

# **Collaboration entre l'administration fédérale et les organisations non gouvernementales**

**Rapport de synthèse du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 10 juin 2009

---

---

## L'essentiel en bref

*En raison de questions récurrentes visant les flux financiers, l'utilisation des moyens financiers et les relations de dépendance entre l'administration fédérale et les ONG (organisations non gouvernementales), la Commission de gestion du Conseil des Etats a chargé en 2008 le Contrôle parlementaire de l'administration d'étudier la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG. Il s'agissait d'évaluer la manière dont l'administration pilote cette collaboration. Nous avons tenté de répondre à la question de savoir si la collaboration est appropriée d'un point de vue économique, plus particulièrement si l'administration prévient de façon adéquate de possibles changements d'affectation de fonds, l'allocation de subventions ou l'émergence de monopoles dues à une pratique fondée sur l'habitude ainsi que les autres risques que présente cette collaboration.*

*Ce rapport présente les principales conclusions de l'étude sous forme de synthèse. Pour une vue globale de tous les résultats de notre analyse, sur lesquels nos conclusions reposent, nous recommandons de se reporter au rapport détaillé ([www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration).*

*Dans le cadre de l'analyse empirique, 14 coopérations ont été examinées en détail, pour lesquelles plus de trente entretiens ont été menés avec des experts et des documents ont été analysés. Le CPA a collaboré étroitement avec Dr. Marcel Egger (Egger, Dreher & Partner Unternehmensberatung, Berne), qui a réalisé d'importantes parties des relevés empiriques et de l'analyse.*

*La collaboration entre l'administration fédérale et les ONG dans le domaine de la coopération avec les pays du Sud, qui relève des compétences de la Direction du développement et de la coopération (DDC), était au centre de notre étude. A des fins de comparaison, nous avons examiné le pilotage des collaborations avec des ONG dans les domaines agricole (Office fédéral de l'agriculture) et environnemental (Office fédéral de l'environnement). En 2007, année de référence, la DDC a consacré près de 180 millions de francs à des collaborations avec des ONG. A l'Office fédéral de l'agriculture, les dépenses correspondantes représentaient quelque 150 millions de francs et, à l'Office fédéral de l'environnement, un peu plus de 13 millions de francs.*

*Globalement, l'étude fait apparaître d'importantes différences en ce qui concerne les bases légales et la pratique de pilotage.*

*Dans le domaine de la coopération au développement, les normes légales sont formulées de façon tellement vague que la question se pose de savoir si elles suffisent pour remplir les exigences du principe de la légalité, en particulier l'exigence en termes de précision des dispositions légales concernant l'octroi d'aides financières. Pour l'un des cas étudiés dans le domaine agricole, la situation monopolistique d'un prestataire est définie par une loi, empêchant ainsi toute concurrence, sans que cela ne semble approprié du point de vue économique. De plus, la pratique dans le domaine environnemental montre que les mécanismes légaux – obligation de publier les adjudications de gré à gré et possibilité de faire un recours – ne suffisent*

---

*pas pour imposer le principe d'adjudication concurrentielle contenu dans le droit sur les marchés publics.*

*Le pilotage et le contrôle des collaborations sont très différents d'un domaine à l'autre mais également au sein d'un même office. On constate que les mesures de pilotage visant à exclure les changements d'affectation d'ampleur sont suffisantes dans seulement 5 des cas étudiés sur 14. Nous considérons que les mesures préventives prises pour éviter l'émergence de situations monopolistiques sont satisfaisantes dans un seul des cas étudiés. Dans notre étude, nous avons identifié dans les domaines suivants des points faibles compromettant le succès de la collaboration avec les ONG et son efficacité: le recours à des procédures d'adjudication concurrentielles, le calcul des aides financières, les décisions d'attribution en cas de relations partenariales, les modalités de la facturation des coûts et des prestations et, enfin, dans le domaine comptable, les mesures préventives et les contrôles pour éviter les changements d'affectation. Ces lacunes ne concernent pas toutes les collaborations étudiées dans les mêmes proportions : la comparaison transversale montre que, parmi les cas étudiés, certains utilisent les méthodes appropriées pour éviter ces lacunes. Ces méthodes ne sont toutefois pas encore appliquées partout ou ne le sont pas toujours systématiquement. Mais, et c'est positif, les lacunes constatées ont été identifiées, tout au moins en partie, par l'administration elle-même et l'évolution récente constatée dans différents cas va dans la bonne direction.*

## **Table des matières**

<b>L'essentiel en bref</b>	<b>1260</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>1263</b>
<b>1 Introduction</b>	<b>1264</b>
1.1 Contexte, mandat et structure du rapport	1264
1.2 Concernant la notion d'ONG	1265
1.3 Problématique	1265
1.4 Etude et méthodologie	1267
1.5 Les bases légales	1269
1.6 Domaines politiques et flux financiers étudiés	1271
1.7 Etudes de cas	1273
<b>2 Evaluation de la gestion de la collaboration dans les domaines étudiés</b>	<b>1274</b>
2.1 Collaboration dans le domaine de la coopération au développement – DDC	1275
2.2 Collaboration dans le domaine agricole – OFAG	1278
2.3 Collaboration dans le domaine environnemental – OFEV	1279
<b>3 Evaluation des risques que présente la collaboration avec des ONG</b>	<b>1280</b>
3.1 Les risques de changement d'affectation des financements fédéraux par les ONG	1280
3.2 Risque d'apparition de structures quasi monopolistiques lorsque le financement devient une habitude	1285
3.3 Risques d'interdépendances et d'imbrications problématiques entre l'administration fédérale et les ONG	1288
<b>4 Conclusion</b>	<b>1292</b>
4.1 Recours à une procédure d'adjudication concurrentielle	1292
4.2 Calcul des aides financières	1293
4.3 Attribution dans un contexte partenarial	1294
4.4 Application de directives au sein de l'administration fédérale	1294
4.5 Imputation des prestations et des frais des ONG	1295
4.6 Mesures préventives contre les changements d'affectation	1295
<b>Bibliographie, documents</b>	<b>1297</b>
<b>Liste des personnes interviewées</b>	<b>1300</b>
<b>Impressum</b>	<b>1303</b>

## Liste des abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
Domaine D	Domaine de la coopération avec les pays du Sud (service de la coopération régionale depuis la réorganisation)
Domaine E	Domaine de la coopération avec les pays de l'Est
E	Conseil des Etats
EPER	Entraide protestante suisse
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
LParl	Loi sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement)
LSu	Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions)
N	Conseil national
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Ordonnance sur les marchés publics
ONG	Organisation non gouvernementale
PPP	Pain pour le prochain
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SPM	Secteur produit-marché

# Rapport de synthèse

*Le présent rapport présente les conclusions de l'étude du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) sous forme de synthèse. Pour une vue globale de tous les résultats de notre analyse, sur lesquels nos conclusions reposent, nous recommandons de se reporter au rapport détaillé<sup>1</sup>.*

## 1 Introduction

### 1.1 Contexte, mandat et structure du rapport

Le 25 janvier 2008, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont décidé d'intégrer dans le programme annuel de la CdG du Conseil des Etats une étude du CPA portant sur la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG (organisations non gouvernementales). Cette décision a été prise dans un contexte de questions et de critiques récurrentes visant les flux financiers, l'utilisation des moyens financiers, les interfaces et les relations de dépendance entre l'administration fédérale et les ONG. Au Parlement aussi, des questions critiques ont été soulevées concernant les relations entre l'administration fédérale et les ONG. Elles portaient en particulier sur les activités des ONG soi-disant ou effectivement soutenues financièrement par la Confédération dans le domaine de la politique de migration, de la coopération internationale (coopération au développement, promotion de la paix) et de la politique environnementale<sup>2</sup>. Par ailleurs, des questions surgies en marge d'études anciennes réalisées par la CdG-E<sup>3</sup> dans le domaine de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ont fait apparaître le bien-fondé d'une étude approfondie de la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG.

- 1 [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration
- 2 P 07.3000 «Activités des ONG dans les territoires palestiniens et en Israël» (CPE-N); Iv.pa. 06.411 «Aide financière conforme à la neutralité dans les territoires palestiniens» (Freysinger, Oskar); I 05.3810 «Fonds publics pour l'aide suisse aux réfugiés» (Müller, Philipp); I 05.3788 «Utilisation contestable des contributions fédérales allouées à l'ONG FIMM Suisse» (Reimann, Maximilian); M 04.3236 «Subventions aux ONG. Principe de la publicité» (Brunner, Toni); I 04.3156 «Voyage à Bombay» (Kaufmann, Hans); Q 04.1130 «La Confédération finance-t-elle l'association «augenauf?»» (Schlüter, Ulrich); Q 03.5088 «Accord avec le Sénégal. Les causes de l'échec» (Heim, Alex); I 03.3353 «ONG. Services d'information de la Confédération» (Brunner, Toni); P 03.3191 «Rôle des ONG dans le domaine de l'asile et des réfugiés» (CPE-E); I 03.3115 «Les ONG sont-elles responsables de l'échec de l'accord de transit avec le Sénégal?» (Heim, Alex); Q 03.1022 «Echec de l'accord avec le Sénégal en matière d'asile. Rôle des ONG» (Stamm, Luzi); Q 02.5104 «Prise en charge des frais de voyage d'ONG par la Confédération» (Kaufmann, Hans); I 02.3619 «Indemnités de voyage versées par la Confédération» (groupe UDC); I 02.3571 «Publication de déclarations au nom de la Confédération» (groupe UDC); Q 00.1111 «Organisations non gouvernementales extrémistes. Subventions de la Confédération» (Reimann, Maximilian); I 98.3666 «Soutien financier du DFAE et du DDPS à un site Internet géré par des ONG» (Freund, Ouikob).
- 3 CdG, 2006, Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats, FF 2007 2683; CdG, 2008, Aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au Sri Lanka après le tsunami. Constats et recommandation de la CdG-E. Rapport du 24 oct. 2008 de la Commission de gestion du Conseil des Etats à l'attention du Conseil fédéral, FF 2009 1941.

Dans ce contexte, la sous-commission DFAE/DDPS de la CdG-E, compétente en la matière, a formulé la question centrale de l'étude de la manière suivante, en se basant sur une esquisse de projet du CPA:

- *Que penser de la manière dont l'administration pilote la collaboration avec les ONG?*

Il s'agit maintenant de présenter la méthode que nous avons utilisée pour répondre à cette question. Nous expliquons tout d'abord comment nous employons la notion d'ONG dans notre étude et exposons la problématique. Puis, nous nous consacrons au modèle d'analyse et à la méthodologie, avant d'évoquer brièvement les bases légales. Les deux derniers points de ce chapitre expliquent le choix des trois domaines politiques et flux financiers étudiés et décrit les études de cas menées au sein de ces domaines.

Dans les chapitres deux à quatre, nous présentons les principales conclusions de notre étude sous différents angles. Le deuxième chapitre expose les points forts et les points faibles de la pratique de collaboration dans chacun des domaines étudiés (coopération au développement, agriculture, environnement). Dans le troisième chapitre, nous proposons une appréciation des principaux risques transversaux évoqués dans le débat politique. Enfin, le quatrième chapitre identifie sous forme de conclusion les problèmes qui, du point de vue du CPA, doivent être traités.

## **1.2 Concernant la notion d'ONG**

Ni le droit ni la science ne proposent une définition universelle de la notion d'ONG. Cette dernière comprend de nombreuses organisations, qui vont des œuvres d'entraide actives à l'échelle internationale aux syndicats et aux associations économiques en passant par les associations de quartier. Dans le cadre de la présente étude, nous nous sommes appuyés sur une définition large, laquelle englobe les idées clés de la notion d'ONG, à savoir, l'organisation, l'indépendance par rapport à la Confédération et le but non lucratif:

- Il s'agit d'une organisation formelle, c'est-à-dire d'une personne morale au sens du droit suisse (en règle générale, une association ou une fondation).
- Sur le plan institutionnel, l'organisation ne dépend pas de la Confédération. Ni les statuts de l'organisation ni la loi n'exigent que la Confédération soit représentée au sein des organes de direction (conseil de fondation, directoire, par ex.). Par ailleurs, le financement par la Confédération et l'utilisation des moyens correspondants ne font pas l'objet d'une loi spécifique à l'organisation.
- L'organisation ne verse pas de bénéfices à ses membres, à ses propriétaires ou à ses collaborateurs.

## **1.3 Problématique**

Il ressort de la formulation de la question centrale que la gestion de la collaboration avec les ONG par l'administration est le principal objet de l'évaluation. Il s'agit par conséquent de mettre l'accent sur l'activité de pilotage de l'administration et non,

par exemple, sur la méthode de travail des ONG dans les domaines percevant des fonds publics.

Notre analyse de la manière dont l'administration pilote la collaboration avec les ONG se concentre sur les problèmes. Nous évaluons les processus de la collaboration dans l'optique de leur pertinence et de leur conformité avec les contraintes normatives. Nous nous penchons notamment sur la question de savoir si l'administration fait face de façon appropriée aux risques pouvant résulter de la collaboration avec les ONG. Nous fondant sur les problèmes soulevés par les médias et les interventions parlementaires, nous identifions les principaux risques suivants:

– *Risque de changement d'affectation des fonds publics par les ONG*

Lorsque l'Etat mandate ou subventionne des ONG pour qu'elles mettent en œuvre une politique, le risque existe de voir ces dernières utiliser ces moyens à d'autres fins que celles prévues initialement, pour financer leurs campagnes par exemple (changement d'affectation).

Le changement d'affectation de fonds publics prétendu ou supposé est au cœur des critiques évoquées plus haut et visant la collaboration entre l'administration fédérale et les ONG. C'est la raison pour laquelle notre analyse porte principalement sur les mesures prises pour éviter ce risque.

– *Risque d'apparition de structures quasi monopolistiques*

Un deuxième risque potentiel que présente la collaboration de l'administration fédérale avec des ONG réside dans le fait qu'avec les années, les subventions ou les mandats deviennent une habitude, ce qui peut placer les ONG en situation monopolistique. Il faut alors s'attendre, de la part des ONG, aux inefficacités mises au jour par la théorie sur les monopoles. Il s'agit notamment de structures des coûts inefficaces, de prix ou de coûts imputés plus élevés et de tentation, de la part des ONG, de produire des résultats moindres qu'en situation concurrentielle. De plus, les éventuelles subventions devenues une habitude au fil des ans seraient également problématiques du point de vue de l'égalité de traitement lorsque, par exemple, un soutien financier de l'Etat est refusé sans raison objective à des ONG qui n'avaient pas été retenues jusque-là ou n'est pas de la même ampleur que le soutien accordé à celles qui sont subventionnées depuis longtemps.

– *Risque d'imbrications et d'interdépendances entre l'administration fédérale et les ONG*

La collaboration entre l'administration et les ONG est souvent critiquée pour ses étroites imbrications et les risques qui y sont liés. Les principaux risques sont celui de la perte de savoir-faire, celui de voir les ONG agir en tant qu'auxiliaires de l'administration et enfin celui de la perte d'indépendance et d'objectivité des collaborateurs en raison de formes de collaboration partenariales et des possibilités d'influence politique des ONG.

Dans le cadre de notre étude, nous avons vérifié si l'administration entreprenait le nécessaire pour prévenir les risques exposés. Cette approche, qui porte sur le pilotage par l'administration (et non sur les effets réels de la collaboration), est basée sur le postulat qu'un pilotage et un contrôle adéquats de la part de l'administration peuvent permettre d'identifier ces risques et d'y faire face avec efficacité.



La sous-commission compétente de la CdG-E a également examiné la proposition de vérifier l'existence d'une «corruption indirecte». Cette proposition se basait sur la supposition selon laquelle des ONG inviteraient des membres du Parlement à des voyages, leur confieraient des missions au sein de l'institution et les rémunéreraient rondement pour cela. Les CdG n'étant pas compétentes en la matière, ce sujet a été rejeté.<sup>4</sup>

## 1.4 Etude et méthodologie

La réponse à la question de savoir si l'administration est en mesure de restreindre efficacement les risques cités plus haut dépend de la pratique au cas par cas et des contraintes normatives (lois, ordonnances, contraintes internes), ce dont tient compte la représentation schématique de l'étude (figure 1). L'analyse a porté tant sur les contraintes normatives générales (lois et ordonnances, contraintes de l'administration) que sur la mise en œuvre concrète dans les cas étudiés.

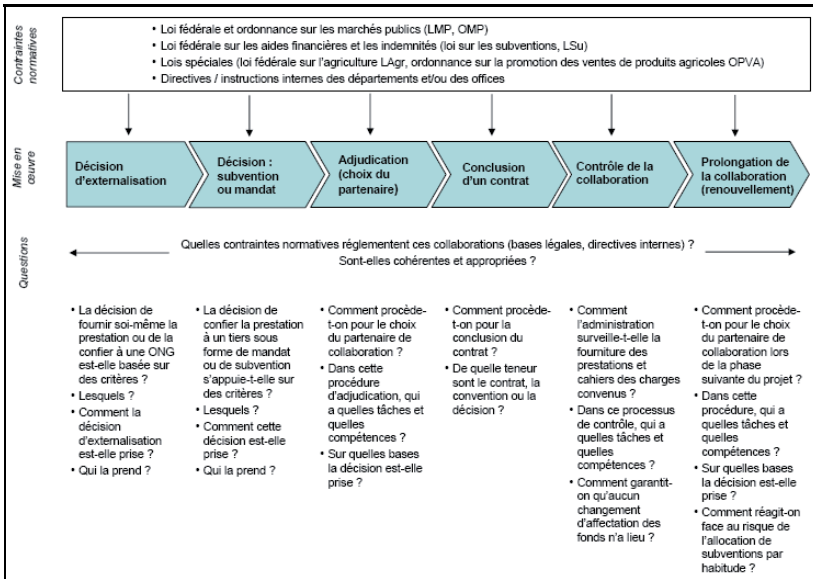
L'étude s'appuie sur une analyse détaillée des différentes étapes du processus de gestion des collaborations avec les ONG mis en place par les services fédéraux. Les étapes suivantes ont été étudiées:

- décision d'externalisation,
- choix du type de collaboration: subvention ou mandat<sup>5</sup>,
- choix du partenaire de collaboration (procédure d'adjudication),
- conclusion d'un contrat,
- accompagnement, contrôle et évaluation du projet externe,
- prolongation de la collaboration (renouvellement de l'adjudication).

Pour chaque étape du processus, nous avons identifié, d'un point de vue *théorique*, les aspects importants dans l'optique d'une collaboration économique et conforme au droit (voir la figure 1). L'accent a été mis plus particulièrement sur les aspects ayant une incidence sur les risques cités plus haut.

- 4 Les CdG n'ont la compétence ni d'examiner l'utilisation des moyens par les ONG ni de contrôler d'éventuelles prises d'avantages par les membres du Parlement.
- *Examen de l'utilisation des moyens par les ONG*: dans le cadre de leurs compétences en matière de haute surveillance, les Commissions de gestion peuvent évaluer uniquement les flux financiers versés aux destinataires par l'administration et les mesures de contrôle mises en place par cette dernière.
  - *Examen d'une éventuelle prise d'avantages par des membres du Parlement*: les CdG n'exercent pas la haute surveillance sur le Parlement et sur les membres du Parlement (art. 26 et 52 LParl). Aux termes de l'art. 26 LParl, l'Assemblée fédérale exerce la haute surveillance sur la gestion du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, des tribunaux fédéraux et d'autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. Selon l'art. 52 LParl, cette surveillance est exercée par les CdG. Dans le cadre de la lutte contre la corruption, il n'existe aucune obligation interne de surveillance d'un organe parlementaire.
- 5 Voir aussi le ch. 1.5.

## Étapes du processus de gestion de la collaboration avec les ONG



Source: CPA/Egger

L'évaluation du pilotage repose sur des considérations de plausibilité basées sur la théorie et non sur leurs effets attestés (parfois inexistant) dans des cas particuliers. C'est à dessein que nous avons renoncé à relever de façon empirique dans quelle ampleur les risques potentiels décrits plus haut sont effectivement survenus pour ensuite en tirer des conclusions sur la qualité du pilotage de la collaboration par l'administration. Cette décision a été motivée par la charge de travail considérable qu'aurait représentée cette approche et par l'accès difficile aux données.

Des entretiens et des analyses approfondies de documents constituent la base empirique de l'étude.

- L'étude comprend sept entretiens préalables au sein des offices étudiés puis 24 entretiens avec les personnes responsables de la gestion des collaborations étudiées dans les services et faisant partie des différents échelons hiérarchiques pertinents. Par ailleurs, neuf entretiens ont été menés avec des représentants des ONG étudiées et deux entretiens ont eu lieu avec des experts de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (pour les questions concernant les marchés publics) et de l'Office fédéral de la justice (pour les questions de droit).<sup>6</sup>

<sup>6</sup> D'autres entretiens ont été menés avec d'autres experts internes et externes à l'administration, en amont de l'étude, dans le but d'approfondir certains aspects légaux (voir la liste en annexe).

- En complément aux entretiens, des documents pertinents ont été évalués. Il s’agit notamment des bases légales, de stratégies et de directives de l’administration, de descriptions de processus de l’administration, de contrats avec les ONG et de décisions, de comptes annuels et de rapports de révision des ONG ainsi que de rapports d’évaluation.

## 1.5 Les bases légales

Généralement, l’objet, la forme, l’indemnité et d’autres critères de la collaboration avec les ONG sont réglementés dans des lois propres à chacun des domaines concernés (par exemple dans la loi sur l’agriculture et l’ordonnance y afférente pour le domaine agricole). Parallèlement, s’appliquent des bases légales générales, qui définissent le cadre de la collaboration dans les trois domaines étudiés. Il s’agit en particulier, pour notre problématique, de la loi sur les subventions et du droit sur les marchés publics. Ceux-ci sont particulièrement importants dans les domaines qui ne sont pas dotés de loi spéciale ou dont la loi spéciale contient des dispositions formulées de manière vague.

La loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, LSu) définit les exigences devant être respectées lors de la décision d’octroi de subventions dans les lois et les ordonnances (législation). Selon ladite loi, la Confédération peut financer des activités que des tiers ont décidé d’effectuer (aides financières) ou indemniser des prestations qu’elle confie à des tiers ou qui sont prescrites par le droit fédéral (indemnités). Par ailleurs, la loi sur les subventions définit les procédures générales qui doivent être appliquées lors de l’octroi de subventions dans des cas concrets (application du droit). Toutefois, elle ne peut être mise en avant comme base autonome pour ledit octroi. Pour cela, une disposition explicite est nécessaire dans la loi spéciale correspondante.

La loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP) et l’ordonnance correspondante (OMP) s’appliquent lorsque la Confédération achète des biens et des services ainsi que des ouvrages et des travaux de construction dont elle a besoin pour remplir une tâche publique. Les services proposés par les ONG peuvent entrer en ligne de compte (prestations de conseil, réalisation de projets entiers).

Les bases légales ne font pas une distinction claire entre subvention et marché public. C’est pourquoi, concrètement, la question de savoir si le droit des marchés publics ou la loi sur les subventions s’appliquent, voire s’ils se complètent, peut parfois être controversée. Cela vaut en particulier lorsque des tâches de l’Etat sont confiées à des tiers. C’est la raison pour laquelle l’administration ne dispose pas dans chaque cas de directives claires permettant de dire si la collaboration avec des ONG relève du droit sur les marchés publics et/ou de la loi sur les subventions.<sup>7</sup>

La question de savoir si, dans un cas concret, l’administration subventionne les activités d’ONG ou leur achète des services n’est pas uniquement de nature académique. Cette situation donne lieu à des disparités considérables, notamment dans les domaines suivants:

<sup>7</sup> Aux termes de l’avant-projet de révision, la loi fédérale sur les marchés publics doit s’appliquer à l’achat de prestations nécessaires à l’accomplissement des tâches publiques de l’adjudicateur. Par prestations, on entend les biens et les services ainsi que les ouvrages et les travaux de construction (art. 3 avant-projet LMP).

- *Procédures d'adjudication*: les subventions sont octroyées suite à une *demande*, tandis que les mandats de prestations d'un volume financier supérieur à 50 000 francs doivent être *adjudgés dans le cadre d'un appel d'offres*, une adjudication de gré à gré n'étant possible que dans les conditions définies par la loi.
- *Obligation de publication*: il n'est pas obligatoire de publier les décisions de subventions, tandis que l'adjudication de mandats de prestations d'un montant supérieur à 250 000 francs est soumise à l'obligation de publication.
- *Montant des paiements*: en règle générale, les subventions présupposent une prestation du destinataire. Leur montant est fonction des coûts occasionnés. Les mandats de prestations, en revanche, sont indemnisés en fonction du prix obtenu dans le cadre de l'appel d'offres.
- *Pouvoir de contrôle*: les pouvoirs de contrôle sont plus larges s'agissant des subventions (droit de contrôle et de regard du Contrôle fédéral des finances (CDF), contrôle de la manière dont sont fournies les prestations, le bénéficiaire doit pouvoir attester des coûts occasionnés). Dans le cadre de marchés, on peut juste vérifier si la prestation fournie correspond aux termes du contrat.<sup>8</sup>

Dans notre étude, nous nous conformons à la distinction entre subventions et mandats telle qu'elle est opérée par les différents offices. Nous parlons de subventions lorsque l'administration inscrit la collaboration dans le cadre de subventions et peut, de ce fait, se référer à la législation correspondante. Nous parlons de mandats lorsque ceux-ci sont considérés sur des points essentiels comme des marchés par les services concernés (par exemple référence au droit des marchés publics pour la procédure, conclusion de contrats de droit privé).

<sup>8</sup> D'autres droits de contrôle et de regard peuvent être définis contractuellement, ce qu'exige l'art. 5 OMP lorsque la valeur du marché atteint au moins un million de francs.

## 1.6

### Domaines politiques et flux financiers étudiés

Le domaine de la coopération internationale est au centre de notre étude, celle-ci se focalisant plus particulièrement sur le domaine de la coopération au développement en raison de son importance financière.<sup>9</sup> Afin d'asseoir plus largement les résultats de notre étude et de pouvoir effectuer des comparaisons entre départements, nous avons intégré dans l'étude deux autres domaines politiques. Le 10 avril 2008, la sous-commission compétente de la CdG-E a décidé que ces domaines seraient la politique agricole et la politique environnementale. L'agriculture est appropriée pour une étude comparative en ceci que les sommes versées aux ONG suisses sont d'un montant semblable à celles versées dans le domaine de la coopération au développement.<sup>10</sup> Le domaine environnemental est quant à lui tout indiqué dans la mesure où une part considérable des interventions parlementaires énumérées plus haut portaient sur la collaboration entre l'administration fédérale et des ONG environnementales. De plus, les flux financiers vers les ONG sont là aussi substantiels et on relève dans le domaine environnemental des collaborations avec des ONG qui, dans le même temps, reçoivent des mandats et/ou des subventions des domaines de l'agriculture et de la coopération au développement. Cela permet une analyse de la coordination transversale des paiements aux mêmes ONG.

Il n'existe actuellement aucune vue d'ensemble du volume des flux financiers entre la Confédération et les ONG. En raison de données difficiles à collecter, établir une telle vue d'ensemble impliquerait une charge de travail considérable.<sup>11</sup> Pour les trois domaines étudiés, nous avons procédé à une analyse des données SAP<sup>12</sup> de l'année 2007.

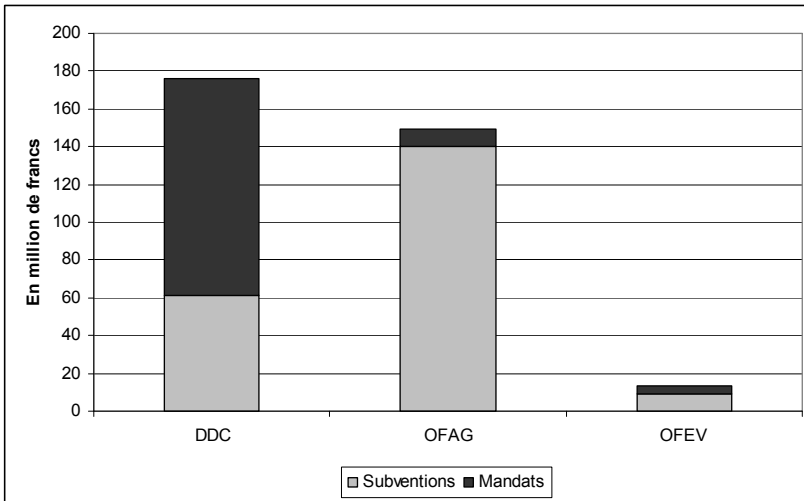
<sup>9</sup> Etant donné que, par le passé, la collaboration avec les ONG a prêté le flanc à la critique et à la controverse dans le domaine de la politique de migration, une analyse de ce domaine s'imposerait également. Nous y avons renoncé car les responsabilités en matière de mise en œuvre ont été transférées au 1<sup>er</sup> janvier 2008 de la Confédération vers les cantons; par conséquent, la collaboration directe entre la Confédération et les ONG a fortement perdu en importance. Aujourd'hui, la grande majorité des fonds publics destinés à la politique de l'intégration vont aux cantons, lesquels assument les tâches correspondantes dans le cadre de conventions de prestations (ils peuvent, pour cela, faire appel à des ONG). En 2008, la Confédération n'a plus consacré qu'environ deux millions de francs à la collaboration directe avec des ONG dans le cadre de projets et de programmes, tandis que les charges totales se sont élevées à près de 123 millions de francs pour le seul domaine de l'intégration. Par ailleurs, toujours en 2008, la Confédération a indemnisé à hauteur de quelque 1,9 million de francs les œuvres d'entraide pour leur participation à l'audition de requérants, laquelle participation est explicitement mentionnée aux art. 30 et 94 de la loi sur l'asile. En 2008, près de 3,5 millions de francs ont été versés pour les projets d'aide au retour spécifiques à chaque pays; ces projets sont gérés par la DDC et imputés au budget de l'Office fédéral des migrations.

<sup>10</sup> En 2007, la Confédération a consacré près de 180 millions de francs à la coopération au développement par le biais d'ONG suisses. Pour la même année, cette valeur atteignait quelque 150 millions de francs dans le domaine agricole.

<sup>11</sup> La réponse du Conseil fédéral à l'interpellation 04.3240 «Troisième secteur» (Häberli-Koller Brigitte) abondait d'ailleurs dans ce sens.

<sup>12</sup> Les données SAP ont été mises à notre disposition par le CDF et évaluées par nos soins.

## Volumen financiers en 2007 dans les trois domaines/offices étudiés



Source: données SAP, analyse du CPA

Selon le rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2007, les dépenses de la DDC consacrées à la coopération bilatérale au développement se sont élevées en 2007 à environ 580 millions de francs. Dans ce domaine, la DDC a versé en 2007 quelque 180 millions de francs à des ONG suisses, dont 60 millions sous forme d'aides financières (notamment des contributions à des programmes) et le reste sous forme de mandats. Il convient de souligner que ces fonds alimentent des programmes et des projets réalisés par les ONG suisses dans des pays du Sud et/ou de l'Est.

Conformément à la «Politique ONG», un document consacré aux collaborations avec des ONG qu'elle a publié et que sa Direction a approuvé (2007), la DDC soutient, au moyen d'aides financières, des programmes et des projets d'ONG dans différents domaines d'activité. Ces aides financières de la DDC n'ont pas pour but la mise en œuvre des programmes politiques dans les pays prioritaires de la DDC ou de la Confédération. Toujours selon «Politique ONG», elles doivent en revanche soutenir des projets d'ONG qui correspondent aux objectifs, définis plus largement, des lois existant dans les domaines de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de l'aide aux pays de l'Est. La DDC met en œuvre les objectifs stratégiques et les priorités de la coopération au développement de la Suisse dans le cadre de ses propres programmes prioritaires, avec le concours de ses bureaux de coopération implantés dans les pays prioritaires. Pour la réalisation des projets, elle mandate des acteurs locaux, des ONG suisses et internationales, des bureaux de conseil, des entreprises, des agences spécialisées dans le développement, etc.

Dans le domaine agricole, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a versé en 2007 quelque 150 millions de francs à des ONG suisses. La plus grande partie de ces versements sont des aides financières: près de 55 millions de francs d'aides finan-

cières sont débloquées chaque année pour la promotion des ventes. En 2007, 37 millions de francs d'aides financières ont été versées à la production végétale et animale et 35 millions de francs à la culture des plantes et à l'élevage. Par ailleurs, près de 9 millions de francs d'aides financières sont accordées chaque année au domaine de la vulgarisation agricole. Les conditions liées aux aides financières et le montant de ces dernières sont réglées dans la loi ou dans une ordonnance.

Dans le domaine de l'environnement, un total de 13,5 millions de francs est versé chaque année par l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) aux ONG suisses. La majeure partie de ces sommes concernent l'éducation à l'environnement et le domaine forestier.

## **1.7 Etudes de cas**

Pour les trois domaines étudiés (coopération au développement, agriculture et environnement), nous avons analysé, dans le cadre d'études de cas, 14 collaborations de l'administration fédérale réparties sur neuf ONG suisses (voir tableau 1). Pour que le coût de l'étude ne soit pas trop élevé, nous avons retenu pour chaque domaine politique les collaborations de l'office le plus important. Concrètement, nous avons étudié six collaborations de la DDC, plus exactement le domaine de la coopération au développement (domaine D) responsable de l'aide aux pays du Sud, cinq collaborations de l'OFAG et trois collaborations de l'OFEV. Les critères de sélection des collaborations présentées au tableau 1 pour l'analyse approfondie étaient les suivants:

- collaborations impliquant une part élevée du total des versements aux ONG dans le domaine concerné;
- aucune collaboration ayant fait récemment l'objet d'un examen par le CDF;
- prise en considération de différentes modalités formelles de la collaboration (aides financières vs marchés);
- intégration à l'étude de deux ONG qui perçoivent des fonds de la part de plusieurs offices fédéraux (Helvetas et Agridea).

Tableau 1

**Etudes de cas**

Service administratif	ONG	Projet / programme	Aide financière	Marché (mandat)
DDC DDC SECO*	Helvetas	Sustainable Soil Management (SSMP), Népal Contribution à des programmes <i>Destination Marketing (DMO) in the Kyrgyz Republic*</i>	X	X X
DDC	Intercooperation	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)		X
DDC	Pain pour le prochain	Contribution à des programmes	X	
DDZ DDZ	EPER	Appui au processus électoral (PACY), Congo Contribution à des programmes	X	X
OFAG	Switzerland Cheese Marketing	Aide financière pour la promotion des ventes	X	
OFAG OFAG	Proviande	Aide financière pour la promotion des ventes Mandats dans le cadre de l'ordonnance sur le bétail de boucherie	X	X
OFAG OFAG OFEV	Agridea	Aide financière pour la promotion des ventes Aide financière pour la vulgarisation agricole Mandat concernant la protection des troupeaux	X X	X
OFEV	Fondation suisse d'éducation pour l'environnement	Convention de prestations dans le domaine de l'éducation à l'environnement		X
OFEV	Lignum	Aide financière dans le cadre du programme bois21	X	

\* *Remarque:* la collaboration du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) avec Helvetas dans le cadre du projet DMO n'est pas considérée de façon détaillée mais uniquement sous l'angle de la coordination entre le SECO et la DDC.

## 2 Evaluation de la gestion de la collaboration dans les domaines étudiés

Le deuxième chapitre présente les points forts et les points faibles de la pratique de collaboration pour chacun des domaines étudiés (coopération au développement, agriculture et environnement).



## 2.1

### Collaboration dans le domaine de la coopération au développement – DDC

La collaboration de la DDC avec des ONG suit un principe clair: si la DDC veut faire appel à des externes pour la mise en œuvre de ses priorités stratégiques, elle procède par mandats. En outre, elle peut octroyer des fonds aux ONG pour leurs propres activités dès lors que ces dernières s'inscrivent dans les objectifs de la législation suisse en matière de coopération au développement et présentent un intérêt en termes de politique du développement. L'encouragement de projets ou de programmes d'ONG, qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités géographiques ou thématiques de la DDC, se fait sous la forme de contributions financières, l'ONG devant financer elle-même au moins la moitié des coûts du projet ou du programme. Le processus d'attribution et de surveillance de mandats et d'aides financières est clairement structuré, il est standardisé et décrit dans des documents internes. L'Intranet de la DDC contient des descriptions très précises de processus, avec des liens vers d'autres documents pertinents et des directives de la DDC, par exemple les directives relatives aux demandes de crédit ou aux marchés publics. Ajoutons en outre que les personnes compétentes au sein de la DDC sont en contact étroit avec les ONG. Il en résulte une collaboration étroite, qui ouvre des perspectives intéressantes à la DDC qui peut ainsi participer à la gestion des projets de façon formelle et informelle; de plus, un transfert de savoir-faire peut avoir lieu de part et d'autre.

En ce qui concerne la collaboration avec les ONG à qui des mandats ont été attribués, une part essentielle de la responsabilité en matière d'octroi, d'accompagnement et de surveillance de la mise en œuvre de ces mandats revient aux bureaux de coordination locaux. Cette répartition des tâches nous semble être appropriée étant donné que les bureaux à l'étranger sont mieux à même d'évaluer le contexte local, ont une proximité géographique avec les projets et, partant, remarqueront plus rapidement d'éventuels problèmes ou irrégularités. L'approche de la DDC en matière de contrôle de l'efficacité nous semblent appropriée et pertinente. Ces dernières années, la DDC a modifié les exigences requises à l'égard des ONG soutenues par le biais de contributions à des programmes de sorte à mieux évaluer les objectifs et l'efficacité (cadre de référence contenant des objectifs, des indicateurs et des échéances). S'agissant des mandats, une évaluation doit être effectuée à la fin d'une phase (tous les deux à quatre ans), soit par la DDC elle-même soit par un prestataire externe qu'elle mandate. Nous considérons cette approche comme adéquate dès lors que ces résultats ont une réelle importance lorsqu'un mandat est renouvelé.

Dans le domaine de la coopération au développement, le bureau de coordination, commun à la DDC et au SECO, coordonne l'octroi des mandats entre ces deux entités.

En ce qui concerne la collaboration de la DDC avec les ONG, nous identifions les principales lacunes suivantes:

- Concernant l'attribution de mandats dans le domaine D de la DDC (coopération avec les pays du Sud), on constate qu'en règle générale, la DDC renonce très souvent aux appels d'offres et attribue les mandats de gré à gré (environ 80 % des premières attributions). Cela va à l'encontre du droit des marchés publics, aux termes duquel les mandats d'un montant supérieur à 50 000 francs doivent être adjugés dans le cadre d'une procédure concurrentielle et de gré à gré seulement dans des cas exceptionnels (art. 13 et art. 36

OMP). De plus, sur les trois ONG interrogées, deux ont déploré le manque de clarté, à divers niveaux, des appels d'offres de la DDC (qu'est-ce qui fait l'objet d'un appel d'offres et où? comment l'évaluation est-elle effectuée?). Seule une partie des justifications écrites requises par les directives internes de la DDC en cas de renoncement à une procédure concurrentielle ont été présentées au CPA dans le cadre d'un contrôle par échantillonnage dans le domaine D (coopération avec les pays du Sud). Les résultats du contrôle tendent à confirmer les propos tenus dans le cadre des entretiens: l'obligation formelle de justification en cas d'adjudication de gré à gré (déclaration de renoncement) est davantage appliquée ces derniers temps et la pression a augmenté en faveur de plus de transparence et de concurrence dans la pratique d'attribution.<sup>13</sup>

- Les critères déterminant le choix des ONG qui percevront des contributions à des programmes, le montant de ces contributions et la part devant être financée par les ONG mêmes ne sont pas clairs, de même que les décisions de la DDC. Certains critères sont indiscutables: la DDC ne finance ni opérations et campagnes politiques ni activités religieuses. Le contenu des programmes, l'aspect économique et l'efficacité des ONG n'entrent pas en ligne de compte pour le montant de la contribution (ils interviennent en revanche dans la décision d'accorder ou non une contribution à une ONG). Les montants des contributions varient fortement d'une ONG à l'autre et sont dans une large mesure justifiés historiquement. De plus, il n'existe aucune stratégie globale ni aucun portefeuille permettant de garantir une hétérogénéité équilibrée de programmes bénéficiant d'une aide et d'assurer la complémentarité des programmes et des projets que vise la DDC en matière d'ONG. Se pose en outre la question, du point de vue du CPA, de savoir si la pratique de la DDC suffit au principe de l'égalité.<sup>14</sup>
- Les bases légales de la coopération au développement sont formulées de façon très vague; ainsi, la liste des objectifs figurant dans la loi n'est pas exhaustive. Cela a pour effet que même des activités d'ONG qui ne peuvent être rattachées aux objectifs explicitement cités dans la loi sont soutenues (sensibilisation de la population suisse). Se pose dès lors la question de savoir si la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales<sup>15</sup>, qui date des années 70, suffise encore pour remplir les exigences du principe de la légalité, en particulier l'exigence en termes de précision des dispositions légales sur l'octroi d'aides financières.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> Une description circonstanciée de la pratique d'adjudication figure au ch. 2.4.3 du rapport détaillé.

<sup>14</sup> Le principe de l'égalité devant la loi exige que ce qui est semblable soit traité de manière égale par le droit et ce qui est dissemblable, de manière différente. Se pose la question de savoir si l'importance élevée des contributions allouées par le passé peut être un motif objectif suffisant pour expliquer les écarts de montants accordés aujourd'hui.

<sup>15</sup> **RS 974.0**

<sup>16</sup> En raison de la liste ouverte et non exhaustive des mesures et des objectifs contenus dans la loi, nous ne répondons pas à la question de savoir si les bases légales pour le soutien financier d'activités de sensibilisation des ONG en Suisse sont suffisantes. Concernant la question des exigences quant à la précision du contenu des normes légales pour des prestations d'Etat, voir Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2006, *Allgemeines Verwaltungsrecht*; Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich, 2005, *Allgemeines Verwaltungsrecht*; ou, sur les bases: Sutter-Somm, Karin, 2002, *Kommentar zu Art. 164 BV*, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2002, *Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar*.

- Globalement, nous constatons qu'en matière de collaboration dans le domaine de la coopération au développement de la DDC, les bases légales laissent une grande marge de manœuvre, qui n'est pas restreinte par des directives internes. Parallèlement, certaines personnes disposent déjà à l'échelon de la section, non de manière formelle mais dans les faits, de vastes compétences et d'une importante marge d'appréciation dans l'attribution de contributions à des programmes. Cela donne lieu à une situation critique étant donné l'absence de mécanismes de contrôle internes fiables en la matière.
- Les contrôles effectués par la DDC ne peuvent assurer, ni pour les mandats ni pour les contributions à des programmes, que les moyens sont utilisés aux fins prévues. En effet, la DDC n'impose aux ONG aucune obligation pour la comptabilité d'exploitation susceptible de garantir le contrôle des charges décomptées (voir le ch. 3.1)<sup>17</sup>.
- Aucun service de la DDC ne possède une vue d'ensemble de tous les mandats et de tous les programmes. De même, aucun service de la DDC ne peut vérifier intégralement si une ONG décompte les mêmes frais via la contribution à un programme de la DDC et dans le cadre de mandats de la DDC<sup>18</sup>. A ce sujet, rien n'est coordonné avec d'autres offices fédéraux qui mandataient les mêmes ONG.

Au vu de l'important volume que représentent les aides financières et les mandats, l'attribution et la surveillance de projets confiés à des tiers (ONG et autres partenaires externes) devraient faire partie des compétences clés de la DDC. Or, dans le domaine de la surveillance financière, notamment, et de la procédure d'attribution des mandats, la DDC affiche des lacunes importantes malgré les ressources considérables en termes de personnel et autres qu'elle utilise pour la gestion de la collaboration.

<sup>17</sup> Nous ne doutons pas que les ONG tiennent une comptabilité régulière, apte à faire l'objet d'une révision, et qu'une telle comptabilité est exigée par la DDC. Toutefois, en soulignant la question des possibilités de changement d'affectation, nous constatons qu'une imputation de toutes les charges, effectuée en toute régularité et selon les règles comptables, ne garantit pas que ces charges correspondent au but de chacun des projets, programmes et mandats. Si la DDC veut se réserver la possibilité de vérifier que les charges imputées correspondent au but prévu du mandat ou du programme, elle doit veiller à ce que les ONG ventilent clairement dans leur comptabilité les charges correspondant aux mandats/projets. Elle pourra ainsi vérifier, le cas échéant, si les charges imputées correspondent aux décomptes et au but initial. Certaines des ONG étudiées procèdent d'ores et déjà, de leur propre initiative, à une comptabilisation séparée. Cependant, la DDC ne l'exige pas d'elles. Ainsi, ce n'est pas le cas pour certaines ONG rattachées à Pain pour le Prochain (PPP), qui perçoivent la contribution aux programmes de la DDC versée à PPP. Concernant EPER, les personnes interrogées au sein de l'ONG n'ont pu faire aucune déclaration à ce sujet.

<sup>18</sup> Pour avoir une meilleure vue d'ensemble des flux financiers versés aux ONG, la DDC encourage depuis 2006 l'utilisation de l'outil de l'audit groupé («group audit»). Les partenaires qui ont signé avec elle un contrat d'audit groupé (pour l'heure: Intercooperation, Fondation Terre des hommes, Œuvre suisse d'entraide ouvrière, Croix-Rouge suisse, Swisscontact; contrats avec Helvetas et l'EPER sur le point d'être signés), sont tenus d'établir un récapitulatif de tous les projets et programmes ainsi que de leurs sources de financement ou de confier ces tâches à une société d'audit externe. Etant donné que cet instrument n'est utilisé à plus grande échelle que depuis peu, il n'a pas été étudié plus dans le détail.

## 2.2

### Collaboration dans le domaine agricole – OFAG

Tous les processus de collaboration que nous avons étudiés dans le domaine agricole sont réglementés de façon détaillée dans des lois et des ordonnances. Par conséquent, la marge d'appréciation des personnes responsables au sein de l'OFAG est limitée. Les procédures et responsabilités consignées en interne dans des descriptifs de processus, des manuels et des listes de contrôle sont claires et appropriées.

Dans deux des trois domaines étudiés – aides financières pour la promotion des ventes et mandats à Proviande – nous ne constatons aucune lacune majeure. Il est fait usage des possibilités de recourir à des procédures concurrentielles et les mécanismes de contrôle et de surveillance utilisés sont adéquats et efficaces.

- Dans le cas de la promotion des ventes, où une véritable concurrence n'est pas possible, l'OFAG vise une répartition objective du budget global entre les différents domaines de produits, la répartition étant effectuée sur la base d'une analyse externe du portefeuille. Nous considérons cette procédure comme adéquate.
- Concernant la collaboration avec Proviande, l'OFAG a mis au point un mécanisme très approprié permettant de définir les processus et les responsabilités donnant lieu à un système qui s'autocontrôle: les services impliqués dans le processus se contrôlent mutuellement et signalent d'éventuelles lacunes à l'OFAG. De plus, les contrats conclus dans ce domaine font systématiquement l'objet d'un nouvel appel d'offres lorsqu'ils sont arrivés à échéance.

Un atout primordial de l'OFAG repose sur l'Inspectorat des finances. Ce service interne surveille les flux financiers ainsi que le respect des exigences définies et convenues à l'interface entre l'OFAG et des prestataires externes tels que des ONG. L'Inspectorat contrôle les ONG mais aussi les services de l'OFAG compétents pour les collaborations concernées. Cette procédure et le degré d'indépendance élevé de l'Inspectorat – celui-ci rend directement compte au directeur de l'office et au CDF – ont pour effet de mettre une certaine pression pour qu'en interne et en externe, les exigences définies soient respectées. Afin que l'Inspectorat puisse procéder à des contrôles détaillés des décomptes par échantillonnage, des comptes distincts doivent être établies pour les aides financières et pour les mandats. Pour cette raison, l'OFAG exige des ONG une comptabilité distincte pour les aides financières versées dans le cadre de la promotion des ventes et possède des droits de regard, institués contractuellement, auxquels l'Inspectorat des finances recourt dans le cadre de révisions.<sup>19</sup>

En ce qui concerne les collaborations de l'OFAG, des lacunes ont été constatées exclusivement pour l'étude de cas portant sur les aides financières versées à Agridea pour la vulgarisation:

- L'aide financière octroyée à Agridea pour la vulgarisation constitue un monopole créé par la loi. La procédure d'attribution utilisée par l'OFAG est certes conforme à la loi, mais nous constatons que le bien «Recherche et vulgarisation agricoles en Suisse» ne présente aucune caractéristique qui justifierait le renoncement, d'emblée, à toute procédure concurrentielle.

<sup>19</sup> Des informations plus complètes figurent au ch. 2.4.5 du rapport détaillé.

- Les documents auxquels il a accès ne permettent que de façon très vague à l’OFAG d’estimer les coûts des prestations fournies par Agridea dans le cadre de la convention de prestations. Un changement d’affectation des deniers publics ne peut être exclu, ce qui ne signifie toutefois pas qu’il est probable<sup>20</sup>.
- L’OFAG et l’OFEV ne se concertent pas pour l’imputation des coûts dans le cadre de mandats et d’aides financières à Agridea. Or, une concertation serait indiquée pour éviter des changements d’affectation des moyens, car cela permettrait de garantir qu’Agridea ne facture à aucun autre office fédéral des activités dont le coût serait déjà couvert par la contribution de l’OFAG.

Globalement, les procédures d’attribution et de contrôle de l’OFAG se distinguent par leur degré élevé de standardisation et le nombre important de règlements. Les trois études de cas présentent de fortes disparités en la matière. Tandis que les procédures appliquées dans la promotion des ventes et dans le cadre de la convention de prestations avec Proviande sont conçues de manière intelligente du point de vue économique, la collaboration avec Agridea présente des lacunes sensibles. Selon la direction de l’office, ces différences s’expliquent par l’historique en matière de collaborations dans le domaine de la recherche et de la vulgarisation ainsi que par le fait que la convention passée avec Agridea porte sur une aide financière et non sur un mandat.

### **2.3 Collaboration dans le domaine environnemental – OFEV**

Les sommes engagées dans le domaine environnemental dans le cadre des collaborations entre l’OFEV et les ONG sont nettement moins importantes que dans la coopération au développement et le domaine agricole. Toutefois, l’OFEV gère lui aussi plusieurs mandats dont les volumes représentent chaque année un peu moins ou un peu plus d’un million de francs.

Nous considérons comme positive la pratique de l’OFEV consistant à n’utiliser l’instrument de l’aide financière que lorsque ce recours est explicitement mentionné dans la loi, et de traiter tous les autres cas comme des achats (mandats).

Autre élément positif: dans le domaine de l’éducation à l’environnement, la collaboration de l’OFEV avec certaines ONG, plus précisément la décision d’externaliser les tâches liées à l’éducation à l’environnement, a été passée au crible, après douze ans d’existence, dans le cadre d’une analyse d’impact détaillée réalisée en externe, et renouvelée sur les bases de cette analyse.

Dans le domaine environnemental, les principales lacunes de la gestion de la collaboration avec les ONG par l’OFEV sont les suivantes:

- La principale lacune que nous relevons réside dans le fait que, généralement, l’OFEV adjuge de gré à gré des mandats dont le montant est supérieur au seuil de 250 000 francs fixé par l’OMC. L’adjudication de ces marchés de gré à gré, y compris les raisons pour lesquelles il a été renoncé à un appel

<sup>20</sup> Dans sa prise de position concernant le projet de rapport du CPA, l’OFAG précise qu’il entend renforcer davantage encore les mesures visant à lutter contre les changements d’affectation.

d'offres, est publiée dans la Feuille officielle suisse du commerce. Les concurrents potentiels ayant ainsi la possibilité de faire un recours, la procédure est correcte. Or, jusqu'à présent, aucun recours n'a été déposé. En termes de droit des marchés publics, l'exactitude des motifs en faveur d'une adjudication de gré à gré n'a donc pas été examinée par un tribunal, bien que, à notre avis, la justification puisse être remise en cause au moins dans l'un des cas étudiés. Il serait souhaitable, non seulement au regard du principe de concurrence contenu dans le droit sur les marchés publics mais également sur le plan économique, que le principe des appels d'offres ou tout au moins celui de la procédure d'invitation soit davantage appliqué.

- L'OFEV entretient des relations étroites avec ses partenaires de collaboration, ce qui paraît critiquable au vu de mandats systématiquement adjugés de gré à gré. Citons à ce sujet la procédure d'adjudication dans le cadre du programme d'encouragement bois<sup>21</sup>, dont le principal mandataire siège au sein du comité composé de quatre membres en charge de l'adjudication des mandats et y a un droit de vote.
- Troisième lacune: l'OFEV n'a pas pour habitude de se concerter avec les autres offices fédéraux pour la facturation des ONG à qui plusieurs offices fédéraux attribuent des mandats et des aides financières.

Globalement, les procédures d'adjudication ainsi que les mécanismes de contrôle et de surveillance au sein de l'OFEV sont trop peu systématisés et leur définition est trop vague. Ils sont basés principalement sur des contacts bilatéraux bien rodés entre la personne compétente au sein de l'office et le mandataire et reposent sur la confiance mutuelle.

### **3 Evaluation des risques que présente la collaboration avec des ONG**

Ce chapitre propose une appréciation des principaux risques de la collaboration tels qu'ils sont évoqués dans le débat politique. Nous nous focalisons donc sur la question de savoir dans quelle mesure l'administration fait face de façon appropriée aux risques présentés plus haut et souvent évoqués en amont de cette étude. Les principaux risques résident dans le changement d'affectation de fonds publics et dans la position de certaines ONG dans ce type de collaboration, position quasi monopolistique devenue une habitude avec les années. Enfin, nous traitons sommairement quelques autres risques qui peuvent être liés à l'imbrication des relations entre l'administration et les ONG.

#### **3.1 Les risques de changement d'affectation des financements fédéraux par les ONG**

##### **Probabilité du risque**

Lorsque l'Etat mandate et subventionne des ONG pour qu'elles mettent en œuvre une politique, le risque existe de voir ces dernières utiliser ces moyens à d'autres fins que celles prévues initialement, pour financer leurs campagnes par exemple (changement d'affectation). Nous basant sur une analyse de la convergence des

intérêts<sup>21</sup> et des activités politiques des ONG, nous parvenons à la conclusion que le risque potentiel de changement d'affectation existe dans tous les cas étudiés, à l'exception d'un seul.

### **Mesures préventives contre les risques de changement d'affectation**

Quelles mesures les services administratifs de la Confédération prennent-ils pour éviter le risque latent des changements d'affectation? Pour que ces derniers soient empêchés avec efficacité, il faut s'assurer tout d'abord qu'il existe bel et bien un certain risque chez les ONG concernées et qu'une telle conduite pourrait être détectée et attestée. Puis, si le cas était avéré, l'ONG se verrait infliger une lourde sanction. Plus la probabilité d'être «attrapé» est grande et la sanction lourde, plus les «dommages attendus» d'un changement d'affectation seront grands pour l'ONG et moins cette dernière sera incitée à adopter une telle conduite. Cela signifie que les services de la Confédération devraient prévoir des contrôles et menacer les ONG de lourdes sanctions en cas de changement d'affectation avéré.

#### *Examen détaillé de décomptes (pièces justificatives détaillées)*

Des examens détaillés des charges décomptées (pièces justificatives détaillées) sont une mesure possible pour réduire les tentations et, partant, la probabilité des changements d'affectation. L'analyse des différentes collaborations<sup>22</sup> a montré que c'était le cas pour les cas suivants:

- Aides financières pour la promotion des ventes allouées par l'OFAG à Proviande, à Switzerland Cheese Marketing et à Agridea: les décomptes peuvent être vérifiés en détail; l'OFAG les examine systématiquement et en détail et les révisé sur place le cas échéant.
- Mandats attribués par l'OFAG à Proviande dans le cadre des indemnités versées à des organisations privées dans le secteur du bétail de boucherie et de la viande: l'OFAG attribue des mandats à Proviande dans le cadre d'appels d'offres. Ces dernières années, le respect des termes de chaque contrat (ainsi que la comptabilité) ont été contrôlés par l'Inspectorat des finances de l'OFAG. Par conséquent, la probabilité de voir Proviande utiliser des fonds publics (à très grande échelle) à une autre fin que celle prévue initialement est faible.
- Mandat attribué par l'OFEV à Agridea dans le domaine de la protection des troupeaux: les charges imputées par Agridea sont vérifiables et, pour ce projet, elles sont contrôlées sur site, par échantillonnage, par l'office fédéral compétent.

#### *Possibilité de vérifier des changements d'affectation des moyens publics en cas de suspicion, une menace efficace de la part de l'office fédéral*

Dans d'autres études de cas, à la différence des cas exposés plus haut, les décomptes ne sont certes pas contrôlés systématiquement. Toutefois, étant donné la façon dont les ONG imputent les charges, il serait possible de contrôler dans le détail les coûts décomptés. Par conséquent, si elles utilisent les fonds publics à d'autres fins, les

<sup>21</sup> La convergence des intérêts est considérée sous l'angle de la concordance des objectifs et de l'existence d'autres activités des ONG pouvant éventuellement faire l'objet de subventions croisées (voir à ce sujet le tableau 2 et le ch. 3.2.1 du rapport détaillé).

<sup>22</sup> Elle figure au ch. 2.4.5 du rapport détaillé.

ONG courent le risque d'être découvertes dans le cadre de révisions effectuées par la Confédération. Sachant que, dans un tel cas de figure, l'office fédéral concerné mettrait un terme aux relations professionnelles avec les ONG et que ces dernières ont besoin des fonds publics, des changements d'affectation des moyens sont improbables.

Pour les collaborations ci-dessous, l'office fédéral exige des ONG qu'elles imputent les charges de façon distincte, pour chaque mandat et chaque aide financière:

- mandat de l'OFAG à Proviande dans le cadre de l'ordonnance sur le bétail de boucherie,
- aides financières de l'OFAG pour la promotion des ventes.

De leur propre gré, quelques ONG imputent les projets et les mandats en tant que centre de coûts. Etant donné toutefois que cette mesure n'est pas exigée par les offices fédéraux, il n'y a pas de garantie qu'elle est mise en œuvre systématiquement (pour tous les frais, y compris les frais généraux tels que les frais de personnel par exemple).

Cette situation concerne les études de cas suivantes:

- mandats et contribution à des programmes attribués par la DDC à Helvetas,
- mandats de la DDC à Intercooperation,
- aide financière versée par l'OFAG à Agridea dans le cadre de la vulgarisation,
- aide financière de l'OFEV à Lignum dans le cadre de bois21.

#### *Attestation, par des contrôleurs externes, de l'absence de changement d'affectation des fonds publics*

Dans le cadre des mandats et contributions à des programmes attribués par la DDC, l'ONG doit présenter chaque année une attestation d'un contrôleur externe confirmant la régularité des coûts imputés. Certaines de ces attestations reposent sur des contrôles par échantillonnage. Les attestations des contrôleurs externes offrent une certaine garantie de l'improbabilité de changements d'affectation concernant des sommes importantes. A notre avis, cette garantie est cependant limitée car, mandatés par les ONG, les contrôleurs externes, tout en appliquant les devoirs de diligence d'usage dans les opérations fiduciaires, n'ont pas intérêt à mettre au jour des changements d'affectation bien dissimulés et, partant, à mettre en péril les relations professionnelles entre l'ONG et l'office fédéral.

En résumé, nous considérons que les mesures suivantes sont suffisantes pour assurer qu'aucun changement d'affectation concernant une certaine somme ne peut être effectué (il suffit qu'une seule des mesures ci-après soit prise).

- Les charges imputées sont contrôlées systématiquement et dans le détail (pièces justificatives détaillées). Dans ce cas, le risque de constater des changements d'affectation est élevé.
- L'office fédéral exige des ONG qu'elles comptabilisent de façon claire leurs frais par mandat et par aide financière (décompte distinct pour chaque projet ou, tout au moins, centres de coûts/unités d'imputation par projet dans la comptabilité d'exploitation, lesquels contiennent tous les frais, y compris la ventilation des frais généraux). Dans ce cas, le risque de découvrir des chan-



gements d'affectation est certes moins élevé, mais si l'office fédéral a des suspicions, il peut en établir la preuve aux ONG.

Dans cinq des 14 études de cas, au moins l'une de ces conditions est remplie. Des changements d'affectation d'ampleur peuvent donc être exclus. Dans neuf études de cas, aucune de ces conditions n'est remplie. Les offices fédéraux concernés ne peuvent donc garantir l'absence de changements d'affectation. Cela ne signifie toutefois pas que les changements d'affectation sont probables chez les ONG concernées. Font partie de ces neuf études de cas les mandats et aides financières de la DDC, l'aide financière allouée par l'OFAC à Agridea pour la vulgarisation, les aides financières octroyées par l'OFEV à Lignum dans le cadre de bois21 et le mandat de l'OFEV à la Fondation d'éducation pour l'environnement.

Le tableau ci-après répertorie les différents critères qui nous ont amenés à cette estimation globale.

Tableau 2

## Risque de changements d'affectation

ONG	Service administratif	Projet/ programme	Probabilité		Mesures préventives			Bilan	
			Il n'existe pas de large convergence d'intérêts entre l'ONG et l'office fédéral	L'ONG a des activités de lobbying ou est active sur le plan politique	Les charges imputées sont contrôlées systématiquement et dans le détail (pièces justificatives détaillées)	Chacune des charges décomptées peut être vérifiée sur site dans la comptabilité et clairement attribuée à un mandat ou à une aide financière	Initiative de l'ONG		La régularité des charges imputées est attestée par un contrôleur externe
<i>Mesures suffisantes pour empêcher des changements d'affectation d'ampleur</i>					X	X			<b>Les mesures sont-elles appropriées pour empêcher des changements d'affectation d'ampleur?</b>
Helvetas	DDC	Sustainable Soil Management (SSMP), Népal	X	X			X	X	<b>non</b>
	DDC	Contribution à des programmes	X	X			X	X	<b>non</b>
Inter-cooperation	DDC	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)	X				X	X	<b>non</b>
Pain pour le prochain	DDC	Contribution à des programmes	X	X				X	<b>non</b>
EPER	DDC	Appui au processus électoral (PACY), Congo	X	X				X	<b>non</b>
	DDC	Contribution à des programmes	X	X				X	<b>non</b>
Switzerland Cheese Marketing	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes			X	X			<b>oui</b>
Proviande	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes	X	X	X	X			<b>oui</b>
	OFAG	Mandats dans le cadre de l'ordonnance sur le bétail de boucherie	X	X	X	X			<b>oui</b>
Agridea	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes	X		X	X			<b>oui</b>
	OFAG	Aide financière pour la vulgarisation agricole	X				X		<b>non</b>
	OFEV	Mandat concernant la protection des troupeaux	X		X		X		<b>oui</b>
Fondation suisse d'éducation pour l'environnement	OFEV	Convention de prestations dans le domaine de l'éducation à l'environnement	X						<b>non</b>
Lignum	OFEV	Aide financière dans le cadre du programme bois21	X	X			X		<b>non</b>

### 3.2

## **Risque d'apparition de structures quasi monopolistiques lorsque le financement devient une habitude**

### **Probabilité du risque de situation quasi monopolistique pour les ONG**

Un deuxième risque potentiel que présente la collaboration de l'administration fédérale avec des ONG réside dans le fait qu'avec les années, les subventions ou les mandats deviennent une habitude, ce qui peut placer les ONG en situation monopolistique. Il faut alors s'attendre, de la part des ONG, aux inefficacités mises au jour par la théorie sur les monopoles. Il s'agit notamment de structures des coûts inefficaces ainsi que de prix ou de coûts imputés plus élevés ; par ailleurs, les ONG sont moins incitées à remplir au mieux les objectifs de l'adjudicateur, en l'occurrence la Confédération.

Nous considérons que ce risque existe pour tous les cas étudiés. Il nous semble en outre réaliste, au moins à moyen terme, de trouver des concurrents potentiels qui seraient à même de fournir la prestation requise en lieu et place de l'ONG habituelle (pas de monopoles inévitables).

### **Mesures préventives contre les risques de position quasi monopolistique des ONG**

L'octroi de mandats par le biais d'appels d'offres constitue une première mesure susceptible d'éviter le risque de situation monopolistique. Dans nombre de cas étudiés, les services renoncent entièrement aux procédures concurrentielles bien qu'un appel d'offres, au moins pour le premier mandat, et un examen de la pertinence d'un appel d'offres lors du renouvellement du mandat soient possibles et indiqués. Cela concerne les mandats attribués par la DDC à Helvetas et à Intercooperation, le mandat de l'OFEV à Agridea portant sur la protection des troupeaux, le mandat de l'OFEV à la Fondation d'éducation pour l'environnement et l'aide financière octroyée par l'OFAG à Agridea.

S'agissant de la promotion des ventes de l'OFAG, des aides financières octroyées par l'OFEV dans le domaine forestier (Lignum) et des contributions à des programmes de la DDC, en revanche, on peut se demander si des appels d'offres permettraient d'instaurer une véritable concurrence. Là encore, en cas de prestations insatisfaisantes ou d'un manque supposé d'efficacité de la part des ONG, il serait cependant possible et approprié de lancer des appels d'offres, au moins pour des renouvellements de mandats. Cela aurait pour conséquence de discipliner les ONG, ce qui ferait quelque peu contrepoids à leurs inefficacités, que la théorie considère être un effet des financements accordés par habitude et d'une situation quasi monopolistique.

Dans tous les cas étudiés, le service fédéral peut retirer le projet à l'ONG en cas de prestations insatisfaisantes ou de non-respect des conditions contractuelles ou faire appel à un autre prestataire lors de la phase suivante du projet. Hormis une exception (Proviande), aucune pression n'est exercée sur les ONG que nous avons étudiées pour les inciter à fournir d'excellentes prestations, à des structures de coûts compétitives, et éviter ainsi que le projet (subséquent) ne soit confié à un concurrent, au contraire: les ONG doivent certes proposer à la Confédération un rapport coût/efficacité acceptable, mais un rapport coût/efficacité le meilleur possible n'est pas indispensable pour être sûr de ne pas se voir tôt ou tard évincer par un prestataire concurrent. La menace de perdre le contrat avec la Confédération en cas de presta-

tions non concurrentielles fait donc défaut; or, cette menace pourrait inciter le mandataire à plus de rigueur et d'efficacité.

Comme nous l'avons indiqué, la convention de prestations passée par l'OFAG avec Proviande constitue une exception en la matière : étant donné que, dans ce domaine, l'OFAG recourt systématiquement à l'appel d'offres, Proviande sait qu'elle perd le mandat subséquent si d'autres prestataires proposent un meilleur rapport qualité/prix. Mais Proviande sait aussi qu'il n'existe probablement pas de prestataires en mesure de fournir les prestations requises par l'OFAG à des prix semblables aux siens, car ces prestataires ne disposent pas, dans ce domaine, des mêmes expériences ni n'ont réalisé les investissements préalables. Bien que, en ce sens, Proviande occupe une position quasi monopolistique, la concurrence potentielle a tout de même un effet de discipline et d'incitation à l'efficacité.

Comme le tableau récapitulatif ci-dessous le montre, il n'y a à notre avis qu'un seul cas où l'administration a mis en œuvre un pilotage de nature à faire face de façon appropriée aux risques de position quasi monopolistique.

## Risques de position quasi monopolistique des ONG financées de longue date

ONG	Service administratif	Projet / programme	Probabilité	Mesures préventives		Bilan
			On peut s'attendre, au moins à moyen terme, à trouver des concurrents potentiels qui seraient à même de fournir la prestation requise en lieu et place des ONG établies	Le premier mandat est octroyé dans le cadre d'une procédure concurrentielle	En situation normale, les mandats subséquents sont octroyés selon une procédure concurrentielle (ou ne sont adjugés de gré à gré qu'en cas de prestation excellente de l'ONG)	Les mesures préventives prises par l'administration pour éviter les risques de position quasi monopolistique suffisent-elles?
<i>Mesure nécessaires pour empêcher les risques de position quasi monopolistique des ONG financées de longue date</i>					X	
Helvetas	DDC	Sustainable Soil Management (SSMP), Népal	X	X		<b>non</b>
	DDC	Contribution à des programmes	X			<b>non</b>
Inter-cooperation	DDC	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)	X			<b>non</b>
Pain pour le prochain	DDC	Contribution à des programmes	X			<b>non</b>
EPER	DDC	Appui au processus électoral (PACY), Congo	X			<b>non</b>
	DDC	Contribution à des programmes	X			<b>non</b>
Switzerland Cheese Marketing	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes	X			<b>non</b>
Proviande	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes	X			<b>non</b>
	OFAG	Mandats dans le cadre de l'ordonnance sur le bétail de boucherie	X	X	X	<b>oui</b>
Agridea	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes	X			<b>non</b>
	OFAG	Aide financière pour la vulgarisation agricole	X			<b>non</b>
	OFEV	Mandat concernant la protection des troupeaux	X			<b>non</b>
Fondation suisse d'éducation pour l'environnement	OFEV	Convention de prestations dans le domaine de l'éducation à l'environnement	X			<b>non</b>
Lignum	OFEV	Aide financière dans le cadre du programme bois <sup>21</sup>	X			<b>non</b>

### 3.3

## Risques d'interdépendances et d'imbrications problématiques entre l'administration fédérale et les ONG

### Probabilité du risque d'imbrication

Lorsqu'il est question de la collaboration entre l'administration et les ONG, les étroites imbrications et les risques qui en découlent sont souvent critiqués. Nous évoquons maintenant quatre de ces risques souvent cités. Signalons que l'existence réelle des problèmes cités est très difficile à relever de façon empirique et qu'en raison du cadre d'analyse choisi elle n'a pas pu être prouvée empiriquement.

#### *Perte de savoir-faire pour l'administration fédérale*

Un risque potentiel que présente la collaboration entre la Confédération et les ONG réside dans le fait qu'en déléguant des tâches aux ONG, l'administration perd une grande partie de son savoir-faire. Elle peut alors éprouver des difficultés à définir des mandats et des directives clairs ainsi qu'à porter un regard critique sur les prestations des ONG qu'elle indemnise. Ce risque est plus ou moins présent dans les trois domaines étudiés.

Les moins touchés par ce risque sont l'OFAG (aides financières pour la promotion des ventes) et la DDC (contributions à des programmes): la nécessité pour l'office fédéral d'intervenir sur le contenu est mineure étant donné qu'il s'agit d'encourager des activités que les ONG ont choisies dans leur intérêt et qu'elles financent en grande partie. S'agissant des aides financières pour la promotion des ventes, l'office fédéral soutient financièrement les secteurs produit-marché concerné (SPM) dans la promotion des ventes de leurs produits. Il définit certaines conditions-cadres concernant ce qui peut faire ou non l'objet d'une promotion au moyen des aides financières, mais laisse le SPM concerné décider avec quels instruments de marketing et sous quelle forme la vente de ces produits sera encouragée. L'OFAG part du principe que les SPM concernés, qui surveillent et pilotent les ONG, ont de bonnes raisons de s'assurer que ces dernières œuvrent en faveur d'une promotion des ventes la plus efficace possible et ce d'autant plus que ces SPM doivent prendre en charge 50 % des coûts de ces mesures. Ajoutons toutefois que le savoir-faire au sein de l'office reste indispensable: la définition des conditions-cadres, le contrôle du projet et l'évaluation des contrôles d'efficacité requièrent des connaissances spécialisées en marketing au moins de même niveau que celles que les ONG sont supposées posséder.

Dans les autres cas, les services compétents pourraient en venir, à plus long terme, à perdre le savoir-faire requis pour piloter, sur le plan du contenu, les mandats et les aides financières aux ONG. Les services administratifs estiment que ce savoir-faire n'est pas indispensable dans certains cas étant donné que les tâches externalisées ne sont pas des tâches clés de la Confédération (OFAG: vulgarisation agricoles d'Agri-dea, OFEV: formation à l'environnement, mandat concernant la protection des troupeaux d'Agri-dea, aides financières à Lignum). Or, contrairement aux contributions à des programmes de la DDC et aux aides financières de l'OFAG pour la promotion des ventes, nous sommes toutefois d'avis, concernant les collaborations citées plus haut, que l'office fédéral doit disposer d'un certain savoir-faire pour pouvoir piloter le contenu de ces collaborations et surtout pour pouvoir définir et contrôler les mandats et prestations correspondants dans l'intérêt de la Confédération.

ration. Cela nous semble important puisque l'autofinancement ne joue aucun rôle ou ne joue qu'un rôle mineur et que les incitations n'ont pas le même impact que dans les exemples cités plus haut.

#### *Les ONG, auxiliaires de l'administration*

Ici, il convient de s'interroger sur le risque de voir l'administration – qui est soumise au devoir de neutralité – faire monter les ONG sur le front politique pour y défendre la position de l'office fédéral et les remercier en leur versant des subventions.

Comme l'on peut s'y attendre, toutes les ONG et les représentants de l'administration interrogés nient un tel comportement.

Dans le cas de l'OFAG, on nous a indiqué que les positions de l'administration seraient souvent diamétralement opposées à celles des ONG et que, par conséquent, des alliances de ce type avec les ONG peuvent être exclues. Dans le cas de l'OFEV, seule Lignum, sur les trois ONG étudiées, peut avoir une influence politique. Enfin, dans le cas de la DDC, toutes les ONG possèdent une certaine influence politique.

Nous constatons que, pour les études de cas pour lesquelles l'office fédéral ne choisit pas les ONG dans le cadre d'appels d'offres, l'administration fédérale a la possibilité de recourir aux ONG à ses propres fins politiques et de les en remercier lors de l'attribution du projet suivant. En raison des influences politiques des ONG et de la convergence des positions de la Confédération avec celles des ONG, ces risques sont à surveiller plus particulièrement dans le domaine de la coopération au développement et dans le cas de Lignum (ce qui ne signifie pas que de telles pratiques existent réellement).

#### *Possibilités d'influence des ONG dans le cadre du débat politique*

Autre problème posé par la collaboration entre la Confédération et les ONG actives sur le plan politique: étant donné les mandats et aides financières d'ampleur que la Confédération attribue aux ONG, celles-ci croissent (sensiblement pour certaines) et, partant, leur poids dans le débat public et les possibilités qu'elles ont de mener des activités de lobbying croissent eux aussi. Parmi les ONG étudiées, nous sommes d'avis que ce problème ne touche pas ou quasiment pas Agridea, la Fondation d'éducation pour l'environnement et Swiss Cheese Marketing, celles-ci ne poursuivant aucun objectif politique ni ne représentant des groupes d'intérêt. En revanche, le problème existe et est inhérent au système, au moins dans une certaine ampleur, pour toutes les collaborations avec des ONG actives sur le plan politique.

#### *La pression sur les services administratifs, conséquence de formes de collaboration partenariales avec les ONG et de l'influence politique de ces dernières*

Un autre risque lié à la relation de dépendance des ONG avec l'administration fédérale peut résulter du fait que, souvent, les ONG ont un besoin vital des mandats et des aides financières de la Confédération et ce, dans de grandes proportions. Si ces financements disparaissaient, un nombre plus ou moins important d'emplois seraient menacés. La connaissance de cet état de fait et les relations souvent très partenariales qu'entretiennent les responsables à l'échelon fédéral avec les ONG exercent probablement une certaine pression morale sur les représentants de la Confédération. Cette situation existe dans les collaborations étudiées de la DDC et de l'OFEV.

A cela s'ajoute le fait que certaines ONG ont de puissants réseaux politiques ou ont accès à des personnes susceptibles d'exercer une certaine pression sur l'administration. Tel est le cas pour la plupart des collaborations étudiées (seule exception en la matière: la Fondation d'éducation pour l'environnement).

Tableau 4

**Probabilité des risques d'imbrication**

ONG	Service administratif	Projet / programme	Il y a perte de savoir-faire, ce qui, à long terme, pourrait rendre difficile le pilotage efficace des ONG par la Confédération au regard des procédures de pilotage et de contrôle existantes	Conséquence des collaborations : les ONG ont plus de poids dans le débat politique	La collaboration partenariale avec l'ONG rend le service administratif dépendant de cette dernière	Les possibilités d'influence politique auxquelles il faut s'attendre de la part de l'ONG rendent le service administratif dépendant de cette dernière	Il existe des risques latents de voir l'administration fédérale utiliser les ONG pour qu'elles défendent ses positions dans le débat politique
Helvetas	DDC	Sustainable Soil Management (SSMP), Népal	X	X	X		X
	DDC	Contribution à des programmes			X	X	
Inter-cooperation	DDC	Programme d'appui au développement rural à Madagascar (SAHA)	X		X		X
Pain pour le prochain	DDC	Contribution à des programmes		X	X	X	X
EPER	DDC	Appui au processus électoral (PACY), Congo		X	X	X	X
	DDC	Contribution à des programmes	X		X		
Switzerland Cheese Marketing	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes		X		X	
Proviande	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes		X		X	
	OFAG	Mandats dans le cadre de l'ordonnance sur le bétail de boucherie					
Agridea	OFAG	Aide financière pour la promotion des ventes					
	OFAG	Aide financière pour la vulgarisation agricole	X		X	X	
	OFEV	Mandat concernant la protection des troupeaux	X		X		
Fondation d'éducation pour l'environnement	OFEV	Convention de prestations dans le domaine de l'éducation à l'environnement	X		X		
Lignum	OFEV	Aide financière dans le cadre du programme bois <sup>21</sup>	X	X	X	X	X



## Mesures préventives contre les risques d'imbrication

Dans le cas des mandats de la DDC, les ONG sont encadrées par les bureaux de coordination sur place. Selon les propos des personnes interrogées, la DDC veille à ce que les bureaux de coordination mènent eux-mêmes à bien certaines activités de terrain afin de prévenir la menace de perte de savoir-faire. Il n'en demeure pas moins que la très vaste délégation de tâches aux ONG entraîne une perte de savoir-faire chez les bureaux de coordination.

Une stratégie pratiquée par l'administration dans plusieurs des cas étudiés pour sauvegarder le savoir-faire acquis consiste à recruter des collaborateurs et des collaboratrices au sein des organisations partenaires. L'OFEV, notamment, a pu, de cette manière, conserver un savoir-faire spécialisé et aussi acquérir des connaissances sur le fonctionnement des ONG en question. Mais, et c'est le revers de la médaille, cela peut avoir pour conséquence une imbrication trop étroite et des relations trop partenariales.

Au final, le risque de perte de savoir-faire ainsi que les risques d'imbrication et de dépendance que nous évoquons ici sont une conséquence quasi inévitable de la décision, basée sur la législation dans tous les cas étudiés, de collaborer avec des ONG et de ne pas laisser l'administration mettre en œuvre certaines tâches (seule). Par conséquent, des dépendances et des imbrications ne peuvent être éliminées entièrement. En revanche, nous considérons qu'il est possible de restreindre les conséquences problématiques potentielles de ces imbrications.

Ainsi, nous sommes d'avis que la seule mesure préventive efficace contre le risque de voir l'administration se servir des ONG comme ses auxiliaires politiques consiste à ne pas donner à celle-ci la possibilité de récompenser la «conduite coopérative» des ONG en leur attribuant des mandats ou des aides financières.<sup>23</sup> Cela ne peut être garanti que s'il y a obligation d'attribuer tous les mandats et aides financières selon des critères déterminés, transparents et objectifs.

Le problème de la perte de savoir-faire ne peut être résolu de cette manière, mais tout au moins limité. Une perte de savoir-faire (partielle) a moins de conséquences si l'administration combat les tendances monopolistiques en menant une politique d'adjudication ouverte et peut comparer les offres de différents concurrents.

La question de savoir si les collaborateurs de l'administration sont incités, en cas de doute, à entrer en conflit avec une ONG disposant d'un bon réseau dépend notamment de leur obligation de suivre ou non des directives et processus objectifs que leur impose leur direction (ou de leur possibilité et obligation de s'y référer).

En résumé, nous constatons que les risques d'imbrication ne peuvent être limités que si l'octroi de mandats et de subventions s'effectue dans le cadre de procédures transparentes et selon des critères objectifs et si les changements d'affectation des fonds publics sont prévenus à travers des contrôles intelligents. Nous venons de traiter aux deux points précédents les mesures préventives correspondantes et leur mise en œuvre dans le cadre des collaborations que nous avons étudiées.

<sup>23</sup> Cela ne signifie en aucun cas que les choses se passent ainsi, mais qu'il faut prévenir ce risque.

Globalement, l'étude fait apparaître d'importantes différences en ce qui concerne les bases légales et la pratique de pilotage dans les 14 collaborations étudiées.

Le présent chapitre – des conclusions présentées sous forme de récapitulatif – identifie les éléments qui sont déterminants pour une gestion efficace de la collaboration par l'administration et pour lesquels cependant des points faibles significatifs ont été constatés pour une partie des collaborations étudiées. Une comparaison croisée des cas analysés permet d'identifier pour la plupart d'entre eux des approches appropriées pour éviter ces points faibles.

#### **4.1 Recours à une procédure d'adjudication concurrentielle**

L'adjudication de gré à gré pose problème, tandis qu'une procédure concurrentielle présente l'avantage, lors de la première attribution de mandat, de contraindre les prestataires à proposer un service compétitif à des prix compétitifs si bien que, au final, le prestataire le mieux approprié peut être sélectionné.

Cependant, d'après notre évaluation, la procédure concurrentielle est encore plus importante lorsqu'il s'agit de prolonger un projet ou de renouveler un mandat: sur le plan incitatif, il est déterminant que, pendant la durée du projet, les ONG aient un intérêt personnel à atteindre au mieux les objectifs de la Confédération pour ainsi s'assurer de se voir confier le mandat subséquent ou pour éviter de le perdre. Dans les domaines où, en raison de la pratique de l'office fédéral concerné, les ONG savent que le mandat subséquent n'est menacé que si l'ONG se permet des erreurs de fond, ces incitations n'existent pas. A notre avis, cela concerne toutes les études de cas étudiées au sein de la DDC et de l'OFEV ainsi que l'aide financière allouée par l'OFAG à Agridea. Notons à ce propos qu'il ne faut pas impérativement lancer un appel d'offres pour chaque mandat subséquent pour créer ces incitations. Il suffit aux ONG de savoir que le mandat subséquent ne sera adjugé de gré à gré que si les prestations fournies jusque-là étaient excellentes (et pas seulement acceptables), faute de quoi des offres concurrentielles seront étudiées pour la période suivante dans l'intention sérieuse de changer de prestataire au cas où un concurrent soumettrait une offre meilleure. Les mécanismes de ce type devraient avoir pour effet, grâce à cette concurrence *potentielle*, qu'il n'est pas nécessaire de recourir à des appels d'offres (car les prestations des ONG sont jugées bonnes); dans le même temps, les effets incitatifs des procédures concurrentielles existent bel et bien.

Au vu des constatations suivantes, il convient de repenser la pratique des adjudications de gré à gré, largement répandue pour les projets confiés aux ONG.

- Dans le cas de la DDC, on remarque que, en règle générale, les premiers mandats font l'objet d'un appel d'offres dans le domaine de l'aide aux pays de l'Est (domaine E) et qu'il n'est renoncé à cette procédure que dans des cas exceptionnels, tandis que la situation est exactement l'inverse dans le domaine D (coopération avec les pays du Sud). On peut déduire de cet indice et d'autres que les directives relatives aux procédures d'adjudication, claires au demeurant, ne sont pas toujours respectées au sein de la DDC. On déplore également l'attribution quasi automatique de mandats subséquents à l'ONG qui a déjà réalisé un projet lors de la phase précédente. Du point de

vue économique, l'adjudication de gré à gré d'un mandat subséquent, sans appel d'offres, est tout au plus autorisée si, lors de la phase précédente, l'ONG s'est acquittée de son mandat de manière irréprochable.

- Au sein de l'OFEV, on constate que les projets qui, aux termes de la LMP, devraient faire l'objet d'un appel d'offres et pourraient le faire selon notre estimation, sont adjugés de gré à gré. Conformément au droit sur les marchés publics, l'OFEV publie l'adjudication correspondante en invoquant la clause exceptionnelle pour justifier du renoncement à un appel d'offres. Cette procédure a également été utilisée pour les cas que nous avons étudiés bien que, à notre avis, cette justification doit être remise en question au moins dans l'un des cas. Un recours n'a été fait dans aucun des cas étudiés. Il est donc évident que les mécanismes légaux – obligation de publier les adjudications de gré à gré et possibilité de faire un recours – ne suffisent pas pour imposer le principe d'adjudication concurrentielle contenu dans le droit sur les marchés publics.
- Dans le cas des contributions attribuées par l'OFAG pour la vulgarisation agricole, certains aspects réglés au niveau légal confèrent, dans les faits, une position monopolistique à Agridea. D'après notre étude, cette démarche n'est pas appropriée et n'encourage pas l'efficacité.

L'exemple des aides financières allouées par l'OFAG à Agridea et de l'absence justifiée d'appel d'offres de l'OFEV montre qu'actuellement, les bases légales ne suffisent pas pour assurer des procédures d'adjudication concurrentielles. Il s'avère en particulier que le mécanisme de contrôle par la voie juridique n'est pas appliqué dans les cas étudiés et que le potentiel de menace qu'il renferme n'est pas exploité, alors qu'à notre avis, nombre des mandats attribués de gré à gré auraient pu ou dû faire l'objet d'un appel d'offres. A ce niveau, la LMP semble présenter quelques lacunes. Elle fait actuellement l'objet d'une révision totale. L'avant-projet mis en consultation le 30 mai 2008 ne supprime pas entièrement les points faibles évoqués plus haut. Il prévoit même qu'à l'avenir, les prestations fournies dans le cadre de l'aide internationale, y compris de l'aide au développement, ne relèveront plus du champ d'application de la LMP.

## **4.2 Calcul des aides financières**

Nous identifions un autre problème concernant les critères sur la base desquels la DDC décide de soutenir des programmes d'ONG et détermine le montant des aides financières: ces critères manquent de clarté et de transparence. L'OFAG, au sein duquel se pose la question d'une attribution la plus objective possible et d'une utilisation effective des aides dans le domaine de la promotion des ventes, a traité le problème dans le cadre d'une analyse du portefeuille. Une approche semblable serait peut-être possible au sein de la DDC: il faudrait alors, avant l'allocation des contributions à des programmes, savoir sur quels domaines thématiques et sur quelles régions répartir le budget global pour obtenir l'impact le plus grand possible et répartir ensuite le budget sur les programmes des différentes ONG en se basant sur cette première répartition effectuée en termes de contenu. La pratique actuelle, qui consiste à dissocier totalement du contenu du programme en question la décision quant au soutien financier d'un programme et quant au montant de la contribution,

serait remplacée par une répartition des aides financières tenant davantage compte des contenus des programmes.

Pour la décision de soutenir financièrement le projet ou le programme d'une ONG, la DDC a élaboré, dans le cadre de la «Politique ONG» et d'autres directives, des critères dont certains aspects sont actuellement davantage précisés. Dans cette optique, nous portons un regard critique, non sur l'application de la loi par l'administration, mais plutôt sur la formulation très vague des bases légales. Se pose dès lors la question de savoir si ces dernières suffisent pour remplir les exigences actuelles du principe de la légalité, en particulier l'exigence en termes de précision des dispositions légales sur l'octroi d'aides financières.

### **4.3 Attribution dans un contexte partenarial**

La présente étude a montré que les personnes compétentes au sein des services fédéraux entretiennent souvent des relations de longue date avec les partenaires de collaboration (cela concerne plus particulièrement la section ONG de la DDC, responsable des contributions à des programmes, ainsi que les responsables de mandats au sein de l'OFEV et les personnes au sein de l'OFAG responsables des aides financières octroyées à Agridea). Dans le même temps, ces personnes subissent une pression morale: elles ne doivent pas réduire les fonds publics versés aux ONG, faute de quoi ces dernières et leurs emplois seront menacés. Cette pression est encore accentuée par le fait que certaines ONG disposent de réseaux politiques puissants ou ont accès à des personnes susceptibles d'exercer une certaine influence sur l'administration.

Dans ce contexte, les personnes compétentes au sein des services fédéraux risquent de ne pas (vouloir) exercer de pression efficace sur une ONG ou de ne réduire que très peu les fonds publics même en cas d'erreurs de la part des ONG (ou de les réduire seulement si le cas se reproduit). Par conséquent, il est important que les procédures de première attribution et de renouvellement soient définies avec le maximum de transparence et de clarté et qu'elles soient les plus objectives possibles. A ce niveau, des expertises externes (par exemple, l'analyse du portefeuille pour la promotion des ventes ou encore l'évaluation externe d'offres concurrentielles dans le cas des mandats à Proviande) ainsi que des critères décisionnels clairs et explicites, qui doivent être évalués et présentés en toute transparence pour chaque décision d'attribution, peuvent être utiles et réduire la pression que subissent les personnes responsables au sein de l'administration fédérale.

### **4.4 Application de directives au sein de l'administration fédérale**

Les lois et les dispositions relatives aux procédures n'ont un impact sur le pilotage que si elles sont connues des personnes responsables et appliquées ou que si leur non-respect entraîne des sanctions. Dans le cas de la DDC, on constate qu'il est tout à fait possible, en dépit de bases légales et de directives similaires, que le domaine D (coopération avec les pays du Sud) et le domaine E (coopération avec les pays de l'Est) aient une pratique de l'adjudication fondamentalement différente sans que cela ne soit critiqué ou interdit en interne. Sous cet angle, l'OFEV présente des lacunes

comparables à celles de la DDC. Un inspectorat des finances interne fort, tel qu'il existe au sein de l'OFAG, constitue un instrument utile pour éviter de tels problèmes. En effet, il surveille le respect des lois et des directives par les ONG externes, mais aussi et surtout par les services internes, et rend compte directement à la direction de l'office et au CDF. Un service de révision interne fort peut être une solution, en particulier pour les services qui brassent d'importants volumes financiers, la DDC par exemple<sup>24</sup>.

#### **4.5 Imputation des prestations et des frais des ONG**

Dans plusieurs des cas étudiés, nous avons découvert l'existence de réglementations portant sur des indemnités forfaitaires dans le cadre de mandats et d'aides financières pour lesquels la prestation à fournir par l'ONG ne peut être définie clairement; de même, aucune information fiable sur le montant des coûts engendrés par la fourniture de cette prestation n'est disponible. Cette constatation vaut pour les mandats étudiés au sein de l'OFEV et pour l'aide financière de l'OFAG à Agridea.

A notre avis, une indemnité basée sur des coûts vérifiables et calculables est plus pertinente que le système actuel d'indemnité forfaitaire. Cette dernière ne présente pour la Confédération un avantage par rapport à l'imputation des coûts réels que dans deux cas:

- lorsque le prestataire a été retenu dans le cadre d'un véritable appel d'offres; on peut alors penser que les prix proposés sont compétitifs;
- lorsque la prestation que doit fournir l'ONG et les coûts qu'elle occasionnera peuvent être clairement déterminés au préalable.

#### **4.6 Mesures préventives contre les changements d'affectation**

Nous constatons, pour tous les cas étudiés au sein de la DDC, que les mécanismes de contrôle ne peuvent garantir que de façon limitée qu'aucun changement d'affectation n'est opéré (tandis que ce n'est le cas, au sein de l'OFAG et de l'OFEV, que pour un seul des exemples étudiés). La DDC s'appuie notamment sur de vastes contrôles. La plausibilité des décomptes est certes contrôlée, mais des contrôles détaillés des décomptes des ONG (pièces justificatives détaillées) ne sont pas effectués, ni sous la forme d'échantillonnages ni sous celle de révisions sur site aléatoires ou ordonnées en cas de suspicion. De plus, en cas de suspicion, la DDC éprouverait les plus grandes difficultés à vérifier d'éventuels changements d'affectation étant donné qu'elle n'exige pas des ONG une imputation systématique des coûts par mandat et par contribution à un programme (bien que deux ONG étudiées – Helvetas et Intercooperation – opèrent de leur propre chef une telle distinction par projet).

<sup>24</sup> Il faut comparer les avantages d'un tel service avec son coût. Au sein de l'OFEV, les volumes financiers destinés aux ONG sont sensiblement moins élevés qu'au sein de l'OFAG et de la DDC. Par conséquent, aucune réponse univoque ne peut être apportée à la question de la nécessité d'une révision interne forte.

Les aspects suivants sont importants pour éviter les changements d'affectation:

- Pour pouvoir prouver un changement d'affectation en cas de suspicion, il est fondamental que les partenaires externes, en l'occurrence les ONG, passent en écriture les recettes et les charges pour chaque mandat et pour chaque aide financière.
- Des contrôles de plausibilité superficiels des décomptes des ONG, basés sur des rapports annuels et sur des comptes rendus généraux, ne permettent pas de mettre au jour des changements d'affectation. Cependant, en exigeant des décomptes détaillés et en y alliant des contrôles inopinés par échantillonnage, sur site, on peut considérablement augmenter le taux de probabilité de la découverte et de la preuve d'un changement d'affectation de fonds publics.
- La question de prendre ou non en considération le changement d'affectation ne dépend pas seulement de la probabilité de la mise au jour de celui-ci mais également de ses conséquences. L'annonce crédible de lourdes sanctions (et leur application le cas échéant) si des irrégularités considérables sont constatées dans la facturation des coûts ou si des points importants des conventions contractuelles ne sont pas respectés est donc très importante.

Nous tenons à rappeler dans le cadre de notre étude que les contrôles financiers, plus précisément les contrôles des décomptes par l'administration, sont pour certains insuffisants. Dans cette optique, nous nous opposons à une argumentation divergente qui a été avancée dans le cadre de la présente évaluation, notamment par l'administration. Aux termes de ladite argumentation, de tels contrôles ne seraient plus prioritaires, car il s'agirait, à l'ère d'une gestion axée sur les résultats, de garantir l'efficacité des projets et programmes soutenus plutôt que de contrôler des décomptes. Certes, il est déterminant que les projets soutenus par des fonds publics aient un impact. Par conséquent, les évaluations d'impact, telles qu'elles sont réalisées dans les trois domaines étudiés, sont essentielles. Cela ne signifie toutefois pas qu'il faille renoncer aux contrôles financiers. Au vu du montant des flux financiers qui vont vers les ONG, l'exigence de contrôles par échantillonnage fiables est légitime et correcte. Si ces contrôles sont effectués avec efficacité (par exemple par des échantillonnages dans les services les plus pertinents), leurs coûts ne représentent, à notre avis, qu'une part infime du montant alloué aux ONG mais ils instaurent les bonnes incitations.

Dans ce dernier chapitre, nous avons mis l'accent sur les points faibles que nous avons constatés dans des parties importantes des activités étudiées. La comparaison transversale montre cependant qu'il existe également des exemples qui recourent à des méthodes appropriées pour éviter ces lacunes. Ces méthodes ne sont toutefois pas encore utilisées partout ou ne le sont pas toujours systématiquement. Mais, et c'est positif, les lacunes relevées sont identifiées, tout au moins en partie, et l'évolution récente constatée dans différents cas va dans la bonne direction. Mentionnons en particulier la DDC, qui a reconnu la nécessité de renforcer la corrélation entre définition des prestations et allocation financière lors de la répartition des contributions à des programmes, et qui semble avoir augmenté la pression, ces derniers temps, en faveur d'une pratique d'adjudication plus transparente et plus concurrentielle.

## **Bibliographie, documents**

### **Bibliographie**

Häfelin, Ulrich / Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2006, Allgemeines Verwaltungsrecht (5<sup>e</sup> édition). Zurich, Bâle, Genève: Schulthess Juristische Medien AG.

Sutter-Somm, Karin, 2002, Kommentar zu Art. 164 BV, in: Ehrenzeller, Bernhard et al., 2002, Die Schweizerische Bundesverfassung – Kommentar. Zurich, Bâle, Genève: Schulthess Juristische Medien AG.

Tschannen, Pierre / Zimmerli, Ulrich, 2005, Allgemeines Verwaltungsrecht (2<sup>e</sup> édition). Berne: Stämpfli Verlag AG.

### **Documents concernant la DDC**

CDF, 2005, Attribution de mandats par la Direction du développement et de la coopération – Audit de rentabilité.

CDG, 2008, Aide humanitaire de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au Sri Lanka après le tsunami. Constats et recommandation de la CdG-E.

Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats à l'attention du Conseil fédéral, FF 2009 1941.

CDG, 2007, Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC, Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 8 décembre 2006. FF 2007 2683.

Conseil fédéral suisse, 2008, Message du 14 mars 2008 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (Message Sud). FF 2008 2595.

Conseil fédéral suisse, 2006, Message du 15 décembre 2006 sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. FF 2007 509.

Conseil fédéral suisse, 2003, Message du 28 mai 2003 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (Message Sud). FF 2003 4155.

DDC, 2009, Partenariats institutionnels – programme annuel 2009.

DDC, 2008, Auftragsstatistiken 2002–2007 (Notiz an die Direktion).

DDC, 2008, Le Comité des opérations, Manuel opérationnel Coopération au développement.

DDC, 2008, Qualitäts- & Risikomanagement der Sektion ONG.

DDC, 2008, Umsetzung NGO-Politik, COSTRA (Comité stratégique) du 7.2.2008.

DDC, 2007, Arbeitshilfe für den Antrag um Erneuerung des DEZA-Beitrags an das Programm EZA Süd einer qualifizierten schweizerischen NGO für die Periode 2009–2012.

DDC, 2007, Beiträge der DEZA an Einzelprojekte schweizerischer NGOs im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit in den Ländern des Südens.

DDC, 2007, Group Audit.

DDC, 2007, Grundsätze und Kriterien für DEZA-Beiträge an ein Projekt-Portfolio einer schweizerischen NGO, Interne Leitlinien Sektion NGO.

DDC, 2007, Politique des ONG, Collaboration avec les organisations de développement privées suisses et internationales. Berne: DDC / DFAE.

DDC, 2007, Road Map zur Umsetzung der NGO-Politik der DEZA.

DDC, 2007, Sektion NGO – Jahresprogramm 2008.  
DDC, 2004, Evaluation – SDC's Interaction with Swiss NGO's.  
DDC, 2003, Audit Section ONG, Domaine de la coopération bilatérale.  
DDC, 2003, DDC, 2003, Lignes directrices pour les propositions d'entrée en matière, Manuel opérationnel, Domaine E.  
DDC, 2003, DDC, 2003, Lignes directrices pour les propositions de crédit, Manuel opérationnel, Domaine E.  
DDC, 2003, Instruction 3 – Propositions de crédit.  
DDC, 2003, Instruction 4a – Compétences de signature de la DDC.  
DDC 2002, Instruction 21 – Participation de la DDC, respectivement de ses représentants/es au sein d'organes d'institutions tierces (participation institutionnelle ou ad institutionem).  
DDC, 2002, Instruction 9 – Marchés publics.  
DDC, ?, Conditions générales pour les contrats de contributions fédérales pour projet de la Direction du développement et de la coopération (CGA).  
DDC / SECO, 2008, Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2007.  
DDC / SECO, 2007, Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2006.  
DDC / SECO, 2006, Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2005.  
DDC / SECO, 2005, Rapport annuel de la coopération internationale de la Suisse 2004.  
Institut universitaire d'études du développement (IUED), 2006, Etat des lieux: sensibilisation et éducation au développement en Suisse, Rapport final.

*Les documents types et modèles pertinents de l'office ainsi que les conventions de programmes, contrats, rapports annuels, évaluations, décomptes et autres documents relatifs aux collaborations étudiées ont par ailleurs été analysés.*

## **Documents concernant l'OFAG**

CDF, 2007, Bundesamt für Landwirtschaft (BLW) – Subventionen an die Tierzuchtorganisationen. Bericht Nr. 1.6269.100.00373.01.  
CDG, 2007, Cohérence et conduite stratégique des activités de la DDC, Rapport de la Commission de gestion du Conseil des Etats du 8 décembre 2006. FF 2007 2683.  
OFAG, 2008, Fachbereich Qualitäts- und Absatzförderung – Bericht zur Absatzförderung 2007 (Entwurf).  
OFAG, 2008, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2007.  
OFAG, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Jahresprogramm 2008.  
OFAG, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Prüfungsleitfaden FISP.  
OFAG, 2007, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2006.  
OFAG, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Handbuch Absatzförderung nationale Projekte.  
OFAG, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Weisungen und Erläuterungen zur LAfV betreffend national organisierte Vorhaben mit Zielmärkten im In- oder Ausland.



OFAG, 2007, Sektion Qualitäts- und Absatzförderung, Weisungen und Erläuterungen zur LAFV betreffend überregional organisierte Vorhaben mit Zielmärkten im Inland oder im grenznahen Ausland.

OFAG, 2006, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2005.

OFAG, 2005, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2004.

OFAG, 2004, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2003.

OFAG, 2003, Sektion Finanzinspektorat – Jahresbericht 2002.

Rieder, Peter / Egger, Urs / Flückiger, Stefan, 1992, Schweizerische Agrarmärkte. vdf Hochschulverlag.

*Les documents types et modèles de l'office pertinents ainsi que les conventions de programmes, contrats, rapports annuels, évaluations, décomptes et autres documents relatifs aux collaborations étudiées ont par ailleurs été analysés.*

### **Documents concernant l'OFEV**

OFEV, 2008, Plan de gestion du loup en Suisse. Berne: OFEV.

OFEV, 2007, Wirkungsanalyse Umweltbildung (Kurzbericht). Berne: OFEV.

OFEV, 2004, Weisung Vertragswesen.

OFEP, 2004, Programme forestier suisse. Schriftenreihe Umwelt Nr. 363.

*Les documents types et modèles de l'office pertinents ainsi que les conventions de programmes, contrats, rapports annuels, évaluations, décomptes et autres documents relatifs aux collaborations étudiées ont par ailleurs été analysés.*

## Liste des personnes interviewées

### Direction de la coopération et du développement

Adam, Therese	Responsable de domaine, coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (domaine E)
Auderset, Corine	Experte financière, section Partenariats institutionnels (ancienne section ONG)
Bianchi, Giorgio	Directeur suppl., section Afrique orientale et australe, domaine Coopération régionale (ancien domaine D, aide aux pays du Sud)
Bures, Hynek	Chargé de programme, section CEI, domaine Coopération avec les Etats d'Europe de l'Est
Dahinden, Martin	Directeur
Douziech, Didier	Chargé de programme, section Afrique orientale et australe, domaine Coopération régionale (ancien domaine D, aide aux pays du Sud)
Frisch, Toni	Directeur suppl.; Directeur, domaine Aide humanitaire
Graf, Christoph	Directeur, section Asie du Sud, domaine Coopération régionale (ancien domaine D, aide aux pays du Sud)
Kraus, Jiri-Xerxes	Collaborateur scientifique, audit interne, Secrétariat général DFAE
Maître, Adrian	Personne de contact EPER; Directeur, section Assurance qualité, domaine Support
Maridor, Raymond	Chef de section Audit interne, Secrétariat général
Minder, Annamarie	Directrice suppl., section Partenariats institutionnels (ancienne section ONG)
Sancar, Annemarie	Personne de contact Pain pour le prochain; Collaboratrice scientifique, état-major Coopération régionale (ancien domaine D, aide aux pays du Sud)
Siegfried, Gerhard	Directeur, section Evaluation et controlling, état-major de direction
Specker, Konrad	Directeur, section Partenariats institutionnels (ancienne section ONG)
Sulzer, Peter	Personne de contact Helvetas; Directeur, section Asie du Sud, domaine Coopération régionale (ancien domaine D, aide aux pays du Sud)
Vokral, Edita	Directrice de domaine, Coopération régionale (ancien domaine D, aide aux pays du Sud)
von Däniken, Beat	Directeur, état-major Aide humanitaire, domaine Aide humanitaire et CSA

### **Secrétariat d'Etat à l'économie**

Egler, Hans-Peter	Responsable, secteur Promotion commerciale, centre de prestations Coopération et développement économiques
Hauert-Wermuth, Esther	Responsable, secteur Evaluation / Controlling, centre de prestations Coopération et développement économiques
Keller, Odile	Responsable suppl., secteur Evaluation / Controlling, centre de prestations Coopération et développement économiques

### **Office fédéral de l'agriculture**

Aebi, Patrik	Responsable, section Promotion de la qualité et des ventes, unité de direction Marchés et affaires internationales
Bötsch, Manfred	Directeur
Chavaz, Jacques	Directeur suppl.; responsable unité de direction Marchés et affaires internationales
Enggist, Rolf	Responsable, section Inspectorat des finances, unité de direction Ressources et services internes
Gantner, Urs	Responsable, section Recherche et vulgarisation, unité de direction Agroscope / Haras national
Neuenschwander, Niklaus	Responsable, section Produits animaux et élevage, unité de direction Marchés et affaires internationales
Stöckli, Anton	Coll. scientifique, section Recherche et vulgarisation, unité de direction Agroscope / Haras national

### **Office fédéral de l'environnement**

Bringold, Beat	Responsable, section Education à l'environnement, division Communication
Gautschi, Michael	Coll. scientifique, section Economie forestière et industrie du bois, division Forêts
Göttin, Thomas	Chef, division Communication
Hofmann, Christine	Sous-directrice
Lehmann, Daniel	Chef, section Finances et controlling
Marendaz, Evelyne	Cheffe, division Gestion des espèces
Oberle, Bruno	Directeur
Schnidrig, Reinhard	Chef, section Chasse, faune sauvage et biodiversité en forêt, division Gestion des espèces
Zanetti, Marco	Chef, section Economie forestière et industrie du bois, division Forêts
Zweidler, Reinhard	Conseiller scientifique projet Contacts et analyses, section Département et Parlement

## **ONG**

Barjolle, Dominique	Directrice, Agridea, Lausanne
Bucher, Heinrich	Directeur, Proviande, Berne
Chevallier, Eric	Responsable de projet, Intercooperation, Berne
Damary, Peter	Responsable mandat Pays romand – Pays gourmand, Agridea, Lausanne
Dietschy, Beat	Secrétaire général, Pain pour le prochain, Berne
Escher, David	CEO, Switzerland Cheese Marketing SA, Berne
Gesù, Remo	Responsable Programmes internationaux, Helvetas, Zurich
Graf, Petra	Responsable de projet, EPER, Zurich
Jucker, Rolf	Directeur, Fondation d'éducation pour l'environnement, Berne
Kennel, Regula	Responsable Communication Viande suisse, Proviande, Berne
Lengsfeld, Melchior	Directeur, Helvetas, Zurich
Mettler, Daniel	Responsable mandat Protection des troupeaux, Agridea, Lausanne
Oetli, Esther	Responsable du département Etranger, EPER, Zurich
Schertenleib, Jürg	Responsable Management de qualité des projets, Pain pour le prochain, Berne
Starck, Christoph	Directeur, Lignum, Zurich
Studer, Bruno	Responsable Finances, Helvetas, Zurich
Thuerlemann, Nicole	Contrôleuse de gestion, EPER, Zurich
Vaneberg, Philippe	Head Field Operations, Intercooperation, Berne
von Sury, Felix	Executive Director, Intercooperation, Berne
Waldmeier, Erich	Directeur, Agridea, Lindau
Wildeisen, Beat	Responsable Services centraux, Switzerland Cheese Marketing SA, Berne
Willener, Walter	Vice-président, Agridea, Lausanne

## **Autres personnes interviewées**

Fetz, Marco	Président suppl. de la Commission des achats de la Confédération, Office fédéral des constructions et de la logistique
Gattiker, Mario	Vice-directeur, Office fédéral des migrations
Niggli, Peter	Directeur d'Alliance Sud, Berne
Wyss, Martin	Responsable suppl. unité Législation II, Office fédéral de la justice

## **Impressum**

### **Réalisation de l'étude**

Christoph Bättig, CPA (direction de projet)

Dr. Marcel Egger, Egger, Dreher & Partner AG (expert externe)

Céline Anderegg, CPA (collaboration scientifique)

### **Remerciements**

*Le CPA remercie les services fédéraux et les ONG concernées de la confiance qu'ils lui ont accordée. Nos remerciements vont à toutes les personnes, internes et externes à l'administration fédérale, qui ont accepté d'être interviewées et de nous donner des renseignements. Nous tenons à remercier plus particulièrement Dr. Marcel Egger, de Egger, Dreher und Partner AG, qui a réalisé des parties essentielles de l'étude et a apporté un soutien décisif à la rédaction du rapport. Nos remerciements vont également à Monsieur Roland Giger, du Contrôle fédéral des finances, qui a traité les données SAP nécessaires à notre étude. Enfin, nous remercions le professeur Martin Wyss, de l'Office fédéral de la justice, et Maître Marco Fetz, avocat membre de la Commission des achats de la Confédération, de s'être tenus à notre disposition pour les questions légales.*

### **Contact**

Contrôle parlementaire de l'administration

Services du Parlement

CH-3003 Berne

Tél. +41 31 323 09 70, Fax +41 31 323 09 71

Courriel [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Commissions > Contrôle parlementaire de l'administration

*Langue originale du rapport: allemand*

