats, en faisant fond sur sa propre expérience et en tirant des enseignements de celle du SECO. La stratégie devrait expliciter clairement la complémentarité et la collaboration entre la DDC et le SECO.**
5. **La Suisse devrait recourir davantage aux systèmes nationaux, selon les besoins, et accroître la part de son APD inscrite au budget des pays partenaires.**

Les mécanismes d'assurance qualité et de gestion axée sur les résultats sont mieux adaptés à la redevabilité qu'à la prise de décision

La Suisse s'est dotée de solides mécanismes en vue de garantir la qualité de ses programmes et d'assurer une gestion stratégique des risques. Le SECO s'appuie sur sa certification ISO, et les exercices successifs de renouvellement de la certification ont permis de rationaliser les processus. La force de l'assurance qualité au sein de la DDC découle de processus clairs, d'une solide gestion des connaissances et d'une culture des résultats institutionnalisée. Au sein du SECO comme de la DDC, les réseaux thématiques se sont avérés efficaces pour créer et diffuser des connaissances, et des évaluations indépendantes sont utilisées comme outil de gestion. En plus d'une culture d'encadrement qui met l'accent sur les résultats en termes de développement obtenus dans le pays, la

Suisse renforce aussi la gestion axée sur les résultats au niveau institutionnel, comme le montrent les indicateurs de référence agrégés récemment introduits au sein de la DDC. Toutefois, la multiplication des activités de communication d'informations en vue d'assurer la redevabilité a pour effet d'accroître la charge administrative pesant sur les responsables de programmes, ce qui réduit le temps disponible pour améliorer les différents projets. De plus, dans certains cas, des différences semblent exister entre les cadres de résultats des stratégies nationales et ce dont il est effectivement rendu compte chaque année, ce qui obère la capacité à orienter le programme au niveau des thématiques et des pays. Enfin malgré des efforts pour recueillir des informations quantitatives et qualitatives, les données ne sont pas systématiquement désagrégées, ce qui restreint la capacité de la Suisse à mesurer si son programme atteint effectivement les plus vulnérable.

Recommandations :

6. **La DDC devrait poursuivre sa réforme des processus de façon à orienter davantage la gestion axée sur les résultats vers le soutien à la prise de décision.**
7. **La Suisse devrait redoubler d'efforts pour recueillir des données désagrégées afin de pouvoir déterminer si son programme de développement atteint véritablement les plus vulnérables.**

Déployer l'expertise adéquate là où il convient pourrait devenir un défi

L'une des forces de la Suisse en matière de coopération au développement réside dans son personnel expérimenté. Les partenaires apprécient l'expertise et la flexibilité de ce personnel, et leur étroite collaboration dans la gestion et la supervision de l'exécution des projets, ce qui permet de leur conserver leur pertinence et de produire des résultats. À cet égard, une forte présence sur le terrain et des compétences décentralisées au sein de la DDC sont des éléments déterminants pour la réussite. Bien que le SECO demeure relativement centralisé, il a renforcé sa présence sur le terrain et a délégué au personnel sur le terrain des compétences en matière d'élaboration des stratégies-pays, et en matière d'identification et de suivi des projets. La DDC a réussi à conserver sa précieuse expertise appréciée depuis l'intégration de la gestion de ses ressources humaines dans les services centraux du DFAE, du fait que le développement demeure une filière de carrière professionnelle spécifique.

Toutefois, le Parlement suisse a fixé un plafond pour les dépenses de personnel – personnel local compris – du DFAE et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), ce qui pourrait entraver la capacité de la DDC à recruter et à positionner l'expertise là où elle est nécessaire. En outre, le DFAE est parfois contraint, devant la réticence des agents à accepter des affectations dans des lieux difficiles et face aux préoccupations au sujet du devoir de vigilance, de pourvoir ces postes avec du personnel externe. Enfin, il demeure difficile d'évaluer les profils et compétences dont le DFAE aura besoin pour mettre en œuvre un programme d'aide efficace à moyen terme.

Recommandation :

8. **Le DFAE devrait évaluer de quels profils et compétences il aura besoin pour mettre en œuvre un programme d'aide efficace à moyen terme en fonction de ses compétences de base ; il devrait ajuster sa politique de ressources**

humaines en conséquence, y compris pour ce qui concerne le personnel en poste dans les contextes fragiles.

La Suisse pourrait revoir son utilisation de l'aide en nature afin de s'assurer qu'elle correspond bien à sa forte tradition humanitaire

La Suisse adapte l'intégralité de sa stratégie humanitaire, de ses outils et de ses activités d'aide humanitaire de façon à honorer les engagements souscrits au titre du Grand Compromis (*Grand Bargain*) et de rendre le programme adapté aux buts poursuivis. Par exemple, le recours aux programmes fondés sur les transferts en espèces s'accroît, et la Suisse honore son engagement de privilégier l'échelon local en appliquant le principe selon lequel l'aide doit être « aussi locale que possible ». Les processus et les systèmes semblent fonctionner correctement, et le personnel humanitaire suisse est grandement apprécié par ses partenaires pour son expertise.

La Suisse dispose d'un large éventail d'instruments humanitaires, qui vont des financements de matériel de secours en nature, au détachement d'experts et à des actions visant à sensibiliser au droit humanitaire international. La nature stratégique, franche et ouverte de ses partenariats est indéniable, et la Suisse est portée en haute estime par ses partenaires, qu'il s'agisse d'organisations multilatérales, de donneurs ou d'organisations non gouvernementales. Les partenaires considèrent que le détachement d'experts est fondamental pour l'efficacité de la réponse. La Suisse devra toutefois faire attention à la façon dont certaines de ses interventions en nature sont conçues et présentées au public, afin d'éviter tout malentendu quant à leur ancrage sur des principes.

Recommandation :

9. **La Suisse devrait revoir son utilisation continue de l'aide humanitaire en nature et déterminer si cet outil :**
   - **constitue l'utilisation la plus efficace du budget humanitaire,**
   - **appuie les efforts qu'elle déploie pour respecter ses engagements internationaux, notamment ceux souscrits au titre du Grand compromis (*Grand Bargain*),**
   - **contribue à son respect indéfectible des principes humanitaires.**

La Suisse doit relever les défis actuels

La Suisse devrait rétablir son engagement à consacrer 0.5 % de son revenu national brut (RNB) à l'APD

Entre 2014 et 2016, la Suisse a accru son budget d'APD et a ainsi honoré son engagement de porter à 0.5 % la part de son RNB consacrée à l'APD. Cependant, le budget annexé au Message 2017-20 prévoit de consacrer seulement 0.48 % du RNB à l'APD et n'envisage pas explicitement de revenir à l'objectif de 0.5 %. En 2017, ce niveau a été encore réduit : le coût de l'accueil des réfugiés en Suisse ayant fortement chuté, la Suisse n'a consacré que 0.46 % de son RNB à l'APD, alors que ces dernières années, ces coûts étaient substantiels : ils représentaient 19.3 % du volume total d'APD brute en 2016 – soit deux fois la moyenne du CAD (10 %) – et ont nettement contribué à ce que la Suisse dépasse la cible de 0.5 % entre 2014 et 2016.

Le soutien du public et le sentiment de citoyenneté mondiale sont propices à ce que la Suisse préserve un généreux programme pour le développement axé sur le développement durable. Cependant, la Suisse reste confrontée à des difficultés pour communiquer de façon stratégique sur son programme pour le développement et renforcer le sentiment de citoyenneté mondiale, sujet qui avait déjà été soulevé dans l'examen par les pairs de 2013. Le SECO a amélioré sa communication grâce à un nouveau concept de communication et au recrutement d'un personnel qui s'y consacre spécifiquement, mais la DDC est dans une position moins favorable pour formuler des messages aisément communicables et influer activement sur le débat public depuis l'intégration du bureau des relations publiques de la DDC dans le Secrétariat général du DFAE.

Recommandations :

10. **La Suisse devrait honorer son engagement à consacrer 0.5 % de son revenu national brut à l'APD. Elle devrait peu à peu s'efforcer d'accroître encore l'APD, en droite ligne du Programme d'action d'Addis-Abeba et du Programme 2030.**
11. **Le DFAE devrait élaborer des stratégies de communication sur son programme de développement et de sensibilisation à la citoyenneté mondiale, y affecter des ressources et les mettre en œuvre. Il devrait permettre à la DDC d'être proactive dans sa communication afin de consolider le soutien de la sphère politique et de la population.**

L'APD est soumise à des pressions visant à limiter les migrations irrégulières

La coopération pour le développement est, pour la Suisse, un instrument de ses politiques étrangères et économiques internationales. À ce titre, en plus de relever les défis du développement, elle doit servir les intérêts nationaux. Actuellement, le programme est soumis à une pression grandissante visant à limiter l'immigration irrégulière vers la Suisse, certaines discussions évoquant la possibilité d'accorder un soutien à la condition que les pays partenaires ajustent leurs politiques migratoires. Un programme destiné principalement à prévenir l'immigration en Suisse plutôt qu'à aider les pays partenaires à mettre en œuvre leurs priorités en matière de développement durable pourrait créer un risque pour la réputation de la Suisse : la fameuse neutralité du pays serait compromise, ce qui amoindrirait son influence dans l'élaboration des politiques mondiales.

Recommandation :

12. **La Suisse devrait mettre en place des garde-fous pour faire en sorte que le programme de développement demeure concentré sur les investissements à long terme ciblant la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays partenaires.**

La définition des priorités au niveau des crédits-cadres se traduit par une dispersion géographique et thématique

La DDC et le SECO ont pris plusieurs mesures pour concentrer leur programme de développement depuis le dernier examen par les pairs. Pourtant, les priorités étant formulées séparément pour chacun des cinq crédits-cadres, le programme demeure dispersé entre les différents pays et thématiques. La Suisse compte 16 vastes priorités thématiques et associe 54 pays prioritaires ; dans près de la moitié de ces pays, elle ne figure pas parmi les 10 premiers donneurs. Cette dispersion peut limiter la visibilité de la

Suisse et sa capacité à faire entendre sa voix au sein des secteurs et des pays concernés, mais aussi nuire à l'efficience de son soutien. La récente décision du Conseil fédéral de recentrer le prochain Message sur quatre régions prioritaires constitue à l'évidence une étape vers une concentration accrue. Néanmoins, il faut prendre garde à ce que les critères pour sélectionner les nouveaux pays prioritaires ne se focalisent pas trop étroitement sur la prévention de l'immigration irrégulière en Suisse, mais prennent en compte l'avantage comparatif de la Suisse et les besoins des différents pays.

Recommandations :

13. **Dans son prochain Message, la Suisse devrait établir quel est son avantage comparatif, ce qui permettra d'étayer une concentration accrue du programme, renforçant par là-même son efficience et son impact.**
14. **À mesure que la Suisse développe son approche régionale, elle devrait expliciter la logique présidant à l'engagement au niveau régional et expliquer comment elle concrétisera cette approche afin qu'elle aboutisse à davantage que la somme des engagements par pays.**

Chapitre 1. L'effort global de la Suisse à l'appui du développement durable

Ce chapitre analyse les efforts de la Suisse déployés au niveau mondial, y compris sa réponse aux enjeux mondiaux, les actions menées pour faire en sorte que ses politiques nationales soient cohérentes avec les objectifs de développement durables et ses efforts pour sensibiliser l'opinion publique à la citoyenneté mondiale.

La Suisse soutient un système multilatéral qui a les moyens d'agir en première ligne pour protéger les biens mondiaux et répondre aux défis globaux. Dans les débats mondiaux sur les normes et standards internationaux, sa voix est entendue.

Ses mécanismes de gouvernance par le consensus permettent à la Suisse, tôt dans le processus d'élaboration des politiques, de faire savoir si, et comment, les politiques publiques risquent d'avoir des retombées négatives sur les pays en développement, et d'agir pour y remédier. Même s'il est impossible de remédier à toutes les incohérences, une plus large diffusion des analyses consacrées à la cohérence des politiques pourrait stimuler le débat entre les responsables de l'action publique.

La communication autour de la politique suisse de coopération au développement, qui ne s'inscrit pas dans un discours ouvert et moderne de nature à éclairer la perception du public, pourrait être améliorée.

Efforts à l'appui du développement durable à l'échelle mondiale

Indicateur : Le membre contribue activement à l'élaboration de normes, cadres mondiaux et biens publics mondiaux qui bénéficient aux pays en développement

La Suisse accorde de l'intérêt à la collaboration multilatérale et aux campagnes en faveur d'un système multilatéral à même d'agir en première ligne pour protéger les biens mondiaux et faire face aux défis globaux. Forte de sa réputation et de l'approche inclusive qui est la sienne, la Suisse exerce une influence sur les normes et standards internationaux, notamment sur la définition des cibles associées aux Objectifs de développement durable (ODD).

La Suisse soutient activement un système multilatéral efficace dans son impact

S'appuyant sur ses avantages comparatifs – neutralité, transparence et partage du pouvoir – la Suisse joue un rôle de premier plan au service d'un système multilatéral fort, capable d'apporter des réponses face aux défis mondiaux et de préserver les normes et règles internationales. Depuis que la Suisse a rejoint les Nations Unies en 2002, l'opinion publique suisse se montre favorable à un leadership assumé au sein des Nations Unies, dans l'optique de contribuer à la prospérité mondiale (Graphique 1.1). Pour mener à bien ce mandat, la Suisse fait valoir aux plans tant national qu'international les bienfaits d'un tel système multilatéral. Elle œuvre aux côtés d'autres pays à l'amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité des Nations Unies, contribue au financement du système des coordinateurs résidents et joue un rôle actif au sein des organes de direction des institutions des Nations Unies, en mettant tout particulièrement l'accent sur la gestion axée sur les résultats[1]. La Suisse a également joué un rôle de facilitateur pour l'élaboration de la résolution des Nations Unies de 2016 relative à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (A/RES/71/243), elle a par ailleurs codirigé les consultations thématiques consacrées à la dynamique des populations lors de l'élaboration des ODD, ainsi que l'initiative sur les résultats et la responsabilité mutuelle au sein du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement[2].

Les valeurs sur lesquelles se fonde le Programme de développement durable à l'horizon 2030 coïncident avec celles qu'incarne la Constitution fédérale de la Confédération suisse ; elles sont donc au cœur des politiques menées par la Suisse, ce qui place naturellement le pays en bonne posture pour faire entendre sa voix dans les processus mondiaux[3]. La Suisse a engagé six programmes globaux qui portent sur le changement climatique, la sécurité alimentaire, l'eau, les migrations, la santé, la finance et les échanges (Encadré 2.1), conjuguant ses compétences tant techniques que politiques pour faire face aux défis mondiaux. Elle est donc bien placée pour défendre des questions prioritaires pour l'action mondiale et influer sur les politiques et normes internationales. Les relations étroites qu'entretiennent le personnel de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et la représentation permanente de la Suisse auprès des Nations Unies contribuent à l'influence exercée par la Suisse. L'inclusion dans les ODD d'une cible relative aux envois de fonds des travailleurs émigrés et d'un objectif concernant l'eau sont le résultat concret de négociations menées par la Suisse (DDC, 2015[1]).

La Suisse met à profit ses connaissances et sa réputation pour plaider en faveur des droits humains et d'une conduite responsable des entreprises

La Suisse est dépositaire des Conventions de Genève et la patrie de la Genève internationale[4], illustration du soutien qu'elle apporte à la paix et aux droits de l'homme : la Suisse fait office de plateforme pour le dialogue et la politique étrangère, position qu'elle met à profit pour rallier un large soutien en faveur de problématiques essentielles. À titre d'exemple, près de 70 membres des Nations Unies ont répondu à l'appel lancé par la Suisse en 2016 visant à placer les droits humains au cœur de la prévention des conflits (Confédération suisse, 2016[2]). La Suisse a par ailleurs influencé et appuyé la négociation du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières.

La Suisse, qui accueille par ailleurs bon nombre d'entreprises multinationales, met également à profit sa position pour promouvoir une conduite responsable des entreprises. Le point de contact national de la Suisse dans le cadre des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales est tenu en haute estime et aide les pays adhérents à renforcer leurs propres points de contact nationaux (OCDE, 2017[3]). La Suisse a en outre adopté un plan d'action national à l'appui de la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme en 2016.

Cohérence des politiques au service du développement durable

Indicateur : Les politiques nationales apportent un soutien, ou ne nuisent pas, aux pays en développement

Les choix opérés en matière d'action publique et susceptibles d'avoir un impact sur les pays en développement sont mis en relief et une action est engagée pour y remédier au niveau opérationnel ; cela étant, toutes les formes d'incohérence ne peuvent pas être résolues. Les analyses portant sur la cohérence des politiques pourraient être plus largement diffusées et utilisées de façon plus active pour éclairer les débats entre responsables de l'action publique. La Suisse prend des mesures pour adapter ses politiques dans le secteur financier afin d'améliorer le soutien qu'elle apporte aux pays en développement.

En dépit de l'approche pragmatique adoptée, des défis demeurent

La Suisse inscrit la cohérence des politiques dans une approche pragmatique. Le système de gouvernance de la Suisse, fondé sur le consensus et le partage du pouvoir, favorise les consultations entre les ministères tout au long du processus des initiatives législatives. Ces consultations permettent à la DDC, à la Direction du développement et de la coopération du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et à la Division Sécurité humaine (DSH) de formuler des avis techniques qui viennent enrichir les initiatives d'autres ministères. Ce système de gouvernance permet à la Suisse de mettre en relief les incohérences entre les politiques à un stade précoce et d'y remèdier[5]. Celles qui ne peuvent pas trouver de solution au niveau opérationnel sont soumises à l'arbitrage du Conseil fédéral (le gouvernement) : les conseillers fédéraux prennent alors des décisions collégiales sur les questions dont ils sont saisis, garantissant ainsi un large soutien au sein du gouvernement.

De plus, le Programme de développement durable à l'horizon 2030, ou Programme 2030, constitue un cadre formel au sein duquel traiter de la cohérence des politiques. À partir d'avril 2019, une nouvelle structure interministérielle coordonnera et pilotera la mise en œuvre du Programme 2030 et viendra remplacer le Comité interdépartemental pour le développement durable (CIDD)[6]. Cette structure – englobant tous les départements fédéraux – contribuera à la promotion de la cohérence par le partage de l'information et l'arbitrage. L'Office fédéral du développement territorial et la DDC codirigent le CIDD, en prenant conjointement en compte les objectifs nationaux et internationaux pour assurer la mise en œuvre des ODD. En outre, la Loi fédérale sur la coopération au développement (RO/1977/1352) mandate la Commission consultative de la coopération internationale pour qu'elle examine avec la Commission consultative de la politique commerciale, au cours de séances communes, les questions qui touchent la politique économique extérieure de la Suisse (Confédération suisse, 1976[4])[7].

La Suisse n'a que partiellement mis en œuvre les recommandations formulées dans l'examen par les pairs de 2013 quant à l'analyse des politiques ayant une incidence sur les pays en développement. Les recommandations formulées dans une étude de 2016 commandée par la DDC (Centre européen de gestion des politiques de développement [ECDPM], 2016[5]) sur ce que pourraient être les grandes lignes d'un système de suivi et de notification relatif à la cohérence des politiques concernant la sécurité alimentaire, les migrations et le développement, ou encore les flux financiers illicites ; ou l'observatoire envisagé en vue d'évaluer la cohérence des politiques sont des mesures importantes de nature à mettre en évidence le défaut de cohérence entre les politiques. Cet observatoire, qui serait partiellement financé sur fonds publics et géré par des chercheurs, se heurte à des obstacles liés au financement et à la méthodologie, et il convient d'étayer encore le projet, arguments à l'appui. En outre, les analyses des incohérences et des retombées des politiques sur les pays en développement pourraient être plus largement diffusées afin d'éclairer les débats entre les responsables de l'action publique et les parlementaires.

Des incohérences subsistent, mais la Suisse prend des mesures pour y remédier

Les résultats auxquels donne lieu cette approche pragmatique reflètent les intérêts politiques et les structures de pouvoir, et ne s'inscrivent donc pas toujours dans le droit fil du développement durable (OCDE, 2018[6]). Il reste des domaines où subsistent depuis longtemps des incohérences, ce qui nuit aux résultats de développement. La performance de la Suisse au regard de l'indice d'engagement en faveur du développement (où elle se classe au 21e rang sur 27 pays) montre qu'une marge de progression existe pour faire des politiques tant nationales qu'internationales des outils plus favorables au développement (Center for Global Development [CGD], 2018[7]). Les principales préoccupations concernent la faiblesse des taxes sur l'essence et du prix du carbone dans le cadre du système d'échange de permis d'émissions de la Suisse, le fort impact de la consommation suisse sur l'environnement (la moitié de l'impact de la demande intérieure sur l'environnement intervient à l'étranger), les fortes subventions à l'agriculture, ou encore les restrictions aux échanges de services et les droits de douane élevés (CGD, 2018[7] ; OCDE, 2017[8]). En outre, le Groupe d'action financière (GAFI) estime que, dans le système financier suisse, le risque de blanchiment d'actifs liés à des délits pour l'essentiel commis à l'étranger, est élevé (GAFI, 2016[9]). Les autorités suisses mettent également en évidence ce défaut de cohérence dans le Message 2017-20 (Confédération suisse, 2016[10]).

L'impact des politiques bancaires et fiscales de la Suisse sur des pays tiers continue de faire l'objet de vastes débats aux plans tant national qu'international, ce qui a amené la

Suisse à modifier sa position sur la transparence fiscale. La Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale est entrée en vigueur en 2017 en Suisse, et le pays est également signataire de la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Dans ce contexte, la Suisse aide les pays en développement à tirer avantage des conventions fiscales bilatérales et multilatérales. En outre, la Suisse s'applique à établir une concordance entre la restitution d'avoirs volés et les stratégies des pays partenaires au bénéfice des communautés locales (Encadré 1.1).

Encadré 1.1. Restitution d'avoirs volés propice au développement

La corruption et l'enrichissement illégal réduisent le potentiel des pays en matière de développement : selon le Fonds monétaire international (FMI), la corruption à elle seule coûte entre 1.5 et 2 milliards USD par an – soit environ 2 % du produit intérieur brut mondial (FMI, 2016[11]).

Pour combattre la corruption et ses conséquences, la communauté internationale a renforcé sa surveillance des paradis bancaires et fiscaux. Grand centre financier, la Suisse a réagi en mettant en place une approche proactive en vue de protéger la réputation de son secteur bancaire et de renforcer la cohérence des politiques au service du développement durable. Cette approche permet la récupération et la restitution d'avoirs volés selon des modalités favorables au développement. Les avoirs sont restitués aux pays d'origine par le biais de programmes d'intérêt public visant à améliorer les conditions de vie ou l'état de droit. Ces programmes font généralement l'objet d'un accord avec les pays d'origine ; lorsque cela est possible, des organisations non gouvernementales (ONG) sont invitées à participer au processus. En 2018, la Suisse et le Nigéria ont signé un protocole d'accord prévoyant le retour d'actifs acquis illégalement pour un montant de 322 millions USD. La Suisse cherche également à réagir rapidement, comme cela a été le cas lors du gel des actifs du Président destitué de l'Ukraine, M. Viktor Yanoukovitch, et de ses proches (Banque mondiale, 2018[12]).

Ces efforts vont de pair avec un ferme engagement mondial. Avec l'Initiative pour le recouvrement des avoirs volés (StAR) lancée par la Banque mondiale et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'International Centre for Asset Recovery (ICAR) et le Processus de Lausanne de 2014 – série de séminaires d'experts internationaux – la Suisse a donné suite au mandat confié par l'Assemblée générale des Nations Unies (A/RES/68/195) et la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption (CAC/COSP Res. 5/3) en formulant des Lignes directrices non contraignantes pour le recouvrement efficace d'avoirs volés.

Sources : Banque mondiale (2018[12]) ; FMI (2016[11]).

Sensibilisation à l'échelle mondiale

Indicateur : Le membre promeut la contribution de la société dans son ensemble au développement durable

Du fait du contexte institutionnel, la capacité de la Suisse à communiquer et sensibiliser le public autour des réussites, mais aussi des difficultés, de la coopération au développement, et à favoriser un sentiment de citoyenneté mondiale est limitée. Relativement passive, la communication ne s'inscrit pas dans le cadre d'un discours ouvert et moderne de nature à influer sur l'opinion publique.

La communication de la Suisse autour de sa coopération au développement et de sa réflexion sur la citoyenneté mondiale est limitée

L'opinion publique soutient activement la coopération au développement en tant qu'instrument de la politique extérieure suisse. Pendant de nombreuses années, une majorité stable a soutenu l'augmentation du budget de l'aide publique au développement dans le but de préserver les intérêts de la Suisse et de contribuer à la sécurité dans le monde. Après avoir atteint des niveaux record en 2015 (68 %), le soutien de l'opinion publique en faveur de la coopération au développement est revenu à des niveaux moyens en 2018 (59 %)[8]. En revanche, le soutien en faveur d'une politique étrangère ouverte et axée sur l'extérieur a reculé en 2015, sous l'effet de l'afflux sans précédent de migrants et de réfugiés en Europe, mais a retrouvé à présent son niveau d'avant 2015 (Graphique 1.1)[9].

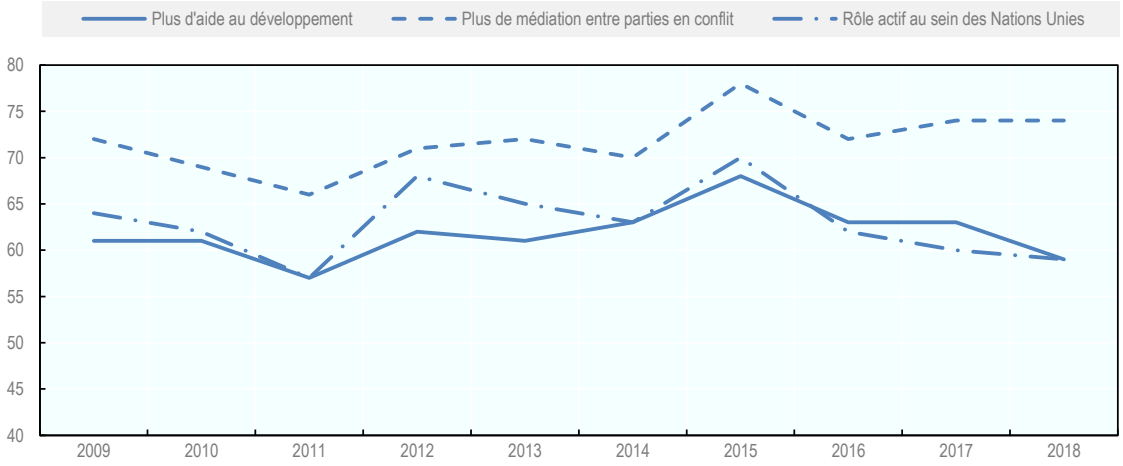
Ces tendances contradictoires laissent penser que la coopération de la Suisse au développement gagnerait à développer un discours exaltant mettant en avant les bienfaits et difficultés de l'action menée. L'absence d'un tel discours se fait tout particulièrement sentir dans les débats publics ou politiques qui cherchent à associer coopération au développement et priorités nationales, comme celle de contenir les migrations irrégulières.

Ces défis en matière de communication – déjà mis en évidence dans l'examen par les pairs de la Suisse réalisé en 2013 (OCDE, 2014[13]) – amoindrissent la capacité du pays à influencer le débat public. L'intégration du bureau des relations publiques de la DDC dans le Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a limité l'aptitude de la DDC à communiquer avec le public : alors que la DDC reçoit le soutien professionnel de la Division de la communication du DFAE, celle-ci ne peut se consacrer exclusivement à la DDC car elle doit traiter en même temps les demandes de la DDC et d'autres secteurs du DFAE, et n'est pas à même, faute de temps, de mener une communication stratégique. Le SECO, de son côté, a publié un nouveau concept de communication en 2018 et recruté un responsable de la communication. Le concept définit les objectifs de communication, les messages clés et les publics cibles, et donne des indications quant aux moyens d'améliorer les produits de communication. Globalement, le DFAE et le SECO ne s'engagent pas suffisamment dans un dialogue ouvert avec des parties prenantes autres que celles qui sont concernées par une thématique en particulier, et ils peinent à extraire de leur vaste réservoir de connaissances des messages aisément communicables pour influer sur le débat public autour de la coopération pour le développement. La communication relève plus de la réaction que de l'anticipation – elle ne cherche pas à désamorcer les critiques ou à stimuler le débat

public – et l'utilisation des nouveaux outils (ex. : les médias sociaux) pour diffuser des messages positifs[10] pourrait être plus fréquente.

Graphique 1.1. Le soutien de l'opinion publique en faveur d'une forte coopération au développement fléchit

Soutien de l'opinion en faveur de la défense des intérêts suisses et d'une action permettant de contribuer à la sécurité dans le monde (%)



Note : Les chiffres figurant dans ce graphique représentent la part des répondants qui sont totalement ou partiellement d'accord avec l'affirmation proposée.
Source : ETH Zürich (2018[14]).

Ce sont autant d'occasions manquées de préserver le soutien politique et l'adhésion du public en faveur de la coopération au développement, aspect qui sera pourtant essentiel pour la négociation du prochain Message. Dans ces conditions, la Suisse gagnerait à suivre la recommandation de l'examen par les pairs de 2009, à savoir assurer une meilleure communication autour de l'impact de ses activités en matière de développement, et à adopter une stratégie de communication sur le long terme. La Suisse gagnerait en outre à ancrer ses efforts de communication et de sensibilisation sur une meilleure compréhension de l'opinion publique. Jusqu'ici, aucune étude n'a été réalisée sur la question du soutien public en faveur de la coopération au développement vue comme un outil en soi, et non comme un instrument de politique extérieure. Alliance Sud, une organisation de sensibilisation aux questions de développement, envisage de commander une étude de ce type, qui pourrait être une source utile d'informations. Par ailleurs, la Suisse pourrait exploiter plus activement les possibilités d'apprentissage mutuel, comme le Réseau de communication sur le développement de l'OCDE[11], ce qui l'aiderait à dégager des enseignements des bonnes pratiques internationales.

La Suisse n'investit pas suffisamment dans les efforts de sensibilisation

L'éducation aux questions de développement et les efforts de sensibilisation ont pour objet de renforcer le sentiment de citoyenneté mondiale. La mise en œuvre du Programme 2030 au plan national est l'occasion pour la DDC, le SECO et la Division Sécurité humaine de nouer des partenariats avec d'autres entités publiques en vue de sensibiliser l'opinion publique nationale à la citoyenneté mondiale, en assurant et en préservant par là même le soutien du public à la coopération pour le développement. En

outre, promouvoir un sentiment de citoyenneté mondiale contribuerait à éduquer le public pour lui faire mieux comprendre les avantages mutuels que présente la coopération au développement, au-delà de la conception actuelle qui lie coopération au développement et action visant à endiguer les migrations. La Suisse mène quelques activités de sensibilisation dans le domaine de l'éducation – comme le Dialogue 2030 pour le développement durable, le soutien apporté à un centre de compétences en ligne et d'autres mesures de faible portée[12] – mais elle pourrait investir davantage en vue de renforcer la sensibilisation aux questions de développement et à la citoyenneté mondiale auprès du public. Les ONG ont un rôle important pour ce qui est de compléter les activités de la Suisse en matière d'éducation aux questions de développement.

Notes

[1] L'examen quadriennal complet (QCPR) est le mécanisme qui permet à l'Assemblée générale des Nations Unies d'évaluer l'efficacité, l'efficience, la cohérence et l'impact des activités opérationnelles de développement des Nations Unies.

[2] La Suisse dirige le groupe suprarégional ACT (« Responsabilité, cohérence et transparence »). Composé de plus d'une vingtaine de petits pays ou de pays de taille intermédiaire, ce groupe œuvre à l'amélioration des méthodes de travail du Conseil de sécurité des Nations Unies, en particulier en faveur de la transparence des processus de prise de décision, de la possibilité pour les pays qui ne sont pas membres du Conseil de sécurité de participer à ses travaux et d'actions ciblées en faveur du respect de l'état de droit.

[3] Les valeurs fondamentales que prône la Constitution fédérale de la Confédération suisse sont la solidarité, la lutte contre la pauvreté, le soutien en faveur des droits humains et de sociétés pacifiques, la responsabilité intergénérationnelle et la protection des ressources naturelles.

[4] La Suisse accueille à Genève de nombreuses organisations internationales. L'expression « Genève internationale » est fréquemment employée pour faire référence à la concentration dans la ville d'organisations internationales, de missions permanentes, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'institutions universitaires.

[5] Les efforts déployés en faveur de la cohérence des politiques sont particulièrement visibles dans les domaines de l'éducation, de l'eau et du maintien de la paix.

[6] Cette nouvelle structure interministérielle prendra la forme d'un conseil d'administration au sein duquel siégeront des représentants de tous les départements fédéraux. Ce conseil d'administration sera présidé par un délégué, assisté par un suppléant. Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) et le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) assumeront en alternance les fonctions de président et de suppléant au sein du conseil d'administration.

[7] La Commission consultative de la coopération internationale est composée de 22 représentants issus du Parlement, d'ONG, d'entreprises privées, des médias et du monde universitaire. Son rôle est de conseiller le Conseil fédéral concernant les questions de développement et de coopération internationale, d'aide humanitaire et de coopération avec les États d'Europe orientale, et d'examiner les buts, les priorités et la conception globale des mesures de coopération au développement.

[8] Le soutien record atteint en 2015 en faveur de la coopération pour le développement, de la médiation dans les situations de conflit et des Nations Unies est la conséquence probable de l'image positive qui a résulté de la présidence suisse de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe en 2014.

[9] La proportion de Suisses en faveur d'une politique étrangère ouverte et axée sur l'extérieur (qui permet à la Suisse de jouer un rôle actif dans la médiation en cas de conflit et dans le renforcement de la coopération au développement) a sensiblement chuté en 2016, au paroxysme de la crise migratoire ; les chiffres ont retrouvé plus tard leurs niveaux d'avant la crise migratoire. En 2018, 29 % des Suisses se disaient favorables à une politique étrangère ouverte et axée sur l'extérieur, 35 % donnaient la préférence à une politique extérieure autonome et strictement neutre, et 36 % étaient en faveur d'une neutralité active (ETH Zürich, 2018[14]).

[10] La Suisse informe le public de ses activités de coopération au développement par le biais de conférences conjointes entre la DDC et le SECO, de discussions publiques semestrielles en panel sur des questions d'actualité concernant le développement, d'une base de données en ligne sur les projets et d'une revue trimestrielle (*Un Seul Monde*).

[11] Le Réseau de communication sur le développement de l'OCDE met en commun les expériences et les approches des partenaires au développement en ce qui concerne la communication sur le développement.

[12] Le centre de compétences en ligne « éducation21 » élabore et diffuse des supports pédagogiques à l'intention des enseignants qui souhaitent aborder les questions de développement durable avec les élèves. Le DFAE lui-même crée également des supports du même type sur l'éducation aux questions de développement, tels que le jeu gratuit Sustainable Development Geek (« le Geek du développement durable »), qui permet de tester les connaissances des joueurs en matière d'ODD et de favoriser les échanges sur la question.

Références

Banque mondiale (2018), « Asset recovery actions for Ukraine », page web, Banque mondiale et ONUDC, Washington, D.C. et Vienne, https://star.worldbank.org/ufar/asset-recovery-actions-for-ukraine (consulté le 18 octobre 2018). [12]

CGD (2018), *Commitment to Development Index - Switzerland*, Center for Global Development, Washington, D.C., https://www.cgdev.org/cdi-2018/country/CHE (consulté le 16 octobre 2018). [7]

Confédération suisse (2016), « Appeal of June 13th 2016 - To put Human Rights at the Heart of Conflict Prevention », Confédérationn suisse, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/aussenpolitik/internationale-organisationen/appeal-13062016_EN.pdf. [2]

Confédération suisse (2016), « Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 : L'essentiel en bref » , Confédération suisse, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitereHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_FR.pdf. [10]

Confédération suisse (1976), *Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales*, 19 mars 1976, Confédération suisse, Berne, https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19760056/201706010000/974.0.pdf. [4]

DDC (2015), *Evaluation of SDC's Global Programmes Climate Change; Water Initiatives; Food Security; Migration and Development and Health*, Evaluation 2015/2, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/644/attachment/en/2664.pdf. [1]

ECDPM (2016), « Monitoring and Reporting on Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD): The example of Switzerland », Note de synthèse 184, Centre européen de gestion des politiques de développement, Maastricht, www.ecdpm.org/dp184. [5]

ETH Zürich (2018), *Sicherheit 2018 - Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbild im Trend*, ETH Zürich, www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/SS2018.pdf . [14]

FMI (2016), « Corruption: Costs and Mitigating Strategies », SDN 16/05, Fonds monétaire international, Washington, D.C., https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf. [11]

GAFI (2016), *Mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme - Suisse,* Rapport du quatrième cycle d'évaluations mutuelles, Groupe d'action financière, Paris, www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/mer-suisse-2016.pdf. [9]

OCDE (2018), *Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264301061-en. [6]

OCDE (2017), *Examens environnementaux de l'OCDE : Suisse 2017,* Examens environnementaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264279698-fr. [8]

OCDE (2017), *OECD Guidelines for Multinational Enterprises. National Contact Point Peer Reviews: Switzerland*, OCDE, Paris, https://mneguidelines.oecd.org/Switzerland-NCP-Peer-Review-2017.pdf. [3]

OCDE (2014), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2013,* Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264196339-fr. [13]

Chapitre 2. Vision et cadre stratégique de la Suisse

Ce chapitre étudie dans quelle mesure la coopération pour le développement de la Suisse s'articule autour de directives, de politiques et de stratégies clairement définies et dans le droit fil des engagements internationaux, y compris le Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Le Message sur la coopération internationale 2017-20, étayé par de nouvelles orientations sur le principe de ne laisser personne de côté, esquisse une vision globale du développement alignée sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, afin de trouver des solutions durables. Les futures politiques et stratégies relatives à l'égalité des sexes et à la gouvernance seront l'occasion de mettre au point une approche porteuse de transformations à l'échelle du programme dans son ensemble.

Des efforts supplémentaires visant à présenter clairement l'avantage comparatif et les fondements de la coopération Suisse permettraient d'abandonner une stratégie principalement structurée autour de crédits-cadres. Ils contribueraient également à recentrer le programme de coopération et à élaborer un discours susceptible de répondre à la pression croissante exercée pour relier le programme de développement à l'objectif visant à prévenir les migrations vers la Suisse.

La Suisse est consciente que le paysage mondial subit des mutations et qu'il lui faut coopérer avec de nouveaux partenaires. Dans l'ensemble, ses partenariats sont hautement stratégiques. Néanmoins, au lieu de se concentrer sur la mise en œuvre des projets suisses, les partenariats noués avec la société civile pourraient s'attacher à bâtir une société civile forte à même de jouer un rôle en tant qu'agent du changement.

Vision et cadre stratégique

Indicateur : Une vision stratégique dans le droit fil du Programme 2030 et fondée sur les atouts du membre

Le Message sur la coopération internationale 2017-20 définit la vision de la Suisse en matière de développement. Cette vision, que le gouvernement et le Parlement se sont appropriée, présente la coopération internationale comme un outil de politique étrangère et de politique économique qui permet de relever les défis globaux et de favoriser un développement durable. Face à la pression croissante exercée pour que le programme de coopération au développement œuvre à prévenir les migrations vers la Suisse, un nouveau discours sur la coopération au développement et le rôle qu'elle joue pour favoriser la prospérité commune s'impose. Des efforts supplémentaires visant à présenter clairement l'avantage comparatif de la Suisse contribueraient à abandonner une stratégie constituée d'une série de priorités fixées au niveau des crédits-cadres et permettraient de réduire le nombre de priorités thématiques et géographiques et de recentrer le programme.

Le gouvernement et le Parlement partagent la même vision de la coopération pour le développement

La sphère politique et l'ensemble de l'administration se sont appropriés la vision de la Suisse en matière de coopération internationale. Les objectifs de la coopération internationale sont énoncés dans la Constitution et repris dans les lois fédérales ainsi que dans les stratégies de politique étrangère (Département fédéral des affaires étrangères [DFAE], 2016[1]) et de politique économique internationale (Secrétariat d'État à l'économie [SECO], 2004[2]). Cette vision, ainsi que les moyens financiers mis en œuvre pour la réaliser, sont précisés dans le Message sur la coopération internationale, approuvé tous les quatre ans par le Conseil fédéral (le gouvernement) et le Parlement suisse. En mentionnant désormais les activités menées par la Division Sécurité humaine (DSH), le Message renforce l'appropriation de cette vision au niveau de l'administration dans son ensemble.

La vision de la Suisse s'inscrit dans le droit fil du Programme 2030, mais est soumise à des pressions visant à mettre l'accent sur les migrations irrégulières

La vision de la Suisse en matière de développement s'inscrit dans le droit fil du Programme 2030. Qu'il s'agisse des objectifs énoncés dans la Constitution fédérale[1] ou des sept objectifs stratégiques définis dans le Message (Graphique 2.1), la Suisse adopte une approche systémique et intégrée du développement. Les efforts qu'elle déploie pour développer l'articulation entre action humanitaire, développement et paix (Chapitre 7) illustrent cette approche globale. La Suisse adopte également une vision prospective du développement dans l'optique de ses messages futurs.

Comme le fait ressortir la Stratégie de politique étrangère (DFAE, 2016[1]), la coopération pour le développement est un instrument de politique étrangère ; elle doit non seulement relever les défis qui se posent en matière de développement mais aussi défendre les intérêts nationaux[2]. À ce titre, le programme de développement et le programme humanitaire sont soumis à une pression croissante visant à limiter les migrations irrégulières vers la Suisse. Il existe un risque que la vision future de la Suisse soit

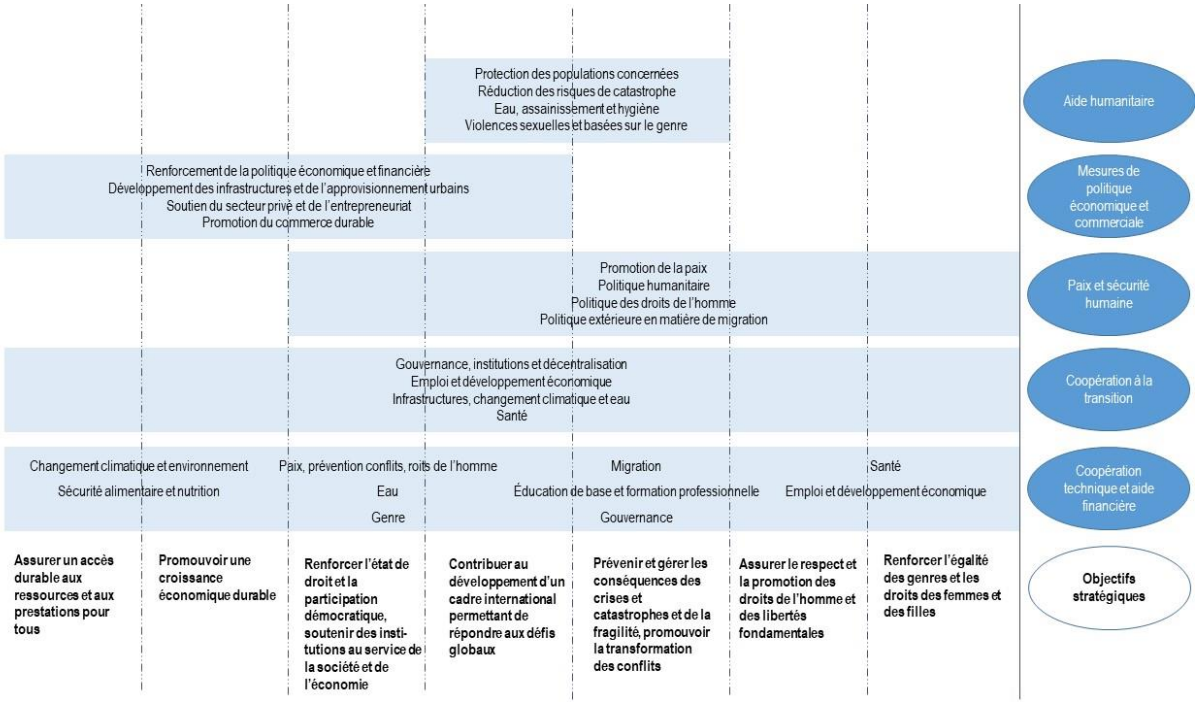
influencée par des attentes potentiellement irréalistes concernant les résultats attendus des programmes de développement. Un programme destiné principalement à prévenir les migrations plutôt qu'à aider les pays partenaires à mettre en œuvre leurs priorités en matière de développement durable pourrait créer un risque pour la réputation de la Suisse : le pays pourrait ne plus être considéré comme un acteur neutre, ce qui réduirait son influence dans l'élaboration des politiques mondiales. Ce risque pourrait être atténué notamment par l'adoption d'un nouveau discours sur la coopération pour le développement, communiqué avec efficacité et mettant en avant le rôle que cette coopération joue pour favoriser la prospérité et la sécurité communes.

La multiplicité des priorités ne fait pas ressortir les atouts de la Suisse

Les priorités de la Suisse ne sont pas facilement identifiables. Même si le Message définit des priorités géographiques et thématiques, celles-ci sont fixées au niveau des cinq crédits-cadres[3]. En outre, la nature générale et le vaste éventail de ces priorités, ainsi que les différents niveaux de thèmes contextuels et transversaux, donnent lieu à une dispersion du programme au plan géographique et thématique (Section 2.1 et Chapitre 3). Dans le prochain Message, la coopération suisse gagnerait à se concentrer sur ses avantages comparatifs et à définir les domaines où l'approche complémentaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC), de la Division Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et de la Division Sécurité humaine (DSH) pourrait apporter une valeur ajoutée unique.

Graphique 2.1. La multiplicité des priorités donne lieu à une dispersion du programme

Priorités thématiques par crédit-cadre et objectif stratégique



Source : Confédération suisse (2016[3]).

Principes et orientations

Indicateur : Les orientations définissent une approche claire et intégrée, notamment vis-à-vis de la pauvreté et de la fragilité

La Suisse a adopté une approche globale en matière de développement, fondée sur une compréhension multidimensionnelle de la pauvreté. Elle a dernièrement publié des orientations sur le principe de ne laisser personne de côté. Les efforts actuellement déployés pour affiner les mécanismes de mesure des résultats aideront la DDC à déterminer si son approche permet effectivement d'atteindre les populations les plus vulnérables. Les futures politiques et stratégies relatives à l'égalité des sexes et à la gouvernance seront l'occasion de porter les ambitions à un niveau plus élevé et de passer d'une approche sensible à une approche porteuse de transformations au niveau du programme dans son ensemble.

La Suisse définie son approche du principe de ne laisser personne de côté

La Suisse considère comme laissés de côté toutes personnes ou groupes exclus du développement durable et auxquels un niveau de vie minimum ne peut être garanti (DDC, 2018[4]). Pour atteindre ces personnes, elle préconise de s'attaquer simultanément aux multiples dimensions de la pauvreté[4] et aux mécanismes d'exclusion en place dans des contextes donnés, liés en particulier aux inégalités entre les genres.

La DDC a élaboré des orientations pour aider son personnel à mettre en œuvre les principes correspondants. Son approche consiste à déterminer, au début de chaque programme et dans des contextes particuliers, qui est exclu, dans quels domaines, pour quelles raisons et par qui. Les personnes les plus vulnérables sont identifiées à l'aide d'instruments d'analyse tels que les analyses de pauvreté et de pouvoir, les analyses d'économie politique et les analyses sexospécifiques, ainsi qu'à travers la Gestion des programmes sensible aux conflits (GPSC). Le personnel doit ensuite sélectionner un ou deux groupes prioritaires, puis évaluer l'étendue des répercussions directes et indirectes qu'aura le programme sur ces groupes. Des mesures complémentaires ciblant des besoins spécifiques peuvent également être conçues pour renforcer l'inclusion. Les efforts actuellement déployés pour affiner les mécanismes de mesure des résultats et les questions d'évaluation aideront la DDC à déterminer si cette approche qui intègre et cible les populations les plus vulnérables permet effectivement d'atteindre ces populations (Chapitre 6). Son expérience pourrait également présenter un intérêt pour le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

L'intégration des questions d'égalité entre les sexes et de gouvernance pourrait favoriser la mise en œuvre d'une approche plus transformatrice

Le Message considère l'égalité des genres, de même que la gouvernance, comme deux thèmes transversaux. S'appuyant sur l'engagement résolu de sa direction, la Suisse a mis en place des politiques, des lignes directrices, des réseaux thématiques et des activités de renforcement des capacités afin d'intégrer ces deux thèmes dans l'ensemble du programme de coopération pour le développement. En s'inspirant de la longue expérience de la DDC, le SECO a notamment élaboré des lignes directrices détaillées à l'intention de son personnel. La Suisse a en outre mis à profit ces outils pour sensibiliser ses partenaires

d'exécution. Le fait que les organisations non gouvernementales (ONG) les utilisent en atteste la pertinence.

Si les efforts déployés par la DDC pour intégrer la problématique de l'égalité des genres remontent à 2003, date d'adoption de sa politique intitulée « Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes », l'obligation de redevabilité de la Suisse dans ce domaine s'est renforcée depuis l'inscription de ce thème au nombre des objectifs stratégiques du Message. Les stratégies par pays élaborées après 2017 prévoient de rendre compte systématiquement de cette dimension, alors qu'auparavant, les rapports de mise en œuvre de ces stratégies ne permettaient pas toujours de suivre les axes stratégiques. Le fait d'accorder une attention manifeste à l'égalité des genres au début de chaque intervention s'est également révélé efficace pour intégrer cette problématique dans les activités. La multiplication des projets visant expressément à induire des changements structurels aiderait la Suisse à porter ses ambitions à un niveau plus élevé et à passer d'une approche sensible à cette problématique à une approche transformatrice (DDC, 2018[5]). La nouvelle Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes du DFAE, les lignes directrices exhaustives du SECO et le document d'orientation à venir sur l'intégration de la question de la gouvernance sont l'occasion d'agir avec plus de volontarisme dans ce domaine.

En ce qui concerne les migrations, l'environnement et la réduction des risques de catastrophe, le Message n'en fait pas des thèmes transversaux mais souligne qu'ils devraient être pris en compte dans l'ensemble des activités menées au titre du programme. Le programme global Migration et développement de la DDC a financé des organisations internationales et des groupes de réflexion afin d'élaborer des orientations permettant de cartographier et d'intégrer les migrations dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD), prônant l'adoption de politiques cohérentes. Le programme global Changement climatique et environnement a pour sa part élaboré des orientations destinées au personnel interne et aux partenaires pour les aider à intégrer les préoccupations relatives à l'environnement. Entres autres caractéristiques majeures, les lignes directrices pour l'intégration du climat, de l'environnement et de la réduction des risques de catastrophe (CEDRIG) visent à intégrer systématiquement les changements climatiques, la réduction des risques de catastrophe et l'environnement dans les projets et les stratégies, alors que d'autres donneurs ont tendance à intégrer les préoccupations environnementales séparément. Si l'usage de l'outil CEDRIG n'est pas obligatoire, plus de 500 projets – conçus par la Suisse ou par ses partenaires – ont été analysés par ce biais depuis 2016.

La Suisse peut renforcer son action dans le domaine politique pour lutter contre la fragilité

La prévention et la gestion des conséquences de la fragilité constituent un des sept objectifs stratégiques de la coopération internationale de la Suisse, qui doit être atteint par le biais de l'aide humanitaire et de l'aide au développement. La DDC est en bonne voie d'atteindre son nouvel objectif consistant à diriger 50 % des ressources du crédit-cadre relatif à la coopération technique vers les contextes fragiles : la moitié des pays et territoires partenaires de la DDC sont fragiles. L'obtention de résultats dans les contextes fragiles exige d'agir au niveau politique, ce qui signifie que la Suisse devra parfois renforcer ce type d'activité. L'équipe chargée de l'examen a par exemple été informée de la manière dont l'engagement et l'intérêt accrus de responsables politiques à Berne pouvait aider la Suisse à faire davantage pression pour régler certaines questions en Ukraine.

Logique qui préside à la prise de décisions

Indicateur : La politique donne des orientations suffisantes pour guider les décisions d'engagement et la sélection des canaux d'acheminement

La Suisse est consciente des mutations que subit le paysage mondial et de la nécessité qui est la sienne de coopérer avec de nouveaux partenaires, au-delà de l'échelon national. Son engagement au niveau mondial est stratégique et axé sur six thèmes pour lesquels des programmes globaux ont été conçus. La logique qui sous-tend son engagement aux niveaux régional et national a un caractère moins prescriptif et le programme est géographiquement dispersé. La Suisse œuvre en partenariat avec un large éventail d'acteurs qui vont de groupes de réflexion à des organisations multilatérales. Si certains partenariats sont hautement stratégiques, ceux noués avec la société civile ont à ce jour tendance à se concentrer davantage sur la mise en œuvre du programme de la Suisse, si l'on exclut les contributions aux programmes de certaines organisations non gouvernementales (ONG) suisses. La future politique de coopération avec les ONG devrait présenter les raisons justifiant une collaboration plus étroite et plus stratégique avec ces organisations.

Les programmes globaux mettent l'accent sur la vulnérabilité et forment le cadre de l'engagement mondial

L'engagement mondial de la Suisse se concentre sur six thèmes qui sont considérés comme des défis globaux et touchent de manière disproportionnée les plus pauvres et les plus vulnérables[5]. Pour chacun d'entre eux, la Suisse a élaboré un programme global destiné à influencer les politiques, à promouvoir l'innovation et à favoriser la création et l'échange de connaissances (Encadré 2.1). À travers ces programmes globaux, la Suisse met à profit les connaissances acquises par ses activités menées à l'échelle locale, nationale et régionale afin d'influencer l'élaboration des politiques au niveau mondial, ce qui crée des synergies entre ses portefeuilles d'activités bilatérales et multilatérales.

La logique qui sous-tend l'engagement de la Suisse aux niveaux régional et national n'a pas de caractère prescriptif

La logique qui sous-tend l'engagement de la Suisse au niveau régional est moins claire et ne met pas en évidence les cas dans lesquels l'adoption d'une approche régionale s'impose, ni n'explique en quoi ce type d'approche diffère d'une somme d'approches nationales. Dans le cadre du crédit-cadre relatif aux mesures de politique économique et commerciale, une approche régionale peut être appliquée si la mise en œuvre des programmes est assurée par des organisations régionales ou internationales ou à la faveur de financements multidonneurs. Pour ce qui est du crédit-cadre relatif à la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement, le Message définit sept régions prioritaires pour la coopération bilatérale[6] et quatre critères pour l'engagement de la DDC à l'échelle régionale[7]. Toutefois, ces critères généraux fournissent peu d'orientations pour la prise de décisions. Par ailleurs, on ne sait pas vraiment si les programmes régionaux sont censés compléter ou remplacer les programmes-pays. À mesure que la Suisse développe ses approches régionales, une logique claire présidant à l'engagement au niveau régional et à la mise en œuvre d'une

approche qui diffère d'une somme d'engagements par pays offrirait des orientations utiles pour le personnel.

Bien que le Message présente les critères d'engagement et de sortie de pays partenaires, sept des pays prioritaires de la DDC ne remplissent que partiellement ces critères (Contrôle fédéral des finances [CDF], 2017[6]). Le programme de coopération pour le développement continue d'être morcelé entre 54 pays et territoires prioritaires, dont des pays situés dans des régions prioritaires, contrairement aux recommandations des précédents examens par les pairs, qui préconisaient une plus grande concentration (Chapitre 3) ; le SECO a pourtant effectivement réduit le nombre de ses pays prioritaires. En outre, les activités mises en place dans le cadre des programmes globaux ciblent principalement des pays concernés par les enjeux mondiaux plutôt que des pays prioritaires. Si les débats actuels sur la nécessité de mettre l'accent sur l'Afrique, le Moyen-Orient, l'Europe de l'Est et l'Asie centrale et du Sud dans le prochain Message ouvrent la voie à une plus grande concentration, il conviendrait de veiller à ce que les critères de sélection des nouveaux pays partenaires n'axent pas excessivement le programme de développement sur l'objectif de prévenir les migrations irrégulières.

Encadré 2.1. Relier les interventions locales, régionales et mondiales : le rôle des programmes globaux

Les programmes globaux ont été mis en place en 2008 afin de financer des projets ou des programmes novateurs visant à influencer les politiques et à favoriser la création de savoirs. Le SECO pilote le programme global sur la finance et les échanges, tandis que la DDC gère les programmes relatifs au changement climatique et à l'environnement, aux migrations et développement, à l'eau, à la sécurité alimentaire et à la santé. Chaque programme global de la DDC bénéficie d'une dotation budgétaire annuelle d'environ 30 millions CHF.

Les programmes globaux conjuguent savoir-faire technique, programmes opérationnels et contributions à l'élaboration de normes internationales. Les résultats et les données concrètes tirés de certains projets de terrain constituent un socle pour l'effort de plaidoyer de la Suisse, ce qui renforce sa capacité d'influer sur les politiques dans les enceintes multilatérales. L'étroite collaboration instaurée avec des organisations multilatérales et des dirigeants mondiaux en vue de mobiliser des ressources et d'élaborer des stratégies d'action communes dans ces six domaines globaux s'est révélée efficace pour faire évoluer les normes mondiales.

Entre autres exemples de succès figurent l'influence exercée par la Suisse dans la définition des ODD et du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (Chapitre 1) ; la mise en œuvre de politiques relatives aux pertes alimentaires dans des pays africains à la suite d'innovations encouragées par la DDC dans le domaine de la gestion post-récolte en Amérique centrale ; l'adoption par l'Inde d'un code de la construction pour la conservation de l'énergie applicable aux bâtiments résidentiels, fondé sur la construction par la Suisse de prototypes de bâtiments ; et la promotion par la Suisse de la diplomatie de l'eau au Moyen-Orient.

Source : DDC (2015[7]).

Enfin, même si la Suisse a l'intention de verser 90 % de son aide-pays dans trois domaines (quatre si l'on prend en compte les domaines où interviennent au moins deux institutions suisses), l'acception large du terme « domaine » ne conduit pas

systématiquement à une concentration sectorielle. Comme le montre le cas de l'Ukraine, ce type de définition générale n'empêche pas la mise en œuvre de multiples projets présentant un potentiel limité de synergies au sein d'un même domaine, avec le risque que la charge administrative soit plus lourde pour le personnel, au détriment d'une direction stratégique et éclairée. En modifiant ses règles relatives à l'octroi de subventions en faveur de projets de petite envergure en 2018 afin d'accroître leur ampleur et de les relier de manière plus stratégique au portefeuille global, la Suisse a pris une mesure positive qui devrait permettre de surmonter ces problèmes.

Un large éventail de partenariats avec des niveaux d'ambition stratégique différents

La Suisse a noué des partenariats avec un large éventail d'acteurs. Si certains partenariats sont hautement stratégiques et présentent des synergies avec les différents canaux de financement, d'autres tendent à être plus « opérationnels » dans le sens où ils se concentrent sur la mise en œuvre des projets de la Suisse. C'est là une occasion manquée de mettre à profit la valeur ajoutée de chacun de ces acteurs pour atteindre des objectifs plus ambitieux.

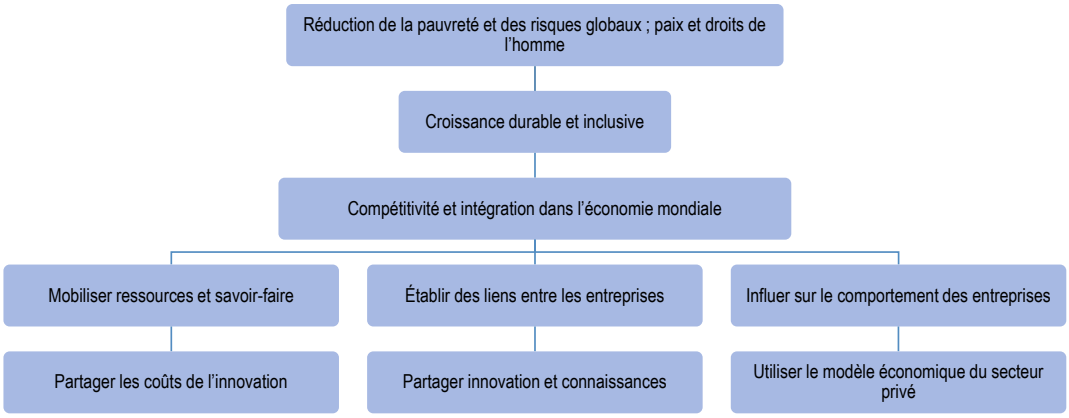
Les objectifs de la coopération multilatérale sont explicites : il s'agit de compléter la coopération bilatérale tout en portant les progrès à plus grande échelle et en œuvrant à l'élaboration de normes mondiales. Les partenariats stratégiques, axés sur les résultats, avec les organisations multilatérales accroissent la capacité de la Suisse d'exercer une influence à l'échelle mondiale et renforcent l'efficacité du système multilatéral. Au sein d'organisations multilatérales de premier plan[8], la Suisse apporte son savoir-faire thématique, son pragmatisme et une impulsion pour obtenir des résultats afin de renforcer la gouvernance du système multilatéral. Les évaluations réalisées par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) et les organisations multilatérales elles-mêmes, ainsi que les examens de la gestion des organisations bénéficiant de contributions générales de la Suisse (examens qui se penchent sur l'efficacité de ces organisations mais aussi sur l'influence exercée par la Suisse) éclairent les décisions d'affectation de l'aide et de pilotage.

Les tentatives effectuées pour nouer des partenariats avec des donneurs hors CAD constituent un autre exemple des efforts déployés par la Suisse pour développer une compréhension et des visions communes des défis existant en matière de développement. À titre d'exemple, la Suisse apporte des financements à des organisations régionales aux fins du transfert de connaissances. Elle a également signé un protocole d'accord avec l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Colombie et le Mexique en vue d'instaurer une coopération triangulaire[9] dans ses secteurs prioritaires, et avec la Chine pour faciliter l'apprentissage mutuel.

Les organisations de la société civile (OSC) sont des partenaires essentiels pour la Suisse ; environ 33.7 % de l'aide publique au développement (APD) bilatérale transitent vers ou par le biais de ces organisations (Chapitre 3). Il existe toutefois des incohérences entre les déclarations du Message et les instruments de financement (Chapitre 5). À titre d'illustration, alors que le Message soutient la création d'un environnement favorable pour la société civile[10], les OSC locales bénéficient généralement des financements en leur qualité de partenaires d'exécution et non de partenaires à part entière, comme le montre le cas de l'Ukraine (Graphique B.1). La future politique sur les OSC sera l'occasion de préciser la logique qui sous-tend les partenariats noués entre la Suisse et les organisations locales et d'ajuster les instruments de financement en conséquence.

La Suisse a adopté une approche pragmatique des partenariats avec le secteur privé et le SECO a défini une stratégie globale assortie d'objectifs clairs (Graphique 2.2). Outre l'appui qu'il apporte au développement du secteur privé local et à la création de conditions propices à l'activité des entreprises, le SECO coopère avec les entreprises privées et les associations d'entreprises pour promouvoir le commerce durable et faciliter l'accès aux financements. Cette approche globale favorise l'échange de connaissances et d'informations, le dialogue sur les politiques ainsi que le renforcement des capacités, tout en apportant un concours financier. La DDC ne dispose d'aucune stratégie officielle d'engagement auprès du secteur privé, mais entend accroître le nombre de partenariats public-privé (Chapitres 3 et 5). La future stratégie sur l'engagement auprès du secteur privé qui sera élaborée en 2019 sera l'occasion de préciser la manière dont les instruments de la DDC diffèrent de ceux du SECO ou les complètent, et apportera des orientations utiles qui aideront le personnel et les partenaires à développer leur portefeuille (DDC, 2016[8]).

Graphique 2.2. Approche globale adoptée par le SECO en matière de partenariat avec le secteur privé



Source : SECO (2018[9])

Enfin, la Suisse est engagée dans des partenariats avec des instituts de recherche afin de consolider ses programmes de développement. Les thèmes de recherche définis dans le Plan directeur de recherche dans le domaine du développement et de la coopération (DDC, 2017[10]) sont alignés sur les priorités énoncées dans le Message (en particulier les programmes globaux). Le but est de créer de nouveaux savoirs afin de constituer un bien public mondial ou d'éclairer les stratégies des programmes suisses de coopération pour le développement.

Notes

[1] Conformément à la Constitution fédérale, les objectifs de la Suisse en matière de coopération internationale visent « à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. »

[2] L'appui au développement durable, à la paix et à la sécurité devrait contribuer à créer un environnement mondial propice à la prospérité. La solidarité et la responsabilité face aux enjeux

mondiaux apportent une valeur ajoutée pour renforcer l'influence de la Suisse sur la scène internationale.

[3] En effet, chacun des cinq crédits-cadres cible un groupe différent de pays partenaires, à savoir les pays les moins avancés et les contextes fragiles pour le programme de coopération technique et d'aide financière en faveur des pays en développement, les pays à revenu intermédiaire pour les mesures de politique économique et commerciale, et les pays d'Europe centrale et orientale pour la coopération à la transition.

[4] La DDC applique la définition de la pauvreté adoptée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui couvre cinq dimensions des capacités humaines, à savoir les dimensions économique, humaine, politique, socioculturelle et relative à la protection.

[5] Ces thèmes sont les suivants : changement climatique et environnement, sécurité alimentaire, eau, migrations et développement, santé, et finance et échanges.

[6] À savoir la Corne de l'Afrique (Érythrée, Éthiopie, Kenya, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Yémen), l'Afrique australe (Afrique du Sud, Lesotho, Malawi, Royaume d'Eswatini, Zambie, Zimbabwe), la région des Grands Lacs (Burundi, République démocratique du Congo, Rwanda), l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient (Cisjordanie et bande de Gaza, Égypte, Liban, Tunisie, République arabe syrienne), la région du Mékong (Cambodge, République démocratique populaire lao), l'Hindou Kouch (Afghanistan, Pakistan) et l'Amérique centrale (Honduras, Nicaragua).

[7] Ces quatre critères sont les suivants : les défis mondiaux ou régionaux doivent être relevés à l'échelle régionale en adoptant une vision transnationale ; il existe des organisations régionales auxquelles la DDC apporte son appui ; l'approche régionale peut conduire à une flexibilité et à une gestion des risques plus efficace ; enfin, une analyse contextuelle approfondie a été menée.

[8] Le Message recense 15 organisations ou fonds partenaires de premier plan : la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Fonds international de développement agricole, l'Organisation mondiale de la santé, ONU Femmes, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida, le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, le Fonds mondial de la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et le Fonds vert pour le climat. Un quatrième fonds mondial sera sélectionné durant la période couverte par le Message.

[9] Au moment de la rédaction du présent rapport, la Suisse participait à cinq projets menés en partenariat en Amérique latine et en Afrique subsaharienne.

[10] Comme l'indique le Message, la société civile « fournit des services, innove, mobilise, rassemble, influence et représente un contre-pouvoir essentiel face à l'État. Elle renforce également les individus dans l'exercice de leurs droits et de leur citoyenneté, et joue un rôle fondamental dans le développement de l'état de droit et de structures démocratiques. »

Références

CDF (2017), *Audit des critères pour la stratégie d'attribution par pays des projets d'aide bilatérale au développement*, Contrôle fédéral des finances, Berne, https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/_sicherheit_und_umwelt/beziehungen_im_ausland/16290/16290BE_WiK_f.pdf. [6]

Confédération suisse (2016), « Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 : L'essentiel en bref », Confédération suisse, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Entwicklungszusammenarbeit undHumanitereHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_FR.pdf. [3]

DDC (2018), *Rapport sur l'efficacité : Coopération internationale de la Suisse dans le domaine de l'égalité des genres 2007-2016,* Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/publikationen/Wirkungsberichte/Wirkungsbericht-Geschlechtergleichstellung-2007-2016_FR.pdf. [5]

DDC (2018), *2030 Agenda for Sustainable Development - Leave No-One Behind*, Direction du développement et de la coopération, Berne. [4]

DDC (2017), *Domaine politique Développement et coopération : Plan directeur de recherche 2017-2020,* Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/publikationen/Diverses/Forschungskonzept-160216_FR.pdf. [10]

DDC (2016), *Public Private Development Partnerships (PPDP) Baseline Report*, Direction du développement et de la coopération, Berne. [8]

DDC (2015), *Evaluation of SDC's Global Programmes Climate Change; Water Initiatives; Food Security; Migration and Development and Health*, Evaluation 2015/2, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/644/attachment/en/2664.pdf. [7]

DFAE (2016), *Stratégie de politique étrangère 2016-2019 : Rapport du Conseil fédéral sur les axes stratégiques de la politique étrangère pour la législature*, Département fédéral des affaires étrangères, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/SchweizerischeAussenpolitik/Aussenpolitische-Strategie_FR.pdf. [1]

SECO (2018), *SECO Approach to Partnering with the Private Sector*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne. [9]

SECO (2004), *Orientation stratégique de la politique économique extérieure de la Suisse,* Secrétariat d'État à l'économie, Berne, https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/Berichte_zur_Aussenwirtschaftspolitik/grundlagen-der-wirtschaftspolitik-nr--10--strategische-ausrichtu.html (consulté le 10 janvier 2018). [2]

Chapitre 3. Financement de la Suisse à l'appui du développement

Le présent chapitre examine la manière dont les engagements nationaux et internationaux de la Suisse déterminent le volume et la répartition de son aide publique au développement (APD). Sont également passés en revue les autres efforts déployés par la Suisse pour apporter des financements à l'appui du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

Entre 2014 et 2016, la Suisse a accru son budget d'APD et atteint l'objectif de porter à 0.5 % la part de son revenu national brut (RNB) consacrée à l'APD, comme établi par le Parlement suisse en 2011. Toutefois, le Message sur la coopération internationale 2017-20 abandonne cet objectif, et l'APD a connu un chute nette en 2017.

La fragmentation géographique et thématique du programme peut réduire l'impact de la coopération Suisse. Malgré l'accroissement des budgets consacrés à l'égalité entre les sexes et à l'environnement, le financement des questions transversales demeure inférieur à la moyenne des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Les organisations non gouvernementales et multilatérales sont des partenaires essentiels pour acheminer l'APD suisse. Le pays apporte un ferme soutien aux organisations non gouvernementales (ONG), qu'elle considère comme des acteurs à part entière, mais à ce jour, elle limite ses contributions aux budget centraux aux ONG suisses et internationales. Les dotations aux organisations multilatérales sont ciblées et prévisibles, et reflètent la stratégie multilatérale de la Suisse. L'examen de l'équilibre entre les contributions aux budgets centraux de partenaires multilatéraux d'une part et la coopération bilatérale mise en œuvre par les partenaires multilatéraux d'autre part permettrait à la Suisse de déterminer si son approche contribue toujours à un système multilatéral efficace.

La Suisse emploie l'APD comme levier pour mobiliser des financements supplémentaires à l'appui du développement en renforçant la capacité des pays à mobiliser leurs ressources intérieures, en favorisant l'investissement à impact positif et en s'efforçant de nouer des partenariats avec le secteur privé.

Volume global de l'APD

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

Entre 2014 et 2016, la Suisse a atteint l'objectif, fixé par son Parlement en 2011, consistant à porter à 0.5 % la part de son RNB consacrée à l'APD. Ce but, toutefois, n'a pas été atteint en 2017 et le Message sur la coopération internationale actuel ne prévoit pas de rétablir un tel engagement. L'APD a nettement chuté en 2017, ce qui a eu pour effet d'entraîner une réduction des partenariats et de freiner la mise en place de nouveaux domaines d'activité. Bien que la notification statistique soit correcte, une amélioration pourrait être apportée concernant les délais.

Le Message 2017-20 n'honore pas l'engagement d la Suisse de consacrer 0.5 % de son RNB à l'APD

Jusqu'en 2016, la Suisse n'a cessé d'accroître son budget de coopération au développement afin d'honorer l'engagement pris en 2011 de consacrer 0.5 % de son RNB à l'APD. Entre 2014 et 2016, elle a même dépassé cet objectif (Graphique 3.1). Même si l'accroissement des budgets de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) a été l'élément moteur de l'augmentation de l'APD totale en 2014 et 2015, le ratio APD/RNB, établi à 0.53 % en 2016, est le résultat de l'augmentation du coût des réfugiés dans le pays, supporté par le Secrétariat d'État aux migrations[1]. Une part substantielle de l'APD suisse est affectée au coût des réfugiés sur le territoire : en 2016, la part de l'APD nette totale versée pour accueillir des réfugiés dans le pays était la sixième plus importante des membres du Comité d'aide au développement (CAD) (OCDE, 2018[1]). Cette part représentait 19.3 % du volume total d'APD brute en 2016 – soit deux fois la moyenne du CAD (10 %) (Annexe B, Tableau B.2).

En raison d'un budget fédéral en déséquilibre, un programme de stabilisation des dépenses a été adopté pour la période 2017-19, avec pour conséquence une réduction des crédits d'APD[2]. Le budget annexé au Message prévoit de consacrer seulement 0.48 % du RNB à l'APD et n'envisage pas de revenir à l'objectif de 0.5 %. Toutefois, le coût de l'accueil des réfugiés en Suisse ayant nettement chuté depuis 2016, l'APD est demeurée en deçà de ce seuil en 2017, s'établissant à 0.46 % du RNB (Graphique 3.1).

Les compressions budgétaires ont été absorbées de manière stratégique, limitant dans la mesure du possible les conséquences négatives sur les programmes et partenariats existants (Sections 3.2 et 3.3). En revanche, la mise en place de nouveaux domaines d'activité (comme la formation, notamment professionnelle) a été moins rapide que prévu.

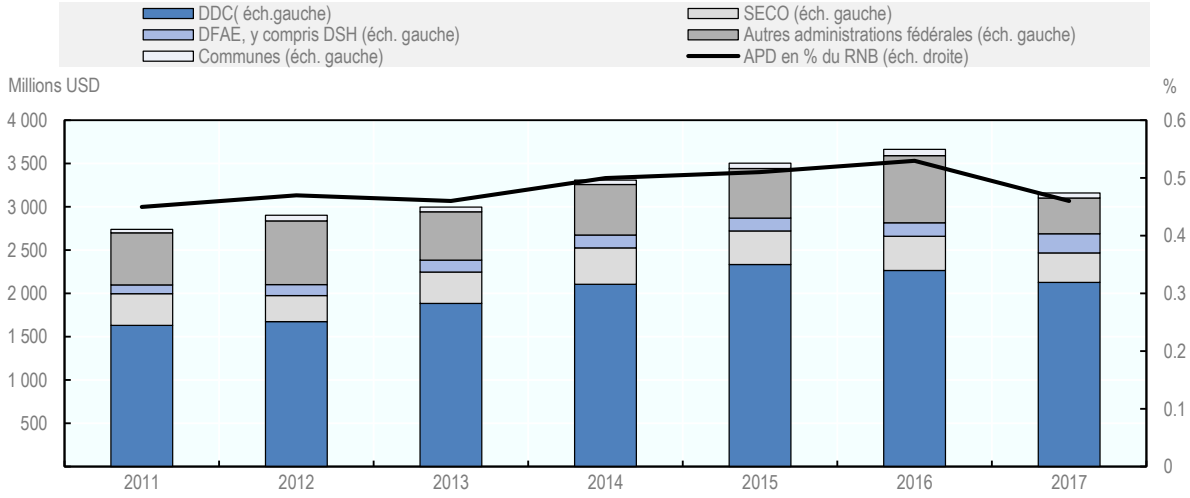
La Suisse ne notifie pas en temps voulu ses données relatives à l'APD

Les rapports statistiques transmis par la Suisse au CAD concernant ses apports d'APD sont de qualité acceptable. La vérification de l'éligibilité à l'APD est approfondie et précise, mais la notification en temps opportun demeure un défi. En effet, la Suisse a, à plusieurs reprises, soumis ses données avec un fort retard[3]. Le processus d'examen statistique par les pairs conduit par le CAD pourrait aider la Suisse à relever ce défi en

apportant des éclairages utiles. La notification des dépenses prévisionnelles est excellente. Les plans financiers inclus dans les messages sur la coopération internationale prévoient pour chaque crédit-cadre un projet de budget quadriennal approuvé par le Parlement suisse. Ces messages indiquent explicitement que des contrats pluriannuels peuvent être signés jusqu'à peu avant l'échéance des crédits-cadres.

Graphique 3.1. L'APD suisse a augmenté jusqu'en 2016

APD de la Suisse par organisme, versements bruts en USD, prix constants de 2016, 2011-17



Note : On ne dispose pas de données ventilées pour la DSH ; celle-ci est incluse dans le DFAE, dont elle fait partie (ainsi que la DDC).
Source : D'après OCDE (s.d.[2]), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », https://doi.org/10.1787/dev-data-fr.

Répartition de l'aide bilatérale

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

L'absence de concentration géographique et thématique du programme de développement de la Suisse pourrait compromettre l'efficacité du pays en tant que donneur. Mis à part le fait qu'elle met l'accent sur les pays les moins avancés (PMA) et les pays à faible revenu (PFR), l'APD bilatérale de la Suisse demeure dispersée entre un grand nombre de pays ; dans nombre de ses pays prioritaires, la Suisse ne figure pas parmi les principaux donneurs. De même, l'affectation thématique des ressources reflète l'éventail des priorités suisses. De surcroît, les engagements en faveur des thèmes transversaux (égalité des sexes, environnement, etc.) sont inférieurs à la moyenne du CAD. La proportion limitée de l'APD qui est acheminée vers des ONG locales illustre le fait que celles-ci sont principalement considérées comme des partenaires d'exécution et non comme des partenaires à part entière.

La Suisse est en passe d'atteindre l'objectif international d'engagement envers les PMA

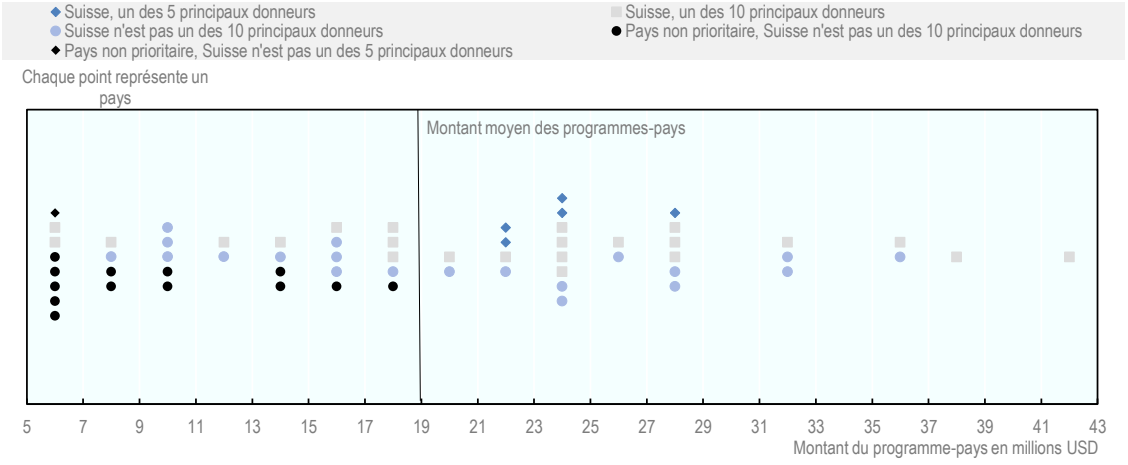
Le Programme d'action en faveur des pays les moins avancés (Programme d'action d'Istanbul), adopté en 2011, engage les pays à consacrer 0.15-0.2 % de leur RNB aux PMA. La Suisse est en passe d'atteindre cet objectif : en 2017, elle a consacré 0.13 % de son RNB aux PMA (Annexe B, Tableau B.7). Cette même année, la Suisse a dirigé 31 % de son aide-pays programmable vers les contextes fragiles ou touchés par des conflits, ce qui est légèrement inférieur à la moyenne du CAD, établie à 35 % (Annexe B, Tableau B.7)[4].

L'APD bilatérale de la Suisse est répartie entre de nombreux pays

Bien que 81 % de l'aide-pays ventilable soient acheminés vers les pays prioritaires (OCDE, s.d.[2]), le fait que ces derniers soient très nombreux (le décompte s'élève à 54, en incluant les pays situés au sein de régions prioritaires) limite la concentration : seuls 24 % de l'APD bilatérale ont été destinés aux 20 premiers pays bénéficiaires de la Suisse, contre une moyenne de 40 % pour les pays du CAD. En conséquence, dans 20 de ses pays et territoires prioritaires, la Suisse ne figure pas parmi les 10 premiers donneurs (Graphique 3.2). Qui plus est, les dépenses engagées par la DDC pour mettre en œuvre son programme de développement dans 30 pays (dont des pays non prioritaires) s'élèvent à moins de 20 millions USD – soit l'objectif de la DDC pour le budget annuel moyen par pays prioritaire –[5] et celles engagées par le SECO dans deux pays sont inférieures à 12 millions USD – soit le budget annuel moyen du SECO par pays[6].

Graphique 3.2. Dans 20 de ses pays prioritaires la Suisse ne compte pas au nombre des 10 principaux donneurs

Montant d'aide au développement par pays prioritaire, moyenne 2016-17



Notes : Les chiffres excluent les fonds destinés aux interventions d'urgence, aux activités de reconstruction, de secours et de réhabilitation, et à la prévention des catastrophes et la planification préalable. La liste des pays et territoires représentés dans le graphique est détaillée dans les notes de fin de chapitre[7].
Sources : D'après OCDE (s.d.[2]), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », https://doi.org/10.1787/dev-data-fr ; OCDE (s.d.[3]), « Aid at a glance charts », www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm.

La Suisse prend peu à peu des mesures pour renforcer sa concentration géographique. Le crédit-cadre le plus important (« coopération technique et aide financière en faveur des pays en développement ») renforce l'accent mis sur l'Afrique subsaharienne en augmentant le volume d'engagement dans cette région de 45 % à 50 %. Cependant, eu égard au fait que les autres crédits-cadres ciblent des régions différentes, cet accent n'apparait pas de manière très marquée au niveau du Message en général. En 2017 par exemple, 38 % de l'APD bilatérale ventilable ont été dirigés vers l'Afrique et 28 % vers l'Asie (Annexe B, Tableau B.3). Le SECO a également pris des mesures pour réduire de 13 à 5 le nombre de pays prioritaires au titre du crédit-cadre relatif à la coopération à la transition, ainsi que des mesures complémentaires en Afrique, en Asie et en Amérique du Sud[8]. Par ailleurs, l'annonce récente du Conseil fédéral concernant le prochain Message fait état de mesures supplémentaires visant à renforcer la concentration géographique (Chapitre 2).

La répartition thématique reflète l'éventail des priorités suisses

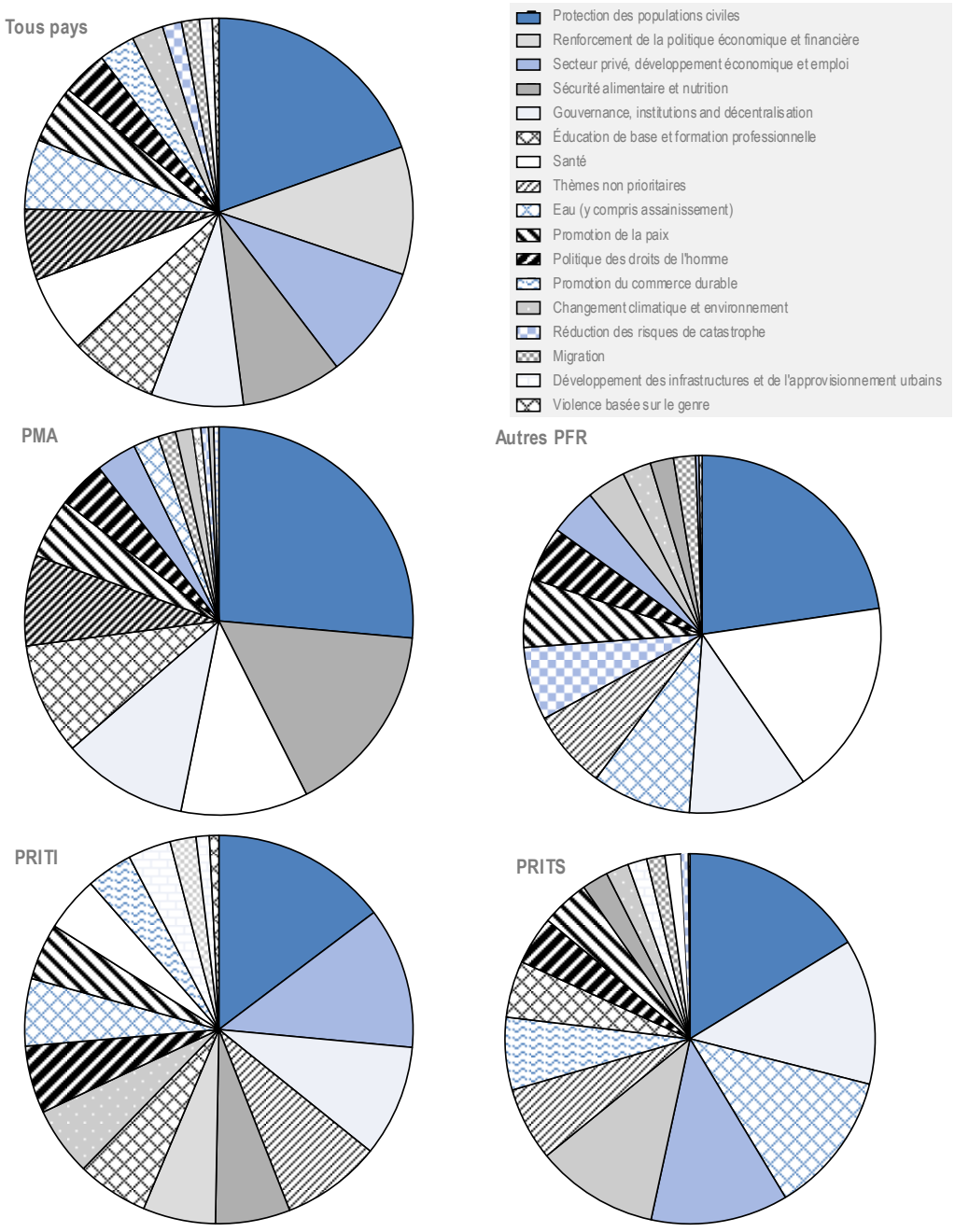
L'APD bilatérale est principalement affectée aux secteurs et thèmes définis dans le Message. Or, ces thèmes sont nombreux – 16 au total pour les 5 crédits-cadres (Chapitre 2) – et définis de manière générale. Cette envergure thématique, ajoutée à la dispersion géographique, peut se traduire par des inefficacités, limitant de fait la visibilité de la Suisse et sa capacité de faire entendre sa voix au sein des secteurs et des pays concernés.

La dispersion thématique est particulièrement visible dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (Graphique 3.3), où la DDC, mais aussi le SECO, sont susceptibles d'intervenir. Elle est moins visible dans les pays où un seul organisme est présent. Les cinq priorités qui reçoivent le plus de fonds représentent 73 % de l'APD bilatérale dans les PMA, 67 % dans les autres PFR et 64 % dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS)[9]. La dispersion dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (PRITI) souligne la nécessité de développer plus avant les synergies entre la DDC et le SECO et de se concentrer sur des priorités communes.

La Suisse a peu à peu pris des mesures pour réduire cette dispersion thématique. Les nouvelles stratégies-pays devraient se concentrer sur trois secteurs uniquement (quatre si l'on compte ceux concernés par la présence conjointe de la DDC et du SECO), et un de ces secteurs devrait faire l'objet d'un programme global. Pour atteindre cet objectif toutefois, les services de direction devront mener des actions résolues. En effet, les secteurs ciblés par les stratégies-pays regroupent parfois deux grands domaines thématiques, voire plus.

Graphique 3.3. L'APD bilatérale est dispersée entre priorités thématiques

APD bilatérale par priorité thématique, engagements en pourcentage, moyenne 2016-17



Notes : 1. Les priorités thématiques ont été regroupées quand judicieux et des raisons de disponibilité des données. Pour la liste complète des 16 priorités thématiques, avec indication des organismes responsables, consulter le Chapitre 2, Graphique 2.1.

2. Ces chiffres excluent l'aide multisectorielle, l'aide en nature et l'aide-programme, ainsi que les coûts administratifs et le coût des réfugiés dans le pays donneur ; au total, ces apports représentaient 31 % de l'APD bilatérale ventilable en 2016-17, principalement imputables au coût des réfugiés sur le territoire (Annexe B, Tableau B.5).

Source : D'après OCDE (s.d.[2]), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », https://doi.org/10.1787/dev-data-fr.

Les thèmes transversaux ne sont pas pleinement intégrés

La priorité que constitue l'égalité des genres ne transparaît que partiellement dans la répartition des apports d'APD. Bien que cette thématique constitue à la fois une priorité transversale des cinq crédits-cadres et un des objectifs stratégiques du Message, la part de l'APD suisse qui intègre des dimensions relatives à l'égalité femmes-hommes (25.8 %) était inférieure à la moyenne du CAD (36.5 %) en 2016 (OCDE, 2018[1]), même si elle affichait une augmentation notable par rapport à 2015 (14.5 %). La part d'aide spécifiquement axée sur l'égalité femmes-hommes en tant qu'objectif principal est également inférieure (1.9 %) à la moyenne du CAD (4.4 %) (OCDE, 2018[4]).

La Suisse est fermement déterminée à atteindre l'objectif des 100 milliards USD requis pour lutter contre le changement climatique dans les pays en développement[10]. S'il n'est pas cité comme un thème transversal officiel de la coopération internationale dans le Message, l'environnement devrait être un élément de considération dans toutes les activités menées au titre du programme (Chapitre 2). Au regard des engagements d'APD, il semble que le SECO intègre davantage les préoccupations relatives à l'environnement que la DDC : les projets poursuivant un objectif environnemental représentent 41 % du budget du SECO, contre seulement 15 % pour le budget de la DDC (OCDE, s.d.[2]). La Suisse se place moins bien que la moyenne du CAD dans ce domaine : en 2016, 25 % de son aide bilatérale ventilable étaient consacrés à l'environnement, contre une moyenne de 33 % pour le CAD, et 20.9 % étaient axés sur le changement climatique, contre une moyenne de 25.7 % pour le CAD (OCDE, 2018[1]).

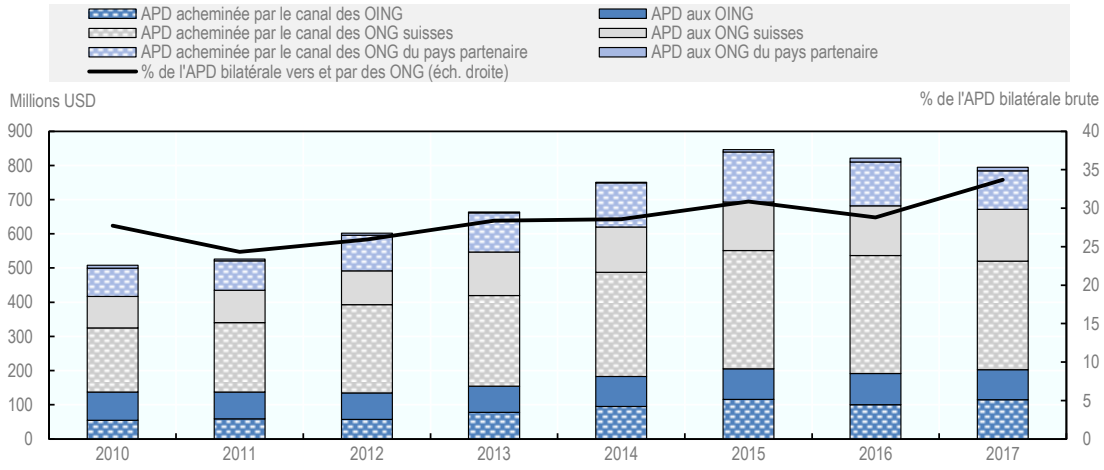
Les ONG sont des partenaires essentiels

En 2016, la Suisse était le septième donneur bilatéral en volume d'APD versé aux ONG ou transitant par leur intermédiaire. Depuis 2011, la part de l'APD allouée aux ONG ou acheminée par le biais de celles-ci n'a cessé de s'accroître, atteignant 34 % de l'APD bilatérale en 2017 (Graphique 3.4).

En limitant les compressions aux contributions apportées aux ONG, malgré une réduction du budget d'APD, la DDC a montré son attachement à ces organisations. La Suisse achemine un volume relativement plus important d'APD aux ONG (les « contributions aux programmes ») que la moyenne du CAD. En 2016, elle a acheminé 9 % de son aide bilatérale aux ONG, contre une moyenne de 3 % pour le CAD (OCDE, 2018[5]). Elle reconnaît par conséquent le rôle que jouent ces organisations en tant qu'acteurs à part entière. Toutefois, le fait qu'elle octroie des contributions très limitées (10.6 millions USD) aux budgets centraux de ces organisations montre qu'elle considère principalement les ONG des pays partenaires comme des partenaires d'exécution. La majeure partie de l'APD acheminée par le canal des ONG ou transitant par ces dernières a été attribuée à des ONG suisses (469 millions USD en 2017). Les fonds dirigés vers les ONG internationales ou acheminés par leur intermédiaire sont fortement concentrés, 82 % étant destinés à financer des mesures d'urgence.

Graphique 3.4. Les fonds acheminés vers les ONG ou transitant par celles-ci sont en augmentation

APD acheminée vers les ONG ou par leur canal, USD constants, 2010-17



Note : OING = ONG internationales.
Source : D'après OCDE (s.d.[2]), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », https://doi.org/10.1787/dev-data-fr.

Répartition de l'aide multilatérale

Indicateur : Le membre utilise efficacement le canal multilatéral d'acheminement de l'aide

La Suisse alloue son aide au système multilatéral conformément à sa stratégie et à ses objectifs. Le financement est concentré (78 % des contributions suisses aux budgets centraux sont destinés à 15 organisations multilatérales) et prévisible, grâce à des accords de financement pluriannuels. Les réductions de l'APD multilatérale, qui font l'objet d'une communication adéquate, constituent d'autres exemples de l'approche fondée sur des principes suivie par la Suisse. L'examen de l'équilibre entre les contributions multi-bilatérales, d'une part, et les contributions aux budgets centraux des institutions des Nations Unies prioritaires, d'autre part, permettrait à la Suisse de conserver sa position de donneur averti et de partenaire estimé dans le système multilatéral.

L'APD multilatérale est ciblée et concentrée

Les apports de la Suisse dirigés vers les organisations multilatérales s'inscrivent dans le droit fil de sa stratégie et de ses objectifs multilatéraux (Chapitre 2). Ses 15 organisations prioritaires reçoivent 78 % de ses contributions aux budgets centraux, et la Suisse figure parmi les 10 premiers donneurs pour la plupart de ces organisations[11]. Avec 804 millions USD, la Suisse est le onzième donneur en faveur des banques de développement, des institutions des Nations Unies et d'autres organisations multilatérales (hors Union européenne) (Graphique 3.5)[12].

Les accords de financement pluriannuels consolident la réputation de la Suisse, considérée comme un partenaire fiable et estimé, et sont complémentaire à la contribution

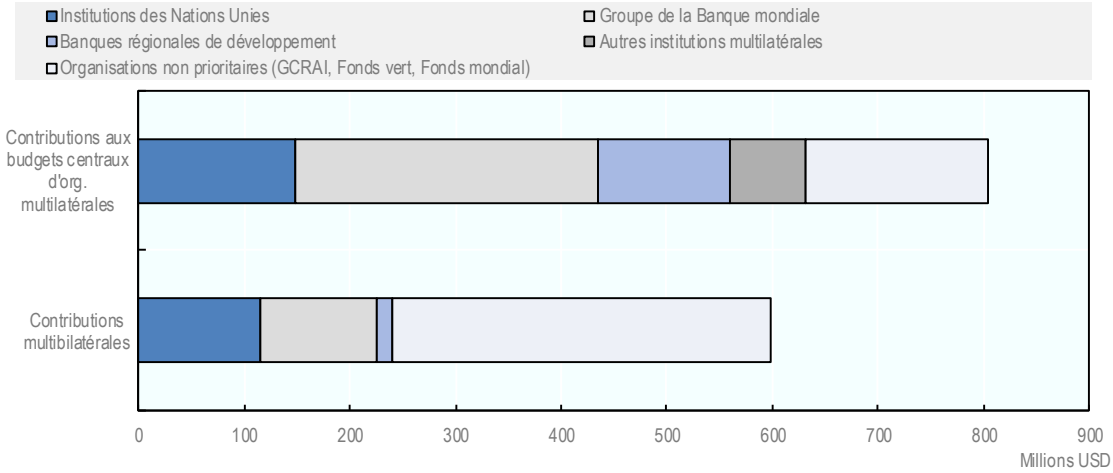
éclairée qu'elle apporte à la gouvernance des institutions (Chapitres 1 et 5). Les partenaires multilatéraux se félicitent de l'équilibre entre les financements libres d'affectation et les financements à affectation souple pour mener leurs activités essentielles. Ce dernier type de financement est toujours en adéquation avec les priorités des institutions ; il se traduit dans des accords-types et des exigences de notification équilibrées, et offre ainsi la souplesse nécessaire.

Outre les contributions aux budgets centraux des organisations, la Suisse achemine une part importante de son APD bilatérale par le canal multilatéral (APD multibilatérale), soit 16.5 % de l'APD totale en moyenne pour la période 2016-17 (Annexe B, Tableau B.2). Avec 598 millions USD en 2017, l'APD multibilatérale de la Suisse représente 43 % du volume total des fonds acheminés vers le système multilatéral ou transitant par celui-ci[13]. Le SECO recourt davantage aux projets multi-bilatéraux (59 % de son budget total en 2017) que la DDC (17 % du budget total en 2017).

L'APD multi-bilatérale est principalement acheminée par le truchement d'organisations non prioritaires (Graphique 3.5). Comme pour l'APD multi-bilatérale octroyée aux organisations prioritaires, l'APD bilatérale acheminée par l'intermédiaire du Groupe de la Banque mondiale et des banques régionales de développement représente une fraction de la contribution à leurs budgets centraux respectifs, mais l'APD bilatérale acheminée par le biais des institutions des Nations Unies prioritaires est considérable (116 millions USD pour l'APD multibilatérale, contre 148 millions USD pour les contributions aux budgets centraux en 2016). La forte proportion d'APD acheminée par le canal d'institutions des Nations Unies prioritaires (APD multi-bilatérale) pourrait influer sur leur capacité à mettre en œuvre leur mandat principal.

Graphique 3.5. L'APD multilatérale est principalement dirigée vers les institutions prioritaires

Apports d'APD en faveur d'organismes multilatéraux de premier plan, 2017, versements bruts



Source : D'après OCDE (s.d.[2]), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », https://doi.org/10.1787/dev-data-fr.

La réduction des apports aux organisations multilatérales – du fait de la contraction du budget global d'APD – a été mûrement réfléchie. La Suisse a décidé de maintenir l'équilibre entre les trois groupes d'organisations multilatérales (institutions financières internationales, système des Nations Unies, et fonds et réseaux mondiaux) prescrits dans

le Message 2017-20, mais des considérations d'ordre politique, stratégique et liées à l'impact ont déterminé quelles réductions effectuer au sein de ces groupes[14]. Les outils utilisés par la Suisse pour suivre et évaluer les résultats des institutions multilatérales (rapports annuels, Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales, gestion des contributions de base et évaluation annuelle de la performance des organisations multilatérales) ont permis de recueillir des données probantes sur lesquelles fonder la prise de décisions. La Suisse a communiqué ses décisions en toute transparence et en temps opportun, et les accords de financement pluriannuels n'ont pas été modifiés.

Financement du développement

Indicateur : Le membre promeut et catalyse des financements en faveur du développement qui sont additionnels à l'APD

La Suisse encourage l'utilisation de l'APD comme levier de financements additionnels à l'appui du développement. Conformément à l'Initiative fiscale d'Addis-Abeba, elle a doublé ses ressources destinées à mobiliser des ressources intérieures. La Suisse ne se contente pas de s'appuyer sur son institution de financement du développement, elle a également recours à des instruments innovants (par exemple, les obligations à impact) pour promouvoir l'investissement à impact positif, dont elle est par ailleurs en train de devenir un centre international. Dans ce contexte, la DDC a entrepris de réviser ses orientations relatives aux partenariats avec le secteur privé. La Suisse assure un suivi et rend compte de ses apports hors APD.

La Suisse dispose d'une plateforme diversifiée pour mobiliser des fonds additionnels à l'appui du développement

Conformément au Programme d'action d'Addis-Abeba, la Suisse encourage l'utilisation de l'APD comme levier pour attirer des financements additionnels à l'appui du développement. Elle s'illustre en montrant l'exemple : elle a multiplié par trois ses fonds en faveur de la mobilisation des ressources intérieures, de 7.8 millions USD en 2015 à 24.5 millions USD en 2016 (1.6 % de l'aide bilatérale ventilable), ce qui en fait le cinquième donneur dans ce domaine (OCDE, 2018[1] ; OCDE, 2017[6]). L'accent mis par le SECO sur le développement du secteur privé local et la gestion des finances publiques contribue à mobiliser des ressources intérieures et à créer un cadre de gouvernance attractif pour l'investissement privé. Par ailleurs, la Suisse s'est engagée à consacrer 22.8 % de son aide bilatérale ventilable à la promotion de l'aide pour le commerce et à l'amélioration des résultats commerciaux des pays partenaires (OCDE, 2018[1]).

Les entreprises suisses investissent des sommes importantes dans les pays en développement (Annexe B, Tableau B.1). Afin d'exploiter et piloter ces investissements, la Suisse a mis sur pied des partenariats public-privé. Elle a, dans le cadre du Message 2013-216, doublé le nombre de ces partenariats, mais peu d'entre eux cependant ont été noués dans des pays à faible revenu. Si le SECO jouit d'une expérience solide en matière de partenariat avec le secteur privé, la DDC s'emploie toujours pour sa part à renforcer ses capacités (Chapitre 4). Les bureaux de coopération intégrés aux ambassades et les ambassades sont susceptibles de multiplier les rencontres avec les entreprises suisses dans les pays partenaires, ce qui a pour effet de favoriser la mise en place de projets gérés par

le secteur public en collaboration avec le secteur privé, dont les répercussions sur le développement sont positives, comme le montre l'exemple de l'Ukraine.

La Suisse utilise tout un éventail d'instruments (tels que la Swiss Capacity Building Facility ou le Private Infrastructure Development Group) pour faciliter l'accès des entrepreneurs aux financements et créer des infrastructures dans les pays en développement[15]. Elle a également conçu des instruments de financement innovants – les obligations à impact sur le développement et les obligations à impact humanitaire – pour mobiliser des fonds privés (Encadré 3.1). L'institution de financement du développement de la Suisse (le Swiss Investment Fund for Emerging Markets, ou Fonds suisse d'investissement dans les marchés émergents - SIFEM) favorise également l'apport de financements et les investissements dans les pays en développement : au moins 60 % de son volume annuel d'investissement est dirigé vers des pays prioritaires de la DDC ou du SECO. Le SIFEM contribue indirectement à la réduction de la pauvreté en investissant dans des petites et moyennes entreprises et dans des entreprises à forte croissance, l'objectif étant de créer des emplois durables et décents[16]. Si le SIFEM affiche un bilan positif en matière de contribution à la création d'emplois et de mobilisation de fonds privés (SIFEM, 2017[7]), des évaluations passées indiquent qu'il pourrait améliorer son impact en se fixant des objectifs plus ambitieux et en se concentrant davantage sur la croissance inclusive (SECO, 2013[8] ; SIFEM, 2017[7]). La multiplication des initiatives de coopération avec le secteur public, à l'aide d'outils de financement mixte par exemple, pourrait permettre au SIFEM de prendre des risques mesurés et de prendre pied dans les PMA.

Encadré 3.1. Obligations à impact et *Social Impact Incentives* : des innovations financières fondées sur le principe du paiement en fonction des résultats

Faisant figure de chef de file en matière de promotion de l'investissement à impact, la Suisse est en passe de devenir un centre international d'expertise dans ce domaine, grâce à son secteur financier très développé et aux nombreuses entreprises multinationales établies sur son sol (Swiss Sustainable Finance, 2015[9]). Avec les obligations à impact, le donneur (à savoir la coopération suisse au développement et/ou d'autres donneurs) prend l'engagement conditionnel de rémunérer l'investisseur au regard des résultats concrets obtenus à un horizon prédéterminé par le fournisseur du service. Ainsi, dans le droit fil du principe du paiement en fonction des résultats, meilleurs sont les résultats, plus forte est la contribution. Au nombre des exemples à citer figurent l'appui apporté par la Suisse aux obligations à impact humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge (première obligation de la sorte dans le secteur humanitaire) ainsi qu'un programme mené en Colombie avec le concours du SECO, qui a abouti à l'émission de la première obligation à impact social dans un marché émergent. En outre, en collaboration avec des partenaires spécialisés, la DDC a mis au point un instrument innovant fondé sur le principe du paiement en fonction des résultats : les SIINC (pour *Social Impact Incentives*), ou primes aux entreprises dont les activités ont un impact social (OCDE, 2018[10]).

Sources : OCDE (2018[10]), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307995-en ; Swiss Sustainable Finance (2015[9]), *Swiss Investments for a Better World. The First Market Survey on Investments for Development*, www.sustainablefinance.ch/upload/cms/user/SSF_A4_Layout_RZ-1.pdf.

La Suisse assure le suivi de ses apports hors APD et rend compte de ces derniers

La Suisse assure le suivi de ses autres apports du secteur public, y compris les montants mobilisés par le biais du SIFEM mais aussi les apports aux nouveaux États membres de l'Union européenne, les dons privés et les apports privés fournis aux conditions du marché. En outre, des fondations philanthropiques de premier plan basées en Suisse commencent à notifier régulièrement leurs apports à l'OCDE selon les normes statistiques du CAD, ce qui permet d'obtenir un tableau plus complet du paysage du financement du développement[17].

Notes

[1] La DDC et le SECO ont apporté environ 75 % de l'APD de la Suisse. En prenant également en compte la Division Sécurité humaine (mentionnée dans le Message 2017-20), la part de l'APD directement financée par ces trois organismes s'élève à environ 78 %. Le Secrétariat d'État aux migrations est inclus dans la catégorie « Autres administrations fédérales » dans le Graphique 3.1.

[2] Le déséquilibre du budget est la conséquence d'une baisse des recettes fiscales provoquée par un ralentissement de l'économie et de l'appréciation du franc suisse en 2015. Le Programme de stabilisation 2017-19 a été adopté pour se conformer à l'amendement constitutionnel de 2001 relatif à l'équilibre budgétaire (« frein à l'endettement »).

[3] Ces retards s'expliquent par la transmission tardive des statistiques relatives aux apports d'APD de la part des cantons et communes suisses, ainsi que par la soumission tardive des rapports *ex post* sur les activités des ONG financées au moyen de contributions à leurs programmes.

[4] Le crédit-cadre de la DDC relatif à la coopération technique et à l'aide financière en faveur des pays en développement va très prochainement diriger 50 % de son budget vers des pays fragiles.

[5] Le Message 2017-20 prévoit un budget annuel moyen de 25 millions CHF (environ 25.4 millions USD) par pays prioritaire de la DDC ; la DDC a abaissé cet objectif à 20 millions CHF (environ 20.3 millions USD) à la suite de l'entrée en vigueur du programme de stabilisation des dépenses et de la présentation séparée des frais de personnel et de fonctionnement dans le budget.

[6] Le budget annuel consacré à chaque pays par le SECO aux fins de la coopération pour le développement économique des pays du Sud s'établit en moyenne à 12.5 millions CHF (environ 12.3 millions USD) ; ce montant est inférieur à l'objectif de la DDC car les mécanismes de mise en œuvre sont différents et sont davantage axés sur la mobilisation des ressources privées et intérieures.

[7] Les pays et territoires représentés dans le Graphique 3.2 sont les suivants : Afghanistan, Afrique du Sud, Albanie, Arménie, Bangladesh, Bénin, État plurinational de Bolivie, Bosnie-Herzégovine, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cisjordanie et bande de Gaza, Colombie, Cuba, Égypte, Éthiopie, ex-République yougoslave de Macédoine, Géorgie, Ghana, Haïti, Honduras, Inde, Indonésie, Jordanie, Kenya, Kosovo, Kirghizistan, Liban, Mali, République de Moldova, Mongolie, Mozambique, Myanmar, Népal, Nicaragua, Niger, Ouzbékistan, Pakistan, Pérou, République arabe syrienne, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, République populaire de Chine, Rwanda, Serbie, Somalie, Soudan du Sud, Tadjikistan, République-Unie de Tanzanie, Tchad, Tunisie, Ukraine, Viet Nam et Zimbabwe.

[8] À l'aide de mesures complémentaires, le SECO a maintenu sa présence dans les pays ayant perdu leur statut prioritaire dans le cadre du crédit-cadre relatif à la coopération à la transition.

[9] Dans les PMA, les priorités thématiques qui reçoivent le plus de fonds sont les suivantes : protection de la population civile/politique humanitaire, sécurité alimentaire et nutrition, santé, gouvernance, institutions et décentralisation, éducation de base et formation professionnelle. Dans les autres PFR celles-ci se déclinent comme suit : protection de la population civile/politique humanitaire, santé, gouvernance, institutions et décentralisation, eau (assainissement compris), thèmes non prioritaires ; dans les PRITI : protection de la population civile/politique humanitaire, secteur privé, développement économique et emploi, gouvernance, institutions et décentralisation, thèmes non prioritaires, sécurité alimentaire et nutrition ; dans les PRITS : protection de la population civile/politique humanitaire, gouvernance, institutions et décentralisation, eau (assainissement compris), secteur privé, développement économique et emploi et renforcement des politiques économiques et financières.

[10] Le Conseil fédéral a calculé la part de la Suisse au regard de ses résultats économiques et du principe de territorialité. Le pays devrait apporter entre 450 et 600 millions USD par an environ pour contribuer à la réalisation de l'objectif collectif des pays développés à l'horizon 2020 et au-delà.

[11] Les contributions aux budgets centraux d'organisations non prioritaires sont concentrées : 62 % de ces fonds sont destinés au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, au Centre de Genève pour le contrôle démocratique des forces armées, au Fonds monétaire international, à la Banque islamique de développement et au Fonds pour l'environnement mondial.

[12] Le Groupe de la Banque mondiale est le premier bénéficiaire des contributions de la Suisse aux budgets centraux des organisations multilatérales (287 millions USD), suivi des institutions des Nations Unies prioritaires pour la Suisse (148 millions USD).

[13] Les Bureaux de la coopération suisse s'appuient sur des institutions multilatérales pour jouer le rôle de partenaires d'exécution (Chapitre 5). Plus de 50 % des fonds multibilatéraux sont destinés aux mesures d'urgence ; aux finances publiques ; à la décentralisation ; aux conflits, à la paix et à la sécurité ; et, enfin, aux activités multisectorielles.

[14] Conformément au Message 2017-2020, 66 % de l'APD multilatérale de la Suisse sont dirigés vers les institutions financières internationales, 24 % vers le système des Nations Unies, et les 10 % restants vers les fonds et réseaux mondiaux (Confédération suisse, 2016[11]).

[15] En accordant de l'assistance technique, la Swiss Capacity Building Facility contribue à réduire les coûts d'entrée que doivent supporter les prestataires de services financiers désireux d'offrir, à un prix abordable, des services financiers innovants à des personnes à faible revenu, des petits exploitants agricoles et des petits entrepreneurs (OCDE, 2016[12]). À travers le Private Infrastructure Development Group, la Suisse et d'autres donneurs mobilisent des investissements privés afin de financer des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne et en Asie.

[16] Le SIFEM suit une stratégie d'investissement indirect et opère par le biais de fonds gérés par des intermédiaires financiers, ainsi que dans le cadre d'autres institutions financières.

[17] La Fondation Oak, la Fondation MAVA, la Fondation UBS Optimus et la Fondation C&A.

Références

Confédération suisse (2016), « Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 : L'essentiel en bref » , Confédération suisse, Berne, https ://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Entwicklungszusammenarbeit undHumanitereHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_FR.pdf. [11]

OCDE (s.d.), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dev-data-fr. [2]

OCDE (s.d.), « Aid at a glance charts », OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/cad/stats/aid-at-a-glance.htm. [3]

OCDE (2018), *Aid for Civil Society Organisations*, January 2018, Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2015-2016, OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/Aid-for-Civil-Society-Organisations-2015-2016.pdf. [5]

OCDE (2018), *Aide à l'appui de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes : Graphiques par donneur*, Mars 2018, Statistiques basées sur la notification du marqueur égalité homme-femme par les membres du CAD, 2015-2016. Base de données du Système de notification des pays créanciers, www.oecd.org/fr/developpement/financementpourledeveloppementdurable/themes-financement-developpement/Aide-egalite-homme-femme-2018.pdf. [3]

OCDE (2018), *Coopération pour le développement 2018 : Agir ensemble pour n'oublier personne*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dcr-2018-fr. [1]

OCDE (2018), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2019: Time to Face the Challenge*, Éditions OCDE, Paris, https://dx.doi.org/10.1787/9789264307995-en. [10]

OCDE (2017), *Coopération pour le développement 2017 : Données et développement*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dcr-2017-fr. [6]

OCDE (2016), *Coopération pour le développement 2016 : Investir dans les Objectifs de développement durable, choisir l'avenir*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dcr-2016-fr. [12]

SECO (2013), *Independent Evaluation: Development Effects of SIFEM's Investment Interventions,* Secrétariat d'État à l'économie, Berne. [8]

SIFEM (2017), *Annual Report 2017*, Swiss Investment Fund for Emerging Markets, Berne, https://www.sifem.ch/fileadmin/user_upload/sifem/pdf/en/Reports/2017_Annual_Report.pdf. [7]

Swiss Sustainable Finance (2015), *Swiss Investments For a Better World. The First Market Survey on Investments for Development*, Swiss Sustainable Finance, Zürich, www.sustainablefinance.ch/upload/cms/user/SSF_A4_Layout_RZ-1.pdf. [9]

Chapitre 4. Structure et systèmes de la Suisse

Ce chapitre examine les structures organisationnelles et les systèmes de gestion de la coopération au développement de la Suisse, ainsi que la mesure dans laquelle ces structures et systèmes sont adaptés et dotés des capacités adéquates pour réaliser les objectifs de développement du pays.

La mise en oeuvre du Message sur la coopération internationale relève de la responsabilité conjointe de trois institutions. Une forte coordination entre ces institutions, mais aussi avec d'autres pans de l'administration, a conduit à une développer une approche pangouvernementale du développement. Toutefois, dans les domaines où au moins deux institutions partagent les mêmes priorités, il est possible de dépasser la coordination pour mettre en place une forte collaboration.

La Suisse s'est dotée de solides mécanismes en vue de garantir la qualité de ses programmes et d'assurer une gestion stratégique des risques. Des processus souples, des incitations formelles et informelles à innover ainsi qu'une culture ouverte à la gestion stratégique des risques ont permis à la Suisse de lancer des projets, des partenariats et des mécanismes de financement innovants.

Son personnel expérimenté est l'un des atouts de la coopération de la Suisse au développement. Cependant, la difficulté à élaborer un plan à moyen terme des besoins d'expertise futurs pourrait affaiblir cet atout.

Compétence, mandat et coordination

Indicateur : La compétence en matière de coopération pour le développement est clairement définie et les capacités nécessaires pour contribuer positivement aux résultats au regard du développement durable sont en place

La solide approche pangouvernementale de la Suisse repose sur une culture de consultation et collégialité. L'intégration de la Division Sécurité humaine (DSH) dans le Message sur la coopération internationale 2017-20 de la Suisse a renforcé cette approche dans la mesure où trois institutions sont désormais conjointement comptables devant le Parlement de la mise en œuvre de la majeure partie du programme de développement, tout en demeurant responsables de leur propre crédit-cadre. La préparation par la Suisse de son prochain Message offre des occasions de renforcer la collaboration et de mieux exploiter l'expertise de chaque institution.

Une autorité partagée pour 78 % du programme de coopération

Plusieurs sections de l'administration se partagent la responsabilité de la coopération pour le développement. Depuis 2017, trois institutions de deux départements fédéraux (ministères) sont conjointement comptables devant le Parlement suisse de la réalisation des sept objectifs stratégiques définis dans le Message sur la coopération internationale (Confédération suisse, 2016[1]). Il s'agit de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et de la Division Sécurité humaine (DSH) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), et du centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) au sein du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Ensemble, ils représentent environ 78 % des dépenses d'aide publique au développement (APD) (moyenne sur 2011-16), mais ils ne disposent d'aucune autorité sur d'autres pans de l'administration impliqués dans la coopération au développement. Le Secrétariat d'État aux migrations, relevant du Département fédéral de justice et de police (DFJP) et chargé du coût de l'accueil des réfugiés sur le territoire, gère la majeure partie du volume d'aide restant[1].

Si trois institutions partagent la responsabilité de la concrétisation du Message, elles ont chacune compétence pour leur(s) propres crédit(s)-cadre[2] – lesquels, à leur tour, contribuent à tout ou partie des sept objectifs stratégiques (Graphique 2.1). Cette organisation institutionnelle, sans autorité principale désignée, n'affecte pas la mise en œuvre, dans la mesure où les responsabilités des trois entités sont définies au regard de leurs compétences essentielles et les priorités fixées au niveau des crédits-cadres. Reste à savoir si l'absence d'autorité principale identifiée affecte la capacité de la Suisse à concentrer ses efforts.

Passer de la coordination à la collaboration

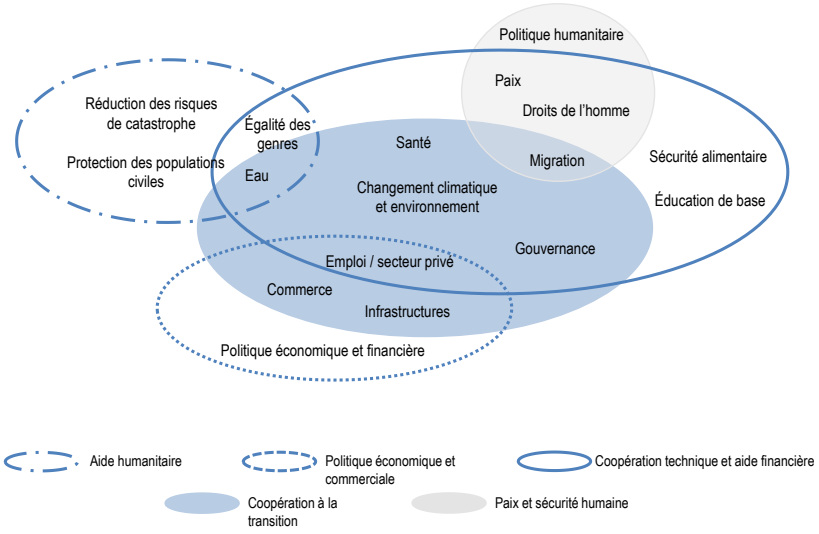
La concrétisation de cette responsabilité partagée est notamment dûe à une solide coordination entre les trois institutions. L'approche adoptée par la Suisse vis-à-vis des organisations multilatérales constitue un bon exemple de coordination réussie entre la DDC et le SECO : si les contributions aux budgets centraux de ces institutions sont financées au titre des budgets de la DDC, les deux entités sont conjointement en charge des institutions financières internationales[3]. En outre, l'intégration de la DSH dans le Message actuel a renforcé l'approche de la Suisse pour ce qui concerne l'articulation

entre paix et développement, et a amélioré sa capacité à procéder à une analyse globale des contextes. Cependant, étant désormais associée au Message, la DSH doit témoigner d'une plus grande implication dans les réunions de coordination et les mécanismes de notification conjoints, ce qui pèse sur ses ressources humaines limitées.

Au vu des nombreux recoupements entre les priorités thématiques des crédits-cadres, il semble possible de créer davantage de synergies dans l'ensemble du programme par le biais d'une collaboration plus poussée (Graphique 4.1), en gardant à l'esprit les mandats et capacités de chaque division.

Graphique 4.1. Possibilités de synergies

Priorités thématiques définies dans le Message 2017-20, par crédit-cadre



Source : D'après le Message sur la coopération internationale 2017-20 (Confédération suisse, 2016[1]).

Une approche pangouvernmentale en Suisse et dans les pays partenaires

Collégialité et coordination ne se cantonnent pas au Message : elles ont été déterminantes pour constituer une approche pangouvernementale en Suisse et dans les pays partenaires. Des comités et groupes de travail opérationnels et stratégiques interdépartementaux facilitent la coordination entre les départements fédéraux. À titre d'exemple, la Suisse a mis en place des structures interdépartementales pour la coopération internationale en matière de migrations[4], de commerce de matières premières et de financement climatique. La coordination est, en outre, forte sur le plan opérationnel : le SECO, la DDC, l'Office fédéral de l'environnement et l'Office fédéral de l'énergie gèrent et financent conjointement la plateforme Promotion des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et de l'efficacité de l'utilisation des ressources dans les pays en développement et en transition (plateforme REPIC)[5].

Dans les pays partenaires, l'intégration de tous les bureaux de coopération dans les ambassades a encore renforcé l'approche transversale de la Suisse (DDC, 2017[2]), consolidant ainsi sa capacité à procéder à une analyse globale des contextes et à parler d'une seule voix. En Ukraine, par exemple, l'ambassade suisse opère dans le cadre d'une approche « à l'échelle de tout Kiev », en s'appuyant sur ses différents atouts – soutien au développement et appui humanitaire, diplomatie, conseil en matière de sécurité humaine

– afin de soutenir des réformes à long terme dans le pays (Annexe C). Dans des régions clés, outre la tenue de réunions trimestrielles aux sièges avec la Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale, les bureaux de coopération travaillent en étroite collaboration avec le Secrétariat d'État aux migrations et la Direction politique, dans le cadre de stratégies conjointes par pays ; ils produisent des rapports annuels, mettant en avant des approches à l'échelle de l'ensemble de l'administration dans les contextes locaux. Une évaluation des activités de coopération menées au Moyen-Orient a mis en relief la manière dont cette approche à a permis à la Suisse d'apporter une réponse globale aux défis régionaux, même si des possibilités de renforcer les synergies entre les interventions subsistent (DFAE/DFJP, 2018[3]).

Systèmes

Indicateur : Le membre a mis en place des processus et des mécanismes explicites et adaptés

La Suisse s'est dotée de solides mécanismes pour garantir la qualité de ses programmes et elle opère une gestion stratégique des risques. Des stratégies et instruments relatifs aux risques adaptés, y compris dans les contextes fragiles, se sont avérés utiles pour gérer et atténuer les risques au niveau des projets et des pays, mais également au niveau stratégique, sans entraver la capacité de la Suisse à innover. Grâce à une culture de l'innovation, à une prise de risques intelligente, à des incitations et à la flexibilité, la Suisse a su exploiter de nouvelles technologies et développer des partenariats et mécanismes de financement innovants.

La Suisse dispose de solides mécanismes d'assurance-qualité

La DDC et le SECO ont à leur disposition de solides mécanismes pour garantir la qualité de leurs programmes. Ils ont établi des procédures transparentes de prise de décision au niveau des projets, des programmes et de la stratégie ; leurs unités d'assurance-qualité apportent un soutien additionnel personnel en cas de besoin.

Le SECO s'appuie sur sa certification ISO-9001 pour garantir la qualité. Les exercices successifs de renouvellement de la certification ont permis de rationaliser les processus, tout en renforçant leur appropriation. Une équipe spécifiquement chargée de la gestion des contrats et de la passation de marchés s'est également avérée utile. L'assurance qualité au sein de la DDC tire sa force du réseau Assurance qualité dont sont membres les équipes de programmation dans les services centraux comme sur le terrain, ainsi que d'une solide gestion des connaissances (Chapitre 6), d'un suivi et d'une reddition de comptes, y compris à travers l'audit et l'évaluation[6]. Toutefois, comme le montre le cas de l'Ukraine (Graphique B.1), les différents niveaux de notification et le système relativement complexe de reddition de comptes peuvent conduire à ce que les services centraux et les unités de terrain échangent à propos de questions de forme et de processus plutôt que de décisions stratégiques. En outre, la charge administrative incombant aux administrateurs de programmes augmente, ce qui réduit le temps dont ils disposent pour apporter une valeur ajoutée aux projets individuels, et pour garantir l'adaptabilité et l'innovation.

Les risques, y compris de corruption, sont gérés de manière stratégique

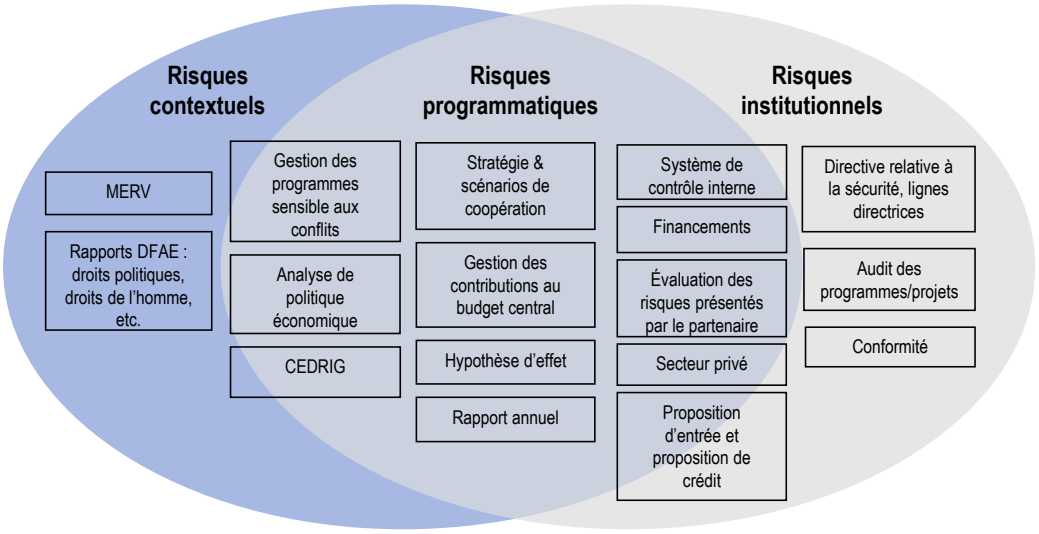
La Suisse a mis en place une approche globale pour gérer et atténuer les risques sans entraver l'innovation. Cette approche repose sur le principe de subsidiarité : chaque unité administrative est chargée de cartographier, d'évaluer et de gérer les risques relatifs à ses activités. Un « coach » des risques est nommé au sein de chaque division de l'administration, et le Secrétariat général gère le risque au niveau des départements fédéraux. Les risques font en outre l'objet d'un examen annuel au niveau de la Confédération[7].

Dans le cadre de cette approche, la DDC, le SECO et la DSH ont défini des stratégies et instruments adaptés, conformes à la stratégie de gestion des risques établie par le Conseil fédéral (Confédération suisse, 2017[4]). Ils procèdent régulièrement à une évaluation des risques au niveau des pays et des projets, prenant en compte leur probabilité et leurs conséquences sur le programme et le contexte, ainsi que sur la réputation de la Suisse. La DDC a également élaboré des outils spécifiques (Gestion des programmes sensible aux conflits et Suivi des changements pertinents pour le développement [MERV][8]) lui permettant d'évaluer les risques dans les contextes de fragilité (DDC, s.d.[4]) et lors de la sélection des partenaires[9] (DDC, s.d.[6]) (Graphique 4.2). L'inclusion dans ces analyses de la gestion des risques associés aux personnes politiquement exposées est innovante[10].

L'analyse des risques porte notamment sur les risques de corruption. La Suisse souscrit aux instruments de suivi internationaux et finance des projets qui contribuent directement ou indirectement à la lutte contre la corruption dans des pays partenaires. Afin de gérer les risques de corruption associés à la fourniture d'aide, la Suisse a formé son personnel, y compris le personnel de terrain, à des mesures de prévention à même de limiter le nombre d'affaires de corruption et de détournement, ainsi qu'aux comportements à adopter si des irrégularités ou des délits sont constatés. Elle a également actualisé les listes d'éléments à vérifier pour analyser les risques de partenariats et les seuils à partir desquels ces analyses sont obligatoires. Un code de conduite et un manuel sur la passation de marchés à l'intention des partenaires d'exécution ont également été élaborés. Le SECO a réalisé une brochure à l'intention des entreprises suisses actives à l'étranger (SECO, 2017[7]), expliquant comment se comporter pour éviter la corruption. Les efforts de prévention et de détection de la corruption sont atténués par l'absence d'obligation pour les soumissionnaires, dans les adjudications publiques, de déclarer les condamnations pour corruption transnationale mais également par un usage trop limité des listes d'exclusion (OCDE, 2018[8]). Toutefois, le SECO impose une telle obligation pour tous contrats.

Afin de prévenir les risques d'abus et d'exploitation sexuels, la Suisse a adopté plusieurs directives et mesures, notamment deux nouveaux codes de conduite à l'intention des membres du personnel (DFAE, 2018[9]) et des partenaires d'exécution (DFAE, 2018[10])[11]. Si la Suisse ne dispose ni de budgets spécifiques consacrés à la prévention de l'exploitation ou des abus sexuels et à la protection contre ceux-ci, ni d'effectifs dédiés à ces questions, des mécanismes explicites de notification sont toutefois établis pour le personnel (à travers la section Égalité des chances du DFAE) et pour les partenaires d'exécution (à travers le « Compliance Office », ou service de conformité). La DDC a également organisé des activités de dialogue et d'apprentissage avec des organisations non gouvernementales (ONG) qui reçoivent des contributions au budget central[12]. Elle soutient en outre le groupe de référence du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE chargé de cette question et apporte une contribution au fonds d'affectation spéciale en faveur des victimes d'exploitation et d'atteintes sexuelles de l'ONU.

Graphique 4.2. La boîte à outils de la DDC pour la gestion des risques



Source : DDC (2018[11]).

La Suisse, soutient de l'innovation

La Suisse dispose d'outils pour encourager et déployer à grande échelle des idées innovantes, qu'il s'agisse de partenariats, de mécanismes de financement ou de technologies. En matière d'innovation, les exemples suivants peuvent être cités :

- développement de technologies énergétiquement efficaces (bateaux électriques, stations de recharge solaire destinées aux véhicules de transport en commun ou installations de dessalement de l'eau dans les pays partenaires)
- utilisation des technologies de l'information (banque mobile ou services d'information sur les cours de marché destinés aux exploitants agricoles, logiciels gratuits pour l'assurance santé ou technologies en ligne pour la gouvernance électronique) (Encadré 4.1)
- contribution à des mécanismes de financement innovants (paiement en fonction des résultats par le biais du Partenariat mondial pour l'éducation ou mécanismes d'assurance contre les pandémies, conjointement avec la Banque mondiale).

Les agents de la DDC dans les services centraux et sur le terrain sont en mesure de développer des projets innovants de cette sorte, grâce à un programme décentralisé, une grande flexibilité dans la programmation (Chapitre 5) et une approche globale des défis au regard du développement.

En outre, la Suisse a mis en place des instruments tout particulièrement destinés à soutenir l'innovation. La DDC lance des appels à propositions pour des projets innovants dans le cadre de ses programmes mondiaux. L'Impulse Pool en constitue une autre illustration concrète : cet instrument apporte aux agents un financement de démarrage ou un co-financement de 50 000 CHF (francs suisses) à 500 000 CHF au titre d'un tutorat-investissement pour des projets innovants associant le secteur privé. Au sein de ce vivier, le personnel de la DDC peut soumettre des propositions de projets avec le secteur privé aux fins d'obtenir un financement intégral ou partiel[13]. Le SECO a de son côté mis en

place le SECO Start-up Fund (SSF), qui promeut des projets d'investissement du secteur privé dans les pays en développement ou en transition. L'exercice d'appel d'offres international « SECO-17 » vise également à apporter une assistance technique à des fonds d'investissement pour les aider à mettre en place des projets novateurs qui contribuent aux objectifs liés au climat et à la création d'emplois. La plateforme REPIC finance elle aussi des projets innovants dans le domaine de l'énergie. Même si la réplicabilité et la possibilité de changement d'échelle fait partie des critères de sélection des projets, aussi bien au sein des programmes mondiaux que de la plateforme REPIC, il est à noter que la réplication demeure un défi. Enfin, la DDC a mis en place un groupe de travail sur la promotion de l'innovation dans l'ensemble de l'organisation.

Encadré 4.1. Premier projet de gouvernance électronique pour renforcer l'obligation redditionnelle et la participation (EGAP) en Ukraine

En 2017, la DDC a développé le premier programme de gouvernance électronique en Ukraine. La fondation ukrainienne East Europe Foundation et la fondation suisse INNOVABRIDGE en ont assuré la mise en œuvre. Ce programme vise à utiliser les technologies modernes d'information et de communication afin d'améliorer la qualité de l'administration publique et la coopération entre l'administration et les citoyens, mais aussi de promouvoir des innovations sociales en Ukraine. L'idée fondamentale qui régit ce projet est que les instruments de gouvernance électronique permettront de réduire les délais et les coûts de prestation de services, d'améliorer la transparence, de réduire les risques de corruption et de combler le fossé qui sépare zones urbaines et zones rurales.

Une partie de ce programme innovant vise à développer des initiatives pilotes dans le domaine de la démocratie électronique, de façon à favoriser une participation plus active des citoyens dans les processus de prise de décision aux échelons local et régional. À cette fin, le programme a lancé l'EGAP Challenge, lequel vise à produire de nouveaux mécanismes (par exemple des applications mobiles ou d'autres technologies) pour apporter aux citoyens les capacités techniques d'exploiter les outils de démocratie électronique. Des entreprises multinationales de technologies de l'information (par exemple : IBM, Cisco Systems, De Novo ou Intel) ont fourni le soutien organisationnel, méthodologique et de tutorat pour les activités de l'EGAP Challenge. Des plateformes innovantes ukrainiennes (à savoir iHub Vinnytsia, Space Hub Dnipropetrovsk, Impact Hub Odesa et Lutsk Local Development Foundation) ont organisé et entrepris les activités de l'EGAP Challenge sur leurs propres plateformes.

Capacités à l'échelle du système

Indicateur : Le membre dispose des compétences et des connaissances nécessaires pour assurer la gestion et la mise en œuvre de sa coopération pour le développement, et veille à ce qu'elles soient déployées là où il convient

L'une des forces de la Suisse en matière de coopération au développement réside dans son personnel expérimenté. Le budget affecté à la mise en œuvre des projets sur le terrain ne comprend pas les dépenses de personnel, et il n'existe pas de planification à moyen terme des besoins d'expertise, ce qui est susceptible d'affaiblir cet atout.

Déployer l'expertise adéquate là où il convient pourrait devenir un défi

Le programme de coopération au développement de la Suisse peut se prévaloir d'agents expérimentés et dévoués, dans les services centraux comme dans les bureaux locaux. Les partenaires apprécient l'expertise et la flexibilité de ce personnel, ainsi que l'étroite collaboration qui les unit dans la gestion et la supervision des projets, ce qui permet de conserver la pertinence de ces derniers et de produire des résultats.

À cet égard, la réussite repose sur deux éléments: une forte présence sur le terrain et des compétences décentralisées au sein de la DDC. Une rémunération attrayante et la délégation de compétence au personnel local concernant les programmes sont d'autant plus pertinentes que la mise en œuvre des programmes repose sur l'expertise de ce personnel. Bien que le SECO demeure assez centralisé, concentrant au sein des services centraux le pouvoir de décision sur les projets et la compétence financière, il a renforcé sa présence sur le terrain (aussi bien en volume qu'en pourcentage, voir Tableau 4.1). Suivant la recommandation de l'examen par les pairs de 2013 (OCDE, 2014[12]), il a également délégué une partie de ses compétences en matière d'élaboration des stratégies-pays, mais aussi d'identification et de suivi des projets. La création de nouvelles fonctions dans ce domaine a permis d'accroître les incitations vis-à-vis de son personnel, compte tenu notamment des possibilités limitées de progression verticale au sein des services centraux.

Tableau 4.1. Le SECO a accru la proportion de personnel en poste dans les pays partenaires

		31 décembre 2012		31 décembre 2017	
		Expatriés	Personnel local	Expatriés	Personnel local
DDC (dont CSA)	Services centraux	357		430*	
	Ambassade/étranger*	132	1 039	212*	n.a.***
	Sous-total	**489**	**1 039**	**642****	**n.a.***
SECO	Services centraux	79		88	
	Ambassade/étranger	23	49	31	n.a.***
	Sous-total	**102**	**49**	**119**	**n.a.***
DSH	Services centraux	72		80	
	Ambassade/étranger	20	8	20	n.a.***
	Sous-total	**92**	**8**	**100**	**n.a.***

Notes : * Comprend le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA). Le CSA n'était pas pris en compte en 2012.
** Comprend 130 agents en équivalent temps plein pour l'Unité CSA (non pris en compte en 2012).
*** Les chiffres ne peuvent être désagrégés en 2017 en raison des représentations et ambassades intégrées. On dénombrait au total 3 195 agents locaux du DFAE (y compris les agents de la DDC et tous les autres membres du personnel local).
Source : DDC, SECO et DSH (2018[13]).

Bien que le DFAE ait intégré la gestion des ressources humaines de la DDC dans ses services centraux, la DDC a réussi à conserver sa précieuse expertise technique : le développement demeure une filière de carrière professionnelle spécifique et des filières thématiques sont développées. Toutefois, le Parlement suisse a fixé un plafond pour les dépenses de personnel des départements fédéraux, personnel local compris, ce qui pourrait réduire la capacité de la DDC à recruter et à positionner l'expertise là où elle est nécessaire. En outre, malgré les mesures incitatives, le DFAE est parfois contraint, devant la réticence des agents à accepter des affectations dans des lieux difficiles, de pourvoir ces postes avec du personnel externe. L'équipe chargée de l'examen a également entendu des préoccupations au sujet du devoir de vigilance et du manque de confiance dans les

procédures de sécurité suisses concernant les contextes fragiles. La Suisse devrait faire en sorte que ces questions soient réglées dans le cadre de son projet Fit for Fragility (DDC, 2018[14]).

Comme le met en évidence la recommandation formulée dans l'examen par les pairs de 2013, il demeure difficile pour la Suisse de s'assurer qu'elle pourra se doter des profils et des compétences dont elle aura besoin pour mettre en œuvre un programme d'aide efficace à moyen terme. Ainsi, si la DDC décide de multiplier ses partenariats avec le secteur privé, de nouvelles compétences pourraient s'avérer nécessaires. Un groupe de travail établi en 2017 au sein de la DDC est chargé d'évaluer les compétences et les profils requis pour fournir une expertise et des connaissances en relation avec les priorités thématiques du Message, et de déterminer comment ces compétences peuvent être renforcées par le processus de recrutement, l'évolution de carrière sur le long terme de ses collaborateurs et la formation. L'exercice de prospective relatif à l'élaboration des prochains messages pourrait donner des indications utiles à la définition d'une stratégie de ressources humaines et permettre d'assurer que la Suisse disposera de l'expertise nécessaire pour apporter une coopération au développement de qualité à l'avenir.

Notes

[1] Les autres départements fédéraux impliqués dans la coopération au développement sont le Secrétariat d'État aux migrations (qui prend en charge 4.8 % des dépenses d'APD), l'Office fédéral pour l'environnement, d'autres divisions du DFAE et le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports. En 2017, la DSH, le SECO et la DDC ont géré 85 % des dépenses d'APD, compte tenu de la baisse du coût des réfugiés dans le pays donneur (DDC, SECO et DSH, 2018[13]).

[2] Hormis pour le crédit-cadre sur la coopération à la transition, dont la responsabilité est exercée conjointement par le SECO et la DDC.

[3] Les délégations chargées de représenter la Suisse aux réunions annuelles des banques multilatérales de développement sont généralement composées d'agents du SECO et de la DDC, le Gouverneur suisse nommé par le SECO représentant son département fédéral de tutelle.

[4] La Structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale est une plateforme d'examen et de décision en matière de politique migratoire, au niveau tant stratégique qu'opérationnel. Elle est composée d'un organe directeur stratégique présidé par les secrétaires d'État du DFAE, du DEFR et du DFJP ; d'un organe directeur opérationnel présidé par les ambassadeurs du DFAE et du DFJP chargés des migrations ; et de 13 groupes de travail régionaux et thématiques.

[5] On trouvera de plus amples informations sur la plateforme REPIC à l'adresse suivante : www.repic.ch/repic-fr/.

[6] Les exigences de notification de la DDC au long du cycle de vie d'un projet sont les suivantes :

Stade du cycle de vie d'un projet	Documents
Définition	Note conceptuelle / proposition d'entrée
Planification	Proposition de projet / proposition de credit
Mise en œuvre	Accord de mise en œuvre
Déploiement	Plans d'exploitation annuels
Suivi, communication	Rapport d'avancement / rapport de fin de phase / rapport de fin de projet / rapport de programme
Évaluation	Termes de référence / rapport d'évaluation / rapport de gestion

[7] Grâce à un logiciel utilisé par l'ensemble des départements fédéraux, la Confédération suisse est à même d'identifier à tout moment les risques auxquels la Suisse pourrait être confrontée.

[8] Le MERV (« Monitoring von Entwicklungsrelevanten Veränderungen ») doit être mené tous les ans pour les pays à faible risque, tous les six mois pour les pays à risque moyen dans les contextes fragiles, et au moins une fois par trimestre pour les pays à risque élevé, fragiles et touchés par un conflit.

[9] La DDC a élaboré un manuel pratique pour l'évaluation des risques dans les pays partenaires, ainsi que des orientations spécifiques pour l'évaluation des risques lors de la collaboration avec le secteur privé, mettant l'accent sur les risques réputationnels.

[10] Une personne politiquement exposée est une personne physique qui exerce ou a exercé d'importantes fonctions publiques ou qui est étroitement associée à de telles fonctions pour des raisons familiales ou personnelles, ou en conséquence de relations d'affaires ; prendre part à un partenariat avec une telle personne peut induire certains risques.

[11] Au nombre des autres mesures et stratégies mises en œuvre figurent : *i)* la Directive de 2012 relative à la protection contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail (DFAE, 2012[15]) ; *ii)* la Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes, de 2017, qui vise à lutter contre toutes les formes de harcèlement sexuel et qui comporte un engagement clair à pratiquer la tolérance zéro vis-à-vis de l'exploitation et des abus sexuels perpétrés dans le contexte des missions humanitaires et de maintien de la paix (DFAE, 2017[16]) ; et *iii)* le Plan d'action national 2018-22 intitulé *Les femmes, la paix et la sécurité*, qui comprend un engagement et un point d'action sur la politique de tolérance zéro (DFAE, 2018[17]). La Suisse a également signé le document final de la conférence « Putting People First » qui s'est tenue à Londres le 18 octobre 2018.

[12] Le parcours d'apprentissage a commencé par une première enquête auprès des partenaires de la DDC consacrée à la manière dont ces partenaires intègrent la prévention de l'exploitation et des abus sexuels dans leur travail. Les résultats de l'enquête ont ensuite été présentés et ont fait l'objet de discussions à l'occasion d'une activité d'apprentissage.

[13] Les projets sont sélectionnés par un comité d'investissement sur la base des critères suivants : innovation, impact, appui institutionnel, viabilité à long terme, possibilité de changement d'échelle/réplicabilité et apprentissage organisationnel.

Références

Confédération suisse (2017), *Manuel de gestion des risques de la Confédération*, Confédération suisse, Berne. [4]

Confédération suisse (2016), « Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 : L'essentiel en bref », Confédération suisse, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitereHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_FR.pdf. [1]

DDC (2018), *SDC Guidelines for Risk Management*, Direction du développement et de la coopération, Berne. [11]

DDC (2018), « Fit for Fragility », Direction du développement et de la coopération, Berne. [14]

DDC (2017), *Independent Peer Review of the Integration of Swiss Representations Abroad*, Département fédéral des affaires étrangères et Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, Berne, https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/791/attachment/en/3342.pdf. [2]

DDC (s.d.), « A Quick Guide to Conflict-Sensitive Programme Management », Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/themen/fragile-kontexte/159283-cspm-quick-guide_EN.pdf (consulté le 30 octobre 2018). [5]

DDC (s.d.), « How-to-note for Partner Risk Assessment process », Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.shareweb.ch/site/Conflict-and-Human-Rights/tools/Dokumente%20Shareweb%20von%20Excelliste/How-to-note_for_Partner_Risk_Assessment_process%20with%20annexes.pdf (consulté le 14 novembre 2018). [6]

DDC, SECO et DSH (2018), *OECD DAC Peer Review 2019. Memorandum of Switzerland*, Confédération suisse, Berne, https://www.shareweb.ch/site/Development-Policy/Documents/formAttachments/Memorandum%20Version%20finale.pdf. [13]

DFAE (2018), *Code de conduite pour les partenaires contractuels du DFAE*, Département fédéral des affaires étrangères, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/dienstleistungen-publikationen/code-conduct-partners_FR.pdf. [10]

DFAE (2018), *Les femmes, la paix et la sécurité*, *Plan d'action national pour la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité de l'ONU (2018-2022)*, Département fédéral des affaires étrangères, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Friedenspolitik/Frauen-Frieden-und-Sicherheit_fr.pdf. [17]

DFAE (2018), « Respect sur le lieu de travail ! », Département fédéral des affaires étrangères, Berne, https://www.eda.admin.ch/respect/fr/home.html. [9]

DFAE (2017), *Stratégie Égalité des genres et Droits des femmes du DFAE*, Département fédéral des affaires étrangères, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Chancengleichheit/EDA-Strategie-Geschlechtergleichstellung-Frauenrechte_FR.pdf. [16]

DFAE (2012), *Directive relative à la protection contre le harcèlement sexuel sur le lieu de travail au Département fédéral des affaires étrangères*, Département fédéral des affaires étrangères, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/respect-at-fdfa/fr/documents/2015-11-weisung-sexuelle-belaestigung_FR.pdf. [15]

DFAE/DFJP (2018), *Regional Evaluation - Cooperation Strategy Middle East 2015-2018,* Confédération suisse, Berne, https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/926/attachment/en/3948.pdf. [3]

OCDE (2018), *La Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption. Rapport de Phase 4 : Suisse*, OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/corruption/anti-corruption/Suisse-Rapport-Phase-4-FR.pdf. [8]

OCDE (2014), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2013,* Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264196339-fr. [12]

SECO (2017), *Prévenir la corruption : Conseils aux entreprises suisses actives à l'étranger*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/Aussenwirtschafts/broschueren/korruption_vermeiden.html. [7]

Chapitre 5. Modalités de mise en œuvre de l'aide et partenariats de la Suisse

Le présent chapitre examine l'approche suivie par la Suisse pour la mise en œuvre de son aide dans les pays partenaires et l'établissement de partenariats, afin d'évaluer sa conformité avec les principes d'une coopération efficace au service du développement.

Les partenaires de la Suisse apprécient son expertise, sa fiabilité, sa prévisibilité et sa flexibilité, notamment dans les contextes fragiles. Des analyses contextuelles approfondies, une gestion des programmes sensible aux conflits et des modalités flexibles comptent au nombre de ses atouts. Les futures stratégies relatives à l'établissement de partenariats avec le secteur privé et les organisations de la société civile seront l'occasion de mieux tirer parti de la spécificité de chaque partenaire et de concevoir des interventions complémentaires.

Bien que plaidant en faveur d'une coopération efficace au service du développement, la Suisse a accompli des progrès modestes au regard de ses engagements dans ce domaine. Elle entretient un dialogue étroit avec ses pays partenaires, mais pourrait intensifier ses efforts pour améliorer la reddition mutuelle de comptes et faciliter l'accès aux documents relatifs aux projets et aux budgets.

Partenariats

Indicateur : L'approche des partenariats au service de la coopération pour le développement avec une pluralité d'acteurs (administrations nationales et locales, institutions des Nations Unies, banques de développement, organisations de la société civile, fondations, instituts de la connaissance, médias, secteur privé) est en conformité avec les bonnes pratiques

La Suisse met en œuvre son programme de développement en partenariat avec divers acteurs. Ses partenaires apprécient son expertise, sa fiabilité, sa prévisibilité et sa flexibilité. Les futures stratégies relatives aux différents types de partenariat devraient aider la Suisse à concevoir des modalités adaptées aux objectifs poursuivis et aux besoins de ses partenaires. Un renforcement de la coordination entre les partenaires et une hausse des contributions aux fonds communs associant des donneurs partageant des valeurs communes pourraient permettre à la Suisse d'accroître l'impact de son programme. Enfin, la Suisse pourrait améliorer sa transparence en facilitant l'accès aux documents relatifs aux projets et aux budgets.

La Suisse pourrait mieux tirer parti de ses partenariats

La Suisse est passé de la mise en œuvre à la facilitation : la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) et le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) ne mettent plus directement en œuvre leurs projets, mais mandatent une multitude d'acteurs pour leur exécution. La Suisse peut ainsi compter sur de nombreuses relations solides et en noue en permanence de nouvelles, en ayant recours à un processus de sélection visant à déterminer – notamment par le biais d'appels d'offres – quels sont les acteurs les mieux placés pour atteindre les objectifs de chaque projet. Conscients du risque que certains partenariats pourraient faire peser sur les résultats ou la réputation de la Suisse, les bureaux locaux consacrent beaucoup de temps à la sélection des partenaires appropriés (Annexe C).

La Suisse a établi des partenariats avec des organisations non gouvernementales (ONG) suisses et locales. Ses contributions aux budgets centraux (partenariats institutionnels) sont limitées aux ONG suisses et internationales, via un processus de sélection formalisé il y a quelques années (DDC, 2018[1] ; DDC, 2017[2])[1]. Les ONG locales se voient essentiellement confier des mandats (comptabilisé comme aide publique au développement [APD] acheminée par ce canal)[2]. Du fait de cette organisation, les partenariats se concentrent sur la mise en œuvre et n'exploitent pas systématiquement la possibilité qui leur est offerte d'instaurer une société civile locale solide, pouvant être source de changement. La future politique relative aux ONG pourrait exposer les arguments justifiant l'engagement aux côtés de ces dernières, définir les choix stratégiques et les modalités d'engagement afin de mettre en œuvre une nouvelle approche stratégique, et contribuer ce faisant à mieux récolter les fruits de la collaboration avec ces organisations. Cette politique peut également contribuer à améliorer la cohérence des cadres de résultats et de notification des partenariats institutionnels, afin d'évaluer l'efficacité et les contributions globales aux objectifs poursuivis par la Suisse en matière de développement (DDC, 2017[2]). Si l'introduction d'indicateurs agrégés de référence relatifs à la contribution aux programmes des ONG suisses et l'amélioration de la notification sont des évolutions positives bienvenues, il est

important de limiter les charges administratives. Il est en outre possible d'améliorer le retour d'informations sur la façon dont les consultations des ONG et la participation de celles-ci influent sur les débats et les décisions à haut niveau.

Que ce soit en sa qualité de partenaire d'exécution ou de bénéficiaire d'activités pour son développement, le secteur privé est un partenaire naturel du SECO, lequel dispose d'une large panoplie d'instruments dédiés aux partenariats public-privé (Chapitre 3). Les partenariats sont alignés sur les priorités globales de la coopération au développement. Ils associent des formes d'engagement de nature financière et non-financière, respectent les pratiques de la conduite responsable des entreprises et mettent à profit les atouts de chaque partie prenante. Le nombre de partenariats entre le secteur privé et la DDC augmente, conformément au Message sur la coopération internationale de la Suisse, qui prévoit de développer les partenariats public-privé (Confédération suisse, 2016[3]). La DDC renforce actuellement ses capacités. La stratégie qu'elle prévoit d'élaborer devrait l'aider à exposer clairement les raisons justifiant ses partenariats avec le secteur privé, définir les modalités de collaboration (instruments) et préciser de quelle manière ces instruments complètent les activités menées par le SECO. Le nouveau centre de compétences de la DDC consacré à l'engagement avec le secteur privé jouera un rôle de premier plan pour ouvrir la voie.

L'approche stratégique des partenariats avec les organisations multilatérales (y compris des accords de financement pluriannuel) est un exemple de bonne pratique. Le Message répertorie clairement les organisations multilatérales les mieux équipées pour relever les priorités globales de la Suisse (Chapitres 1 et 2). Les projets mis en œuvre par des organisations multilatérales sur le terrain (multi-bi) donnent l'occasion à la Suisse de porter à grande échelle des projets pilotes, en mettant à profit l'avantage comparatif des partenaires multilatéraux en termes de taille, de présence et de capacité à diffuser les pratiques optimales, ainsi que le montre son action en Ukraine. Le réseau multilatéral de la DDC concourt à cette approche en favorisant les échanges et l'apprentissage mutuel sur le fonctionnement du système multilatéral.

La coopération de la Suisse avec ses partenaires est globalement satisfaisante. Ces derniers apprécient son expertise, sa fiabilité et son approche axée sur les résultats. Le secteur privé et les ONG sont toutefois souvent réduits au rang de partenaire d'exécution, au lieu d'être considérés comme des partenaires à part entière. La Suisse pourrait en outre tirer un meilleur parti de ses partenariats et exploiter davantage les synergies entre partenaires, projets et domaines – en particulier sur le terrain. L'organisation de manifestations annuelles rassemblant tous les partenaires d'exécution dans les pays partenaires est une première étape dans cette direction. Dans les services centraux, la Division Partenariats institutionnels (DPI) de la DDC s'efforce de renforcer les synergies entre les partenaires non gouvernementaux en facilitant l'apprentissage conjoint et l'échange, et en renforçant la collaboration au sein des réseaux thématiques. Il conviendrait toutefois de mettre en place des synergies dans tous les types de partenariat ; la DPI devra par conséquent rechercher et faciliter le soutien d'autres acteurs de la coopération suisse au développement.

Le soutien à la coordination entre les donneurs ne se concrétise pas en approches conjointes

La Suisse s'emploie à établir un consensus entre les partenaires au développement et les pays partenaires. Sa présidence du Groupe de travail thématique sur la gouvernance locale, le développement régional et les services municipaux en Ukraine, et sa

participation active à d'autres groupes de coordination entre les donneurs sont autant d'exemples de son ambition de promouvoir et de piloter la coordination dans au moins un secteur ou domaine de ses stratégies-pays.

Le soutien appuyé qu'apporte la Suisse à la coordination entre les donneurs transparaît dans le nombre élevé d'initiatives rassemblant de multiples parties prenantes, mais se traduit moins en l'élaboration de programmes conjoints sur le terrain. La Suisse cofinance parfois des activités dans le but d'étendre la portée de ses interventions à de nouveaux domaines, ou de mettre à profit des connaissances présentant un intérêt pour ses projets. Si la coopération mise en place à ce titre avec d'autres donneurs partageant des valeurs communes est satisfaisante, la Suisse ne cofinance que rarement des programmes : en 2017, les programmes multi-donneurs n'ont bénéficié que de 13 % de l'aide-pays programmable (Annexe B, Tableau B.2)[3]. À la lumière de ces chiffres, la décision prise récemment par la Suisse d'accroître sa participation à la Programmation conjointe de l'UE (notamment en alignant ses interventions et en les coordonnant avec celles de l'Union européenne et de ses États membres dans l'État plurinational de Bolivie et en République de Moldova) et à la coopération triangulaire est une évolution dont il convient de se féliciter (DDC, 2018[5] ; Direction générale Coopération internationale et développement [DG DEVCO], 2018[4]).

La Suisse établit ses programmes et ses budgets de manière prévisible et flexible

Les processus budgétaires de la Suisse facilite la planification à long terme. Le Parlement approuve un budget prévisionnel couvrant la totalité de la période quadriennale du Message (Chapitre 3), ce qui permet à la Suisse d'agir de manière prévisible, de signer des accords de financement pluriannuels et d'inclure des budgets pluriannuels indicatifs dans les stratégies-pays accessibles au public. En 2016, les plans de dépenses prévisionnels représentaient 65 % des financements dans les pays partenaires, et 77 % des financements étaient versés au cours de l'exercice budgétaire prévu (Graphique 5.1). Toutefois, la prévisibilité à moyen terme a diminué, passant de 77 % en 2010 à 65 % en 2016.

L'établissement des programmes et des budgets est suffisamment flexible au niveau des pays et des projets :

- Les priorités des programmes par pays peuvent évoluer, sur la base d'un suivi rigoureux des contextes, des tendances, des opportunités qui se font jour et de l'évolution des facteurs de risque. La DDC peut, dans un pays donné, réorienter son budget sur des enjeux prioritaires, comme l'illustre l'exemple de l'Ukraine (Graphique B.1). L'articulation thématique de la structure du SECO lui permet de réaffecter une partie de son budget d'un programme-pays à l'autre, et lui confère la flexibilité nécessaire pour faire face à l'évolution des contextes géopolitiques.
- Les partenaires d'exécution peuvent adapter les projets de manière à atteindre les résultats convenus ; cela vaut également pour les fonds à affectation souple alloués aux organisations multilatérales. Les partenaires apprécient les contacts étroits avec le personnel suisse – qui assure le suivi des projets en cours, mais qui leur laisse le champ libre pour ce qui est de la mise en œuvre, tout en se tenant prêt à contribuer à la résolution de difficultés imprévues.

Un accès insuffisant aux documents freine les efforts de transparence

Conformément aux principes de Busan, la Suisse s'emploie à mener une action responsable et transparente. Les appels d'offres publics suivent les règles énoncées par l'Organisation mondiale du commerce et sont publiés sur une plateforme centralisée[4]. La Suisse informe le Parlement, les pays partenaires et les acteurs locaux de ses activités par le biais de rapports annuels sur sa politique de coopération internationale et sa politique étrangère, et de sa présence en ligne.

Elle pourrait encore toutefois améliorer la disponibilité des informations relatives à sa coopération au développement. L'indice 2018 de la transparence de l'aide (*Aid Transparency Index)* considère la transparence de la DDC comme satisfaisante – une notation qui lui est attribuée depuis 2014, après que le pays eut amélioré ses performances très médiocres en 2013. Cette évaluation s'explique principalement par le faible classement de la Suisse pour ce qui est de la notification des résultats et des financements : les évaluations d'impact préalables aux projets, ainsi que les résultats des projets, les documents budgétaires et les dépenses en capital ne sont pas accessibles au public (Publish What You Fund, 2018[6]). Toutefois, si ces informations ne sont pas facilement accessibles, elles sont bien étayées en interne. Les publier sous un format convivial constituerait un moyen simple et efficace d'accroître la transparence.

L'essentiel (94.3 %) de l'aide allouée par la Suisse aux PMA est non liée

L'APD allouée par la Suisse aux pays moins avancés (PMA) et aux pays pauvres très endettés (PPTE) est pour une grande part non liée depuis plusieurs années : l'APD non liée (hors frais administratifs et coûts des réfugiés dans le pays donneur) représentait 94.3 % de l'APD totale en 2016 (Graphique 5.1). En sa qualité d'économie de marché respectant les règles de l'Organisation mondiale du commerce, la Suisse a mis en place des règles équitables pour ses appels d'offres. En 2015-16, elle a alloué 23 % de la valeur totale de ses contrats à des fournisseurs suisses – un chiffre bien inférieur au pourcentage global du CAD qui s'élève à 64 % – et 57 % de la valeur totale des contrats sont alloués à des fournisseurs de pays en développement, pour la plupart des PMA et des PPTE (OCDE, 2018[7]). Les ONG et les petites entreprises suisses tentent parfois de faire pression sur la Suisse pour l'inciter à privilégier les fournisseurs nationaux, en faisant valoir que les coûts élevés pratiqués sur le territoire national les pénalisent par rapport à leurs concurrents étrangers.

Action au niveau des pays

Indicateur : L'action du membre dans les pays partenaires est conforme à ses engagements nationaux et internationaux, y compris à ceux qui s'appliquent spécifiquement aux États fragiles

Bien que la Suisse adhère aux engagements de Busan et d'Accra, elle pourrait progresser davantage dans le domaine de l'efficacité du développement. Elle entretient un dialogue étroit avec les pays partenaires, et s'efforce de dégager un consensus entre ces derniers et les partenaires au développement. Ses efforts à l'appui de la redevabilité mutuelle peuvent toutefois être renforcés, et elle pourrait confier davantage les rênes de ses programmes aux pays partenaires. Ses analyses contextuelles approfondies, sa gestion des programmes sensible aux conflits et la flexibilité de ses outils sont des atouts pour

son engagement dans les contextes fragiles, qu'elle pourrait intensifier en leur adjoignant des systèmes d'alerte précoce. Elle pourrait par ailleurs valoriser ses interventions en renforçant la résilience économique de ses partenaires fragiles. Enfin, les pressions auxquelles la Suisse fait face pour lier ses engagements à l'étranger à ses politiques migratoires requière une réponse réfléchie pour garantir la conformité de l'aide aux principes approuvés à l'appui d'un développement efficace.

Les progrès modestes en matière d'efficacité du développement contrastent avec l'engagement de la Suisse

La Suisse s'est engagée en faveur des principes d'efficacité du développement. Elle s'est dotée d'une politique de mise en œuvre des engagements de Busan, et la conformité avec ces principes[5] est évaluée dans le cadre des audits internes menés par le Département fédéral des affaires étrangères. Le Réseau de la DDC sur l'efficacité de l'aide fournit en outre des ressources aux bureaux locaux chargés de la coopération et leur adresse des lignes directrices concrètes utiles afin de les aider à articuler leurs activités autour des engagements de Busan. L'application des principes d'efficacité n'a toutefois que modérément progressé, quand elle ne s'est pas dégradée (Graphique 5.1). La Suisse confie en outre la mise en œuvre d'une grande partie de son programme bilatéral à des acteurs tiers, et devra préciser de quelle manière elle s'assure que cette mise en œuvre reste conforme à ses engagements en matière d'efficacité.

Si la Suisse promeut l'appropriation par les pays, elle n'est pas à la hauteur de son engagement résolu en matière de redevabilité mutuelle. Son programme de coopération pour le développement est aligné sur les priorités des pays partenaires : 72 % des interventions approuvées récemment poursuivent des objectifs établis sur la base des cadres de résultats au niveau des pays, ce qui n'est toutefois le cas que de 47.3 % des indicateurs de résultats (OCDE/PNUD, 2017[8]). La Suisse contribue activement à confier la coordination des donneurs aux pays partenaires[6] et œuvre en faveur de la redevabilité mutuelle, en co-présidant l'Initiative du Partenariat mondial sur les résultats et la responsabilité mutuelle.

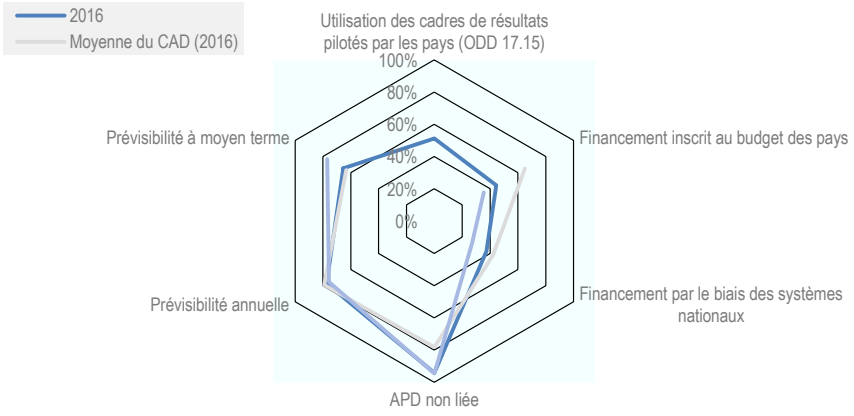
Les pays partenaires ne participent toutefois que rarement à l'orientation stratégique de la coopération suisse au développement. Dans la majorités des cas, ils ne sont invités, au même titre que d'autres acteurs, à faire part de leurs commentaires sur les stratégies-pays que vers la fin du processus d'élaboration, et il ne leur est pas demandé de les signer (DDC, 2017[9]). Les gouvernements bénéficiaires ne siègent pas systématiquement aux comités de pilotage et remplissent rarement la fonction de partenaire d'exécution de la coopération suisse : entre 2012 et 2016, ils ont mis en œuvre en moyenne seulement 11 % de l'aide-pays programmable allouée par la Suisse[7].

Afin de donner suite à la recommandation formulée par l'examen par les pairs de 2013 (OCDE, 2014[10]), la Suisse a légèrement accru le recours aux systèmes nationaux. En 2016, 51.3 % des initiatives déployées par la Suisse dans les pays partenaires poursuivaient des priorités et visaient des résultats de développement définis par les pays (Objectif de développement durable [ODD] 17.15). Quelque 44.6 % des financements étaient inclus dans les budgets nationaux, et 37.4 % des apports au secteur public transitaient par les systèmes de passation de marchés ou de gestion des finances publiques des pays partenaires. L'utilisation des systèmes nationaux reste néanmoins faible, et se situe au-dessous de la moyenne du CAD[8].

Dans certains pays partenaires, la Suisse a adopté un double système en vertu duquel elle utilise les systèmes nationaux en vue de les renforcer et d'instaurer une compréhension commune du système de notification approprié, mais recourt à un suivi et à des contrôles supplémentaires afin d'accéder aux informations nécessaires. Si ce système double peut s'avérer plus coûteux, il permet de renforcer les capacités et les systèmes nationaux, et de préserver les financements.

Graphique 5.1. Des progrès modestes au regard des principes d'efficacité

Performances de la Suisse au regard d'indicateurs de l'efficacité de la coopération pour le développement



Performances de la Suisse au regard d'indicateurs de la transparence (mise à jour)

	Statistiques rétrospectives (SNPC OCDE)	Informations à des fins prévisionnelles (Enquête de l'OCDE sur les plans de dépenses)	Publication à l'IATI
2016	correctes	excellentes	Amélioration nécessaire
2010 (référence)	correctes	excellentes	correcte
Évolution	=	=	▼

Note : SNPC : Système de notification des pays créanciers. IITA : Initiative internationale pour la transparence de l'aide. Moyenne du CAD sur la base des pays pris en compte dans OCDE/PNUD (2017[8]).
Source : OCDE/PNUD (2017[8]).

Des analyses contextuelles et un suivi approfondis renforcent les interventions de la Suisse dans les contextes fragiles

Des analyses contextuelles actualisées et une programmation flexible sont essentielles pour assurer la réactivité des stratégies et des programmes-pays de la Suisse. L'établissement de scénarios d'évolution envisageables et le suivi des mutations en lien avec le développement permettent aux bureaux chargés de la coopération sur le terrain de s'adapter à l'évolution des contextes et des besoins, en particulier dans les situations de fragilité[9].

La Suisse s'est dotée d'un éventail d'instruments pour s'engager dans ces contextes, qu'elle peut adapter et modifier afin de tirer parti des opportunités qui se font jour ou de faire face à des risques croissants. Les programmes de la Division Sécurité humaine sont les plus agiles ; ils prévoient une assistance technique pour les ministères clés (comme le montre l'exemple de l'Ukraine), des dons flexibles à la société civile locale et le

déploiement d'experts dans des organisations multilatérales[10]. L'utilisation de ces instruments peut être modulée à la hausse ou à la baisse en fonction de l'évolution de la situation. La DDC peut également adapter ses modalités pour faire face à l'évolution des circonstances. La Suisse a ainsi suspendu les programmes qu'elle menait avec les gouvernements du Burundi et du Nicaragua afin d'adresser un signal politique, et a réorienté les fonds vers des partenaires multilatéraux, qu'elle considère comme des intermédiaires utiles dans les environnements sensibles où la neutralité est de rigueur[11]. Le SECO mène des travaux sur la résilience économique, mais n'a pas de mandat pour intervenir dans les contextes fragiles, à moins qu'il s'agisse de pays à revenu intermédiaire. Ceci pourrait être une opportunité manquée pour les autres contextes fragiles, les risques économiques et le manque de capacités étant des causes sous-jacentes importantes de fragilité (OCDE, 2018[11]).

L'approche de gestion des programmes sensible aux conflits a été mise en place en 2012, et garantit que les programmes ne causent aucun préjudice. La Suisse forme également ses partenaires à cette approche, ce qui constitue une bonne pratique. Les résultats escomptés des projets sont conçus de manière à pouvoir être adaptés à l'évolution des contextes fragiles. En Ukraine, cette approche a aidé le personnel à décentraliser davantage la programmation afin d'assurer la stabilité dans la région orientale, plus imprévisible. À l'avenir, la Suisse pourrait inclure des indicateurs d'alerte précoce dans ses stratégies pour les contextes fragiles, afin d'accroître les investissements dans la prévention des conflits.

Les conditionnalités politiques pèsent sur le débat public

La Suisse n'attache pas de conditions politiques à ses programmes bilatéraux. Les conditionnalités ont trait pour la plupart aux exigences de transparence financière auxquelles les parties chargées de la mise en œuvre doivent se conformer.

La Suisse n'en doit pas moins s'atteler à donner suite de manière avisée à la mission que lui a assignée le Parlement de renforcer les liens entre la coopération internationale et la politique migratoire, et veiller à ne pas lier directement un programme de développement aux politiques migratoires d'un pays donné. Une telle approche irait à l'encontre des principes approuvés d'efficacité de la coopération pour le développement, des critères de sélection des pays définis dans le Message et de l'appropriation et la prévisibilité, et risquerait ainsi de nuire à la réputation de la Suisse.

Notes

[1] Jusqu'à récemment, la DDC fixait ses contributions au programme de base des ONG dans le cadre de négociations bilatérales, et non via un processus formel. L'absence d'accréditations à l'échelle de l'ensemble du portefeuille de ses activités et d'un processus d'approbation lié au cycle budgétaire entravait la prise des décisions stratégiques (DDC, 2017[2]).

[2] En 2017, la Suisse a acheminé 112.8 USD millions par l'intermédiaire des ONG, auxquelles elle n'a versé directement que 10.6 millions USD.

[3] Si les contributions de la Suisse aux programmes et fonds groupés s'établissent aux environs de la moyenne des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour ce qui est de

leur part de l'aide-pays programmable (11.1 %), le pays se classe dans le dernier tiers dans une comparaison entre pays.

[4] Pour plus d'informations, voir : www.simap.ch/.

[5] La liste des critères utilisée lors des audits internes comporte des questions sur l'appropriation et est ciblée sur les résultats, les partenariats, la transparence et le partage de la responsabilité.

[6] À titre d'illustration, le Gouvernement de l'Ukraine préside quatre des huit groupes de coordination entre les donneurs dans lesquels la Suisse est un donneur principal.

[7] En 2016, les gouvernements bénéficiaires ont mis en œuvre en moyenne 31.4 % de l'aide-pays programmable allouée par le CAD.

[8] Le fait que la Suisse s'engage dans de nombreux pays fragiles explique en partie ce recours limité : près de la moitié des pays prioritaires de la DDC sont dans des contextes de fragilité.

[9] Les stratégies-pays indiquent généralement de quelle manière les bureaux de coopération sur le terrain doivent adapter leur gestion, l'orientation géographique, le dialogue sur les politiques à mener, la coordination entre les donneurs et les modalités de l'aide en fonction de l'évolution du contexte national.

[10] Notamment en tant qu'observateur électoral et observateur de processus de paix.

[11] Dans les contextes fragiles, les partenaires soulignent régulièrement que le rôle de la Suisse en tant qu'intermédiaire neutre est essentiel à l'établissement de ses programmes à l'appui de la paix et de la sécurité. La coopération avec le système des Nations Unies est par conséquent souvent bénéfique aux deux parties : la Suisse la considère comme un moyen d'accroître sa légitimité, tandis que les organismes des Nations Unies tirent parti de la neutralité du pays.

Références

Confédération suisse (2016), « Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 : L'essentiel en bref », Confédération suisse, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/Entwicklungszusammenarbeit undHumanitereHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_FR.pdf. [3]

DDC (2018), *Nicaragua, Brasil y Suiza : Juntos por un mundo saludable*, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/countries/countries-content/nicaragua/es/Folleto%20Alcantarillado%20Condominial%20WEB.pdf. [5]

DDC (2018), *Institutional Partnership Division - Annual Report 2017 and Planning 2018,* Direction du développement et de la coopération, Berne. [1]

DDC (2017), *Independent Evaluation of SDC Partnerships with Swiss NGOs*, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/834/attachment/de/3524.pdf. [2]

DDC (2017), *Independent Evaluation of SDC's Results-Based Management System with a Focus on Poverty Reduction*, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/855/attachment/fr/3692.pdf. [9]

DG DEVCO (2018), « The EU and Member States together with Switzerland agree joint cooperation framework with Bolivia worth €530 million », Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, https://ec.europa.eu/europeaid/news-and-events/eu-and-member-states-together-switzerland-agree-joint-cooperation-framework-bolivia_en (consulté le 14 novembre 2018). [4]

OCDE (2018), *États de fragilité 2018*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264308916-fr. [11]

OCDE (2018), *2018 Report on the DAC Untying Recommendation*, DCD/DAC(2018)12/REV2, Comité d'aide au développement, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/DCD-DAC(2018)12-REV2.en.pdf. [7]

OCDE (2014), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2013,* Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264196339-fr. [10]

OCDE/PNUD (2017), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264277601-fr. [8]

Publish What You Fund (2018), The 2018 Aid Transparency Index, www.publishwhatyoufund.org/the-index/2018/switzerland-sdc/ (consulté le 5 novembre 2018). [6]

SECO (2018), *SECO Approach to Partnering with the Private Sector*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/en/home/about-us/partner.html. (consulté le 5 novembre 2018) [3]

Chapitre 6. Résultats, évaluation et apprentissage de la Suisse

Le présent chapitre examine comment les processus de planification et de gestion axées sur les résultats de la Suisse s'inscrivent dans le droit fil des Objectifs de développement durable (ODD) et de quelle manière la Suisse rassemble des données probantes sur ce qui fonctionne et utilise ces données pour apprendre et s'adapter.

La Suisse a développé une solide culture de la gestion axée sur les résultats mettant l'accent sur les résultats au regard du développement obtenues dans les pays. De nouveaux indicateurs standard illustrent ses efforts pour consolider la gestion axée sur les résultats au niveau institutionnel. Le prochain enjeu consistera à équilibrer les objectifs consistant à assurer l'exercice de redevabilité et à prendre des décisions éclairées.

Malgré une forte culture de l'évaluation et un appui constant aux fonctions d'évaluation de ses partenaires, la Suisse, à l'instar d'autres membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, procède rarement à des évaluations conjointes avec les pays partenaires. Pourtant, les évaluations conjointes pourraient offrir une occasion de renforcer les capacités d'évaluation des partenaires, l'appropriation des constats d'évaluation, ainsi que la redevabilité mutuelle.

L'apprentissage institutionnel – étayé par les réponses apportées par les services de direction aux évaluations et par les réseaux thématiques – constitue l'un des atouts de la Suisse. Il sera essentiel de poursuivre les efforts visant à ce que l'apprentissage demeure une priorité afin d'éviter une lassitude des réseaux.

Gestion axée sur les résultats de développement

Indicateur : Un système de gestion axée sur les résultats est en place

Suivant les recommandations formulées dans l'examen par les pairs de 2013, la Suisse a institutionnalisé une forte culture du résultat, en mettant l'accent sur les effets au regard du développement des pays partenaires. L'utilisation systématique d'indicateurs standard par les trois institutions responsables de la mise en œuvre du Message sur la coopération internationale illustre l'action que mène la Suisse pour renforcer la gestion axée sur les résultats au niveau institutionnel. Les efforts actuellement déployés pour affiner les systèmes de mesure et de gestion devraient aider la Suisse à trouver un meilleur équilibre entre le fait d'être comptable des résultats et celui d'en tirer des enseignements.

Une forte culture du résultat, axée sur les réalisations en termes de développement dans les pays

La Suisse a institutionnalisé une culture des résultats caractérisée par une attention au niveau des pays. Les stratégies-pays sont axées sur les résultats. Les matrices de résultats apprécient la contribution de la Suisse au développement des pays partenaires. Ces matrices sont toutefois d'inégale qualité, notamment en ce qui concerne les théories du changement et la contribution attendue de la Suisse à la réduction de la pauvreté. La focalisation sur les résultats est globale : elle ne prend pas uniquement en compte ce qui a été réalisé grâce à l'aide publique au développement, mais aussi grâce au dialogue politique (OCDE, 2017[1]). Les systèmes de résultats flexibles, combinés à des processus et des orientations pour la gestion axée sur les résultats, permettent de se concentrer sur les effets pertinents pour chaque projet et alignés sur les priorités des pays partenaires (DDC, 2017[2]).

La Suisse a développé une approche axée sur les résultats pour évaluer ses partenariats avec les organisations multilatérales et non gouvernementales (ONG). Elle évalue les performances des partenaires qui ont reçu un financement au budget central à travers l'instrument de gestion axée sur les résultats des contributions générales (*core contribution management* – CCM), lequel permet d'examiner l'efficacité, en termes d'organisation et de développement, d'une institution ainsi que les engagements pris aussi bien par la Suisse que par son partenaire sur la durée du financement[1].

Enfin, la Suisse renforce son approche axée sur les résultats au niveau institutionnel. Même si le Message sur la coopération internationale ne fixe pas de cible de résultats spécifiques, la Division Sécurité humaine (DSH), la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) rendent compte chaque année de leur contribution aux sept objectifs stratégiques énoncés dans le Message (Confédération suisse, 2016[3]), sur la base des indicateurs standard.

- Le SECO utilise des indicateurs de résultats standard depuis plusieurs années à des fins de suivi et de notification. Ces indicateurs sont harmonisés avec les cibles des ODD et le seront avec les indicateurs des ODD, dans la mesure du possible.
- La DDC a récemment mis en place une série d'indicateurs standard obligatoires et non obligatoires (Tableau 6.1), qu'elle a utilisé pour la première fois en 2018 dans le rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre du Message[2]. Chacun des

40 indicateurs de référence agrégés – panachage d'indicateurs des résultats et des réalisations – est cartographié en regard de l'un des objectifs du Message, d'un domaine thématique de la DDC et des ODD pertinents. Ces indicateurs sont constamment affinés. La DDC envisage d'utiliser les indicateurs des ODD officiels, une fois qu'ils seront considérés comme robustes et disponibles par l'OCDE et les Nations Unies. Cependant, il demeure délicat d'intégrer ces indicateurs de référence dans les stratégies pays, tout en conservant une gestion axée sur les résultats ascendante et fonction du contexte aux niveaux des pays et des projets.

- La DSH a pris des mesures pour améliorer sa gestion axée sur les résultats et a récemment élaboré à cet effet deux indicateurs institutionnels[3]. Cependant, la contribution de la DSH aux sept objectifs généraux fixés dans le Message 2017-20 n'a pas encore été mesurée. Améliorer le suivi et la notification sans détourner les ressources limitées de la DSH constitue toujours un défi, notamment compte tenu de la nature politique de son mandat et des difficultés inhérentes à la mesure des progrès au regard de ses engagements.

Tableau 6.1. Mesurer les résultats au niveau institutionnel

Type d'indicateurs standard par institution

Institutions	Indicateurs	Utilisation
DDC	Indicateurs de référence agrégé	Obligatoires si une stratégie couvre le domaine thématique concerné et si pertinent
	Indicateurs de référence thématique concernant les conflits et les droits de l'homme	Obligatoires si une stratégie de coopération couvre un État classé parmi les États fragiles
	Indicateurs de référence thématique (orienté sur les effets)	Non contraignants, mais recommandés si une stratégie couvre le domaine thématique concerné
	Indicateurs spécifiques par pays et par thème (orienté sur les effets)	En fonction du contexte, adaptés aux exigences locales
SECO	Indicateurs quantitatifs standard (axés sur les effets)	Obligatoires si pertinent pour la mise en œuvre des projets
	Indicateurs qualitatifs standard (axés sur les effets)	Obligatoires si pertinent pour la mise en œuvre des projets
	Indicateurs quantitatifs spécifiques par projet (niveau des produits et effets)	Non contraignants
	Indicateurs qualitatifs spécifiques par projet (niveau des produits et effets)	Non contraignants

Source : DDC (2016[4]), SECO.

Les données désagrégées seront nécessaires pour analyser si personne n'est laissé de côté

La poursuite des efforts visant à renforcer la gestion axée sur les résultats s'attache notamment à affiner la mesure des résultats. Si les systèmes de suivi de la DDC et du SECO s'appuient sur des informations quantitatives et qualitatives tirées d'une suite complète de produits de notification institutionnels, y compris d'évaluations, les données ne sont pas systématiquement désagrégées, notamment pour ce qui concerne la problématique femmes-hommes. Les orientations de 2018 sur le principe de ne laisser personne de côté (DDC, 2018[5]) s'engagent à recueillir davantage de données désagrégées, prenant dûment en considération les sensibilités politiques entourant la désagrégation dans des contextes spécifiques. Les efforts déployés pour recueillir des données désagrégées et élaborer des indicateurs sensibles au genre dans les stratégies

nationales et régionales joueront un rôle déterminant pour évaluer si le programme de développement de la Suisse parvient effectivement à atteindre les plus vulnérables.

Passer du soutien aux systèmes de résultats des partenaires à leur utilisation

La Suisse soutient activement ses partenaires (pays et organisations) dans le renforcement de leur propre système de résultats grâce à des appuis techniques et financiers. La Suisse apporte également son concours aux statistiques nationales dans les économies en développement émergentes, ce qui constitue une bonne pratique. Sur la période 2012-16, les engagements de la Suisse consacrés au développement des statistiques ont totalisé 74 millions USD, si bien que le pays s'est classé parmi les six principaux donneurs bilatéraux lors de quatre des cinq dernières années (PARIS21, 2018[6]).

Afin de minimiser la notification parallèle, la Suisse plaide pour l'utilisation d'indicateurs et de rapports établis par ses partenaires d'exécution et par ses pays partenaires. Si elle utilise systématiquement les outils de gestion axée sur les résultats des organisations multilatérales partenaires et des ONG qui reçoivent un soutien au budget central, elle ne le fait pas pour les pays partenaires et pour les partenaires ayant un mandat spécifique. D'après le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, seulement 47.3 % des indicateurs de résultats de la Suisse sont tirés de cadres de résultats pilotés par les pays (contre 61.5 % en moyenne pour le CAD), et 34.3 % sont suivis au moyen de sources et de systèmes de suivi publics (contre 52.4 % en moyenne pour le CAD) (OCDE/PNUD, 2017[7]). En outre, les partenaires qui exécutent un mandat utilisent les indicateurs présentés dans le Tableau 6.1 (DDC, 2017[2]). Étant donné que les partenaires s'emploient également à aligner leurs stratégies et leurs cadres de résultats sur les ODD, l'écart entre leurs indicateurs et ceux de la Suisse devrait réduire avec le temps.

Il est crucial de rééquilibrer apprentissage et redevabilité pour une gestion axée sur les résultats utile

Les processus, conseils, instructions et structures organisationnelles de la Suisse s'attachent à donner aux agents et aux partenaires les moyens d'utiliser les résultats à des fins d'apprentissage, de gestion et de pilotage aux niveaux des pays et des projets pour atteindre des résultats de développement. Les réunions annuelles avec les partenaires d'exécution pour dresser un bilan des progrès et des résultats obtenus sont une bonne pratique.

Cependant, dans les faits, la gestion axée sur les résultats tend à mettre l'accent sur la redevabilité plutôt que sur le pilotage et l'apprentissage. Le Parlement suisse ayant expressément demandé de mettre l'accent sur cet aspect dans le Message actuel, la redevabilité constitue un axe principal des différents types de rapports standard[4]. Le premier rapport soumis par le SECO au Parlement qui comportait des données désagrégées tirées des évaluations et des résultats de projet au niveau de l'encadrement constitue une bonne pratique. Il n'est toutefois pas démontré que la communication des résultats institutionnels ait renforcé le soutien du public et des parlementaires à la coopération au développement. Par exemple, la DSH n'utilise pas les rapports annuels produit avec ses partenaires pangouvernementaux pour orienter son portefeuille, s'appuyant plutôt sur d'autres informations internes telles que les analyses de conflit. De plus, dans certains cas, les cadres de résultats des stratégies pays diffèrent de ce qui est effectivement rendu compte chaque année ce qui réduit la capacité à orienter le programme au niveau des domaines et des pays. Les récentes modifications apportées aux

rapports annuels par pays devraient contribuer à surmonter ses difficultés à rééquilibrer la gestion axée sur les résultats en faveur du soutien à la prise de décision.

Système d'évaluation

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

Les systèmes d'évaluation de la Suisse – conformes aux principes du CAD en matière d'évaluation – favorisent l'apprentissage et la prise de décision. Malgré une solide culture de l'évaluation et un soutien permanent aux fonctions d'évaluation de ses partenaires, la Suisse, comme d'autres membres du CAD, procède rarement à des évaluations conjointes avec les pays partenaires. Pourtant, de telles évaluations conjointes pourraient constituer une occasion de renforcer la redevabilité mutuelle et les capacités d'évaluation des partenaires.

Les systèmes d'évaluation du SECO et de la DDC sont conformes aux principes du CAD en matière d'évaluation

Les fonctions d'évaluation de la DDC et du SECO reposent sur des politiques claires d'évaluation, soutenues par des équipes dotées d'un budget spécifique en charge des plans d'évaluation pluriannuelle axée sur des problématiques thématiques et stratégiques. Grâce à ses ressources humaines et financières, la DDC produit quatre à cinq évaluations par an, tandis que le SECO en produit une ou deux[5].

Les deux unités d'évaluation sont indépendantes de la mise en œuvre et rendent compte directement à leurs directeurs respectifs, ainsi qu'à un comité d'évaluation indépendant pour le SECO. Afin que les évaluations répondent à un besoin de savoir, la direction de la DDC commande les évaluations externes. Une attention continue portée à l'indépendance de la fonction d'évaluation de la DDC permettra de préserver cette fonction de redevabilité.

Les politiques d'évaluation du SECO et de la DDC visent l'exercice de la redevabilité, l'apprentissage et l'aide à la prise de décision (DDC, 2018[9] ; SECO, 2009[8]). Les deux unités d'évaluation ont pour mandat explicite de mener et de diffuser des évaluations indépendantes/externes, et de renforcer les capacités d'évaluation au sein de leur institution respective. La section Assurance qualité et Réduction de la pauvreté de la DDC soutient la section Évaluation et Contrôle de gestion dans de telles tâches. Dans les deux institutions, les divisions opérationnelles et les bureaux locaux concernés sont chargés des évaluations au niveau des projets et des programmes, des autoévaluations et des études d'impact. Les évaluations décentralisées sont financées à travers le budget projet/programme.

Davantage d'opportunités de renforcer les capacités d'évaluation des pays partenaires

La Suisse intervient activement dans le renforcement des fonctions d'évaluation des partenaires multilatéraux. Elle finance la formation à l'évaluation des évaluateurs et des parlementaires dans les pays en développement. À titre d'exemple, la DDC est l'un des rares donneurs bilatéraux qui collaborent avec EvalPartners, le mouvement mondial pour

le renforcement des capacités nationales d'évaluation, qui offre toute une palette de cours de formation et d'ateliers. La DDC propose également à ses partenaires des bourses pour l'IPDET (International Programme for Development Evaluation Training).

Néanmoins, malgré sa forte culture de l'évaluation et un appui constant aux fonctions d'évaluation des partenaires, la Suisse procède rarement à des évaluations conjointes avec ses partenaires – hormis avec des partenaires multilatéraux[6]. Ne pas associer les destinataires de l'aide aux processus d'évaluation revient à se priver d'une occasion de renforcer leurs capacités d'évaluation, d'assurer l'appropriation des constats issus de l'évaluation et de renforcer la redevabilité mutuelle.

Apprentissage institutionnel

Indicateur : Des évaluations et systèmes de gestion des connaissances adaptés sont utilisés comme outils de gestion

L'apprentissage institutionnel constitue l'une des forces de la Suisse. Les réponses apportées par les services de direction aux évaluations, qui comprennent des plans de mise en œuvre, représentent l'un des nombreux instruments permettant de garantir que les évaluations constituent également un outil de gestion. Les réseaux thématiques ouverts aux partenaires de la Suisse se sont avérés efficaces pour créer et diffuser les connaissances à l'échelle du programme de développement. La poursuite des efforts visant à faire en sorte que l'apprentissage demeure une priorité sera cruciale pour éviter une lassitude des réseaux.

Les évaluations sont utilisées comme outil de gestion

La Suisse diffuse systématiquement les résultats et les enseignements tirés d'évaluations indépendantes et externes, y compris les réponses des organes de direction. Les réponses faisant suite aux évaluations indépendantes comportent également un plan de mise en œuvre, qui fait l'objet d'un suivi annuel et de rapports aux comités de direction, ce qui permet d'assurer que les évaluations sont utilisées comme un outil de gestion. Il relève d'une bonne pratique de procéder à des discussions annuelles portant sur la manière dont les recommandations sont mises en œuvre. Les constats issus des évaluations sont également examinés au sein des réseaux thématiques de la DDC, et des ateliers de capitalisation sont organisés par le SECO[7]. Le partenariat établi par la DDC sous le nom de « Core Learning Partnership » (il s'agit de groupes de référence établis pour chaque évaluation indépendante) renforce l'appropriation du processus par le personnel de même que l'apprentissage. Le SECO élabore également un rapport sur son efficacité, qui analyse et fait la synthèse des enseignements tirés de l'ensemble des évaluations de projets ainsi que des recommandations formulées dans ce cadre.

Afin de renforcer l'apprentissage issu des évaluations, la DDC a mis en place une nouvelle approche de l'évaluation des stratégies-pays et des stratégies régionales. Ces évaluations sont menées par une équipe composée d'un consultant extérieur – qui fait office de chef d'équipe – et des agents suisses n'intervenant pas dans le programme-pays, qui agissent en qualité de pairs examinateurs. Associer des pairs au processus vise à faciliter la diffusion des conclusions et le transfert d'expérience. Les enseignements tirés de cette expérience, notamment pour ce qui concerne l'équilibre à établir redevabilité et

apprentissage ainsi que la charge de travail associée à la fonction d'examinateur, pourraient être intéressants pour les membres du réseau d'évaluation du CAD de l'OCDE.

Les réseaux thématiques sont utiles pour renforcer les connaissances conjointement avec les partenaires

Sur la base de l'enquête annuelle menée au sein de la DDC selon laquelle les agents apprennent essentiellement de leurs pairs, la DDC a concentré ses outils de gestion de la connaissance sur l'apprentissage au contact des pairs. Douze réseaux thématiques – ouverts aux agents des services centraux et de terrain, et aux partenaires d'exécution – et des événements bisannuels en face à face en sont les principaux instruments. Ces réseaux se sont révélés utiles pour renforcer et diffuser les connaissances auprès des agents locaux, ce qui est essentiel dans un système décentralisé. Les ONG apprécient ces formes d'apprentissage conjoint. Le SECO suit une approche analogue avec des manifestations dédiées à l'apprentissage, des trois réseaux formels de gestion des connaissances et des groupes thématiques.

Pourtant, les enquêtes auprès du personnel indiquent que la gestion des connaissances demeure un défi au sein de la DDC, même si elle a progressé par rapport à 2014 (Empiricon, 2017[11]). Une poursuite des efforts est nécessaire si l'on veut garantir que l'apprentissage demeure une priorité pour l'encadrement. Il est crucial d'éviter un sentiment de lassitude à un moment où les agents estiment qu'une charge administrative grandissante découle d'une gestion axée sur les résultats davantage soucieuse de la redevabilité (Section 6.1).

Notes

[1] Le CCM n'est que l'un des trois outils utilisés par la Suisse pour évaluer ses partenariats avec les organisations multilatérales. Chaque organisation multilatérale est soumise à un examen annuel de la performance multilatérale (*Annual Multilateral Performance Assessment* – AMPA), par le biais duquel la Direction du développement et de la coopération (DDC) évalue si les résultats obtenus correspondent à ses priorités et aux objectifs de performances globaux, et attribue des notations sur la base de ces évaluations. Cet examen s'appuie sur : *i)* l'évaluation la plus récente du Réseau de mesure des performances des organisations multilatérales, *ii)* le rapport annuel du CCM, et *iii)* l'évaluation des performances réalisées par l'organisme multilatéral lui-même, sur la base de ses notations d'autoévaluation interne (OCDE, 2017[1]).

[2] Les indicateurs relatifs aux conflits et aux droits de l'homme permettent de suivre la contribution à la sortie d'une situation de fragilité, et sont obligatoires pour les stratégies de coopération couvrant des États fragiles. Les indicateurs thématiques sont axés sur les réalisations, et devraient être utilisés au niveau des pays et des projets. Par exemple, un indicateur de référence agrégé dans le domaine de l'éducation est : « *yy* enfants (< 15 ans) et *xx* personnes de moins de 15 ans ont accédé à une éducation élémentaire de qualité (H/F). Sur cette population, *zy* enfants (9-15 ans) et *zx* personnes de moins de 15 ans ont reçu une éducation élémentaire combinée à un développement des compétences professionnelles (H/F) » (DDC, s.d.[12]). Les équipes chargées de l'exécution des projets peuvent utiliser ces indicateurs thématiques ou développer leurs propres indicateurs.

[3] Ces indicateurs sont le nombre de processus de paix auxquels la DSH participe de manière importante sur la base d'une invitation par les parties en conflit et le nombre d'initiatives diplomatiques engagées par la DSH et cofinancées/financées de manière substantielle par d'autres acteurs.

[4] Par exemple le rapport sur la politique étrangère, les rapports institutionnels annuels, les rapports de projet à mi-parcours et de fin de projet, et le rapport à mi-parcours sur la mise en œuvre du Message 2017-20.

[5] La section Évaluation et Contrôle de gestion de la DDC compte cinq agents à temps plein, dont quatre agents s'occupant de l'évaluation (trois équivalents temps plein). Le secteur Qualité et ressources du SECO compte quatre agents, dont deux agents chargés de l'évaluation (un à deux équivalents temps plein).

[6] Le SECO et la DDC ont mené des évaluations conjointes avec des organisations multilatérales telles que la Société financière internationale, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

[7] Durant les ateliers de capitalisation, l'agent d'évaluation du SECO facilite les échanges entre les divisions opérationnelles et les consultants externes portant sur les principaux constats des évaluations.

Références

Confédération suisse (2016), « Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 : L'essentiel en bref », Confédération suisse, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitereHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_FR.pdf. [3]

DDC (2018), *2030 Agenda for Sustainable Development - Leave No-One Behind*, Direction du développement et de la coopération, Berne. [5]

DDC (2018), *Politique d'évaluation*, Version révisée en mars 2018, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/resultate-wirkung/20180906-evaluationspolitik-maerz-2018_FR.pdf. [9]

DDC (2017), *Independent Evaluation of SDC's Results-Based Management System with a Focus on Poverty Reduction*, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.newsd.admin.ch/newsd/NSBExterneStudien/855/attachment/fr/3692.pdf. [2]

DDC (2016), *SDC Guidelines on the Use of Aggregated Reference Indicators for Reporting and Monitoring the Dispatch 2017-2020*, Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.shareweb.ch/site/EI/Documents/VSD/Resource%20Box/Project%20Implementation/Systematic%20data%20collection/SDC-Guidelines-Use%20of%20Aggregated%20Reference%20Indicators%20%20ARI-2016(en).pdf. [4]

DDC (s.d.), « SDC education indicators », Direction du développement et de la coopération, Berne, https://www.shareweb.ch/site/Education/Documents/FR/Themes/2016-10_SDC%20education%20indicators.pdf (consulté le 9 novembre 2018). [12]

Empiricon (2017), « Enquête 2017 auprès du personnel de l'Administration fédérale », Confédération suisse, Berne. [11]

OCDE (2017), « Results in Development Co-operation – Provider Case Studies: Switzerland. Swiss Agency for Development Co-operation », OCDE, Paris, www.oecd.org/dac/results-development/docs/results-case-study-switzerland.pdf. [1]

OCDE (2016), *Evaluation Systems in Development Co-operation: 2016 Review*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264262065-en. [10]

OCDE/PNUD (2017), *Vers une coopération pour le développement plus efficace : Rapport d'étape 2016*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264277601-fr. [7]

PARIS21 (2018), « Partner Report on Support to Statistics. PRESS 2018 », Paris21, http://www.paris21.org/sites/default/files/inline-files/PRESS2018_V3_PRINT_sans%20repres_OK_0.pdf (consulté le 8 novembre 2018). [6]

SECO (2009), *Evaluation Policy*, Secrétariat d'État à l'économie, Berne, https://www.seco-cooperation.admin.ch/secocoop/fr/home/resultats/evaluation.html. [8]

Chapitre 7. Aide humanitaire de la Suisse

Le présent chapitre examine la façon dont la Suisse minimise les effets des chocs et des crises et s'emploie à sauver des vies, alléger les souffrances et préserver la dignité humaine dans les contextes de crise et de catastrophe.

Détentrice d'une solide tradition de donneur humanitaire, la Suisse a réalisé des progrès en matière de cohérence entre action humanitaire, développement et recherche de la paix. Le Message sur la coopération internationale établi par les différents acteurs de l'administration fédérale, ainsi que les ambassades intégrées se sont révélés utiles pour promouvoir une approche pangouvernementale. La cohérence entre tous les acteurs intervenant dans un contexte donné, à l'intérieur comme à l'extérieur du système suisse, pourrait toutefois être renforcée.

La Suisse s'engage dans des partenariats stratégiques, francs et ouverts, dont elle assure le suivi au regard des principes de responsabilité et d'apprentissage mutuels. Elle dispose également d'un vaste éventail d'outils humanitaires et honore ses engagements consistant à inscrire son aide dans le contexte local en adoptant le principe stipulant que l'aide doit être « aussi locale que possible ». D'après l'analyse conduite en Ukraine, l'équipe chargée de l'examen par les pairs estime qu'il serait utile que la Suisse revoie son utilisation continue de l'aide d'urgence en nature, et questionne notamment si cet outil constitue l'utilisation la plus efficace du budget humanitaire ; soutient les efforts qu'elle déploie pour respecter ses engagements internationaux, notamment ceux souscrits au titre du Grand compromis (Grand Bargain) ; et contribue à son respect indéfectible des principes humanitaires.

Cadre stratégique

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

La Suisse possède une solide tradition de donneur humanitaire. La Direction du développement et de la coopération (DDC) a amélioré la cohérence entre action humanitaire, aide au développement et recherche de la paix, une évolution nécessaire pour atteindre des résultats plus durables dans les contextes fragiles ou touchés par une crise. Il conviendra à l'avenir de rechercher la cohérence avec l'ensemble des acteurs intervenant dans un contexte donné, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur du système suisse. La Suisse devra également prêter attention au risque de politisation croissante de son aide humanitaire. Elle devrait par exemple éviter de susciter des attentes irréalistes quant à la capacité de l'aide humanitaire à mettre fin aux arrivées de réfugiés en Europe, ou même au bien-fondé de cette affirmation. Recentrer son discours sur une action humanitaire neutre et reposant sur des principes l'aidera à préserver la nature non politique de son aide humanitaire.

Une tradition humanitaire solide, soutenue par une forte adhésion du public et un soutien politique robuste

La Suisse, détentrice d'une solide tradition de donneur humanitaire, joue un rôle fondamental dans la promotion du droit humanitaire international et des principes humanitaires, et ce, même dans les contextes les plus difficiles. Elle est la dépositaire des Conventions de Genève. Au cours de la période prise en compte par l'examen par les pairs, elle a concouru à l'aboutissement d'un accord international majeur sur la protection du personnel médical[1] et joué un rôle pilote dans le Grand compromis (*Grand Bargain*), en présidant sa première conférence et en coprésidant le volet des travaux consacré à l'aide aux acteurs locaux. Elle copréside actuellement l'initiative relative à la bonne pratique des bailleurs de fonds humanitaires (*Good Humanitarian Donorship*) avec l'Union européenne. Les partenaires apprécient son approche proactive à l'appui des principes de protection et des principes humanitaires.

L'aide humanitaire bénéficie d'un fort soutien politique apporté par l'ensemble des partis, ainsi qu'en témoigne le nombre élevé des questions parlementaires dont elle fait l'objet. Son crédit-cadre est défini dans le Message sur la coopération internationale (Chapitre 2), qui reconnaît l'importance du système d'aide de la Suisse et fournit le cadre d'une cohérence plus étroite entre action humanitaire, aide au développement et recherche de la paix.

La cohérence (l'articulation) entre action humanitaire, aide au développement et recherche de la paix a quelque peu progressé

La Suisse place la cohérence dans une perspective essentiellement interne. Elle accorde la priorité à la cohérence de ses initiatives propres – en particulier celles de la DDC – en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement, notamment par les moyens suivants :

- octroi par la DDC de financements conjoints de l'aide humanitaire et de l'aide au développement à des programmes relatifs à l'articulation entre ces deux types d'aide
- missions et évaluations conjointes dans certains contextes de crise prolongés, comme au Soudan du Sud
- fourniture de financements humanitaires à des partenaires au développement, dont le Programme de développement des Nations Unies, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, et la Banque mondiale
- approche intégrée des réformes du système de développement des Nations Unies
- élaboration de stratégies-pays conjointes par des équipes-pays intégrées, notamment aide humanitaire dans certains contextes (par exemple, Afghanistan et Myanmar)
- réaffectation de fonds entre les programmes d'aide humanitaire et d'aide au développement de la DDC à mesure que la situation évolue.

Cette approche, toutefois, n'est garante de cohérence que dans un nombre limité de situations, car certains des plus importants programmes humanitaires sont menés dans des contextes (tels que la République arabe syrienne, ci-après la « Syrie ») où les compétences de la DDC en matière de coopération technique ne peuvent, et ne pourront, s'appliquer, ce qui exclut toute cohérence interne. En outre, le financement de l'aide humanitaire a augmenté aux dépens de l'enveloppe allouée au développement (Chapitre 3), ce qui réduit les montants disponibles pour s'attaquer aux causes profondes des crises. Une approche plus utile de l'aide humanitaire suisse consisterait à rechercher la cohérence avec d'autres acteurs sur le terrain (notamment d'autres donneurs). L'équipe chargée de l'examen par les pairs a constaté un exemple de ce type de cohérence externe en Ukraine, où la DDC finance un programme sur les moyens de subsistance avec des fonds alloués au développement, complétés par un financement humanitaire du Département du développement international (DfID). Une évaluation des efforts déployés par la DDC à l'appui de la cohérence sera disponible fin 2018.

L'action humanitaire a été largement épargnée par les coupes budgétaires

Le crédit alloué à l'aide humanitaire s'élève, en moyenne, aux environs de 490 millions CHF par an[2]. Des fonds supplémentaires peuvent être dégagés pour l'action humanitaire par le biais de nouveaux crédits, face à l'émergence ou l'aggravation de crises (comme pour la Syrie en 2015), ou en réorientant des fonds du crédit alloué à la coopération technique au crédit humanitaire. L'octroi de produits laitiers suisses lié au titre de l'aide est désormais révolue, ce qui est un exemple de bonne pratique[3]. À l'avenir, la Suisse devra attacher une importance particulière à l'évolution de son discours sur l'aide humanitaire, et veiller à conserver une approche neutre et reposant sur des principes, tout en évitant de susciter des attentes irréalistes quant à la capacité de l'aide humanitaire à mettre fin aux arrivées de réfugiés en Europe, ou au bien-fondé de cette affirmation. Dissocier l'aide humanitaire de cette priorité politique accordée à l'intérêt national risque certes d'entraîner une baisse de l'attention politique et une diminution de l'enveloppe budgétaire, mais permettra de préserver la nature non politique du programme humanitaire.

Efficacité de la conception des programmes

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

Les critères de financement sont désormais clairement exposés dans le Message, et sont conformes à la recommandation formulée lors de l'examen par les pairs de 2013. Le recours aux programmes fondés sur les transferts en espèces s'accroît, et la Suisse honore son engagement à privilégier l'échelon local en appliquant le principe selon lequel l'aide doit être « aussi locale que possible ». Les financements directs aux acteurs locaux sont compliqués par les exigences suisses en matière d'audit et les niveaux de tolérance au risque des institutions.

Conformément aux principes du Grand compromis, les fonds alloués par la Suisse sont davantage déterminés par les partenariats que par les actions à mener (« quoi ») ou les régions à cibler (« où »)

L'examen par les pairs de 2013 recommandait à la Suisse de communiquer les critères de ses interventions et financements humanitaires, et de montrer de quelle manière ces critères sont appliqués à des décisions concrètes de financement (OCDE, 2014[1]). Les critères applicables aux actions à financer sont désormais énoncés dans le Message 2017-20 (Confédération suisse, 2016[2]). Dans la pratique, la Suisse alloue environ un tiers de son budget au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), un tiers à des partenaires multilatéraux, et un tiers à des organisations non gouvernementales (ONG) et à ses propres interventions bilatérales. Il s'agit là d'un exemple de bonne pratique, conforme aux engagements du Grand compromis portant sur la diminution des fonds préaffectés, afin de privilégier les partenariats et non les actions à mener (« quoi ») et les régions à cibler (« où ») dans les décisions humanitaires.

La Suisse devra toutefois faire attention à la façon dont certaines de ses interventions en nature sont conçues et présentées au public, afin d'éviter tout malentendu quant à leur ancrage sur des principes. La décision de la Suisse de poursuivre l'aide bilatérale en nature dans la région ukrainienne du Donbass (Graphique B.1) est ainsi perçue par de nombreux autres acteurs intervenant également en Ukraine comme une intervention essentiellement destinée à souligner la neutralité de la Suisse dans ce conflit, et à renforcer son rôle clé dans l'aboutissement des accords de Minsk (Section 7.3).

Une aide « aussi locale que possible »

La Suisse accroît son recours aux programmes fondés sur les transferts en espèces (permettant aux populations touchées par des crises de prendre leurs propres décisions) et revoit la fourniture de son aide directe (mise à disposition de personnel prêt à intervenir) afin de diminuer le nombre de ses logisticiens et d'accroître la proportion de personnes compétentes en matière de programmes fondés sur les transferts en espèces. Les achats locaux dans le cadre des programmes non monétaires sont également privilégiés. Les progrès relatifs à l'échelon local sont plus modestes, le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA) devant se conformer à des audits et d'autres procédures internes qui compliquent le financement direct des acteurs locaux. La Suisse applique le principe prônant une aide « aussi locale que possible » et s'efforce de limiter les intermédiaires entre elle et les

partenaires locaux. Elle estime également que les fonds groupés sur le terrain permettent d'accroître le financement des acteurs locaux, et y a par conséquent davantage recours.

Modalités de mise en œuvre, partenariats et instruments efficaces

Indicateur : Les modalités de mise en œuvre et les partenariats contribuent à apporter une aide de qualité

La Suisse dispose d'un large éventail d'instruments humanitaires, qui vont des financements à la fourniture de matériel de secours en nature, au détachement d'experts et à des actions visant à sensibiliser au droit humanitaire international. La nature stratégique, franche et ouverte de ses partenariats est indéniable. Elle est grandement appréciée par ses partenaires multilatéraux, les donneurs et les ONG. Il a été maintes fois indiqué à l'équipe chargée de l'examen que le détachement d'experts était fondamental pour l'efficacité de la réponse. À l'avenir, il serait utile que la Suisse revoie son utilisation continue de l'aide d'urgence en nature, et se demande notamment si cet outil constitue l'utilisation la plus efficace du budget humanitaire ; soutient les efforts qu'elle déploie pour respecter ses engagements internationaux, notamment ceux souscrits au titre du Grand compromis ; et contribue à son respect indéfectible des principes humanitaires.

Une vaste panoplie d'outils au service de l'aide humanitaire, mais un questionnement sur le rôle de l'aide en nature

La Suisse adapte l'intégralité de son programme, de ses outils et de ses activités d'aide humanitaire afin d'honorer les engagements souscrits au titre du Grand compromis et d'adapter le programme aux besoins futurs. La panoplie des outils au service de l'aide humanitaire comprend un large éventail de modalités, notamment :

- le financement de partenaires et d'ONG multilatéraux, et 14 fonds groupés basés dans les pays (en septembre 2018)
- du matériel de secours, y compris dans le cadre de programmes de transferts en espèces
- le Corps suisse d'aide humanitaire, qui peut s'appuyer sur quelque 700 experts regroupés par thème. Les membres du Corps peuvent être déployés pour : a) mener des activités dans le cadre d'interventions rapides en cas d'urgences soudaines ; b) mettre en œuvre ses propres projets ; c) faire bénéficier des organisations internationales de leur expertise thématique (détachements) et apporter un soutien aux services centraux et aux bureaux de l'aide humanitaire sur le terrain.
- le dialogue et la sensibilisation au droit humanitaire international, à son accès et ses principes.

Tous ces outils s'avèrent utiles. Les partenaires apprécient en particulier les détachements auprès des organisations internationales, qui permettent de combler rapidement les manques lors des réponses.

Néanmoins, le recours continu à l'aide d'urgence en nature mérite un examen poussé. En Ukraine, l'équipe chargée de l'examen a estimé que les transports – les camions et les

trains qui livrent les produits chimiques nécessaires au traitement de l'eau et le matériel médical au-delà de la ligne de contact dans le Donbass plusieurs fois par an[4] – sont un symbole visible de l'engagement de la Suisse à combler les besoins humanitaires dans ce contexte complexe. Les acteurs intervenant en Ukraine conviennent que ces transports sont également source de valeur, en ce qu'ils renforcent la perception de la neutralité de la Suisse dans le conflit, confortant ainsi son rôle diplomatique de participant à la mise en œuvre des accords de Minsk II[5], une feuille de route pour la résolution du conflit dans le Donbass. La fourniture de matériel de secours sous pavillon suisse apporte également au programme humanitaire une visibilité supplémentaire, y compris auprès des responsables politiques et du public sur le territoire national. Il a toutefois été indiqué à l'équipe chargée de l'examen par les pairs que cette forme d'aide humanitaire nécessitait une main-d'œuvre très nombreuse sur le terrain. Sa conformité avec les engagements souscrits par la Suisse au titre du Grand compromis (notamment, l'engament de renforcer l'utilisation des programmes de transfert monétaires et de fournir des financements pluriannuels – à l'instar des autres donneurs dans le Donbass) a également été mise en cause. À la lumière de ces conclusions, tout en reconnaissant que l'Ukraine n'est que l'un des exemples de l'utilisation de l'instrument de l'aide d'urgence en nature, l'équipe chargée de l'examen recommande à la Suisse d'examiner sa fourniture d'aide en nature afin de s'assurer qu'elle soit la manière la plus efficace d'utiliser son budget ; qu'elle contribue au respect des engagements internationaux pris par la Suisse ; et qu'elle est pleinement conforme aux principes humanitaires.

Un partenaire apprécié et stratégique des organismes multilatéraux et des ONG

Ses partenaires apprécient d'entretenir avec la Suisse des relations franches et ouvertes, ciblées davantage sur des enjeux stratégiques que sur des détails administratifs de moindre importance. Des dialogues stratégiques ont lieu chaque année au siège, et les partenaires ont une relation de travail étroite avec le personnel de terrain. Ils apprécient le fait que le personnel stratégique reste en poste pendant de longues périodes, ce qui permet de cimenter les relations. Les financements sont souvent pluriannuels et à affectation souple. Les niveaux de financement sont restés stables et prévisibles, ce qui constitue une bonne pratique. La charge administrative pour les partenaires est unanimement considérée comme acceptable, et le nouveau format de notification – davantage conforme aux Objectifs de développement durable – est perçu comme une évolution utile. Sur le terrain, les partenaires souhaiteraient que la Suisse agisse de manière plus proactive pour faciliter l'accès pour l'ensemble des acteurs humanitaires, et ne limite pas ses efforts à son accès propre. En outre, les partenaires estiment que leur difficulté à avoir accès au personnel de la Direction Sécurité humaine (DSH) sur le terrain empêche celle-ci de recueillir des informations auprès des organisations intervenant à l'échelon local.

Une coordination satisfaisante avec les autres donneurs, aussi bien au niveau mondial que local

La Suisse joue un rôle pilote dans la promotion du Grand compromis et des bonnes pratiques des bailleurs de fonds humanitaires sur la scène mondiale (Section 7.1). En Ukraine, l'équipe chargée de l'examen a constaté que la Suisse participe à la planification et la coordination aux côtés des autres acteurs humanitaires, ce qui apporte une valeur ajoutée à ses dotations.

Adéquation de l'organisation au but recherché

Indicateur : Les systèmes, les structures, les processus et les personnes œuvrent ensemble avec efficacité et efficience

Le Message sur la coopération internationale établi par les différents acteurs de l'administration ainsi que les ambassades intégrées sur le terrain favorisent l'instauration d'une approche commune à l'ensemble de l'administration. Les processus et les systèmes semblent fonctionner correctement, et le personnel humanitaire suisse est grandement apprécié. Le lieu de la prise de décisions demeure le principal obstacle à l'amélioration des synergies entre les administrations : si certaines décisions relatives au développement sont prises sur terrain, les décisions humanitaires restent centralisées.

La cohérence entre administrations s'est améliorée

Le modèle intégré – dans lequel DSH, Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et DDC sont inclus dans le Message et hébergés dans les ambassades intégrées – a favorisé l'amélioration de la coordination entre les administrations, encouragé le partage d'informations, et accru les opportunités de mise en commun des analyses et des messages. L'équipe chargée de l'examen par les pairs en a constaté un exemple probant dans l'approche « à l'échelle de Kiev » mise en œuvre en Ukraine (Annexe C), qui pourrait servir de modèle dans d'autres contextes. Les relations avec les acteurs militaires semblent également appropriées ; les interventions d'urgence sont clairement pilotées par les acteurs civils, ce qui évite tout risque d'infraction aux principes de l'aide humanitaire. Comme pour d'autres membres du Comité d'aide au développement (CAD), le lieu de la prise de décision - les décisions relatives à l'aide humanitaire sont prises à Berne, alors que les décisions concernant l'aide au développement de la DDC le sont sur le terrain – reste un obstacle majeur à l'amélioration de la collaboration. Trouver les moyens de surmonter cet obstacle lié à cette décentralisation/centralisation pourrait inciter le personnel sur le terrain à multiplier les synergies entre leurs travaux.

Les processus et les systèmes ont été peaufinés au fil des années

Les pairs et les partenaires considèrent le personnel du CSA comme bien informé et professionnel. La faible rotation de ce personnel contribue à la qualité plus élevée des partenariats et à la préservation de la culture institutionnelle. Les systèmes et les processus de l'aide humanitaire suisse semblent adaptés aux besoins.

Résultats, apprentissage et redevabilité

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

La Suisse est dotée d'un système et d'une approche hors pair en matière de suivi de ses partenaires, qui reposent sur la redevabilité mutuelle, le partage et l'apprentissage. Le CSA est également très présent sur les médias sociaux et mène une communication dynamique via des médias à plus vaste diffusion. Le risque d'une politisation croissante du discours sur l'aide existe toutefois. Afin de l'atténuer, la Suisse pourrait réfléchir aux moyens de communiquer ses résultats et ses initiatives aux responsables politiques et au public en tenant compte de facteurs tels que l'évolution du contexte politique.

Un suivi reposant sur la redevabilité mutuelle, le partage et l'apprentissage

Le suivi des contributions aux budgets centraux des partenaires humanitaires multilatéraux est assuré via un système de redevabilité mutuelle également employé pour les partenariats de la Suisse pour le développement (Chapitre 6). Les partenaires indiquent que le suivi des programmes est ciblé sur le partage et l'apprentissage, ainsi que sur les domaines dans lesquels le soutien de la Suisse pourrait s'exercer à l'avenir ; il s'agit d'une bonne pratique. Tous les déploiements à partir de Berne font également l'objet d'un suivi. Des évaluations indépendantes des domaines clés sont menées, y compris un examen des contributions de la Suisse au CICR en 2017 et une évaluation continue des initiatives à l'appui de la cohérence. Afin de témoigner davantage du respect de son engagement au titre du Grand compromis, la Suisse teste également une notification simplifiée, comme l'illustre, par exemple, un programme pilote mené avec l'Agence suédoise de développement et de coopération internationale au Burkina Faso. La façon dont la Suisse assure le suivi des résultats de ses propres initiatives en termes de bonne pratique dans les domaines du financement et des partenariats n'apparaît toutefois pas clairement.

Une présence renforcée en matière de communication, mais le discours global doit être actualisé

Le CSA a recours aux médias sociaux et à d'autres canaux de communication en ligne pour promouvoir ses travaux – en particulier la mise en œuvre de son aide d'urgence en nature, qu'il présente souvent lors de manifestations médiatiques. À l'instar de la plupart des autres donneurs, il adresse des rapports volontaires au processus du Grand compromis[6].

Notes

[1] Résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies n° 2286 *:* Protection des civils en période de conflit armé *:* https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2286(2016)&Lang=F.

[2] Les crédits alloués à l'aide humanitaire se sont élevés à 48 millions CHF en 2016 et 493 millions CHF en 2017 ; un montant similaire est attendu pour 2018 (DDC, SECO et DSH, 2018[3]).

[3] Chaque année, 20 millions CHF d'aide humanitaire étaient liés aux produits laitiers suisses, une pratique qui a pris fin en 2017.

[4] Pour plus d'informations sur les transports, voir : https://www.admin.ch/gov/en/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-61850.html.

[5] Une analyse des accords de Minsk II est disponible à l'adresse suivante : https://www.economist.com/the-economist-explains/2016/09/13/what-are-the-minsk-agreements.

[6] Le rapport 2018 de la Suisse au Grand compromis est accessible sur : https://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/Switzerland%20Grand%20Bargain%20-%202018%20Self-Report%20FINAL.pdf.

Références

Confédération suisse (2016), « Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-2020 : L'essentiel en bref » , Confédération suisse, Berne, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/publications/EntwicklungszusammenarbeitundHumanitereHilfe/Botschaft-IZA-2017-2020_FR.pdf. [2]

DDC, SECO et DSH (2018), *OECD DAC Peer Review 2019. Memorandum of Switzerland*, Confédération suisse, Berne, https://www.shareweb.ch/site/Development-Policy/Documents/formAttachments/Memorandum%20Version%20finale.pdf. [3]

OCDE (2014), *Examens OCDE sur la coopération pour le développement : Suisse 2013,* Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264196339-fr. [1]

Annexe A. Progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations de l'examen par les pairs de 2013

Efforts déployés à l'échelle mondiale à l'appui du développement durable au-delà de l'aide

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
La Suisse devrait systématiquement assurer le suivi et analyser l'impact de ses politiques nationales, et des politiques internationales, qui influent sur les pays en développement.	Recommandation partiellement mise en œuvre
La Suisse devrait, en priorité, investir dans l'élaboration d'une stratégie ciblée à moyen terme pour assurer la communication autour de ses activités en matière de développement et pour sensibiliser l'opinion aux résultats et aux défis du développement.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Orientations stratégiques – Vision et cadre stratégique

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
La Suisse devrait définir des principes clairs pour la sélection de nouveaux pays partenaires, la mise en place de programmes régionaux et le désengagement d'autres pays et régions.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Financement du développement – Volume et répartition

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
Conformément aux recommandations formulées en 2009, la Suisse devrait : • accroître la concentration de ses dotations géographiques afin de développer les économies d'échelle dans ses pays prioritaires.	Recommandation partiellement mise en œuvre
Conformément aux recommandations formulées en 2009, la Suisse devrait : • continuer de mettre à profit les progrès réalisés en matière de renforcement du ciblage thématique dans ses pays partenaires, en tenant compte des besoins de ces derniers et de la répartition du travail avec les autres donneurs.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Structure et systèmes

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
La Suisse devrait mettre à profit les progrès accomplis avec les stratégies suivies à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour les étendre à d'autres pays partenaires.	Recommandation mise en œuvre
Pour consolider une réforme appropriée des institutions : • La Direction du développement et de la coopération (DDC) devrait veiller à ce que les changements apportés aux missions et responsabilités des agents soient bien compris dans l'ensemble de l'entité, et à ce que les agents reçoivent la formation voulue pour assurer leurs nouvelles fonctions. • Le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) devrait déléguer davantage les responsabilités en matière de programmation aux bureaux locaux.	Recommandation mise en œuvre
Il conviendrait que le Département fédéral des affaires étrangères finalise et mette en œuvre en priorité une politique des ressources humaines qui tienne compte des effectifs et compétences nécessaires pour mettre en œuvre un programme d'aide efficace.	Recommandation non mise en œuvre
La DDC et le SECO devraient fixer des priorités claires, et fournir des orientations, pour la transposition à plus grande échelle et la reproduction des projets innovants dans le but d'accroître l'impact de l'aide et de réduire les coûts administratifs.	Recommandation partiellement mise en œuvre

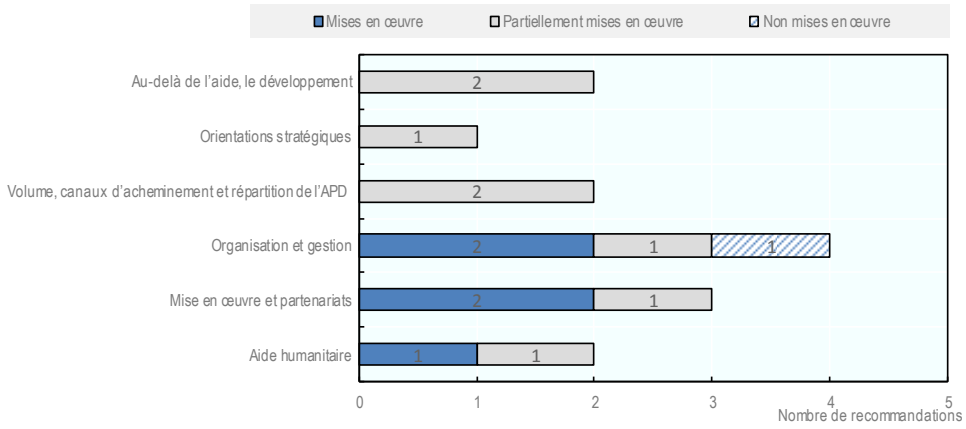
Modalité de mise en œuvre, résultats, évaluation et apprentissage

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
La recommandation de l'examen par les pairs de 2009 est toujours valable : la Suisse devrait recourir davantage aux systèmes nationaux et veiller à ce que les divers instruments et modalités de l'aide utilisés donnent lieu à un plus grand nombre d'approches sectorielles fondées sur des programmes.	Recommandation partiellement mise en œuvre
La Suisse devrait respecter ses engagements internationaux relatifs à la communication de données anticipatives, exhaustives et continues sur ses apports d'aide à ses pays partenaires.	Recommandation mise en œuvre
Forte des progrès accomplis à ce jour, la Suisse devrait poursuivre l'institutionnalisation de la culture des résultats et des systèmes de gestion axée sur les résultats, en veillant à ce qu'ils soient mis au service de l'apprentissage institutionnel et de la reddition de comptes, dans un souci de rigueur et de crédibilité.	Recommandation mise en œuvre

Aide humanitaire

Recommandations formulées en 2013	Progrès accomplis depuis 2013
La Suisse devrait faire clairement connaitre les critères retenus pour orienter ses financements et ses interventions humanitaires, et montrer comment ces critères ont été pris en compte pour décider vers quelles populations, quelles actions et quels pays diriger son aide.	Recommandation mise en œuvre
La Suisse devrait revoir ses interventions bilatérales, ainsi que son large éventail de dispositifs d'intervention, et se concentrer sur les domaines pour lesquels elle possède un avantage comparatif évident.	Recommandation partiellement mise en œuvre

Graphique A.1. Mise en œuvre des recommandations formulées lors de l'examen par les pairs de 2013



Annexe B. Liste type de tableaux du CAD sur la Suisse

Tableau B.1. Apports financiers totaux

Millions USD, prix et taux de change courants

Versements nets

	2003-07	2008-12	2013	2014	2015	2016	2017
Apports totaux du secteur public	**1 593**	**2 550**	**3 200**	**3 544**	**3 556**	**3 599**	**3 270**
Aide publique au développement	**1 590**	**2 550**	**3 200**	**3 522**	**3 529**	**3 582**	**3 138**
Bilatérale	1 211	1 967	2 506	2 779	2 726	2 773	2 330
Dons	1 196	1 949	2 485	2 736	2 734	2 745	2 334
Autres que dons	15	18	21	43	- 7	27	- 4
Multilatérale	379	583	695	743	803	810	808
Autres apports du secteur public	**3**	**-**	**-**	**22**	**27**	**17**	**132**
Bilatéraux : dont	3	-	-	22	27	17	132
Opérations liées aux investissements	0	-	-	22	27	-	112
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-
Crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public	**- 191**	**- 342**	**- 34**	**644**	**- 141**	**202**	**410**
Dons des ONG	**325**	**422**	**503**	**420**	**540**	**551**	**548**
Apports du secteur privé aux conditions du marché	**4 496**	**11 723**	**9 624**	**8 123**	**2 563**	**885**	**12 585**
Bilatéraux : dont	5 049	**11 417**	9 624	8 180	3 197	2 047	13 321
Investissements directs	5 049	11 417	9 624	8 180	3 197	1 945	13 321
Multilatéraux	- 552	306	-	- 57	- 634	-1 161	- 736
Apports totaux	**6 223**	**14 353**	**13 293**	**12 730**	**6 518**	**5 238**	**16 813**
pour référence :							
APD aux prix et taux de change constants de 2016, millions de USD	*2 117*	*2 541*	*2 958*	*3 235*	*3 429*	*3 582*	*3 125*
APD en pourcentage du RNB	*0.38*	*0.44*	*0.46*	*0.50*	*0.51*	*0.53*	*0.46*
APD équivalent-don	*-*	*-*	*-*	*-*	*3 538*	*3 593*	*3 142*
Apports totaux en pourcentage du RNB (a)	*1.50*	*2.47*	*1.90*	*1.82*	*0.95*	*0.78*	*2.45*
APD aux ONG et acheminée par le canal des ONG - millions USD	297	476	716	817	871	822	798
APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral - millions USD	443	906	1 238	1 383	1 430	1 343	1 408

a. Aux pays admis à bénéficier de l'APD.

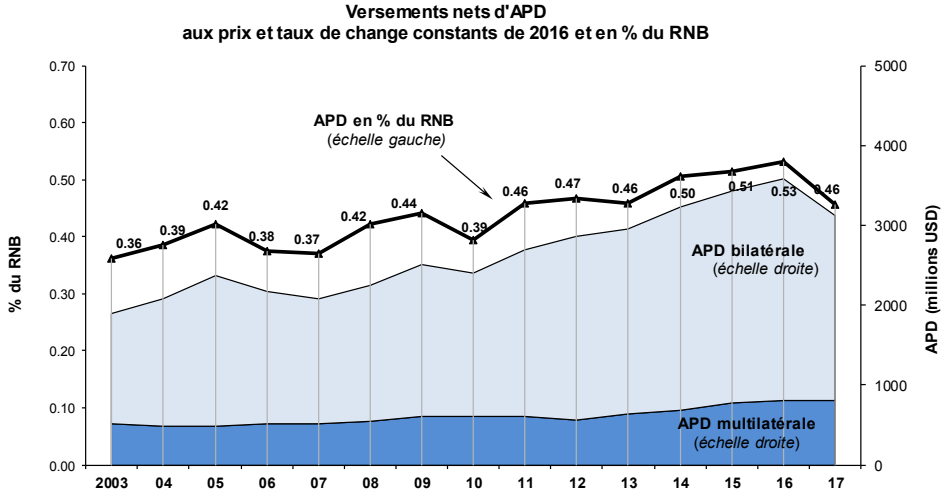
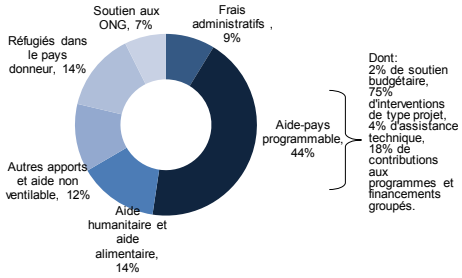


Tableau B.2. Aide publique au développement (APD) par grandes catégories

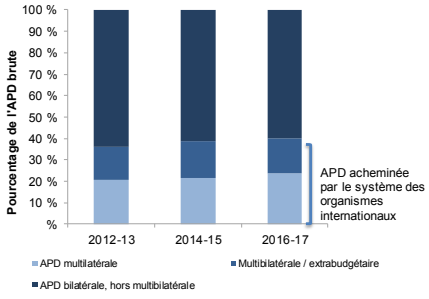
Versements

	Millions USD constants de 2016					Part en pourcentage des versements bruts					Ensemble du CAD
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2017 %
APD bilatérale brute	**2 340**	**2 627**	**2 741**	**2 854**	**2 358**	**78**	**79**	**78**	**78**	**75**	**74**
Soutien budgétaire	42	50	31	31	25	1	2	1	1	1	2
dont : Soutien budgétaire général	28	33	24	21	13	1	1	1	1	0	1
Contributions aux budgets centraux des organisations, programmes et financements groupés	323	333	408	646	723	11	10	12	18	23	13
dont : Soutien général aux ONG nationales	127	133	143	146	151	4	4	4	4	5	1
Soutien général aux ONG internationales	79	89	96	102	99	3	3	3	3	3	0
Soutien de caractère général aux PPP	7	8	10	11	8	0	0	0	0	0	0
Interventions de type projet	1 228	1 531	1 561	1 234	992	41	46	44	34	31	39
dont: Projets d'investissement	135	183	73	104	34	5	6	2	3	1	13
Experts et autres formes d'assistance technique	93	100	73	59	60	3	3	2	2	2	3
Bourses et autres frais d'étude dans les pays donneur	7	6	7	8	14	0	0	0	0	0	2
dont: Coûts imputés des étudiants	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Dons pour allégement de la dette	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Frais administratifs	217	145	154	157	205	7	4	4	4	6	5
Autres dépenses dans le pays donneur	430	462	507	718	339	14	14	14	20	11	9
dont : Aide aux réfugiés dans le pays donneur	416	444	483	691	329	14	13	14	19	10	9
APD multilatérale brute	**642**	**683**	**780**	**810**	**804**	**22**	**21**	**22**	**22**	**25**	**26**
Organismes des Nations Unies	197	223	231	243	238	7	7	7	7	8	4
Institutions de l'UE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9
Groupe de la Banque mondiale	266	245	299	288	287	9	7	8	8	9	5
Banques régionales de développement	74	99	104	124	125	2	3	3	3	4	3
Autres	104	117	146	154	154	3	4	4	4	5	6
Total des versements bruts d'APD	**2 982**	**3 310**	**3 522**	**3 664**	**3 162**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
dont: Prêts d'APD bruts	43	80	54	78	-	1	2	2	2	-	14
Bilatéraux	43	80	54	78	-	1	2	2	2	-	12
Multilatéraux	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Remboursements et annulations de dette	**- 24**	**- 74**	**- 92**	**- 81**	**- 37**						
Total des versements nets d'APD	**2 958**	**3 235**	**3 429**	**3 582**	**3 125**						
Pour référence :											
Aide-pays programmable	*961*	*1 149*	*1 174*	*1 107*	*1 028*						
Coopération technique pure	*99*	*260*	*240*	*175*	*149*						
Allégement de dette nette	-	-	-	-	-						

Composition de l'APD bilatérale, 2017, versements bruts



Part de l'APD dirigée vers et transitant par le système multilatéral, moyennes sur deux ans



Versements d'APD aux organismes multilatéraux, 2017

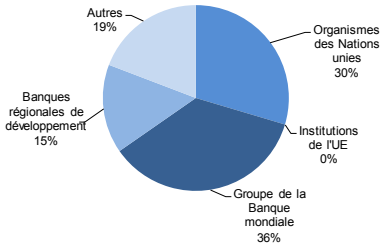


Tableau B.3. APD bilatérale ventilable[1] par région et groupe de revenu

Versements bruts

	Millions USD constants de 2016					Part en pourcentage					Ensemble du CAD
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2017 %
Afrique	524	615	652	595	565	37	38	39	37	38	**40**
Afrique subsaharienne	440	510	548	500	495	31	32	32	31	33	**34**
Afrique du Nord	62	70	67	53	48	4	4	4	3	3	**4**
Asie	414	442	472	468	413	29	27	28	29	28	**30**
Asie du Sud et Asie centrale	252	288	313	277	275	18	18	19	17	18	**18**
Extrême-Orient	153	143	149	161	131	11	9	9	10	9	**11**
Amérique	188	222	230	224	199	13	14	14	14	13	**9**
Amérique du Nord et Amérique centrale	91	116	88	96	89	6	7	5	6	6	**4**
Amérique du Sud	87	97	128	119	103	6	6	8	8	7	**4**
Moyen-Orient	100	111	151	123	142	7	7	9	8	10	**13**
Océanie	0	-	1	0	1	0	-	0	0	0	**2**
Europe	191	220	183	180	174	13	14	11	11	12	**5**
Total versements bilatéraux ventilables par région	**1 418**	**1 610**	**1 689**	**1 589**	**1 493**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Pays les moins avancés	491	547	614	589	588	41	41	43	44	44	**39**
Autres pays à faible revenu	64	64	63	50	51	5	5	4	4	4	**3**
Pays à revenu intermédiaire											
tranche inférieure	425	473	462	427	401	35	36	33	32	30	**35**
tranche supérieure	223	239	277	278	292	19	18	20	21	22	**23**
Pays en développement plus avancés	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	**-**
Total versements bilatéraux ventilables par groupe de revenu	**1 203**	**1 323**	**1 416**	**1 343**	**1 332**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Pour référence[2] :											
Total des versements bruts bilatéraux	2 340	2 627	2 741	2 854	2 358	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	***100***
dont : APD non ventilée par région	*922*	*1 016*	*1 052*	*1 265*	*865*	*39*	*39*	*38*	*44*	*37*	***32***
dont : APD non ventilée par groupe de revenu	*1 137*	*1 304*	*1 326*	*1 511*	*1 026*	*49*	*50*	*48*	*53*	*43*	***39***
États fragiles et pays touchés par un conflit (tels que définis pour le rapport)	*631*	*724*	*796*	*731*	*735*	*27*	*28*	*29*	*26*	*31*	***35***
Petits États insulaires en développement (tels que définis par l'ONU)	*29*	*33*	*33*	*41*	*39*	*1*	*1*	*1*	*1*	*2*	***2***
Pays en développement sans littoral (tels que définis par l'ONU)	*403*	*451*	*493*	*458*	*447*	*17*	*17*	*18*	*16*	*19*	***14***

Notes: 1. Les totaux régionaux incluent des montants qui ne sont pas ventilables par sous-région. La somme des montants correspondant aux sous-régions peut être inferieure aux totaux régionaux.
2: Le groupe des « États fragiles et pays touchés par un conflit » (tel que défini pour le rapport) a des pays en commun avec les États insulaires en développement et avec les pays en développement sans littoral. En conséquence, les trois groupes ne peuvent pas être agrégés entre eux ni avec les groupes de revenu.

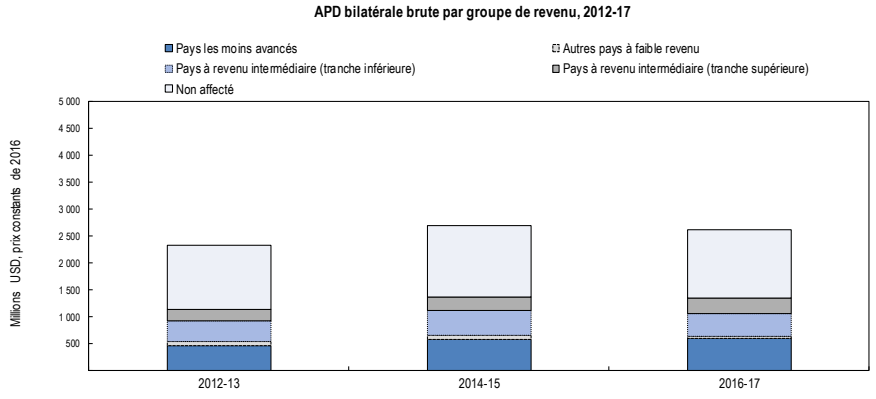


Tableau B.4. Principaux bénéficiaires de l'APD bilatérale

Versements bruts, moyennes bisannuelles

	Moyenne 2012-2013			Mémo :		Moyenne 2014-15			Mémo :		Moyenne 2016-17			Mémo :
	Millions USD courants	Millions USD 2016 constants	%	*Moyenne CAD %*		Millions USD courants	Millions USD 2016 constants	%	*Moyenne CAD %*		Millions USD courants	Millions USD 2016 constants	%	*Moyenne CAD %*
Kosovo	66	62	3		Kosovo	49	46	2		Népal	44	44	2	
Népal	43	40	2		Népal	49	47	2		Myanmar	41	41	2	
Burkina Faso	38	35	2		Bolivie	41	38	1		Bangladesh	37	37	1	
Mozambique	37	34	1		République arabe syrienne	39	37	1		Colombie	37	36	1	
Bangladesh	34	32	1		Mozambique	39	37	1		Burkina Faso	36	36	1	
5 principaux bénéficiaires	**219**	**203**	**9**	**30**	**5 principaux bénéficiaires**	**218**	**206**	**8**	**22**	**5 principaux bénéficiaires**	**194**	**194**	**7**	**19**
Bolivie	33	31	1		Myanmar	37	35	1		Mali	34	34	1	
Tanzanie	33	31	1		Mali	37	35	1		Niger	33	33	1	
Cisjordanie et bande de Gaza	29	27	1		Burkina Faso	36	34	1		République arabe syrienne	33	33	1	
Afghanistan	28	26	1		Bangladesh	35	34	1		Tanzanie	33	33	1	
Mali	27	25	1		Afghanistan	34	32	1		Afghanistan	31	31	1	
10 principaux bénéficiaires	**369**	**343**	**15**	**41**	**10 principaux bénéficiaires**	**397**	**376**	**14**	**35**	**10 principaux bénéficiaires**	**358**	**357**	**14**	**28**
Tadjikistan	26	25	1		Tadjikistan	34	32	1		Ukraine	30	30	1	
Niger	26	24	1		Cisjordanie et bande de Gaza	32	31	1		Cisjordanie et bande de Gaza	29	29	1	
Viet Nam	24	22	1		Tanzanie	32	30	1		Bolivie	29	29	1	
Kirghizistan	24	22	1		Ukraine	31	29	1		Viet Nam	28	28	1	
Ghana	23	21	1		Niger	29	28	1		Pérou	28	28	1	
15 principaux bénéficiaires	**491**	**457**	**20**	**47**	**15 principaux bénéficiaires**	**555**	**525**	**20**	**41**	**15 principaux bénéficiaires**	**502**	**501**	**19**	**35**
République démocratique populaire lao	23	21	1		Tchad	29	27	1		Mozambique	27	27	1	
Nicaragua	23	21	1		Soudan du Sud	29	27	1		Tchad	26	26	1	
Colombie	22	21	1		Viet Nam	28	27	1		Bénin	26	26	1	
Indonésie	22	20	1		Colombie	28	27	1		Soudan du Sud	25	25	1	
Bosnie-Herzégovine	21	19	1		Kirghizistan	28	26	1		Serbie	25	25	1	
20 principaux bénéficiaires	**602**	**559**	**24**	**51**	**20 principaux bénéficiaires**	**698**	**659**	**25**	**46**	**20 principaux bénéficiaires**	**631**	**630**	**24**	**40**
Total (117 bénéficiaires)	**1206**	**1121**	**48**		**Total (115 bénéficiaires)**	**1448**	**1369**	**51**		**Total (116 bénéficiaires)**	**1340**	**1338**	**51**	
Aide non ventilée	1299	1208	52	34	Aide non ventilée	1392	1315	49	43	Aide non ventilée	1271	1268	49	49
Total des versements bilatéraux bruts	**2505**	**2330**	**100**	**100**	**Total des versements bilatéraux bruts**	**2841**	**2684**	**100**	**100**	**Total des versements bilatéraux bruts**	**2611**	**2606**	**100**	**100**

Tableau B.5. Ventilation de l'APD bilatérale par objet principal

aux prix et taux de change constants

	Moyenne 2012-13		Moyenne 2014-15		Moyenne 2016-17		Moyenne
	Millions USD 2016	%	Millions USD 2016	%	Millions USD 2016	%	du CAD 2016-17
Infrastructures et services sociaux	**888**	**32**	**882**	**34**	**746**	**30**	**34**
Éducation	131	5	119	5	137	6	7
dont : éducation de base	40	1	38	1	39	2	2
Santé	95	3	113	4	98	4	5
dont : santé de base	57	2	66	3	61	2	3
Politique en matière de population/Santé et fertilité	20	1	21	1	13	1	6
Distribution d'eau et assainissement	217	8	191	7	100	4	4
Bon gouvernement et société civile	372	13	402	15	359	14	10
dont: conflits, paix et sécurité	121	4	107	4	70	3	2
Autres infrastructures et services sociaux	53	2	36	1	39	2	2
Infrastructures et services économiques	**169**	**6**	**167**	**6**	**246**	**10**	**18**
Transport et entreposage	35	1	19	1	19	1	9
Communications	0	0	10	0	1	0	0
Énergie	27	1	33	1	29	1	6
Banque et services financiers	81	3	57	2	128	5	2
Entreprises et autres services	26	1	47	2	69	3	1
Production	**213**	**8**	**184**	**7**	**278**	**11**	**6**
Agriculture, sylviculture et pêche	137	5	113	4	144	6	4
Industries manufacturières, extractives, construction	27	1	50	2	73	3	1
Commerce et tourisme	49	2	21	1	61	2	1
Destination plurisectorielle	**369**	**13**	**402**	**15**	**169**	**7**	**9**
Aide-programme et sous forme de produits	**84**	**3**	**8**	**0**	**15**	**1**	**2**
Aide se rapportant à la dette	**344**	**12**	**382**	**15**	**365**	**15**	**1**
Aide humanitaire	**7**	**0**	**-**	**-**	**-**	**-**	**13**
Frais administratifs des donneurs	**201**	**7**	**130**	**5**	**168**	**7**	**5**
Refugiés dans les pays donneurs	**514**	**18**	**464**	**18**	**510**	**20**	**12**
APD bilatérale ventilable	**2 790**	**100**	**2 617**	**100**	**2 496**	**100**	**100**
Pour référence :							
APD bilatérale	*-*	*-*	*2 772*	*72*	*2 656*	*91*	*100*
dont : non affectée	*150*	*31*	*155*	*4*	*160*	*5*	*1*
APD multilatérale	*489*	*100*	*1 064*	*28*	*266*	*9*	*0*
APD totale	***489***	***100***	***3 836***	***100***	***2 921***	***100***	***100***

Engagements

	2012-2013		2014-2015		2016-2017	
	Millions USD 2016 constants	% Bilatéral ventilable	Millions USD 2016 constants	% Bilatéral ventilable	Millions USD 2016 constants	% Bilatéral ventilable
Égalité Hommes-Femmes	369	*17*	294	*14*	724	*37*
Environnement	468	*22*	414	*19*	488	*25*
Marqueurs Rio						
Biodiversité	114	*5*	63	*3*	123	*6*
Désertification	81	*4*	95	*4*	74	*4*
Atténuation du changement climatique seulement	104	*5*	81	*4*	133	*7*
Adaptation au changement climatique seulement	226	*11*	166	*8*	181	*9*
Atténuation et adaptation au changement climatique ensemble	99	*5*	78	*4*	76	*4*

Tableau B.6. Panorama comparatif

	Versements nets								*Engagements*
	Aide publique au développement			**Pourcentage d'aide multilatérale 2017**				**Élement don des engagements d'APD 2017**	**Aide non liée / engagements bilatéraux 2017**
	2017		**Variation annuelle moyenne en termes réels (%) entre 2011-12 et 2016-17**	**% de l'APD**		**% du RNB**			
	Millions USD	**% du RNB**		**(b)**	**(c)**	**(b)**	**(c)**	**% (a)**	**% (d)**
Allemagne	25 005	0.67	15.1	20.7	8.8	0.14	0.06	90.2	85.5
Australie	3 036	0.23	-4.3	20.5		0.05		100.0	100.0
Autriche	1 251	0.30	7.4	52.0	25.2	0.16	0.08	100.0	50.1
Belgique	2 196	0.45	-0.3	41.0	12.2	0.18	0.05	99.9	95.6
Canada	4 305	0.26	-1.5	27.4		0.07		94.5	93.9
Corée	2 201	0.14	7.8	26.6		0.04		93.2	50.2
Danemark	2 448	0.74	-0.4	29.7	18.2	0.22	0.13	100.0	100.0
Espagne	2 560	0.19	5.5	73.3	27.8	0.14	0.05	99.1	83.5
États-Unis	34 732	0.18	0.8	13.6		0.02		100.0	63.5
Finlande	1 084	0.42	-3.0	44.8	21.8	0.19	0.09	100.0	98.3
France	11 331	0.43	-0.7	41.3	20.1	0.18	0.09	81.6	96.0
Grèce	314	0.16	3.1	73.0	12.0	0.11	0.02	100.0	90.6
Hongrie	149	0.11	9.4	73.5	16.5	0.08	0.02	100.0	..
Irlande	838	0.32	0.8	41.2	17.0	0.13	0.05	100.0	100.0
Islande	68	0.28	14.8	20.7		0.06		100.0	100.0
Italie	5 858	0.30	12.2	49.2	19.1	0.15	0.06	98.8	90.9
Japon	11 463	0.23	6.3	29.5		0.07		85.4	82.5
Luxembourg	424	1.00	2.7	28.3	19.5	0.28	0.19	100.0	98.8
Norvège	4 125	0.99	5.1	24.2		0.24		100.0	100.0
Nouvelle-Zélande	450	0.23	1.4	17.6		0.04		100.0	74.6
Pays-Bas	4 958	0.60	-0.7	28.7	16.9	0.17	0.10	100.0	94.9
Pologne	679	0.13	13.9	67.3	9.5	0.09	0.01	99.6	60.3
Portugal	381	0.18	-8.8	69.9	21.7	0.13	0.04	97.2	68.6
République slovaque	119	0.13	10.0	70.3	8.5	0.09	0.01	100.0	62.2
République tchèque	304	0.15	7.5	73.5	17.1	0.11	0.03	100.0	55.9
Royaume-Uni	18 103	0.70	7.8	37.4	27.8	0.26	0.19	95.5	100.0
Slovénie	76	0.16	8.0	67.1	11.9	0.11	0.02	100.0	99.6
Suède	5 563	1.02	2.8	31.2	23.9	0.32	0.24	100.0	87.8
Suisse	3 138	0.46	3.9	25.7		0.12		100.0	96.5
Ensemble du CAD	**147 160**	**0.31**	**4.3**	**28.3**		**0.09**		**93.7**	**82.0**

Notes :

a. Hors réaménagements de dettes.

b. Y compris l'aide transitant par les institutions de l'UE.

c. Á l'exclusion de l'aide transitant par les institutions de l'UE.

d. Hors coûts administratifs et réfugiés dans le pays donneur.

.. Données non disponibles.

Tableau B.7. Panorama comparatif de l'aide aux pays les moins avancés (PMA)

	Versements nets						*Engagements*		
	APD bilatérale aux PMA			APD totale aux PMA (Apports bilatéraux et multilatéraux imputés)			Élément de libéralité des engagements[a] d'APD en faveur des PMA (deux normes alternatives)		
	2017	2017		2017			Annuel pour l'ensemble des PMA Norme : 90 %		Moyenne sur 3 ans pour chaque PMA Norme : 86 %
	Millions USD	% APD bilatérale	% du RNB	Millions USD	% APD total	% du RNB	2016	2017	2015-2017
Allemagne	2 423	12.2	0.06	4 081	16.3	0.11	95.9	99.8	n
Australie	665	27.6	0.05	851	28.0	0.07	100.0	100.0	c
Autriche	63	10.5	0.02	293	23.4	0.07	100.0	100.0	c
Belgique	402	31.0	0.08	645	29.4	0.13	99.3	99.8	c
Canada	958	30.6	0.06	1 469	34.1	0.09	100.0	100.0	c
Corée	588	36.4	0.04	774	35.2	0.05	93.0	94.6	c
Danemark	472	27.4	0.14	715	29.2	0.22	100.0	100.0	c
Espagne	99	14.5	0.01	588	23.0	0.04	100.0	100.0	c
États-Unis	10 010	33.4	0.05	12 062	34.7	0.06	100.0	100.0	c
Finlande	166	27.7	0.06	326	30.1	0.13	100.0	100.0	c
France	1 131	17.0	0.04	2 754	24.3	0.10	80.9	75.2	n
Grèce	0	0.2	0.00	57	18.2	0.03	100.0	100.0	c
Hongrie	4	11.0	0.00	29	19.4	0.02	100.0	100.0	c
Irlande	248	50.4	0.09	355	42.3	0.13	100.0	100.0	c
Islande	14	25.4	0.06	20	28.8	0.08	100.0	100.0	c
Italie	327	11.0	0.02	1 162	19.8	0.06	98.8	97.5	c
Japon	3 358	41.6	0.07	4 974	43.4	0.10	91.5	87.8	n
Luxembourg	141	46.4	0.33	178	42.0	0.42	100.0	100.0	c
Norvège	733	23.4	0.18	1 127	27.3	0.27	100.0	100.0	c
Nouvelle-Zélande	102	27.6	0.05	125	27.7	0.06	100.0	100.0	c
Pays-Bas	546	15.5	0.07	1 024	20.7	0.12	100.0	100.0	c
Pologne	14	6.4	0.00	114	16.7	0.02	80.4	85.0	n
Portugal	43	37.8	0.02	124	32.5	0.06	92.2	94.4	n
République slovaque	4	9.9	0.00	22	18.8	0.02	100.0	100.0	c
République tchèque	13	15.8	0.01	65	21.5	0.03	100.0	100.0	c
Royaume-Uni	3 319	29.3	0.13	6 046	33.4	0.23	100.0	100.0	c
Slovénie	0	1.8	0.00	13	16.8	0.03	100.0	100.0	c
Suède	1 023	26.7	0.19	1 669	30.0	0.31	100.0	100.0	c
Suisse	574	24.6	0.08	887	28.3	0.13	100.0	100.0	c
Ensemble du CAD	**27 439**	**26.0**	**0.06**	**42 548**	**28.9**	**0.09**	**97.0**	**96.2**	..

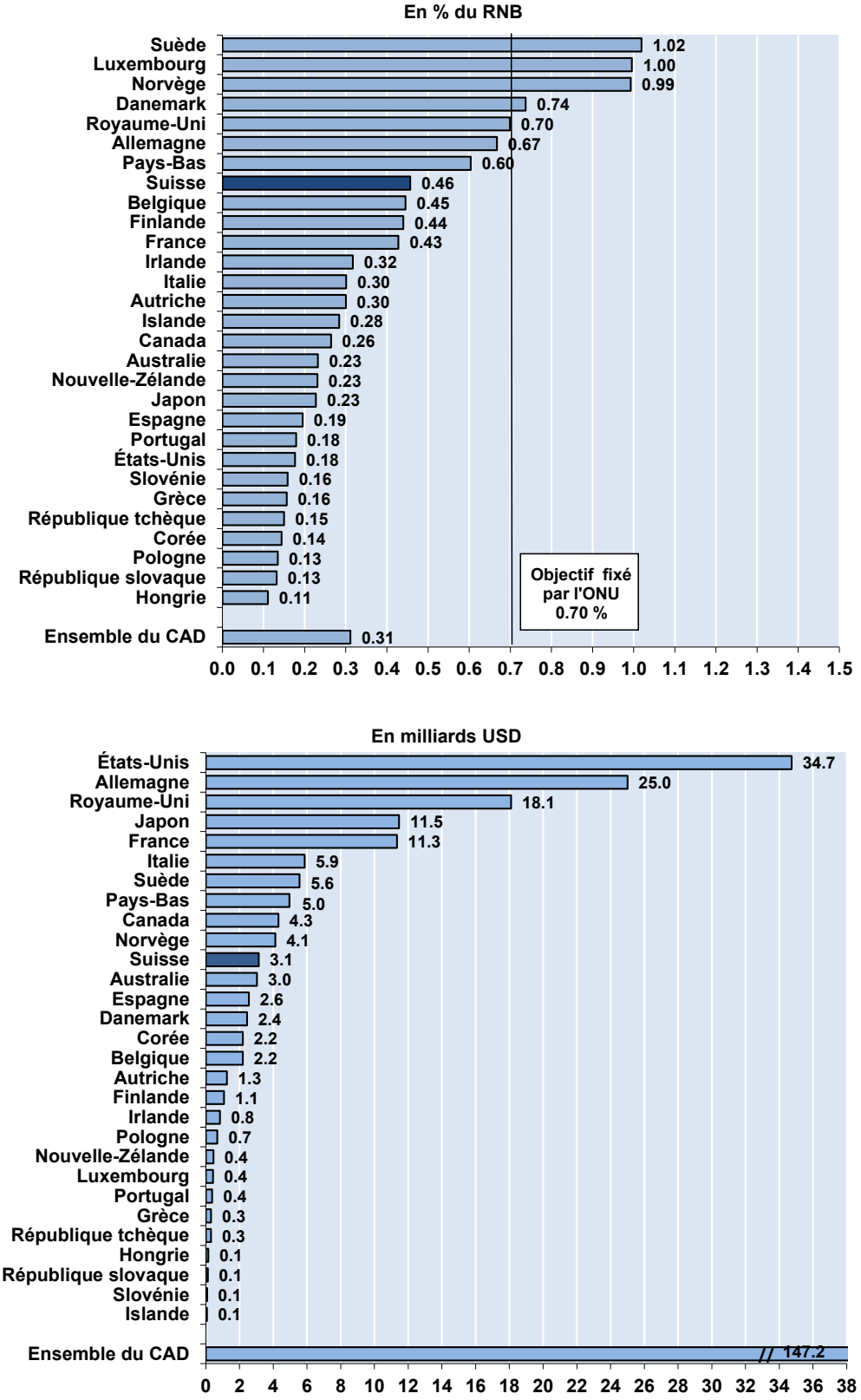
Notes :

a. À l'exclusion des opérations de réaménagement de la dette. Les prises de participation sont considérées comme ayant un élément de libéralité de 100 % mais ne sont pas traitées comme des prêts.

b. c = conformité, n = non conformité.

.. Non disponible.

Graphique B.1. APD nette des pays du CAD en 2017 (chiffres provisoires)



Annexe C. Mission en Ukraine

Aux fins de l'examen de l'aide de la Suisse, des examinateurs du Danemark et du Portugal, des observateurs du Qatar et des membres du Secrétariat de l'OCDE se sont rendus en Ukraine en septembre 2018. Ils ont rencontré l'Ambassadeur de Suisse et le Chef du Bureau de la coopération, et leur équipes, ainsi que des représentants des autorités nationales ukrainiennes, d'autres partenaires bilatéraux et multilatéraux, d'organisations de la société civile suisses et ukrainiennes et du secteur privé, et des chercheurs.

Le développement en Ukraine

Les crises économique, politique et territoriale pèsent sur le potentiel de l'Ukraine

Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, l'Ukraine est le plus grand pays d'Europe continentale. La période de transition économique qu'elle a traversée après être devenue indépendante de l'Union des Républiques socialistes soviétiques en 1991 a laissé des traces profondes : ce n'est qu'en 2000 qu'elle est sortie d'une crise économique longue de dix années au cours de laquelle les inégalités spatiales se sont accentuées et la population, sous l'effet de l'émigration, de faibles taux de natalité et de taux de mortalité élevés, a diminué de 10 millions de personnes, pour s'établir à 44 millions actuellement.

La courte période de croissance économique a marqué le pas avec la crise financière de 2008. La croissance a poursuivi sa régression après la décision du gouvernement de refuser un resserrement des relations avec l'Union européenne (UE), décision qui a provoqué le mouvement de protestation de Maïdan[1] et la destitution du Président Ianoukovitch en 2014. Depuis, l'Ukraine a connu plusieurs événements d'importance critique, dont l'annexion de la Crimée et l'éclatement d'un conflit dans la partie orientale du pays. Du fait de cette évolution, le montant total de l'aide publique au développement (APD) à l'Ukraine a doublé en valeur absolue, et a triplé en pourcentage du revenu national brut (RNB)[2].

Le conflit larvé qui perdure dans l'est de l'Ukraine et les tensions persistantes avec la Fédération de Russie ont des effets néfastes sur la situation économique, sociale et politique du pays. Après une contraction cumulée du produit intérieur brut (PIB) de 16 % en 2014-15, la reprise économique reste faible[3]. Par conséquent, la pauvreté[4] et le chômage[5] se maintiennent au-dessus des niveaux antérieurs à la crise. Le ralentissement du rythme d'adoption de réformes essentielles, conjugué à l'impact des facteurs de vulnérabilité macroéconomique et à l'incertitude entourant les élections de 2019, n'est guère propice à un redressement rapide[6].

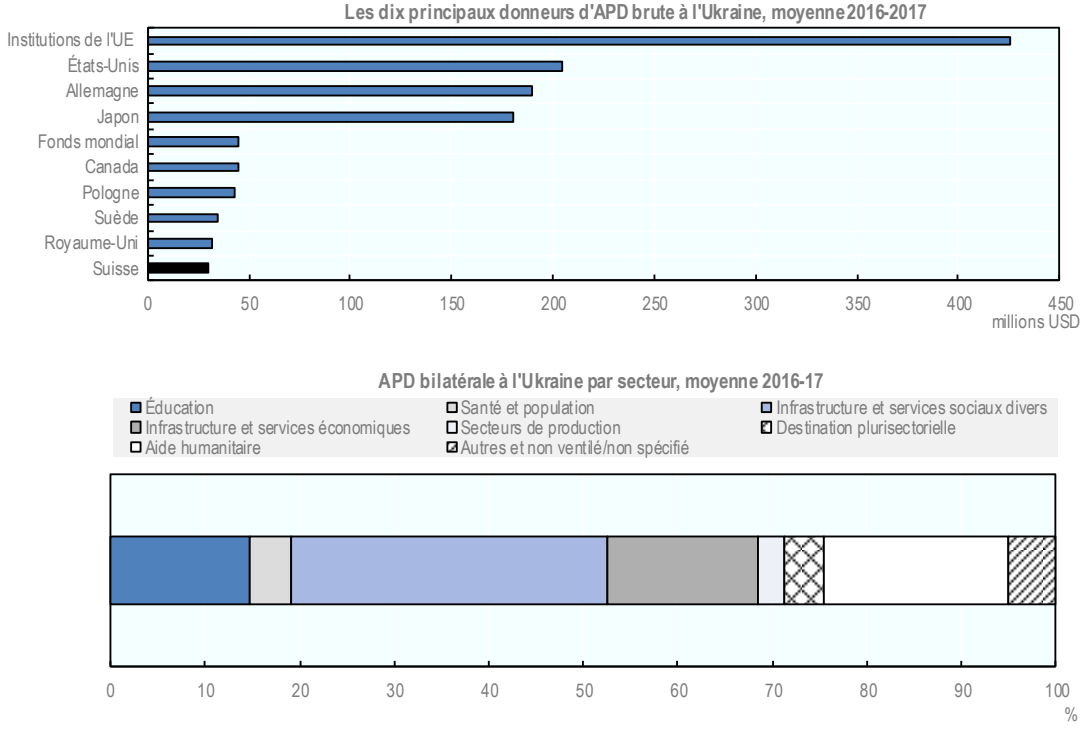
Fortes du soutien de la communauté internationale, les autorités ukrainiennes se sont résolument engagées dans un programme de réforme ambitieux et de grande portée qui

couvre plus de 60 domaines, tout en faisant face aux puissants groupes d'intérêt qui continuent de s'opposer aux réformes[7].

Graphique C.1. Aperçu synthétique de l'aide à l'Ukraine

Recettes perçues par l'Ukraine

	2015	2016	2017
APD nette (millions USD)	1 449.4	1 523.1	1 166.1
APD nette/RNB (%)	1.6	1.6	1.0
APD brute (millions USD)	1 472.8	1 582.1	1 1190.5
Aide bilatérale (APD brute) (%)	79.1	64	65.6
Montant net total des recettes (millions USD)	2 528.5	750.3	2624.5



Source : OCDE (s.d.), « Aid at a glance charts », www.oecd.org/dac/stats/aid-at-a-glance.htm.

Un vaste effort de la Suisse en faveur du développement en Ukraine

Un partenariat de longue date pour la transition et la stabilité en Europe orientale

La Suisse entretient depuis longtemps des relations stables avec l'Ukraine. Les deux pays ont noué des relations bilatérales peu après l'indépendance de l'Ukraine, en décembre 1991, et des ambassades ont été ouvertes dans les deux pays. En 1995, le Parlement suisse a reconnu qu'il était important de soutenir l'Ukraine et d'autres pays d'Europe orientale dans leur processus de transition afin de réduire les disparités, de promouvoir le commerce et l'investissement, et d'assurer la stabilité et la paix en Europe. La Suisse a réaffirmé cet engagement à travers la Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est[8]. L'Accord-cadre de 1997 sur la coopération technique et financière, ainsi que l'ouverture, en 1999, à Kiev, d'un Bureau de la coopération suisse (SCO), ont

permis de donner un caractère formel aux activités de développement menées par la Suisse en Ukraine.

Avant l'éclatement du conflit qui se déroule à l'est de l'Ukraine, la Direction du développement et de la coopération (DDC) prévoyait de se retirer de ce pays entre 2015 et 2018[9]. Mais ce projet a été abandonné avec la survenue de la crise. Alors qu'elle présidait l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 2014, la Suisse a pris la décision politique de maintenir pleinement sa présence en Ukraine. De plus, elle a continué à collaborer étroitement avec les présidences suivantes de cette organisation (c'est-à-dire l'Allemagne et l'Autriche). En 2016-17, la Suisse se classait au dixième rang des donneurs en Ukraine (Graphique C.1).

Politiques, stratégies et répartition de l'aide de la Suisse

Une stratégie sensible aux conflits

Le programme mis en place en Ukraine témoigne du savoir-faire de la Suisse, de sa bonne connaissance du contexte et de la sensibilité de ses interventions aux situations de conflit. Sa stratégie de coopération avec l'Ukraine pour 2015-18 met à profit les acquis de la première stratégie consacrée à ce pays, qui couvrait la période 2011-14[10] (première stratégie conjointe associant la DDC et le Secrétariat d'État à l'économie [SECO]), et tient compte de l'évolution du contexte.

La nouvelle stratégie a été définie à partir d'une approche sensible aux conflits dans le but de renforcer la cohésion sociale. Concrètement, cette approche consiste à gérer les relations avec les personnes favorables ou hostiles aux réformes menées au sein de l'administration ukrainienne en s'appuyant sur un conseiller en matière de sécurité humaine (lequel met en œuvre un programme axé sur la prévention des conflits, la consolidation de la paix et les droits de la personne), à étendre le programme de développement à l'ensemble du pays[11] et à dispenser un soutien humanitaire axé sur l'eau et la santé. La neutralité dont peut se prévaloir la Suisse constitue sans conteste un atout pour atteindre la population touchée par le conflit ; la Suisse est en effet le seul donneur bilatéral en mesure d'intervenir des deux côtés de la ligne de contact à travers son programme humanitaire. Il y aurait toutefois lieu de renforcer encore l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix dans la stratégie-pays à venir.

Des activités techniques sont menées à l'appui du programme de réforme de l'Ukraine

La Suisse a adopté une approche globale du développement en Ukraine. Les résultats du programme (ex. : amélioration de la fourniture des services publics, de l'exercice de la redevabilité et de la participation) sont nettement perceptibles à l'échelon local, ce qui a pour effet de renforcer l'adhésion de la population aux réformes exposées dans le plan d'action de l'Ukraine à l'horizon 2020, que la Suisse soutient au niveau national. Toutefois, si la stratégie de coopération est parfaitement conforme aux priorités de l'Ukraine, elle n'a pas fait l'objet de négociations formelles avec son gouvernement, ni été entérinée par la signature de ce dernier.

La stratégie embrasse l'ensemble des grands thèmes

La Suisse a presque doublé son effort en faveur de l'Ukraine en réponse à la crise de 2014 : l'ambassade est dotée d'un budget de 99 millions CHF pour la coopération au développement sur la période 2015-18, alors que les versements se sont élevés à

57 millions CHF durant la période 2010-14 (Bureau de la coopération suisse en Ukraine, 2015[1]). Toutefois, l'APD n'est pas systématiquement inscrite au budget national de l'Ukraine, et l'APD suisse n'est pas directement transférée à l'administration ukrainienne.

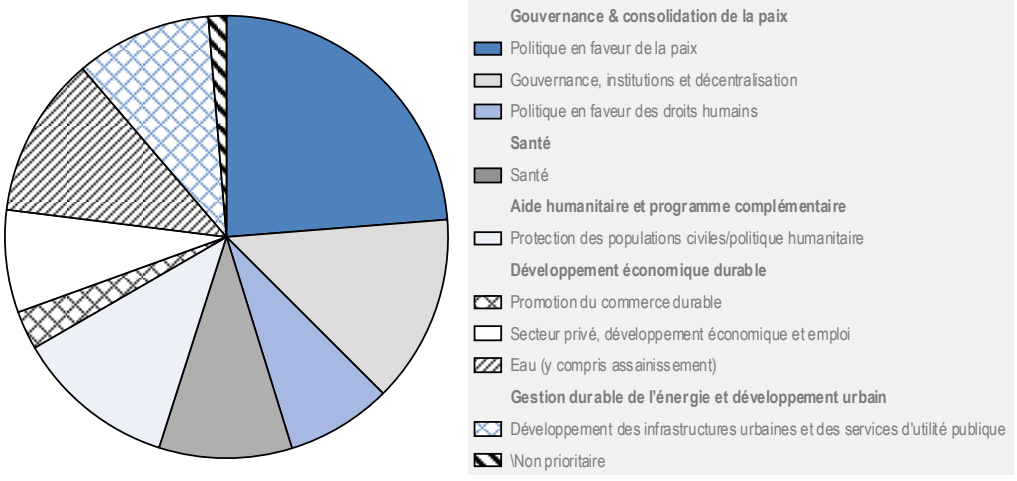
Toutes les activités menées par la Suisse en Ukraine contribuent directement à la concrétisation des priorités thématiques énoncées dans le Message sur la coopération internationale de la Suisse 2017-20 (Graphique C.2). De plus, le programme consacré par la Suisse à l'Ukraine prend concrètement en compte quatre des dix priorités nationales de ce pays, outre l'aide humanitaire, à savoir[12] :

- la gouvernance et la consolidation de la paix (33.9 millions CHF)
- la santé (9.5 millions CHF)
- la gestion durable de l'énergie et le développement urbain (39 millions CHF)
- le développement économique durable (18.1 millions CHF).

L'orientation thématique du programme de coopération de la Suisse est pleinement prise en compte dans ses apports d'APD, puisque 99 % de ses dépenses d'APD bilatérale sont consacrés aux problématiques inscrites dans la stratégie. Si son programme-pays est en théorie conforme à l'instruction donnée par les services centraux d'axer celui-ci sur quatre secteurs au maximum (Chapitre 2), les domaines visés (par exemple, le développement économique durable) restent définis de façon très générale. Un effort de recentrage à l'intérieur de chacun de ces domaines pourrait contribuer à renforcer la cohérence et la synergie entre les activités de programmation et les instruments du SECO et ceux de la DDC, impératif mis en évidence lors de l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie-pays.

Graphique C.2. Les activités menées par la Suisse en Ukraine sont conformes au Message sur la coopération internationale

APD suisse apportée à l'Ukraine par secteur, engagements en pourcentage, moyenne 2016-17



Note : Les activités relevant des secteurs non prioritaires consistent dans l'octroi de bourses d'études.
Source : D'après OCDE (s.d.[2]), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », https://doi.org/10.1787/dev-data-fr.

Les efforts visant à l'intégration de l'objectif de l'égalité entre les femmes et les hommes ne sont pas entièrement transposés dans la programmation

L'égalité des genres constitue un thème transversal de la stratégie-pays[13], et le bureau de la coopération s'attache à sensibiliser ses partenaires d'exécution à la nécessité d'assurer la prise en compte systématique de cet objectif[14]. Le Réseau de la DDC pour l'égalité des genres apporte dans ce domaine de précieuses ressources, et les rencontres organisées tous les deux ans constituent pour le point focal de l'ambassade une bonne occasion d'enrichir ses connaissances. L'élaboration d'indicateurs sexospécifiques et la réalisation d'audits de l'intégration du principe de l'égalité des genres, ainsi que le Réseau, ont permis de renforcer encore l'intérêt pour cette problématique. Toutefois, seulement 11.6 % de l'APD bilatérale suisse en Ukraine comportaient une dimension en lien avec l'objectif de l'égalité des genres en 2016-17 (OCDE, s.d.[2]), et aucun projet ne visait directement ces inégalités. En outre, le point focal de l'ambassade dispose de peu de temps pour travailler sur cette question[15], et des efforts pourraient être accomplis pour sensibiliser davantage le personnel.

Organisation et gestion

Le caractère intégré de l'ambassade de la Suisse ouvre des possibilités nouvelles

En 2017, le Bureau de la coopération suisse a été intégré dans les locaux de l'ambassade de Suisse, de sorte que l'activité de tous les services de l'administration s'inscrit désormais dans une approche « à l'échelle de Kiev »[16]. En raison du caractère politique de ses travaux, l'équipe locale de la Division Sécurité humaine (DSH) relève directement de l'ambassadeur et non de la section Coopération. La coordination et les échanges demeurent néanmoins forts. Par exemple, la présence de la Division Sécurité humaine permet de disposer d'analyses et de connaissances nouvelles fort utiles pour éclairer les domaines de la gouvernance et de la consolidation de la paix. Depuis son intégration, la section Coopération a réussi à mobiliser davantage d'influence politique, ce qui bénéficie au programme. Cette démarche est en effet importante pour conserver le soutien des responsables de l'élaboration des politiques à Berne, dont l'attention pourrait être attirée vers les conflits plus récents, ainsi que pour aider à faire progresser les réformes dans la situation politiquement fragile et marquée par un conflit que connaît l'Ukraine.

Malgré des degrés de décentralisation différents, la DDC et le SECO collaborent bien en Ukraine (Chapitre 4). La pratique consistant à confier à de hauts responsables la supervision de deux domaines – relevant respectivement de la DDC et du SECO – stimule l'appropriation de la stratégie et la coopération entre les organismes concernés.

Le personnel constitue un atout pour la section Coopération

Le programme suisse de coopération au développement bénéficie des services d'un personnel chevronné et dévoué. Pour bien étayer l'approche sensible aux conflits, l'ambassade a recruté des personnes de régions différentes de l'Ukraine, afin de pouvoir conserver un point de vue à la fois équilibré et critique sur la situation qui règne dans le pays. Les partenaires apprécient beaucoup la collaboration étroite qui s'exerce avec le personnel pour la supervision de la mise en œuvre des projets, démarche qui garantit la pertinence constante des efforts et l'obtention de résultats. Toutefois, le nombre considérable de petits projets et de nouveaux projets régionaux dont la gestion est assurée par des membres du personnel distincts a pour effet d'accroître la charge administrative

pesant sur les responsables des programmes, ce qui peut restreindre le temps disponible pour améliorer les projets et la planification stratégique[17].

L'ambassade offre au personnel local des conditions d'emploi compétitives, et les responsables de programmes nationaux jouent un rôle non négligeable dans la gestion des projets[18]. Les possibilités de perfectionnement professionnel, qui constituent un volet important du dispositif d'emploi, contribuent à entretenir la satisfaction du personnel. Les réseaux thématiques internes se sont révélés utiles pour assurer la diffusion des connaissances du personnel local et vers celui-ci.

Partenariats, résultats et redevabilité

L'incription de la programmation et du partenariat dans une démarche souple accroît l'impact dans les contextes fragiles

Le système de la coopération suisse au développement est apprécié par les autorités ukrainiennes, les partenaires au développement et les organismes d'exécution partenaires, qui le jugent souple et fiable. La section Coopération de l'ambassade est en mesure de déterminer les domaines où il peut apporter une contribution spécifique (comme celui de la santé mentale) et prendre des risques pour mettre au point des projets expérimentaux innovants concernant, par exemple, la cybergouvernance (Encadré 4.1).

Le système de suivi des changements importants concernant le développement est un instrument essentiel pour préserver la souplesse, mettre en évidence l'évolution des situations et des besoins, et ajuster les programmes en conséquence. Il permet de procéder deux fois par an à l'analyse des changements en rapport avec le développement. À partir des résultats de ces travaux, l'ambassade peut ajuster son engagement de façon à prendre en compte les possibilités nouvelles qui se font jour et l'évolution de la situation. Par exemple, le peu de volonté politique et le manque de continuité des efforts des autorités ukrainiennes dans le domaine de la santé avant 2016, comparativement aux progrès appréciables qu'elles ont accomplis sur le plan de la gouvernance (décentralisation) et à l'acceptation populaire de leur action dans ce domaine, ont incité l'ambassade à rééquilibrer le portefeuille d'activités de la DDC en faveur de la gouvernance en 2017 (Bureau de la coopération suisse en Ukraine, 2017[3]). De plus, la souplesse en matière de programmation et la position traditionnelle de neutralité de la Suisse aident la Division Sécurité humaine et la branche humanitaire à tirer parti des occasions qui s'offrent de jouer un rôle actif dans les régions qui ne sont pas sous contrôle gouvernemental.

Un instrument d'exécution du programme humanitaire qui exige beaucoup de personnel

Les activités de transport humanitaire constituent un symbole visible de l'engagement de la Suisse dans la région orientale de l'Ukraine, en proie à un conflit. Toutefois, cette modalité d'aide humanitaire exige une main-d'œuvre nombreuse (notamment dans le cas du personnel de terrain qui doit effectuer des achats à l'échelon local) et ne fait pas progresser certains engagements internationaux de la Suisse (par exemple, au titre du Grand compromis) visant à renforcer l'utilisation de programmes fondés sur les transferts en espèces, l'aide aux intervenants locaux et le financement pluriannuel. La stratégie-pays à venir pourrait être l'occasion de réfléchir à l'avenir de cette forme d'aide humanitaire.

Le potentiel des partenaires n'est pas pleinement exploité

Dans tous les domaines, la Suisse coopère avec des partenaires très divers. Étant donné l'ampleur de la corruption en Ukraine, l'insuffisance des capacités locales et la lenteur des versements, l'ambassade a essentiellement confié à des organisations internationales ou des non gouvernementales (ONG) internationales ou suisses le rôle d'organismes d'exécution partenaires ; elle cherche cependant à élargir son portefeuille de partenariats[19]. La mise en place de nouveaux partenariats exige une sélection rigoureuse des partenaires, que la Suisse effectue à travers son système d'évaluation des risques (Chapitre 5).

L'intensification de l'activité de la Suisse au niveau de l'articulation entre action humanitaire, développement et recherche de la paix contribue à l'élargissement des partenariats. L'ambassade a récemment décidé de collaborer à un programme de soutien des moyens de subsistance mis en place par le Conseil danois pour les réfugiés, et d'apporter des fonds supplémentaires à des plateformes multilatérales existantes (Programme de relèvement et de consolidation de la paix, du Programme des Nations Unies pour le développement) ou nouvelles (Fonds fiduciaire multipartite de la Banque mondiale pour la consolidation de la paix et le relèvement en Ukraine). Ces efforts permettront d'améliorer les infrastructures et les services sociaux, de faciliter le redressement économique et de favoriser l'accroissement de la résilience sociale, la consolidation de la paix et le renforcement de la sécurité de proximité.

Les ONG sont des partenaires importants de l'engagement dans les régions touchées par un conflit. Par exemple, la Suisse collabore avec des ONG qui ont des liens avec la Crimée, afin de pouvoir obtenir des informations fiables sur la situation qui règne en matière de droits humains dans la péninsule et pour que cette question continue de figurer parmi les priorités des pouvoirs publics. Elle soutient également les activités des ONG visant à lutter contre la corruption. Ses partenaires apprécient sa démarche consistant à accorder des dons de faible montant suivant une approche souple et axée sur les résultats. Toutefois, elle soutient les ONG ukrainiennes en tant que partenaires chargés de l'exécution, et non comme partenaires à part entière recevant des contributions à leurs programmes. L'existence d'une société civile vigoureuse à l'échelon local est indispensable pour faire avancer les efforts de décentralisation et les inscrire dans la durée, car elle a vocation à demander des comptes aux élus locaux ; s'abstenir de financer les fonction de contrôle qu'exerce la société civile locale par des contributions programmes revient à ne pas saisir toutes les chances de progresser dans ce domaine. La politique concernant les ONG qui est en cours d'élaboration au niveau des services centraux devrait faciliter la définition d'une nouvelle approche du partenariat.

Enfin, l'intégration de l'ambassade et du Bureau de la coopération suisse a accru les possibilités de contact avec des entreprises suisses. Les réunions organisées à cet effet peuvent déboucher sur la mise en place de projets associant secteur public et secteur privé, comme ceux menés avec Nestlé ou Geberit[20]. Ces projets ouvrent certes des perspectives intéressantes, mais ils exigent un engagement résolu de la part de la section Coopération pour garantir la stabilité et veiller à ce que le développement demeure l'objectif principal. Par conséquent, il est important de définir une vision plus stratégique pour la participation du secteur privé, afin de mobiliser des ressources financières additionnelles à l'appui du développement.

La coordination des donneurs stimule les efforts

La Suisse contribue à édifier les fondements nécessaires à la réalisation de réformes durables en Ukraine. Son approche en la matière consiste notamment à participer à la coordination des efforts de développement et des activités humanitaires des donneurs (notamment en prenant part aux réunions de coordination organisées à Bruxelles dans le cadre de l'UE), à réunir les principales parties prenantes pour débattre de questions politiques sensibles, ainsi qu'à promouvoir l'initiative et l'appropriation à l'échelon local[21].

À travers l'augmentation globale de l'APD affectée à l'Ukraine, la Suisse reconnaît la possibilité de faire progresser la prise en compte de questions cruciales, au-delà des limites de son propre champ d'intervention et de ses propres moyens. S'agissant de la décentralisation, elle est aux avant-postes de la réforme depuis le début des années 2000 et s'est employée à faire en sorte que d'autres donneurs s'engagent en faveur de cette priorité essentielle pour l'Ukraine[22]. Elle a contribué à la création d'un conseil des donneurs, dont elle continue de financer le secrétariat. En 2018, elle a passé le relais à l'Union européenne pour la direction de ce conseil, assurée conjointement avec le ministère ukrainien du Développement régional, mais elle continue de présider le groupe de travail thématique sur la gouvernance locale, le développement régional et les services municipaux. Forte de son expérience et des résultats de son action, elle encourage ses partenaires à servir l'Ukraine dans sa totalité, y compris les territoires moins accessibles de l'est. Par ailleurs, elle coordonne avec dynamisme les activités des donneurs dans les domaines de l'efficacité énergétique, de l'agriculture et du développement du secteur privé.

En outre, bien que le programme-pays ne prévoie pas de financement spécifique pour les activités intégrant aide humanitaire, développement et paix, l'ambassade s'est mise à travailler en partenariat avec le département du Développement international (DfID) du Royaume-Uni pour la mise en œuvre d'un dispositif de promotion des moyens de subsistance financé à la fois par les fonds de développement de l'ambassade et des fonds humanitaires du DfID.

Les évaluations et l'information sur les résultats permettent de guider les projets

L'ambassade se sert des évaluations et des donnée de résultats pour piloter ses projets. Les échanges réguliers avec les partenaires d'exécution, ainsi que les réunions annuelles faisant le point sur les avancées et les résultats obtenus sont de bonnes pratiques. De plus, la Suisse appuie le système de gestion axée sur les résultats de ses partenaires et finance des activités de formation sur l'évaluation. Toutefois, elle n'effectue pas d'évaluations conjointes avec les autorités ukrainiennes. Elle se prive ainsi de la possibilité d'apporter un appui utile à l'Ukraine et d'honorer les engagements qu'elle a pris à Busan.

La gestion axée sur les résultats au niveau du portefeuille-pays pourrait être améliorée. Parmi les bonnes pratiques figurent la conduite prochaine d'un examen par les pairs de la stratégie pays actuelle en amont de la rédaction de la prochaine stratégie et l'élaboration des rapports annuels axés sur les résultats. Toutefois, la structure actuelle de ces rapports ne reflète pas suffisamment le cadre de résultats[23] associé à la stratégie-pays. Par conséquent, il est plus difficile de piloter le programme au niveau du domaine et du pays ; de plus, les débats entre les services centraux et l'ambassade sont principalement orientés vers les processus plutôt que vers les décisions stratégiques. La refonte en cours des rapports annuels devrait les rendre plus utiles au pilotage et favoriser la poursuite d'une réflexion de fond avec les services centraux.

Notes

[1] Ce mouvement est également connu sous le nom de « révolution Euromaïdan ».

[2] L'APD totale apportée à l'Ukraine a doublé, passant de 703 millions USD (à prix constants) à 1 523 millions USD en 2016 (OCDE, s.d.[19]). Au cours de la même période, les apports nets d'APD à l'Ukraine ont triplé en pourcentage du RNB, passant de 0.4 % à 1.6 % (Banque mondiale, sans date [71]).

[3] Le PIB a augmenté de 2.3 % en 2016 et de 2.5 % en 2017.

[4] En 2016, 6.4 % de la population vivaient avec 5.5 USD par jour, à parité de pouvoir d'achat de 2011.

[5] Le taux de chômage atteignait 9.4 % en 2016.

[6] Malgré les légères avancées accomplies ces dernières années, la corruption demeure une préoccupation majeure. En 2017, l'Ukraine s'est classée au 130e rang, sur 180 pays, sur l'Indice de perception de la corruption de Transparency International (Transparency International, s.d.[70]).

[7] Les dix domaines d'action prioritaires des autorités ukrainiennes sont les suivants : lutte contre la corruption ; système judiciaire ; organismes chargés de l'application de la loi ; gouvernance étatique et décentralisation ; système fiscal ; déréglementation et développement de l'entrepreneuriat ; sécurité et système de défense ; système de santé ; indépendance énergétique ; promotion de l'Ukraine au niveau international.

[8] La Loi fédérale, qui constitue l'assise de la coopération de la Suisse avec les anciens pays communistes d'Europe orientale, prévoit également de soutenir les nouveaux États membres de l'UE, le but étant de réduire les disparités à l'intérieur de l'Union européenne. Elle a été adoptée par vote populaire en 2006 et réaffirmée en 2016.

[9] Il était alors prévu que le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) poursuive seul ses activités dans le pays.

[10] La situation que connaît actuellement l'Ukraine demeure inchangée, ce qui a incité la Suisse à prolonger, en raison de sa pertinence , la stratégie actuelle jusqu'en 2019, alors qu'elle couvrait initialement la période 2015-18. Cette extension est intégralement financée.

[11] Y compris les zones bordant les régions touchées par le conflit qui ne sont pas sous contrôle gouvernemental.

[12] Les chiffres budgétaires correspondent aux nouveaux plans de décaissement, établis à la suite de l'examen à mi-parcours de la mise en œuvre de la stratégie de coopération.

[13] Le portefeuille d'activités de la Suisse vise à corriger les déséquilibres structurels existant entre les femmes et les hommes en ce qui concerne la participation à la vie politique, l'entrepreneuriat et l'espérance de vie.

[14] Chaque organisme d'exécution partenaire est tenu d'avoir un point focal « Genre ».

[15] Le point focal Genre de l'ambassade n'exerce ses fonctions qu'à temps partiel (soit l'équivalent de 30 % d'un poste à temps plein). Compte tenu du peu de temps dont il dispose de ce fait, il limite ses activités à des actions d'accompagnement, au lieu d'effectuer des analyses de fond utiles aux projets.

[16] Le processus d'intégration a été bien conduit et a comporté une manifestation conjointe visant à renforcer l'esprit d'équipe, qui a été animée avec compétence par deux organisations non gouvernementales (ONG) locales ; celle-ci a ainsi constitué un cadre utile pour des échanges

préliminaires et des prises de contact à caractère informel entre les deux équipes (ambassade et section Coopération).

[17] Le montant des fonds disponibles pour l'Ukraine a doublé avec la stratégie-pays pour 2015-18, mais l'effectif du personnel n'a pas augmenté dans les mêmes proportions.

[18] L'ambassade s'attache à offrir aux responsables de programmes nationaux une rémunération avantageuse, qui se situe juste au-dessous du salaire que les organisations internationales versent à leurs fonctionnaires nationaux.

[19] Par exemple, la Suisse a apporté une contribution à un fonds fiduciaire de la Banque mondiale sur la santé. Ce type de démarche permet de renforcer le suivi externe, de réduire les risques de corruption et de regrouper des ressources limitées afin de produire un plus fort impact sur le développement.

[20] Le projet réalisé avec Geberit avait pour but d'améliorer la formation professionnelle dans le domaine des technologies sanitaires. Il comportait la définition d'un nouveau modèle de formation à partir de la pratique et des besoins du marché, ainsi que son expérimentation dans des écoles pilotes. Cet exercice ayant produit de bons résultats, le projet a été mis en œuvre au niveau national dans 25 écoles professionnelles, avec le concours du ministère de l'Éducation de l'Ukraine. Par ailleurs, Nestlé et l'ambassade étudient la possibilité de réaliser un projet pilote afin d'améliorer l'agriculture durable en offrant des services de vulgarisation agricole aux agriculteurs.

[21] Sur la suggestion de la Suisse, la communauté des donneurs présents en Ukraine a créé plusieurs groupes de travail pour la coordination et groupes de travail thématiques, dont certains ont été placés sous la direction des autorités ukrainiennes. De plus, elle a cartographié toutes les activités de coopération au regard des priorités des pouvoirs publics. Elle a créé un site web spécial pour présenter les activités menées dans chaque secteur et expliquer en détail comment les donneurs se coordonnent entre eux et avec les pouvoirs publics.

[22] Citons, par exemple, l'important projet suisso-ukrainien destiné à soutenir le processus de décentralisation en Ukraine. Pour plus d'informations, voir : http://despro.org.ua/en/.

[23] La stratégie définie par la Suisse pour l'Ukraine pour la période 2015-18 a été dotée pour la première fois d'un cadre de résultats détaillé.

Références

Banque mondiale (s.d.), « APD nette reçue (% du PNB) », Banque mondiale, Washington, D.C., https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.GN.ZS?end=2016&locations=UA&start=2006&view=char (consulté le 19 novembre 2018).

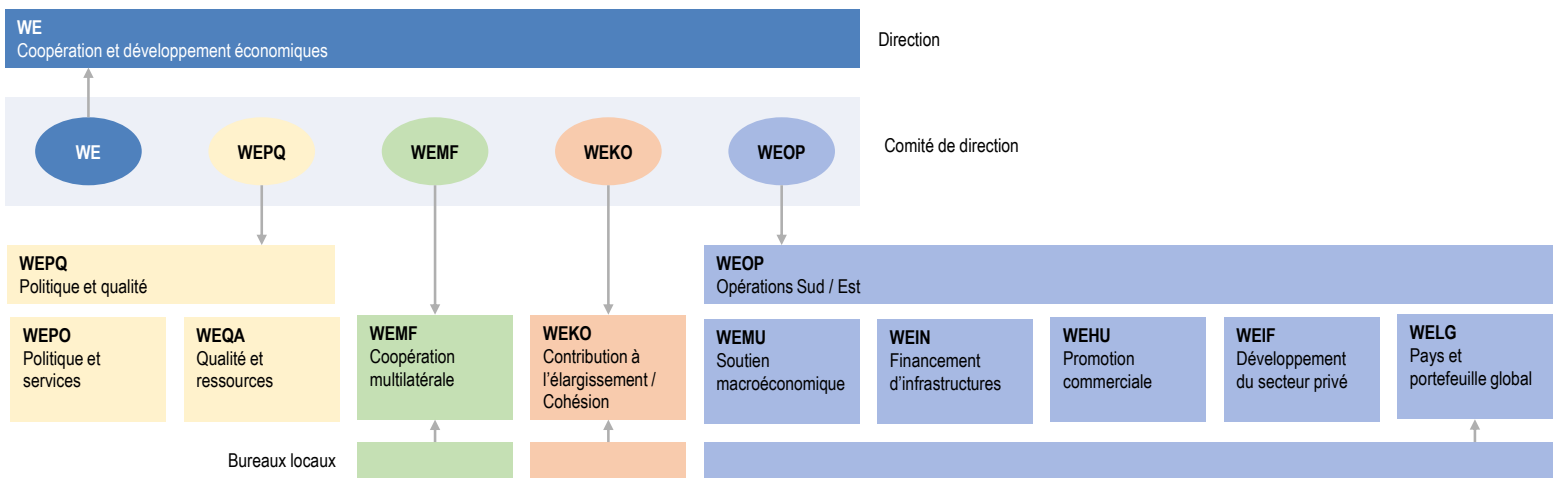
Bureau de la coopération suisse en Ukraine (2017), *Mid-term Review - Swiss Cooperation Strategy for Ukraine 2015-2018*. [3]

Bureau de la coopération suisse en Ukraine (2015), *Swiss Cooperation Strategy for Ukraine 2015-2018*, https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/laender/cooperation-strategy-ukraine_EN.pdf. [1]

OCDE (s.d.), « Statistiques de l'OCDE sur le développement international », OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/dev-data-fr. [2]

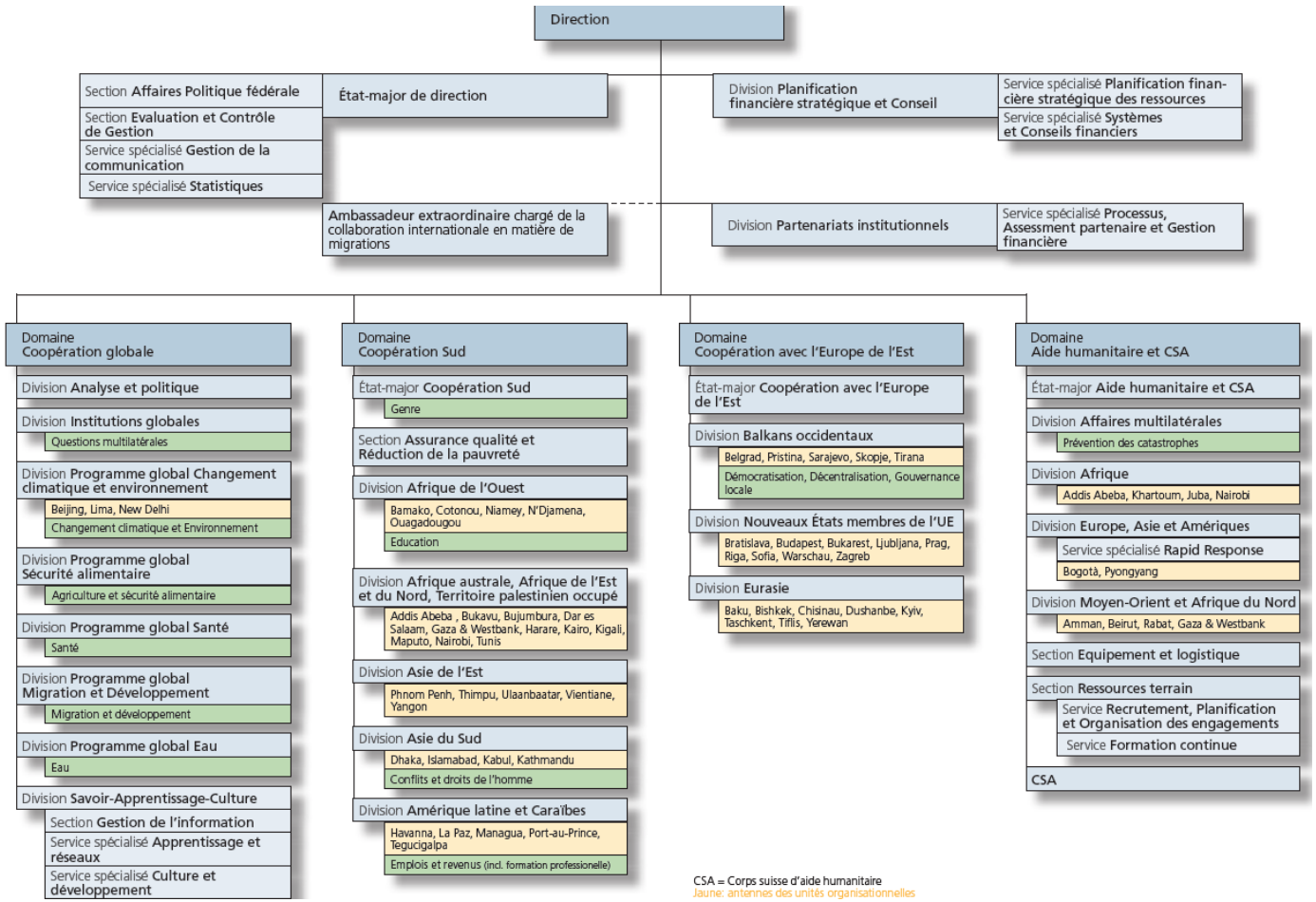
Annexe D. Organigrammes

Graphique D.1. Organigramme du centre de prestations Coopération et développement économiques du SECO



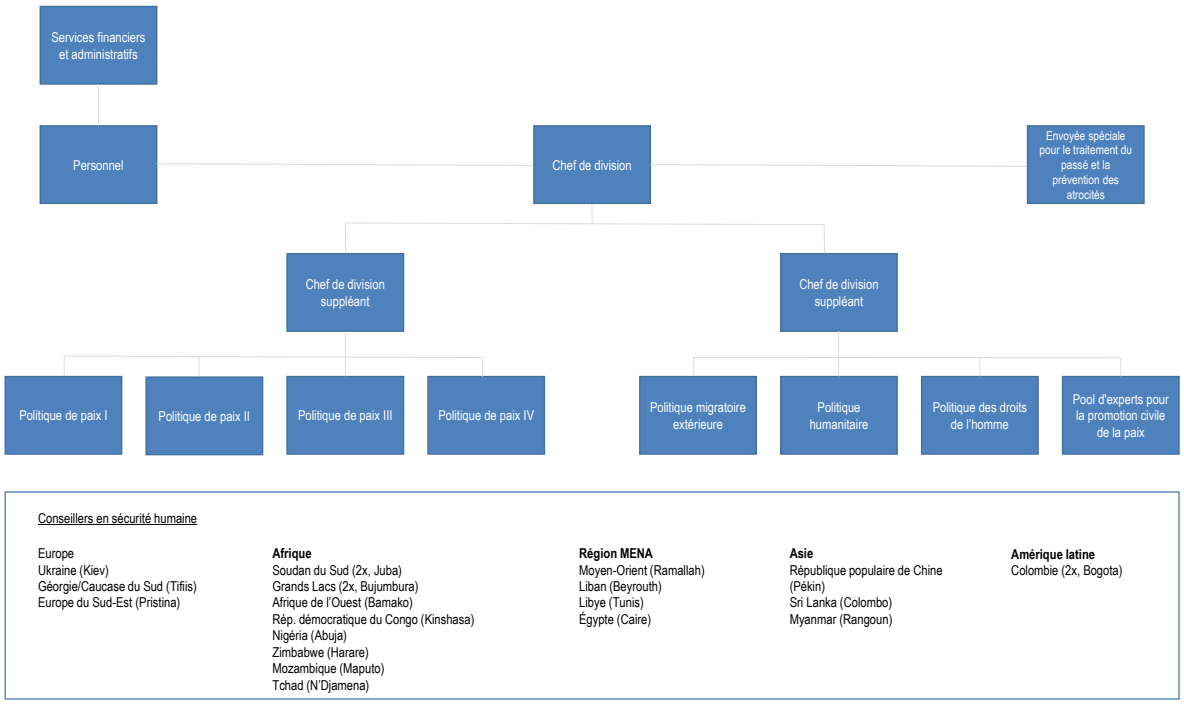
Source : DDC, SECO et DSH (2018[38]).

Graphique D.2. Organigramme de la DDC



Source : DDC, SECO et DSH (2018[38]).

Graphique D.3. Organigramme de la DSH



Source : DDC, SECO et DSH (2018[38]).

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

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

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

COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

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

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

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

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(43 2019 04 2 P) ISBN 978-92-64-31235-7 – 2019

Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement

SUISSE

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

Cet examen analyse la performance de la Suisse, y compris son appui stratégique au système multilatéral pour gérer les biens et enjeux mondiaux, sa vision globale du développement et des partenariats ainsi que les pressions auxquelles font face les programmes de développement et humanitaire.

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***https://doi.org/10.1787/9789264312364-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

2019

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-31235-7
43 2019 04 2 P