

Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales

Rapport du 21 août 2009 de la Commission de gestion du Conseil des Etats

Avis du Conseil fédéral

du 20 janvier 2010

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Nous exprimons ci-après notre avis au sujet du rapport «Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales», établi le 21 août 2009 par la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E).

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

20 janvier 2010

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Avis

1 Position générale

1.1 Introduction

Dans son rapport d'évaluation du 10 juin 2009 sur la collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales (ONG), le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) analyse les mécanismes sur lesquels la Direction du développement et de la coopération (DDC), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) s'appuient pour piloter et contrôler leur collaboration avec des ONG suisses.

Au cours de l'évaluation, les offices fédéraux concernés ont eu l'occasion de communiquer par oral et par écrit des renseignements détaillés sur le sujet. Ces offices et le Conseil fédéral considèrent ce rapport d'évaluation comme une contribution importante au renforcement de la gestion de la qualité et des risques dans le cadre de la collaboration avec les ONG.

Concernant les lacunes évoquées par le CPA, le Conseil fédéral prend note de l'observation de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E), selon laquelle les offices fédéraux concernés ont eux-mêmes identifié plusieurs de ces lacunes et engagé des mesures qui vont dans la bonne direction. Ces mêmes offices prennent d'autres mesures pour mettre en œuvre les possibilités d'optimisation relevées par le CPA.

Dans son rapport, le CPA parvient parfois à des conclusions valant pour les trois offices fédéraux. Le Conseil fédéral tient cependant à souligner que ces derniers réalisent des tâches dans des domaines d'activité de la Confédération fondamentalement différents et difficilement comparables (coopération au développement, questions environnementales et questions agricoles), qui appellent des réponses différentes.

1.2 La coopération au développement

La coopération au développement, l'aide aux pays de l'Est et l'aide humanitaire sont une composante de la politique étrangère. Elles suivent les priorités définies par le Conseil fédéral et le Parlement dans le cadre des relations internationales.

La coopération au développement doit répondre à des défis de changement et de transition sociaux, économiques et politiques, aussi bien dans les pays partenaires que sur le plan global. Elle s'inscrit dans une perspective à long terme et cherche aussi à faire valoir l'expérience et le savoir acquis par les centres de compétences suisses et par les partenaires locaux. Elle ne peut donc pas être réduite à une tâche publique qui se limite à l'achat de prestations de service sur la base de marchés publics. La réglementation d'autres pays comparables à la Suisse s'inscrit dans cette même logique.

Des procédures d'adjudication concurrentielle sont aussi appliquées dans la coopération au développement. Néanmoins, une vision purement technique priverait la coopération au développement de sa dimension politique; elle ne favoriserait pas le

savoir ni le marché suisse. A titre d'exemple: la mise au concours d'un projet de santé dans un pays partenaire, selon les règles usuelles des marchés publics, résulterait dans l'adjudication à une entreprise médicale asiatique en lieu et place d'un centre de compétences expérimenté dans la coopération de développement dans toutes ses dimensions et porteur de l'esprit de la politique étrangère suisse.

Les objectifs de la coopération au développement, de l'aide au pays de l'Est et de l'aide humanitaire ne peuvent être atteints que sur la base de la mobilisation des capacités de l'Etat, de la société civile et du secteur privé. Ainsi le Conseil fédéral s'engage pour une politique de développement qui implique les différents acteurs. Les ONG suisses – fortes de leur longue expérience dans des domaines importants de la lutte contre la pauvreté (développement communautaire et économique; gestion des ressources naturelles; promotion de la santé et de l'éducation; protection de l'enfance), du renforcement des structures de la société civile, de la prévention et gestion de conflits, de l'aide d'urgence et de la reconstruction – ont un rôle important à jouer dans cette approche. Les organisations privées sont donc des partenaires importants pour la mise en œuvre de la politique de développement et de l'aide humanitaire de la Confédération.

Les ONG possèdent une expérience et des connaissances précieuses, lesquelles élargissent et complètent les possibilités de la coopération internationale. C'est la raison pour laquelle la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) et son ordonnance du 12 décembre 1977 (RS 974.01) prévoient explicitement une collaboration avec des organisations privées. La politique de développement de la Suisse a notamment pour objectifs de préserver et de renforcer les compétences suisses en la matière. Le Conseil fédéral a confirmé ces objectifs dans le message du 14 mars 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF 2008 2595) et le Parlement les a approuvés par son arrêté de financement.

La collaboration avec les organisations non gouvernementales a aussi pour objectif de sensibiliser le public aux questions ayant trait au développement, comme prévu dans la loi et dans l'ordonnance. Ce type de collaboration présente en outre l'avantage que les ONG génèrent elles-mêmes des moyens supplémentaires, ce qui ne serait pas le cas si la Confédération était seule à se charger de la mise en œuvre.

Les performances et les compétences des ONG étant partie intégrante du label de qualité de la coopération internationale suisse, les ONG contribuent à l'image de la Suisse à l'étranger et sont en quelque sorte des «ambassadeurs» de la Suisse dans les pays partenaires.

Le Conseil fédéral ne veut pas d'une politique de développement et d'une aide humanitaire qui se réduisent à l'octroi de mandats dans le cadre d'appels d'offres. Il veut, en collaboration avec d'autres Etats, agir là où la Suisse et les institutions suisses peuvent apporter une plus-value. La collaboration avec les ONG suisses y contribue. Ces dernières ne sont pas les seuls et uniques partenaires de la Suisse à l'étranger. Les organisations et les autorités locales dans les pays partenaires, les organisations internationales, notamment, sont elles aussi des partenaires importants pour la mise en œuvre de la coopération au développement, de l'aide aux pays de l'Est et de l'aide humanitaire de la Suisse.

La DDC dispose d'une politique ONG qui définit les objectifs et modalités de la collaboration. C'est sur cette base que la DDC concrétise sa collaboration opération-

nelle avec les ONG et qu'elle entretient avec elles un dialogue politique diversifié sur différentes questions touchant l'humanitaire, le développement et la transition.

Les règles de la collaboration opérationnelle entre la DDC et les ONG suisses sont clairement définies. On distingue deux formes de collaboration:

- la DDC octroie des mandats à des ONG spécialisées pour que celles-ci accomplissent des tâches clairement définies par la DDC (mise en œuvre de programmes et projets; soutien thématique et technique). Les relations sont semblables à celles pouvant exister entre un client et un prestataire de services du secteur privé; l'octroi de mandats a lieu dans un cadre concurrentiel;
- par le biais de contributions de programmes, la DDC soutient les activités que les ONG réalisent conformément à leurs compétences clés et sous leur responsabilité. Ce soutien se présente sous la forme d'une contribution financière à des programmes permettant aux ONG de préserver et de continuer à développer leur infrastructure de base ainsi que leurs connaissances et leurs capacités méthodologiques et spécialisées précieuses en termes de politique de développement mais aussi de mettre en œuvre des programmes opérationnels.

La politique ONG de la DDC définit les champs d'action prioritaires en matière de contribution à des programmes d'ONG:

- la lutte contre la pauvreté;
- le renforcement des organisations de la société civile et la démocratisation;
- l'aide d'urgence, le développement des capacités pour la reconstruction, la prévention et la préparation, ainsi que le plaidoyer humanitaire;
- la participation à l'évolution des conditions cadres mondiales;
- la sensibilisation de la population suisse aux questions de développement.

Pour l'octroi de contributions, la DDC s'appuie sur les critères suivants:

- critères institutionnels (gestion du savoir, démarche axée sur les effets et les résultats, gestion de la qualité et des risques, gouvernance de l'organisation);
- critères liés au programme (approche programmatique ciblée et adaptée au contexte, accent mis sur la résolution de problèmes de développement locaux et régionaux ainsi que sur la participation des organisations partenariales locales);
- critères méthodologiques (mise en réseaux, développement organisationnel).

Dans son rapport, le CPA parvient à la conclusion suivante: la collaboration de la DDC avec les ONG suit un principe de base clair; les processus d'octroi et de surveillance des mandats et des contributions sont clairement structurés; la priorité donnée par la DDC à l'efficacité dans le cadre de la surveillance et du *controlling* est appropriée et pertinente.

Mais le CPA mentionne également dans son rapport des lacunes et des besoins d'amélioration. Reconnaisant la nécessité d'intervenir, la DDC a introduit des mesures en ce sens. Ces mesures sont exposées dans le présent avis pour chacune des recommandations.

1.3 Environnement

Chaque année, l'OFEV octroie aux ONG un montant de 13,5 millions de francs pour des prestations qui, ne faisant pas partie des tâches clés de l'administration, ne peuvent être fournies par elle, mais qui sont essentielles pour l'éducation et la sensibilisation aux questions environnementales. L'OFEV prend au sérieux les conclusions du CPA concernant le potentiel d'amélioration de l'office en matière de procédure d'attribution des mandats et de mécanismes de contrôle et de surveillance; il a du reste d'ores et déjà mis en œuvre des mesures. L'OFEV entend par ailleurs vérifier quels domaines, dans lesquels il a attribué des mandats de gré à gré en s'appuyant sur le droit des marchés publics, pourraient à l'avenir relever de la procédure de l'appel d'offres ou tout au moins de la procédure d'invitation.

1.4 Agriculture

Les conclusions du CPA concernant les domaines étudiés coïncident pour l'essentiel avec les appréciations et les jugements de l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG). Dans deux des trois domaines évalués – aides financières pour la promotion des ventes et mandat à l'organisation Proviande – aucun besoin d'action n'a été identifié. L'OFAG s'est d'ores et déjà penché sur les besoins d'intervention évoqués par le CPA en ce qui concerne la collaboration avec l'organisation partenaire AGRIDEA. L'OFAG a défini et mis en œuvre des premières mesures d'amélioration et de développement.

2 Position par rapport aux cinq recommandations de la CdG-E

2.1 Procédures d'adjudication concurrentielles

Recommandation

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin de veiller à l'application de procédures d'adjudication concurrentielles. Ce faisant, le Conseil fédéral présentera à la fois des mesures visant à influencer directement sur la pratique et la manière dont il entend renforcer les bases légales en vigueur dans le cadre de la révision en cours du droit des marchés publics dans le sens d'une mise en œuvre plus conséquente du principe de concurrence.

Le Conseil fédéral considère que la transparence et l'aspect économique sont des impératifs en matière de droit des marchés publics. Il souligne l'importance du principe de concurrence. Les offices fédéraux doivent veiller à encourager des procédures d'adjudication concurrentielles et transparentes adaptées à leurs tâches et aux conditions cadres.

La révision totale de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP; RS 172.056.1) a été provisoirement suspendue, notamment dans l'attente de la révision de l'Accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics (dit Accord de l'OMC; RS 0.632.231.422).

En revanche, la révision de l'ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP; RS 172.056.11) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

DDC

La DDC accorde une grande importance à l'application de procédures d'adjudication concurrentielles. Elle veut faire jouer le principe de la compétition. Pour les exceptions elle s'appuie sur l'art. LMP.

En raison de la dimension de politique étrangère évoquée plus haut, des exceptions aux dispositions sur les procédures d'appels d'offres publics sont prévues au niveau international pour la coopération au développement. Des clauses sont prévues dans la LMP en vigueur, dans le projet de nouvel accord de l'OMC et dans le projet de LMP. Des Etats comparables à notre pays adoptent la même pratique.

Les projets et les programmes de la coopération au développement sont réalisés avec de nombreux partenaires en Afrique, en Asie et en Amérique latine (administrations publiques, organisations locales, organisations non gouvernementales, entreprises locales, autres institutions locales, organisations multilatérales, organisations de la société civile, etc.) Par conséquent, les mandats relevant de la coopération au développement ne peuvent être attribués, contrôlés et évalués selon une conception de marché strictement suisse. La situation est considérablement plus complexe que pour l'adjudication d'une prestation du service public ou une acquisition en Suisse.

Aujourd'hui, les parties purement matérielles et techniques de programmes de la coopération au développement sont pour l'essentiel réalisées sur place par des entreprises et des organisations partenaires locales. Les prestations des ONG suisses comprennent notamment les travaux de conception, l'introduction de nouveaux instruments et méthodes, le conseil et l'accompagnement de projets, le dialogue programmatique, la supervision, la formation et le perfectionnement, la capitalisation de connaissances et d'expériences, la surveillance et le contrôle.

Bien qu'à l'avenir non plus la coopération au développement de la Confédération ne puisse reposer sur une logique strictement concurrentielle, la DDC s'efforce, conformément aux recommandations de la CdG-E, de renforcer la concurrence pour l'attribution de mandats. Ses principes sont les suivants:

- Les nouveaux mandats font l'objet d'un appel d'offres. Les mandats et les offres sont clairement formulés. Au vu des connaissances spécialisées et méthodologiques ainsi que des connaissances du contexte exigées, il convient de souligner que le marché est très restreint et que le cercle des prestataires qualifiés ne s'agrandira pas nécessairement. De même, une pratique d'adjudication axée sur la concurrence ne peut se concentrer uniquement sur les coûts. Sur un marché mettant fortement l'accent sur la qualité et l'expérience, l'offre la moins chère ne représentera pas obligatoirement la solution la mieux adaptée et la plus efficace. Dans ce contexte, il convient également de tenir compte du fait que les appels d'offres occasionnent des charges de travail importantes et des coûts supplémentaires pour toutes les parties concernées.

- Pour les mandats subséquents, les prestations fournies sont examinées. Si le résultat est satisfaisant, la poursuite de la collaboration avec le même prestataire doit être possible. En cas de prestations insuffisantes, un terme doit être mis au mandat. Les programmes de développement s’inscrivant dans le long terme, des résultats permanents ne sont possibles que si des relations de travail durables peuvent être mises en place avec les mandataires et les partenaires locaux. Les risques (retards, pérennité de la collaboration mise en cause) et les charges supplémentaires (coûts) sont très élevés si un nouvel appel d’offres doit être lancé à chaque fois.

La nouvelle instruction de la DDC sur les mandats et les acquisitions est entrée en vigueur en septembre 2009. Elle règle en particulier les points suivants:

- la responsabilité de la ligne opérationnelle pour la mise en œuvre du processus d’adjudication;
- la définition et la motivation de la procédure d’adjudication au stade préliminaire de l’identification du projet;
- l’examen de mandats subséquents;
- l’élaboration de directives en matière d’honoraires.

Cette nouvelle instruction renforce la concurrence, conformément aux recommandations de la CdG-E. Par rapport aux mandats subséquents, elle contient des dispositions plus contraignantes que celles prévues par la loi. En plus, il arrive que la DDC choisisse une procédure d’adjudication supérieure à celle prescrite par la loi.

D’autres mesures sont actuellement à l’étude au sein de la DDC. Elles portent en particulier sur la qualité des textes des appels d’offres et des critères d’évaluation.

En été 2009, la DDC a amélioré la supervision interne de l’octroi de mandats, de sorte que la hiérarchie puisse identifier d’éventuels écarts et, le cas échéant, prendre les mesures adéquates. Les supérieurs hiérarchiques peuvent autoriser des exceptions dans les limites de la législation.

OFEV

La CdG-E constate que, globalement, l’OFEV respecte les règles relatives aux marchés publics; il motive les adjudications de gré à gré dont le montant est supérieur au seuil fixé par l’OMC et les publie dans la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC). La commission recommande d’opter davantage pour la procédure d’adjudication concurrentielle, même lorsqu’il s’agit de prestations pour lesquelles l’administration est d’avis qu’aucun autre prestataire ne peut prétendre à concourir.

Plusieurs prestations achetées par l’OFEV à des ONG supposent des connaissances si spécialisées que rares sont les prestataires à pouvoir les fournir de manière économique à l’heure actuelle. Cela vaut en particulier pour le domaine de l’éducation. Toutefois, l’OFEV ne conclut que des contrats à durée déterminée qui ne sont pas prolongés automatiquement mais doivent être renégociés une fois arrivés à échéance. Il est donc prêt à recourir davantage aux procédures d’adjudication concurrentielles, y compris avec les ONG. S’agissant de la convention de prestations passée avec AGRIDEA, l’OFEV s’appuiera sur les résultats des mises au point effectuées par l’OFAG.

OFAG

La CdG-E constate que l'aide financière octroyée à AGRIDEA constitue un monopole de fait créé par la loi. Par conséquent, la procédure d'adjudication retenue par l'OFAG est certes conforme à la loi mais encourage peu l'efficacité. La CdG-E recommande le recours aux procédures d'adjudication concurrentielles.

Consciente de la situation, l'OFAG a initié différentes mesures. A titre préventif, il a ainsi résilié, avant son renouvellement automatique, la convention de prestations 2008 à 2011 passée avec AGRIDEA. Il a conçu le projet «Procédures d'adjudication concurrentielles de prestations de conseil» (WVB), qu'il a confié à un bureau externe chargé de répondre aux questions suivantes:

- Dans le cadre du système de connaissances agronomiques, quelles prestations faisant partie des tâches clés d'AGRIDEA ne peuvent très probablement être fournies par aucun autre prestataire (mandat de base à caractère restrictif)?
- Quelles prestations aujourd'hui fournies par AGRIDEA pourraient être fournies par d'autres prestataires (répartition des prestations et appel d'offres)?
- Dans le contexte du système de connaissances agronomiques, quels sont les avantages et les inconvénients d'une procédure concurrentielle par rapport à l'actuelle attribution directe d'une convention de prestations à AGRIDEA?

Après que le bureau externe lui aura remis son rapport final, le 31 mai 2010, l'OFAG décidera s'il faut lancer des appels d'offres, si oui pour quelles prestations et comment. Conformément à la planification actuelle, la nouvelle procédure entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

2.2 Amélioration des mécanismes de contrôle

Recommandation

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'améliorer les mécanismes de contrôle existant au sein des services administratifs concernés pour limiter les risques de changements d'affectation des fonds alloués aux ONG. Le Conseil fédéral devrait notamment veiller à ce que les services fédéraux exigent des ONG avec lesquelles ils travaillent que ces dernières comptabilisent de façon claire leur frais par mandat et par aide financière, de sorte qu'il soit possible, le cas échéant, de contrôler les coûts dans le détail.

Comme le prévoit la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0), il incombe aux offices fédéraux de mettre en place des systèmes de contrôle efficaces garantissant l'utilisation adéquate des fonds et de limiter les risques.

C'est avec satisfaction que le Conseil fédéral prend acte que, dans son évaluation, le CPA n'a relevé aucun indice de changement d'affectation ou d'utilisation abusive des fonds. Dans son rapport, le CPA indique expressément que les possibilités d'optimisation des mécanismes de pilotage et de contrôle des offices fédéraux qu'il

a relevées n'impliquent pas que les changements d'affectation des fonds publics soient probables.

DDC

Les mandats et aides financières octroyés par la DDC à des ONG font l'objet de contrats qui régissent explicitement l'utilisation des fonds débloqués. Dans le cadre de sa collaboration avec des ONG, la DDC dispose également des indispensables instruments de contrôle et des prescriptions pour vérifier la comptabilité et l'utilisation des fonds.

La DDC exige des ONG des écritures comptables distinctes pour les mandats et les contributions de programmes. La comptabilité doit être effectuée selon la norme Swiss GAAP RPC 21 de présentation des comptes¹. Ainsi, la présentation des comptes revêt un caractère contraignant et garantit l'exactitude et la transparence des coûts.

Les ONG doivent faire contrôler leurs décomptes par un service de révision externe suisse. Ce dernier doit vérifier si les fonds de la DDC ont été utilisés conformément aux dispositions contractuelles et que des révisions ont été effectuées dans les pays dans lesquels des programmes sont mis en œuvre. Si les décomptes révisés présentent des lacunes, la DDC peut reporter ou annuler des versements subséquents. Les ONG sont soumises aux dispositions sur la révision prévues par les art. 727 ss du codes des obligations (CO; RS 220).

Enfin, la DDC a, contractuellement, un droit de regard dans la comptabilité des ONG. La DDC, l'inspecteur du DFAE et le Contrôle fédéral des finances ont ainsi un droit de contrôle et un droit à l'information explicites s'appliquant à toutes les questions concernant les organisations et programmes cofinancés ainsi qu'un droit de regard sur la comptabilité.

Les ONG avec lesquelles la DDC collabore sont par ailleurs tenues de respecter les normes de la ZEW0².

A des fins d'optimisation, la DDC a d'ores et déjà pris les mesures suivantes pour renforcer l'efficacité des mécanismes de contrôle déployés dans le cadre de la collaboration avec des ONG:

- Introduction progressive de *Group audits* depuis 2006. Une révision sous forme de synthèse des mandats et des aides financières attribués à une organisation dans tous les domaines de la DDC améliore la vue d'ensemble des flux financiers et de leur imputation. Cela garantit un contrôle intégré des décomptes.
- Renforcement des compétences et des capacités dans le domaine de la gestion et du *controlling* des finances au sein de la Division Partenariats institutionnels au 1^{er} septembre 2009. Le cahier de charges a été élargi et le profil requis a été étoffé en termes de compétences.

¹ Swiss GAAP RPC 21 est l'une des normes de présentation des comptes définie par la Chambre fiduciaire suisse à l'intention des organisations sociales d'utilité publique à but non lucratif.

² Service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons.

- Depuis septembre 2009, mise en place d'un contrôle amélioré et plus systématique des systèmes de contrôle et de gestion des finances des organisations.

Tenant compte de la recommandation de la CdG-E, la DDC envisage par ailleurs les améliorations suivantes à partir de l'exercice 2010:

- Obligation contractuelle, dès réception du paiement, d'imputer les contributions de programmes dans des fonds prévus à cet effet. Cela renforce l'obligation de comptabilisation distincte et transparente pour les contributions de la DDC.
- Généralisation d'un compte rendu analytique consacré à l'utilisation de ces fonds. Cela doit permettre d'améliorer la qualité du compte rendu financier et d'augmenter la valeur d'information des décomptes.
- Présentation plus détaillée, dans les contrats régissant les contributions de programmes, des obligations comptables. Cela permet de satisfaire de façon plus explicite aux exigences en termes de présentation des comptes financiers.
- Examen, par un service tiers, d'échantillons aléatoires de l'imputation des fonds. Un cahier des charges de base sera établi à cet effet.

Ces mesures ne visent pas à créer des contrôles supplémentaires mais à améliorer la qualité des instruments de contrôle existants.

OFEV

L'observation du CPA, selon laquelle les procédures d'adjudication et les mécanismes de contrôle et de surveillance au sein de l'OFEV sont trop peu systématisés et définis de manière trop vague a d'ores et déjà eu pour effet leur optimisation à travers un renforcement de l'unité Finances et controlling en 2009. La conclusion du CPA, selon laquelle une concertation est nécessaire avec d'autres offices fédéraux mandatant les mêmes ONG, est elle aussi essentielle. En ce qui concerne AGRIDEA, la concertation entre l'OFAG et l'OFEV sera assurée à partir de 2010. Par conséquent, la recommandation de la CdG-E a été suivie.

OFAG

La CdG-E constate que, pour l'aide financière accordée à AGRIDEA, l'OFAG ne peut établir que grossièrement le montant des coûts pour les prestations fournies par AGRIDEA dans le cadre de la convention de prestations. Il constate par ailleurs que l'OFEV et l'OFAG ne se concertent pas pour les mandats et les aides financières à AGRIDEA. La CdG-E recommande de renforcer les mécanismes de contrôle, afin que les frais soient comptabilisés de façon claire par mandat et par aide financière.

L'inspection des finances de l'OFAG a examiné la comptabilité d'AGRIDEA, en mai et juin 2009, et formulé des recommandations à l'intention de l'OFAG (introduction rapide d'une norme de présentation des comptes appropriée pour la comptabilité financière, réévaluation du bilan sans incidence sur le résultat et mise en place d'une comptabilité analytique, dans l'esprit de la méthode des coûts complets pour tous les produits). AGRIDEA a accepté ces recommandations, qu'elle mettra en œuvre dès le début 2011. A partir de la convention de prestations 2012 à 2013, AGRIDEA devra comptabiliser ses frais par mandats et par domaines.

- l'aide d'urgence, le développement des capacités pour la reconstruction, la prévention et la préparation, ainsi que le plaidoyer humanitaire pour les groupes les plus démunis et marginalisés;
- la participation à l'évolution des conditions cadres mondiales en vue de favoriser la croissance durable et l'équité sociale;
- la sensibilisation de la population suisse aux questions de développement dans le cadre d'activités destinées au grand public et du système d'éducation formel.

Il n'existe aucun droit à l'octroi d'une contribution. La DDC décide librement de cet octroi. Pour cela, elle s'appuie sur les critères suivants:

- critères institutionnels (gestion du savoir, démarche axée sur les effets et les résultats, gestion de la qualité et des risques, gouvernance de l'organisation);
- critères liés au programme (approche programmatique ciblée et adaptée au contexte, accent mis sur la résolution de problèmes de développement locaux et régionaux et sur la participation des organisations partenariales locales);
- critères méthodologiques (mise en réseaux, développement organisationnel).

Les contributions de programmes sont octroyées à des organisations qui peuvent attester d'une coopération au développement efficace et pertinente. Le travail des ONG est examiné et suivi (dialogue sur les programmes, rapports et comptes rendu, conférences annuelles, ateliers et échanges thématiques, évaluations, etc.)

Par ailleurs, les ONG doivent financer elles-mêmes une part importante de leurs prestations et être ancrées dans la société suisse pour pouvoir prétendre à une contribution de programme.

La définition et la mise en œuvre des contributions de programmes font l'objet de négociations et d'un dialogue exigeant. Les exigences en termes de qualité et de pertinence des programmes jouent un rôle important.

La contribution de la DDC s'élève à 50 % au plus du budget total du programme d'une ONG. Elle est très souvent inférieure. Les contributions plus élevées décidées sur la base de précédentes clauses d'exception ont été progressivement réduites et ont cessé à la fin 2008. La réduction de la participation aux contributions versées à des organisations qui envoient du personnel (bénévole) dans les pays du Sud prendra fin à l'échéance de la période de contribution en cours (2009 à 2012).

Désormais, les contributions de programmes sont publiées dans le rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse DDC/SECO. Autre nouveauté: les Commissions des finances du Parlement sont elles aussi informées des contributions de programmes convenues lors de la présentation du budget

Ces dernières années, les exigences en termes de qualité n'ont cessé d'augmenter. Les programmes sont vérifiés selon des critères homogènes de qualité, de pertinence, de cohérence et de coordination avec d'autres acteurs.

Il est prévu de renforcer les complémentarités et les synergies entre les programmes de la DDC et les ONG. Toutefois, il faudra que les contributions de programmes continuent de ne pas être exclusivement liées aux priorités thématiques et géographiques des programmes opérationnels de la DDC mais qu'elles continuent de valoriser les compétences clés et les programmes correspondants des ONG dans le

cadre des objectifs généraux de la coopération au développement et avec les pays de l'Est, ainsi que de l'aide humanitaire, comme prévu par le message Sud (domaine de coopération 5). Certes, les négociations relatives aux contributions sont sciemment axées sur les priorités définies par les organisations, mais elles prennent en considération la pertinence de ces priorités en termes d'effets et les preuves des performances et des compétences de l'organisation qui sous-tendent ces priorités. Cependant, le potentiel de complémentarités et de synergies, tant entre les ONG et la DDC qu'entre les organisations partenaires, n'est pas encore complètement exploité.

Le montant des contributions de programmes octroyées aux différentes ONG reflète la collaboration existante et les différentes conditions préalables, du point de vue des institutions et des programmes, mais aussi les particularités du financement des ONG dans le contexte du budget réduit de la DDC.

Lors des négociations pour la période contractuelle 2009 à 2012, des corrections ont été apportées à l'affectation des moyens. La DDC reconnaît la nécessité, dans le cadre des contributions, d'axer davantage l'attribution de moyens financiers sur des objectifs à moyen terme et sur des aspects relevant de la qualité et des effets. Néanmoins, elle ne peut se fonder uniquement sur des critères formels mais doit tenir compte des impératifs de la qualité et de la politique de développement.

Les contributions de programmes ne doivent pas être considérées comme de simples aides financières. Il n'existe aucun droit à l'octroi d'une contribution. C'est la raison pour laquelle le principe applicable aux subventions de s'applique pas à pas l'octroi des moyens. Il n'est pas approprié d'accorder les contributions de programme sur la base d'une analyse de portefeuille telle que pratiquée par l'OFAG pour la promotion des ventes de produits agricoles. A la différence de la coopération au développement, la promotion des ventes de produits agricoles concerne des prestations homogènes, pouvant être clairement délimitées et facilement quantifiées.

La DDC reconnaît cependant qu'il est nécessaire d'agir pour plus de clarté dans l'attribution des contributions de programmes. Elle adhère à la recommandation de la CdG-E et mettra en œuvre les mesures suivantes au cours du premier semestre 2010:

- Le cadre stratégique de la DDC relative aux contributions de programme aux ONG sera revu et formulé de façon plus explicite. Il s'agit aussi de promouvoir une meilleure cohérence entre les domaines de la coopération au développement, de l'aide aux pays de l'Est et de l'aide humanitaire. Cette révision reposera sur les messages du Conseil fédéral concernant la coopération avec les pays du Sud et avec les pays de l'Est ainsi que l'aide humanitaire.
- Les critères d'attribution des contributions seront revus et adaptés si nécessaire. Le portefeuille des contributions sera examiné sur cette base.

La DDC prendra en outre des mesures pour améliorer la communication relative aux contributions de programmes.

Recommandation

La CdG-E demande au Conseil fédéral d'examiner dans quelle mesure les bases légales de l'aide au développement remplissent les exigences actuelles du principe de la légalité en termes de précision des dispositions légales et, le cas échéant, de proposer une révision correspondante de la loi. Une attention particulière sera portée dans ce cadre à la détermination des objectifs de la coopération au développement.

DDC

En réponse à la motion 06.3666 de la Commission de gestion du Conseil des Etats (Instruments de conduite stratégique du Conseil fédéral et bases légales), le Conseil fédéral se prononce dans un rapport distinct sur la question du bien-fondé d'une révision de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le 13 janvier 2010, il a adopté le rapport, concluant que la loi en vigueur constitue une base légale appropriée pour la coopération suisse au développement et qu'une révision de celle-ci n'est dès lors ni nécessaire ni opportune à l'heure actuelle.

Les avis de droit externes commandés dans le cadre du rapport sur la révision de la loi ne relèvent aucune lacune dans le droit en vigueur en ce qui concerne la collaboration avec les ONG.

Recommandation

La CdG-E demande au Conseil fédéral de prendre des mesures afin d'assurer une application cohérente des lois et des directives au sein d'un même domaine d'activité. Le Conseil fédéral examinera notamment l'opportunité de s'inspirer des méthodes de travail de l'inspectorat des finances interne de l'OFAG en vue de les étendre à d'autres grandes entités brassant d'importants volumes financiers telles que la DDC.

Nul ne conteste que les offices fédéraux doivent veiller à l'application cohérente des lois et des directives. Il faut cependant également tenir compte de la diversité de leur situation et de leurs activités.

DDC

Dans son travail, la DDC doit composer avec des situations hétérogènes: des conditions stables et des situations fragiles mais aussi de véritables situations d'urgence et de conflit. La souplesse est donc de mise dans le travail de mise en œuvre.

Les différences en matière d'adjudication dans les domaines de la coopération avec les pays de l'Est et de la coopération au développement s'expliquent par un contexte

qui, en Europe de l'Est, est souvent radicalement différent de celui observé en Afrique, en Asie ou en Amérique latine. Dans les pays du Sud, il est souvent très difficile de trouver des organisations partenaires présentant une bonne connaissance du terrain et les compétences méthodologiques et techniques requises, tandis que le contexte dans certains pays d'Europe de l'Est est tout à fait comparable au contexte suisse.

Les différences de pratique entre la coopération avec les pays du Sud et avec les pays d'Europe de l'Est s'inscrivent dans la marge de manœuvre autorisée par la loi. Dans la mesure du possible, la DDC recourra toutefois davantage à l'avenir, à la procédure d'adjudication concurrentielle de mandats, y compris dans le domaine de la coopération avec les pays du Sud. Les améliorations qu'elle a mises en œuvre en ce sens sont présentées plus haut (voir recommandation 1).

La DDC dispose d'un système de contrôle interne (SCI) qui satisfait aux directives du Département fédéral des finances. Jusqu'à la fin du 1^{er} semestre 2008, la DDC avait son propre inspectorat des finances. A des fins d'indépendance optimale, il a été intégré dans l'inspectorat du Secrétariat général du DFAE lors de la réorganisation de la DDC en 2008.

Outre l'inspectorat au sein du DFAE, le Contrôle fédéral des finances et les Commissions de gestion contrôlent eux aussi les activités de la DDC. Aucun instrument d'inspection des finances supplémentaire ne s'impose au sein de la DDC.

Vue d'ensemble des recommandations de la CdG-E et des mesures correspondantes

1. DDC

Recommandation	Mesures prises	Mesures à prendre	Délai
1	Procédures d'adjudication concurrentielles	<ul style="list-style-type: none"> – Nouvelle instruction au 15.9.2009 – Supervision interne de l'octroi de mandats améliorée 	<ul style="list-style-type: none"> – Amélioration des textes des appels d'offres et des critères d'évaluation <p>2010</p>
2	Amélioration des mécanismes de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> – Introduction progressive de <i>Group audits</i> dès 2006 – Renforcement des compétences et des capacités dans le domaine de la gestion et du <i>controlling</i>, des finances au sein de la division partenariats institutionnels – Contrôle optimisé des systèmes de contrôle et de gestion des finances des ONG 	<ul style="list-style-type: none"> – Obligation contractuelle, dès réception du paiement, d'imputer les moyens financiers de la DDC dans des fonds prévus à cet effet – Présentation détaillée, dans les contrats, des obligations comptables – Généralisation d'un compte rendu financier analytique – Examen, par un service tiers, d'échantillons aléatoires de l'imputation des fonds <p>Exercice 2010</p>
3	Transparence lors du choix des ONG partenaires et de la détermination des montants pour les contributions de programme	<ul style="list-style-type: none"> – Généralisation du plafond à 50 % pour les contributions de programmes dès le 1.1.2009 – Exigences en termes de qualité plus élevées lors de la négociation des contributions 	<ul style="list-style-type: none"> – Mise en œuvre du plafond de 50 % pour les montants octroyés aux organisations qui envoient du personnel (bénévole) – Examen du cadre stratégique pour les contributions de programmes et de la cohérence entre la coopération au déve- <p>Progressivement d'ici 2012</p> <p>Premier semestre 2010</p>

Recommandation	Mesures prises	Mesures à prendre	Délai
		<p>loppement, la coopération avec les pays de l'Est et l'aide humanitaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Précision des critères d'attribution des contributions de programmes et examen du portefeuille des contributions - Amélioration de la communication relative aux contributions de programmes 	<p>2010</p> <p>2010</p>
4	<p>Examen critique de la loi fédérale de 1976</p>	<p>- Rapport distinct du Conseil fédéral du 13 janvier 2010 sur la motion 06.3666 de la CdG-E</p>	<p>- Aucune</p>
5	<p>Application cohérente des lois et des directives</p>	<p>- Intégration de l'inspectorat des finances de la DDC dans l'inspectorat du DFAE en 2008</p>	<p>- Aucune</p>
2. OFEV			
Recommandation	Mesures prises	Mesures à prendre	Délai
1	<p>Procédures d'adjudication concurrentielles</p>	<p>- Examen de la convention de prestations avec AGRIDEA basé sur le projet «Procédures d'adjudication concurrentielles de prestations de conseil» de l'OFAG</p>	<p>Eté 2010</p>

Recommandation	Mesures prises	Mesures à prendre	Délai	
2	Amélioration des mécanismes de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> Renforcement, en termes de personnel et de compétences, de la section centrale Finances et controlling en vue d'une optimisation des procédures d'adjudication et des mécanismes de contrôle et de surveillance 	<ul style="list-style-type: none"> Association de la section Finances et controlling au volet financier des négociations contractuelles (séparation des négociations matérielles et financières) 	Début 2010

3. OFAG

Recommandation	Mesures prises	Mesures à prendre	Délai	
1	Procédures d'adjudication concurrentielles	<ul style="list-style-type: none"> Résiliation, à titre préventif, du contrat de prestations avec AGRIDEA Projet «Procédures d'adjudication concurrentielles de prestations de conseil» 	<ul style="list-style-type: none"> Décision quant à savoir si des prestations de conseil doivent faire l'objet d'une adjudication; si oui, quelles prestations et de quelle manière? 	Octobre 2010
2	Amélioration des mécanismes de contrôle	<ul style="list-style-type: none"> Audit financier d'AGRIDEA par l'inspectorat des finances de l'OFAG 	<ul style="list-style-type: none"> Introduction d'un système de comptabilité analytique au sein d'AGRIDEA avec affectation des coûts aux prestations correspondantes 	Exercice 2011