



Examen 2019 de la coopération internationale de la Suisse par les pairs du CAD OCDE : « Management response » de la coopération internationale de la Suisse (DDC, SECO, DSH) au 15 juin 2019

1. Contexte

Dans le cadre d'un examen par les pairs mené tous les cinq ans environ, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE passe en revue la coopération internationale de ses membres. Après 2013, la Suisse a fait l'objet d'un nouvel examen en 2019.

L'équipe d'examineurs a eu une semaine d'entretiens en septembre 2018 à Berne avec la Direction du développement et de la coopération (DDC), la Division Sécurité humaine (DSH) et la Direction des ressources (DR) du DFAE, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et plusieurs autres offices fédéraux. Elle a aussi rencontré des acteurs non-étatiques, dont des représentants du secteur privé et d'ONG, ainsi que des parlementaires et la Commission consultative pour la coopération internationale. Elle s'est ensuite rendue pendant plusieurs jours en Ukraine pour analyser comment les engagements de la coopération internationale de la Suisse sont opérés et se traduisent dans un pays d'intervention.

2. Evaluation générale du rapport du CAD

Depuis le dernier examen du CAD en 2013, la Suisse s'est efforcée d'adapter sa coopération internationale aux nouveaux défis et la rendre encore plus efficace. Pour ce faire, elle a notamment pris en considération les recommandations émises par le CAD en 2013. Depuis lors, 93% de ces recommandations ont été complètement ou partiellement mises en œuvre par la coopération internationale de la Suisse. Le présent rapport du CAD fournit une confirmation externe de la pertinence, dans son ensemble, de l'approche suisse de la coopération internationale. Toutefois, des points restent à améliorer.

3. Prises de position sur les recommandations

La DDC, le SECO et la DSH ont procédé à une analyse des 14 recommandations adressées par le CAD. En l'état, la coopération internationale de la Suisse peut y apporter les réponses suivantes. Celles-ci pourront être approfondies et/ou ajustées dans le cadre de l'examen à mi-parcours qui sera réalisé par le CAD d'ici deux ou trois ans (2021 ou 2022).

Pour certaines d'entre elles, des réponses peuvent être apportées en tout ou partie dans le Message sur la coopération internationale 2021-2024. A l'heure actuelle, ce dernier fait l'objet, en tant que premier projet, d'une vaste consultation publique en Suisse qui s'achèvera en août 2019. Après avoir analysé les prises de position émises en consultation, le Conseil fédéral adressera son Message en février 2020 au Parlement.

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 avec le gouvernement et avec le public suisse.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse accepte cette recommandation. La Suisse utilise déjà divers instruments, notamment les consultations d'office, les procédures de co-rapport et différents groupes interdépartementaux, qui permettent de promouvoir la cohérence politique pour le développement et limiter les incohérences entre les politiques sectorielles de la Suisse.



La mise en œuvre de l'Agenda 2030 requiert des efforts supplémentaires pour assurer un maximum de synergies dans la réalisation des 17 objectifs de développement durable. La cohérence des politiques pour le développement durable est par ailleurs considérée comme un instrument important de la réalisation des objectifs du développement durable. A cet égard, la nouvelle structure institutionnelle décidée le 14 décembre 2018 par le Conseil fédéral (Comité de direction, délégués fédéraux) est appelée à jouer un rôle important pour le suivi de l'Agenda 2030. Ces dernières années, la coopération internationale de la Suisse a réalisé ou soutenu plusieurs études, projets et analyses en matière de cohérence des politiques pour le développement en Suisse et dans ses pays partenaires, par exemple en relation avec les matières premières et les flux financiers illicites. Elle est prête à poursuivre ses efforts, en collaboration avec les offices concernés, pour analyser en profondeur l'impact de ses politiques nationales sur les pays en développement ainsi qu'à assurer la diffusion et la discussion de ces analyses, y compris auprès du public suisse.

***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.*

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse accepte cette recommandation. Le renforcement de l'égalité des genres est un objectif stratégique en tant que tel dans le Message 2017-20 et la gouvernance une priorité thématique. Le projet de Message 2021-24 actuellement en consultation publique prévoit que ces deux domaines soient considérés comme des objectifs en tant que tels.

La Suisse partage la nécessité soulignée par le CAD de favoriser des changements en profondeur dans ces deux domaines. Une telle recommandation a également été faite dans le rapport d'efficacité de la coopération internationale de la Suisse dans le domaine de l'égalité des genres (DDC/2018).

La prise en compte transversale de ces thèmes par la coopération internationale de la Suisse est forte. Elle s'efforcera de saisir davantage les opportunités pour accroître la proportion de projets visant expressément des changements structurels en matière d'égalité des genres et de gouvernance considérées en tant que thème principal.

***Recommandation 3** Dans sa future stratégie sur les organisations de la société civile (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.*

Prise de position: La DDC accepte cette recommandation. La nouvelle politique d'engagement de la DDC avec les ONG suisses est actuellement en cours d'élaboration/finalisation. Sous réserve d'éventuelles modifications, il est prévu qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une compréhension plus large et reconnaisse les rôles clés que jouent les ONG dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable. La politique devrait préciser la logique qui sous-tend les partenariats noués avec les ONG en général. Les ONG, y compris les ONG locales, devraient y être considérées comme des acteurs dans leurs pleins droits. De plus, il est prévu de valoriser et d'encourager les partenariats avec les ONG nationales et locales.

***Recommandation 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.*



Prise de position: La DDC accepte cette recommandation. La stratégie de la DDC concernant l'engagement avec le secteur privé, en cours d'élaboration, expliquera la logique et les objectifs visés par les partenariats avec le secteur privé. La complémentarité et la collaboration entre la DDC et le SECO seront basés sur les compétences thématiques des offices respectifs. Il est important de noter que l'engagement avec le secteur privé, comme toute autre modalité de travail, peut s'appliquer en principe dans tous les secteurs et régions dans lesquels la DDC et le SECO s'engagent. En vue d'assurer la complémentarité entre les secteurs privé et public, une attention particulière sera portée aux principes de subsidiarité et de non-distorsion des marchés.

Recommandation 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.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse accepte cette recommandation, tout en prenant note que l'utilisation des systèmes nationaux des pays partenaires doit être décidée selon les contextes. Sur le principe, elle partage la nécessité d'utiliser les structures existantes, y compris gouvernementales et budgétaires, de ses pays partenaires afin d'éviter l'utilisation de structures parallèles. Comme l'a clairement reconnu le CAD lui-même lors de la réunion sur l'examen de la Suisse le 13 février 2019 à l'OCDE à Paris, l'utilisation des systèmes nationaux peut toutefois s'avérer délicate, en particulier dans les contextes fragiles. Conséquemment, la coopération internationale de la Suisse poursuit une approche différenciée et entend la maintenir à l'avenir. Elle considère que l'utilisation des systèmes des pays doit être analysée au cas par cas, en tenant compte en particulier des standards appliqués, de l'indépendance et de la transparence des systèmes en place.

Recommandation 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.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse accepte cette recommandation. Le CAD souligne dans ses conclusions que la Suisse a renforcé sa gestion axée sur les résultats au niveau institutionnel. Il constate néanmoins que la multiplication des systèmes de suivi et de contrôle 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 analyser l'amélioration des différents projets. La Suisse est d'accord de renforcer le pilotage et la prise de décision en renforçant l'aspect des leçons apprises et des éléments de pilotage pour les prises de décision, qui seront mieux développés dans les rapports des programmes de coopération.

Recommandation 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.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse accepte cette recommandation. Elle reconnaît la nécessité de disposer de données désagrégées pour relever le défi de ne laisser personne de côté (Leave no one behind). Elle s'est engagée en ce sens et de nouvelles lignes directrices internes de la DDC ont été publiées en 2019.

Recommandation 8 Le Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE) devrait évaluer de quels profils et compétences il aura besoin pour mettre en oeuvre 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.



Prise de position: Le DFAE accepte cette recommandation. Le DFAE a pris des mesures récentes en relation avec la carrière dans la coopération internationale. Il a introduit deux procédures d'admission : la première se concentre sur de jeunes talents âgés de 30 ans au plus. La seconde permet de recruter des spécialistes et des cadres à l'intérieur et à l'extérieur du DFAE (sans limite d'âge). Cela doit contribuer à ce que les profils et compétences adéquats soient à disposition de la coopération internationale à moyen terme. En ce qui concerne les engagements dans les contextes fragiles, le DFAE a introduit des mesures incitatives. Il est conscient que certains aspects de la gestion des ressources humaines pour ce type d'engagement sont délicats. Il continuera à suivre attentivement la situation et adaptera les mesures prises si nécessaire.

Recommandation 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.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse prend note de cette recommandation. L'Aide humanitaire de la Suisse dispose d'un large éventail d'instruments et ne recourt que très peu à l'aide en nature. Sa proportion est actuellement extrêmement faible puisqu'elle représente moins de 1% de tout le budget de l'Aide humanitaire suisse. De plus, dans chaque situation, les engagements de l'Aide humanitaire suisse reposent sur une soigneuse évaluation des besoins et des modalités d'intervention en termes d'efficacité et d'efficience. Ce faisant, l'Aide humanitaire s'assure toujours du respect des principes humanitaires dans chacune de ses actions et se réfère également à ses engagements internationaux. L'Aide humanitaire évalue systématiquement la conformité de ses activités et le fera aussi dans l'avenir. Elle prendra des mesures correctives s'il devait s'avérer qu'elles soient nécessaires.

Recommandation 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.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse prend note de cette recommandation. Conformément à l'engagement du Parlement en 2011, l'objectif d'accroître l'Aide publique au développement (APD) de la Suisse à 0,5% de son revenu national brut a été atteint en 2015 et 2016. En 2017, ce taux est en revanche tombé à 0,46%, dû à la baisse du montant des coûts d'asile comptabilisés dans l'APD et à des coupes budgétaires. En 2018, il a encore fléchi pour atteindre 0,44%. En septembre 2017, le Parlement a décidé de ne pas révoquer l'objectif de 0,5% fixé en 2011. Il appartient au Conseil fédéral et au Parlement de fixer et approuver les crédits-cadre, respectivement les budgets annuels, de la coopération internationale de la Suisse. Le Parlement aura le dernier mot en ce qui concerne les crédits-cadre qui seront adoptés avec le Message 2021-24.

Recommandation 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 oeuvre. 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.

Prise de position: Le DFAE accepte cette recommandation. Il accorde une très grande importance à la coopération au développement et celle-ci est au coeur de ses efforts en matière de communication. Il s'efforce déjà de communiquer de manière proactive dans le but



de mieux faire connaître les buts et les activités de la coopération internationale de la Suisse. Dans ce contexte, une planification conjointe est établie chaque année entre la Division d'information du Département et le Service spécialisé Gestion de la communication de la DDC. Néanmoins, la communication du DFAE, en étroite collaboration avec la DDC, va intensifier ses efforts afin d'assurer une communication sur les thèmes du développement qui soit encore plus proactive.

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.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse accepte la recommandation de faire en sorte que ses programmes de développement restent conçus sur le long terme en ciblant la réduction de la pauvreté et le développement durable, sans toutefois que la mise en place de garde-fous supplémentaires ne semble actuellement être nécessaire.

Les programmes de la coopération internationale de la Suisse sont dans leur ensemble axés sur le long terme et ciblent la réduction de la pauvreté et le développement durable dans les pays d'intervention, cela conformément à la Constitution fédérale et aux différentes lois en vigueur.

Recommandation 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 efficacité et son impact.

Prise de position: La coopération internationale de la Suisse accepte cette recommandation. Une importante décision de principe a déjà été prise par le Conseil fédéral en novembre 2018 dans le sens de la mise en œuvre de cette recommandation: dans le Message 2021-2024, la coopération bilatérale de la DDC va concentrer ses activités dans quatre régions prioritaires, à savoir l'Afrique du Nord et le Moyen-Orient, l'Afrique subsaharienne, l'Europe de l'Est ainsi que l'Asie centrale, du Sud et du Sud-Est. Cette décision permettra de renforcer son efficacité et son impact. Le projet de Message 2021-24 actuellement en consultation publique prévoit que la coopération bilatérale au développement du DFAE réduise le nombre de pays prioritaires de 46 à 34.

Le SECO quant à lui maintiendra sa focalisation sur un nombre limité de pays partenaires dans ces quatre régions ainsi que dans certains pays émergents en Amérique latine, mettant l'accent sur ses compétences clés en matière économique.

L'alignement stratégique et la complémentarité opérationnelle entre le DFAE et le DEFR seront renforcés sur la base des objectifs définis dans le Message 2021-2024.

L'avantage comparatif de la Suisse, avec ses trois principales entités actives dans la coopération internationale, est notamment lié aux compétences spécifiques de ces dernières qui sont coordonnées dans les stratégies conjointes pour les pays d'intervention concernés.

En ce qui concerne la concentration thématique, le projet de Message 2021-24 actuellement en consultation publique prévoit de mettre l'accent sur quatre thèmes, à savoir l'emploi, les changements climatiques, la migration et l'Etat de droit.

Recommandation 14 A 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.



Prise de position: La coopération internationale de la Suisse prend note de cette recommandation. Dans le cadre du Message 2021-2024, la Suisse entend se focaliser sur un nombre limité de pays partenaires et mettra l'accent sur les résultats à obtenir dans ces pays. Elle définira des stratégies régionales (multi pays) dans un nombre de cas limité. Elle s'engagera dans des programmes régionaux au cas où des pays partenaires sont confrontés à des défis similaires et peuvent bénéficier d'une approche régionale, en expliquant la logique de tels engagements.

Direction du développement et de la coopération DDC

Manuel Sager
Directeur

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Raymund Furrer
Chef Coopération et développement économiques

Division Sécurité Humaine DSH

Heidi Grau
Cheffe de Division