

Département politique fédéral

Copie certifiée  
Berne, le 25 septembre 1972.t.011 - <sup>nd 1</sup> BO/RB/bmjPostulat Baechtold

+ t.110.0

RAPPORT SUR L'ORGANISATION DE LA COOPERATION  
AU DEVELOPPEMENT : ETAT DE LA QUESTION ET  
AMELIORATIONS POSSIBLES.

---

Rapport tenant compte des postulats Baechtold-  
Lausanne et Wenger, de la petite question  
Rohner et des diverses interventions parlemen-  
taires faites en la matière.

---

Original à M. Graber  
Copies à MM. Thalimier, Keller  
MJ - WM - RR - BO

## Table des matières

	p.
<u>INTRODUCTION</u>	
1. Le postulat Baechtold	1
2. Autres interventions analogues faites jusqu'ici	2
3. Plan du rapport	3
 <u>Première partie</u>	
<u>Administration et programmation de la coopération au développement par les pays membres du CAD</u>	
1. Les pays membres du CAD	4
2. Le cas particulier de la Suède	7
 <u>Deuxième partie</u>	
<u>Administration de la coopération publique suisse au développement. Comparaison avec les systèmes étrangers</u>	
<u>II</u>	
1. <u>L'administration de la coopération publique suisse au développement</u>	
a) Genèse	8
b) Elaboration et mise en oeuvre de la coopération publique suisse au développement	13
c) Mécanismes de coordination	17
i) Coordination à l'intérieur de l'administration fédérale .	17
ii) Coordination avec les milieux privés	19
2. <u>Comparaison du système suisse avec les systèmes étrangers</u>	21
3. <u>Remarques concernant les mécanismes de coopération publique suisse au développement</u>	23
4. <u>Conclusions</u>	25

Troisième partiePropositions sommaires de transformations  
en vue d'améliorer le système suisse

1. Regroupement des champs d'activité	26
2. Restructuration des crédits de programme	32
3. Amélioration de l'organisation et de la coordination	34
4. Réorganisation du Service du Délégué à la coopération technique qui serait désigné dans l'avenir Direction de la Coopération au Développement (DCD)	35
1) Gestion du personnel à la centrale	36
2) Gestion du matériel	37
3) Gestion financière	37
4) Contrôle financier	38

Annexe :

Etude comparative des organes chargés de l'administration de la coopération au développement dans les pays membres du CAD.

## INTRODUCTION

### 1. Le postulat Baechtold

Le 19 mars 1969, le Conseiller national Baechtold (Lausanne) a présenté un postulat invitant le Conseil fédéral "à examiner le problème de la réorganisation et du regroupement sous une direction unique des diverses formes d'aide au développement qui dépendent actuellement de plusieurs départements fédéraux". Aux termes du postulat, cet organisme unique, qui pourrait s'inspirer de l'organisation suédoise pour l'aide au développement, la SIDA, devrait être rattaché au Département politique.

Lors de la session d'hiver de 1969 du Conseil national, M. Baechtold a exposé les motifs qui l'ont incité à déposer son postulat et qui, en résumé, sont les suivants :

Comme d'autres pays, la Suisse envisage d'augmenter progressivement son aide au développement. Il semble donc indiqué d'examiner si les organismes chargés d'administrer l'aide sont organisés de manière satisfaisante. De l'avis de M. Baechtold, tel n'est pas le cas. Comme l'aide au développement combine ordinairement - à des degrés divers - l'aide technique, financière, économique, alimentaire, humanitaire, etc., il serait normal que cette aide soit administrée par un organisme unique. Ainsi, non seulement l'aide serait gérée de manière rationnelle, mais il serait également possible de dégager une conception suisse cohérente de l'aide.

## 2. Autres interventions analogues faites jusqu'ici

La question de la réorganisation et du regroupement des services publics s'occupant de l'aide en Suisse n'est pas nouvelle. Ce problème est soulevé périodiquement tant par les "mass media" qu'au sein des Chambres fédérales, en particulier lors de la discussion de nouveaux crédits de programme destinés à l'aide au développement.

Parmi les interventions parlementaires portant directement sur cette question, il convient de mentionner :

- le postulat Wenger du 9 décembre 1964 qui demandait l'amélioration de la coordination dans le domaine de l'aide à la formation technique entre DPF, DFI et Fondation Pro Helvetia;
- la petite question Rohner du 12 mars 1969 qui demandait que l'aide soit administrée par un organisme unique rattaché au DFEP, à laquelle le Conseiller fédéral Spühler a répondu le 8 décembre 1969 en acceptant le postulat Baechtold;

- diverses interventions parlementaires demandant une amélioration de l'organisation, parmi lesquelles on peut citer l'intervention M. Furgler, Conseiller fédéral - alors Conseiller national - du 4 décembre 1969, lors de la discussion du 4e crédit de programme pour la coopération technique, critiquant la répartition des compétences entre trois Départements qui, à son avis, empêche l'élaboration d'une conception globale de l'aide au développement. Dans l'immédiat, M. Furgler demande une meilleure coordination entre les services intéressés tout en laissant entendre qu'il serait en faveur d'un regroupement sous l'égide du DPF.

### 3. Plan du rapport

Le problème soulevé par M. Baechtold et les autres parlementaires ne se pose pas uniquement en Suisse. Il semble donc indiqué de mentionner succinctement dans une première partie, la manière dont les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) - en particulier la Suède - ont organisé l'administration et la programmation de la coopération au développement. Cette question est développée dans une "Etude comparative des organes chargés de l'administration de la coopération au développement dans les pays membres du CAD" qui figure en annexe au présent document.

L'organisation telle qu'elle se présente actuellement en Suisse fait l'objet de la deuxième partie.

La troisième partie enfin fait état des transformations souhaitables à moyen terme en vue d'améliorer le système qui existe actuellement dans notre pays.

Première partie

ADMINISTRATION ET PROGRAMMATION DE LA COOPERATION AU  
DEVELOPPEMENT PAR LES PAYS MEMBRES DU CAD

1. Les pays membres du CAD

Le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) qui groupe 16 pays - dont la Suisse - procède chaque année à l'examen de l'effort d'aide des pays membres en faveur des pays en développement. Cet examen porte sur le volume, les conditions et la gestion de l'aide. Ces examens fournissent en la matière une information annuelle extrêmement utile.

L'administration de la coopération au développement est organisée sous des formes très diverses par les pays membres du CAD. Les structures, les procédures et les méthodes varient de pays en pays. Elles sont le reflet de réalités politiques ou administratives, ou constituent des habitudes érigées en système.

L'examen de la majorité des pays membres du CAD effectué en 1971 a permis de constater une tendance à une intégration plus poussée des différentes formes d'aide (aide financière et coopération technique). Le même type de structure, consistant en un organisme relativement autonome chargé uniquement des problèmes de l'aide sous l'égide du Ministère des affaires étrangères (MAE), se rencontre maintenant dans plus de la moitié des pays membres du CAD (Belgique, Danemark, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Etats-Unis pour la majeure partie du programme, France pour l'aide aux pays francophones au sud du Sahara, Italie pour le programme de coopération technique); il est tenu compte également de l'Allemagne qui est le seul pays membre possédant un Ministère de la coopération (voir tableau 1).

Tableau 1

## 1970. Répartition des crédits budgétaires par ministère et institution

En % du total par pays

P a y s	MAE ou Ministère spécifique, avec organismes dépendants	Ministères des Finances ou des Affai- res économi- ques	Adminis- tration de terri- toires sous dépendance	Autres
Allemagne	49	46	-	5
Australie	27	4	69	-
Autriche	22	22	-	56
Belgique	71	29	-	-
Canada	100	-	-	-
Danemark	86	4	-	10
Etats-Unis	48	12	-	40
France	43	11	42	3
Italie (x)	..	..	-	..
Japon (x)	..	..	-	..
Norvège	82	18	-	-
Pays-Bas	30	39	23	8
Portugal (x)	..	..	..	..
Royaume-Uni	100	-	-	-
Suède	100	-	-	-
Suisse (xx)	78	20	-	2

(x) Chiffres non disponibles

(xx) Les chiffres de 1970 font apparaître une concentration marquée par le fait que l'aide financière dépendant du Département fédéral de l'Economie publique n'avait pas atteint le volume prévu. Il est probable qu'en 1974-76, le volume sera réparti également entre les deux premiers groupes.

Source : Document CAD (71) 63



Les versements bruts de ces organismes en 1970 ont presque atteint 4 milliards de dollars sur un total de 6,8 milliards de dollars. Trois pays (Belgique, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont confié, par ailleurs, à des ministres sans portefeuille, la coordination de l'aide.

La tendance à confier à des organismes extérieurs la gestion d'une proportion plus importante de leurs projets d'aide s'accroît, en vue de comprimer les charges administratives. En 1971, ce fut le cas particulièrement du Danemark, de la Norvège et des Etats-Unis.

La programmation de la coopération au développement est également très variable selon les pays. On entend par programmation, la planification budgétaire des dépenses de coopération au développement, calculées pour une ou plusieurs années. Certains pays, comme les Etats-Unis et l'Australie, établissent un programme dans le cadre de leur budget annuel. Le Danemark, la Norvège, la Suède et les Pays-Bas ont introduit des plans budgétaires à moyen terme en vue de réaliser des objectifs précis concernant l'aide publique au développement par rapport au PNB dans un délai déterminé (en relation avec les objectifs de la Deuxième Décennie du Développement). La Belgique met au point actuellement un système de ce type. Les autres pays procèdent simplement à des estimations pluriannuelles des dépenses - sans caractère astreignant - dans le cadre de leur planification budgétaire interne générale. La Suisse a introduit à des fins internes une planification quinquennale de l'aide publique, à horizon mobile.

Les structures et les procédures n'ont rien d'immuable puisque l'on constate qu'un certain nombre de pays membres du CAD procèdent à l'heure actuelle à un nouvel examen de leurs propres mécanismes afin de les rendre plus efficaces. Ces tendances sont fortement influencées par l'introduction et le développement de la programmation pluriannuelle.

Note : Pour plus de renseignements, voir l'étude annexée.

## 2. Le cas particulier de la Suède

La Suède a atteint un degré de concentration appréciable de la politique d'aide, des pouvoirs de décision et de la réalisation des tâches opérationnelles.

Depuis le 1er juillet 1970, la politique d'aide a été centralisée dans le MAE, office de la coopération au développement international (OCDI) dirigé par un sous-secrétaire d'Etat dépendant directement du Ministre. Les contributions générales multilatérales (PNUD, UNICEF, PAM, UNRWA, etc.) sont de la compétence de ce service ainsi que l'aide financière (IDA, Banques régionales de développement, etc.). Cette dernière n'a passé sous les compétences du MAE que depuis le 1er juillet 1970, dépendant précédemment du Ministère des finances. Le Ministère du Commerce est compétent en matière de politique commerciale, garanties aux risques d'exportation et d'investissements.

La Suède a confié à une administration autonome, SIDA, rattachée au MAE, la gestion de la coopération bilatérale technique et financière, de l'aide associée, de l'aide alimentaire et de l'aide humanitaire. La SIDA a à sa tête un Conseil d'administration de 9 membres nommés par le Gouvernement et choisis dans les rangs des partis politiques, des syndicats, de l'industrie ou d'autres milieux intéressés. Le Directeur général de la SIDA est d'office le Président du Conseil d'administration.

Le programme pluriannuel de coopération au développement international est élaboré par l'OCDI, qui se base, dans le secteur bilatéral, sur les propositions de la SIDA. L'élaboration de la politique et des dispositions légales ou réglementaires en matière de coopération au développement est du ressort de l'OCDI qui fait ses propositions au Ministre des Affaires étrangères et par son intermédiaire au Gouvernement.

La SIDA est compétente pour le financement de projets bilatéraux jusqu'à un million de couronnes (env. Fr.s. 785.000), après en avoir discuté avec le MAE. Tout montant supérieur est du ressort de l'OCDI, la SIDA étant responsable de la planification et de l'exécution du projet. Le budget annuel de la SIDA est discuté avec l'OCDI, puis est soumis par le MAE au Parlement.

Dans le cadre financier ci-dessus, la SIDA jouit de l'autonomie de gestion sous la direction d'un conseil d'administration mixte, à la manière d'une entreprise privée.

---

## Deuxième partie

### ADMINISTRATION DE LA COOPERATION PUBLIQUE SUISSE AU DEVELOPPEMENT - COMPARAISON AVEC LES SYSTEMES ETRANGERS

#### 1. L'administration de la coopération publique suisse au développement

##### a) Genèse

C'est aux premières années de l'après-guerre que remonte l'idée d'une aide systématique en faveur des pays en développement.

En Suisse, la première mesure d'aide officielle fut prise le 31 mars 1950 par le Conseil fédéral sous forme de contribution financière à l'envoi d'experts suisses dans des pays en développement. Comme cette mesure était dictée non seulement par le désir de venir en aide au Tiers monde, mais également par celui de créer des emplois pour lutter contre le chômage de l'après-guerre, la gestion de ces

fonds fut confiée à une commission composée de représentants de la Confédération et du secteur privé présidée par le Président du Conseil de l'EPF. L'OFIAMT remplissait les fonctions de secrétariat de cette commission. Par la suite, l'Assemblée fédérale prit l'habitude de voter régulièrement des crédits en faveur de l'aide technique (crédits composés d'une tranche bilatérale et d'une tranche multilatérale - contribution au Programme élargi des Nations Unies -). L'OFIAMT continua à gérer l'aide bilatérale alors que l'aide multilatérale était attribuée à la Division des O.I. du DPF. Un comité interdépartemental assurait la coordination entre ces deux divisions ainsi qu'avec d'autres services intéressés.

Le caractère politique de l'aide technique étant apparu clairement au cours des années, celle-ci fut transférée en 1959 de l'OFIAMT au DPF où elle fut gérée tout d'abord par une section de la Division des O.I. puis, dès 1961, en raison de l'accroissement considérable des tâches, par un Délégué du CF à la Coopération technique dépendant du DPF. A cette époque aide au développement et aide technique étaient des synonymes et le sont restés encore aujourd'hui dans l'acception de notre population. Historiquement, il faut encore préciser que lors de la création en 1961 du Service du Délégué à la Coopération technique, l'idée était de confier l'ensemble de l'aide suisse au développement à une seule administration. Le Délégué n'est actuellement responsable que de l'ensemble de la coopération technique prise dans son sens large. Dès 1963, des projets combinés de développement furent entrepris, projets comprenant tous les moyens (personnel technique, bourses, équipement, capitaux) nécessaires à la réalisation des objectifs tracés. A côté de ces projets combinés étaient réalisés des projets simples limités à l'utilisation de l'un ou l'autre des moyens énumérés ci-dessus. Au fil des années, la tendance à réaliser des projets combinés (appelés plus communément aujourd'hui des projets intégrés) s'est accrue, de sorte qu'en 1970, le 70 % des crédits bilatéraux, au titre de la coopération technique, est allé à des projets intégrés.

La gestion et le financement des bourses universitaires en faveur de ressortissants de pays en développement ont été jusqu'ici à la charge du Département fédéral de l'intérieur, leur attribution est du ressort d'une commission fédérale dont fait partie le Délégué. Le motif de cette exception vient de ce que lors de l'octroi du premier crédit de programme de coopération technique en 1961, un crédit de programme pour une période de cinq ans avait déjà été accordé pour financer les bourses universitaires près de hautes écoles suisses en faveur d'étrangers. S'agissant d'une question concernant nos Universités et d'une importance relativement secondaire, ce régime a continué jusqu'à nos jours.

En matière de coopération économique et financière, les mesures qui, aujourd'hui, sont considérées - selon les règles de l'OCDE/CAD - comme relevant principalement du domaine de l'aide au développement (crédits bilatéraux accordés à des pays du Tiers monde, ERG, etc.), avaient initialement pour seul objectif de promouvoir les exportations suisses. Par conséquent, la gestion de ces mesures fut attribuée à la Division du commerce (DC). C'est avec la création de la CNUCED que cette dernière commença à s'intéresser d'une manière intensive à l'aide au développement.

Lorsque des mesures spécifiques en faveur des pays en développement furent envisagées par la suite dans les domaines économique (préférences tarifaires, certaines mesures de politique commerciale multilatérale) et financier (aide financière à des conditions de faveur), celles-ci furent attribuées à la DC. Un service du développement fut créé en son sein en 1967. Cependant, il faut bien relever que ce sont des circonstances fortuites - et le peu d'intérêt porté à l'époque par le DPF - qui situèrent l'aide financière dans les compétences de la DC. A ce propos, il convient de rappeler que les

préoccupations de la DC et du Délégué à la CT, ou de façon plus générale du DFEF et du DPF, ne sont pas exactement les mêmes. "La politique économique étrangère de la Suisse - qui est la tâche essentielle de la DC - a pour but à long terme de permettre l'accès aux marchés étrangers, dans les meilleures conditions possibles, de nos exportations, et de promouvoir à cet effet la libéralisation du commerce mondial et de supprimer par la voie des pourparlers les mesures étatiques qui retardent le partage des travaux sur le plan international". (Message sur la lutte contre la conjoncture, BBl. 1970 I S. 199). Il est dès lors compréhensible que la DC attache une importance primordiale à la promotion des intérêts commerciaux suisses, qu'il s'agisse de pays développés ou en voie de développement. Pour le Délégué à la CT et les autres services du DPF, il importe en revanche après avoir identifié les intérêts des pays en développement, de trouver un compromis raisonnable entre ces intérêts et les nôtres. Pour les services du DPF, le but est l'exercice d'une solidarité internationale dynamique en vue de l'instauration de plus de justice et de paix entre les nations. Enfin, pour un pays en développement, un service de coopération au développement du DPF sera un interlocuteur plus valable prêtant moins le flanc à la suspicion.

Dans le domaine de l'aide alimentaire ce n'est que dernièrement (voir Message du CF concernant la poursuite de l'aide humanitaire du 25 mai 1972), qu'il a été possible de centraliser la gestion de l'aide alimentaire près de la Division des organisations internationales (O.I.) du DPF. L'aide alimentaire comprend la distribution de blé et de produits laitiers. Alors que dans ce dernier cas il s'agit de distribuer ordinairement des excédents produits en Suisse, dans le premier cas la Suisse finance des achats de blé en faveur des PVD en vertu de l'accord international sur le blé. Cette aide en nature est utilisée principalement comme aide d'appoint aux autres formes de coopération (technique et financière), ainsi

qu<sup>e</sup> dans des actions humanitaires d'urgence. Comme à l'origine c'était cette dernière finalité qui prévalait, sa gestion a été confiée aux O.I. Sur le plan international, l'aide alimentaire est fréquemment critiquée dans la mesure où elle n'est pas liée à des projets de développement. C'est pourquoi le Programme alimentaire mondial donne une importance croissante, dans le cadre de ses activités, aux projets de développement plutôt qu'aux secours d'urgence. L'aide alimentaire doit prendre garde en effet de ne pas compromettre les programmes d'amélioration de la production agricole du pays bénéficiaire. L'aide alimentaire se justifie donc aujourd'hui essentiellement comme aide d'appoint à des projets de développement.

Pour ce qui est de l'aide humanitaire, dont l'objectif essentiel a été de tout temps de soulager les souffrances humaines, notamment à la suite de catastrophes naturelles ou de conflits armés, elle a été gérée par la Division des O.I. Ceci s'explique du fait qu'une part appréciable des fonds est acheminée aux bénéficiaires par des organisations internationales à vocation humanitaire (CICR, UNRWA, HCR, CIMR, etc) avec lesquelles cette Division est en liaison, depuis la création du service des œuvres d'entraide internationale. Le cas de l'UNICEF doit être considéré à part car cette organisation utilise la plus grande partie de ces fonds pour l'aide au développement, les opérations de secours (ordinairement 5 à 7 %) ayant passé au second plan; par contrecoup, la coopération de l'UNICEF avec le PNUD et les organisations spécialisées des Nations Unies s'est intensifiée.

C'est ainsi que l'on a abouti à la répartition des tâches concernant l'aide au développement entre deux départements et, au sein du DPF, entre deux divisions, la délimitation entre les différents services n'étant pas toujours aussi claire qu'on pourrait le souhaiter. Il convient pourtant de souligner qu'en tout temps les activités de ces services furent reliées entre elles par des mécanismes de coordination dont il sera question plus tard. La question du partage des compétences en matière d'aide financière au développement sera reprise plus loin.

Il faut encore relever que les compétences du service économique et financier du DPF avaient été fixées en son temps sans tenir compte de l'établissement du Service du Délégué à la CT. Ceci explique qu'aujourd'hui encore le service économique et financier se prononce dans le sein du DPF sur certaines mesures du DFEP, en faveur des PVD. (cf. à titre d'exemple le dernier tableau des compétences de ce service.)

b) Elaboration et mise en oeuvre de la coopération publique suisse au développement

En Suisse, en règle générale, la politique de coopération au développement est élaborée conjointement par les deux Départements directement concernés (DPF et DFEP), en collaboration étroite avec le Département des finances, avant d'être soumise pour approbation au Conseil fédéral.

Le financement de la coopération fédérale au développement est réalisé ordinairement par des crédits de programme (crédits d'engagement) accordés périodiquement par le Parlement sous forme d'arrêtés fédéraux.

Schématiquement, l'élaboration de cette politique et l'octroi des crédits de programme comporte les phases suivantes :

- La future politique de coopération fait tout d'abord l'objet d'un premier échange de vues au sein de chaque département. A ce stade ou à un stade ultérieur les services consultent les organes consultatifs dont, éventuellement, ils disposent.



- Au sein du Comité interdépartemental pour l'aide au Développement (CIAD) (qui réunit les services de l'administration directement concernés par les problèmes d'aide), les services procèdent à un échange de vues en commun. Ceci fait, le service compétent élabore des propositions concrètes à l'intention du Conseil fédéral, et, le cas échéant, du Parlement (crédits de programme).

Ces propositions sont discutées avec les autres services intéressés et remaniées en fonction de ces discussions, puis soumises par arrêté au Conseil fédéral.

- Le Message définitif est transmis aux Chambres fédérales. Les séances des commissions parlementaires donnent au Conseil fédéral et aux services l'occasion de préciser, si nécessaire, leur point de vue.

Après l'adoption par le Parlement des divers crédits de programme, ceux-ci deviennent les cadres à l'intérieur desquels le Conseil fédéral mettra en oeuvre le programme fédéral de coopération au développement.

Un plan financier quinquennal des dépenses de la Confédération dans le domaine de la coopération au développement a été introduit en 1970. Il s'agit d'un plan financier indicatif à moyen terme et à horizon mobile établi chaque année pour les cinq ans suivants. Ce mode de faire a contribué fortement à la coordination entre les services fédéraux chargés de la gestion de la coopération au développement.

Le DPF et le DFEP mettent en oeuvre à eux deux pratiquement la totalité de la coopération fédérale au développement, alors que le Département fédéral des finances intervient dans ces opérations à des fins de contrôle budgétaire.

En matière de coopération au développement un seul service <sup>en principe</sup> est opérationnel, le Service du Délégué à la CT : on entend par "opérationnel" la réalisation conjointe avec le pays bénéficiaire de projets de développement, isolés ou groupés, quels que soient les moyens utilisés, les formes de collaboration (en particulier avec des organisations internationales et des institutions suisses), la répartition des responsabilités et les modalités d'exécution. L'activité opérationnelle comprend, en particulier, une ou plusieurs des tâches suivantes : prospection, étude, planification, mise au point du plan des opérations, exécution, contrôle, évaluation, action consécutive, ainsi que la conclusion des accords respectifs. Par opposition, n'est pas considéré comme opérationnel l'octroi de crédits globaux à des organisations internationales ou à des pays bénéficiaires qui peuvent disposer de ces fonds à leur gré pour la réalisation de programmes de développement (exemples : contribution annuelle au PNUD, octroi de crédits à l'IDA, etc.).

La répartition des compétences se présente actuellement comme suit :

- Département politique fédéral

- Service du Délégué à la CT (assimilé à une division <sup>et seul</sup> organisme opérationnel en matière de coopération au développement)
  - Programmes de développement (contributions globales)
  - Projets de développement, intégrés ou simples (financement et réalisation opérationnelle au sens donné ci-dessus à ce dernier terme).

- Division des organisations internationales
  - . Aide humanitaire
  - . Aide alimentaire
- Département fédéral de l'économie publique
  - Division du commerce
    - . Mesures de politique économique, commerciale et financière
    - . Aide financière (dans la mesure où elle ne prend pas une forme opérationnelle)
    - . Mesures en vue d'encourager les efforts des entreprises privées (en particulier les investissements dans les PVD).
- Pour mémoire, rappelons que les bourses universitaires en faveur de ressortissants des pays en développement sont encore financées par un crédit géré par le Département fédéral de l'intérieur.

Cette répartition des compétences sera reprise plus en détail lorsque seront examinées les transformations prévues (voir 3ème partie).

Le cadre de l'activité de ces services est tracé

- d'une part, par les lois et règlements valables pour l'ensemble de l'administration fédérale. Les services s'occupant d'aide au développement y sont soumis en effet au même titre que d'autres entités administratives et ne bénéficient pas d'un statut particulier (\*);

---

(\*) Le fait que le Délégué possède certaines compétences que n'ont pas d'autres services de la Confédération (compétence pour conclure certains accords intergouvernementaux, compétence financière autonome pour des engagements jusqu'à un certain montant, etc.) ne découle pas d'un statut particulier mais d'une délégation de pouvoirs du Conseil fédéral en sa faveur.

- d'autre part, par le plafond financier des crédits de programme votés par le Parlement, ces crédits pouvant être assortis de modalités relatives à l'affectation des fonds qui, évidemment, lient l'administration.

c). Mécanisme de coordination

Du fait que l'aide au développement est répartie entre plusieurs services, il a été nécessaire de créer des mécanismes de coordination destinés à veiller à ce que ces différents services travaillent en collaboration étroite et intègrent leurs activités en une conception globale de la coopération au développement. Par ailleurs, l'administration, consciente de l'apport important du secteur privé dans le domaine de l'aide au développement, a veillé à prendre ses décisions après consultation et d'entente avec ces milieux, et ceci dans le cadre de comités de coordination particuliers.

i) Coordination à l'intérieur de l'administration fédérale

Le Comité interdépartemental d'aide au développement (CIAD) est l'organe de coordination entre les départements. Issu en 1970 - donc après le dépôt du postulat Baechtold - de l'ancien Comité de la coopération technique, sa composition et son mandat ont à dessein été formulés d'une manière très souple : l'arrêté du Conseil fédéral du 21 septembre 1970 prévoit en effet que le comité "s'occupe de la coordination entre les départements fédéraux et se prononce sur des questions de principe...".

En fait, le comité qui se réunit habituellement au niveau des chefs de division permet un échange de vues constant entre les principaux services directement concernés (Délégué, O.I., Commerce, Finances), ainsi qu'avec ceux qui peuvent être appelés en consultation en tant que service technique spécialisé (Agriculture, PTT, etc.). Le Comité se réunit selon les besoins

à la demande d'un des services, Dans le cas de divergence de vues, entre ces membres, celles-ci sont transmises pour décision à l'échelon supérieur, à savoir le Conseil fédéral.

Pour l'exécution des obligations contractées par la Suisse en adhérant à la Convention internationale sur le blé, un comité "ad hoc" a été créé en 1968, composé de représentants des services qui sont également membres du CIAD plus un représentant de l'Administration des blés. Ce comité propose chaque année au Conseil fédéral un plan de répartition de l'aide en blé. Une fois approuvée par le Conseil fédéral, l'exécution est confiée aux services spécialement préparés pour ces tâches : l'aide ayant un caractère humanitaire est confiée aux OI; et celle distribuée comme aide d'appoint à des projets de développement au Délégué. Un comité "ad hoc" du même genre a été constitué en matière de produits laitiers, la subdivision du lait prenant la place de l'Administration des blés.

Les organismes chargés de préparer la politique suisse à l'égard de certaines organisations internationales (par exemple Comité interdépartemental pour la FAO, Commission nationale suisse pour l'UNESCO, etc.) jouent un certain rôle de coordination pour autant qu'ils se penchent sur les questions de coopération au développement; ces dernières toutefois n'ont le plus souvent qu'une place restreinte dans leur activité.

La procédure de consultation interdépartementale qui est la règle pour les affaires soumises au Conseil fédéral dans le domaine de la coopération au développement, joue également un rôle appréciable en matière de coordination. Ainsi le DPF consulte le DFEP et vice-versa; simultanément l'avis du Département des finances est demandé (\*).

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'importance des rapports personnels qui se nouent à tous les échelons entre les collaborateurs de différents services. La taille relativement modeste de nos administrations favorise ces contacts personnels.

(\*) v. J.M. Sauvant : Das Mitberichtsverfahren innerhalb der Bundesverwaltung.

ii) Coordination avec les milieux privés  
.....

Il n'existe pas, pour l'instant du moins, de commission composée de représentants du secteur privé qui aurait pour tâche de conseiller l'administration au sujet de la politique de coopération dans son ensemble. En revanche, plusieurs services de l'administration disposent de commissions consultatives compétentes pour donner des avis sur la politique de coopération dans le domaine spécifique qu'ils traitent. En fait, on constate que ces commissions se prononcent souvent sur des questions qui sortent du cadre limité qui leur est assigné.

En matière de coopération technique, le Conseil fédéral dispose de deux organismes de consultation : La Commission et la Conférence de la coopération technique.

La Commission de la coopération technique comprend 20 - 30 membres, choisis en dehors de l'administration qui sont nommés par le Conseil fédéral. On y trouve entre autres des représentants des milieux économiques, des oeuvres d'entraide, des universités et des "mass media". La Commission se réunit au moins deux fois par an. Le Délégué et ses proches collaborateurs y participent. En ce qui concerne la politique de coopération technique, cette Commission émet aussi bien des recommandations sur la politique future que des avis sur la manière dont la politique a été mise en oeuvre dans le passé. Considérant que lorsqu'elle fut créée en 1962 la Commission couvrait pratiquement l'ensemble de l'aide publique suisse au développement, les membres de cette dernière demandent aujourd'hui - compte tenu de la diversification intervenue entretemps en matière de coopération au développement - que les compétences de la Commission soient à leur tour élargies de manière à couvrir à nouveau l'ensemble de l'aide publique au développement.

Quant à la Conférence de la coopération technique, elle réunit une fois par an plusieurs centaines de représentants des milieux suisses qui s'occupent ou s'intéressent à la coopération technique. Elle donne lieu à un échange de vues sur l'aide en général et sur certains aspects spécifiques de la CT.

Ces deux organismes sont pour le Délégué des instruments précieux qui lui permettent d'exposer ses conceptions et de s'informer de celles des milieux privés.

Indépendamment, des groupes consultatifs de travail furent constitués par le Délégué dont l'objet est de conseiller le Service de la CT sur des aspects particuliers de l'aide au développement. Il existe actuellement des groupes pour l'agriculture, les questions forestières, le développement industriel, la formation professionnelle, l'éducation, les problèmes démographiques, l'évaluation, etc. Ces groupes sont composés de spécialistes en la matière ayant l'expérience du terrain.

La Division des O.I. ne dispose pas pour le moment d'un organisme consultatif institutionnalisé pour l'aide humanitaire.

La Division du commerce dispose de quatre commissions : la Commission pour la garantie des risques à l'exportation, la Commission pour la garantie contre les risques à l'investissement, la Commission consultative de la politique commerciale et la Commission d'experts pour le tarif douanier et la limitation des importations. Ces quatre commissions, même si elles ne sont pas mises en premier lieu par des considérations d'aide au développement, fournissent à la DC - en raison de leur représentativité des milieux de l'économie privée - des avis utiles dans les domaines d'aide au développement qui sont de sa compétence. Le DPF est représenté uniquement dans la seconde et la troisième commission.

La coordination sur le plan privé est réalisée à l'occasion de réunions périodiques, d'une part entre le Délégué et SWISSAID et d'autre part, entre le Délégué et la Communauté de travail : SWISSAID, Action de Carême, Pain pour le prochain et HELVETAS.

## 2. Comparaison du système suisse avec les systèmes étrangers

Le système suisse actuel occupe par rapport aux autres pays du CAD une position intermédiaire. Comparée aux pays qui, tels le Japon ou l'Autriche, ont dispersé leur aide sur cinq ou six ministères, la Suisse fait bonne figure. Même si elle n'a pas atteint le degré de centralisation du système allemand ou canadien, on peut dire qu'en répartissant l'aide au développement sur deux ministères seulement, elle s'est rangée dans le camp des pays ayant des structures relativement centralisées. Cette répartition entre deux départements s'explique par le souci qu'a toujours eu le Conseil fédéral de confier les nouvelles tâches de l'Etat aux services qui, par leur activité antérieure, semblaient le mieux à même de résoudre les nouveaux problèmes. Or, l'aide au développement est indissociable de la politique extérieure et, par ailleurs, certaines de ses formes (garanties, crédits mixtes, etc.) sont liées de manière étroite à la politique économique et commerciale. Il s'ensuit qu'aussi bien le DPF que le DFEP (Division du commerce) avaient d'emblée une vocation pour s'occuper de la gestion de certaines formes d'aide particulièrement proches de leurs activités ordinaires.

Dans la réalisation des projets de développement, le Délégué a associé dès le début de son activité les organisations d'entraide à l'exécution de certains projets, tenant compte de leur expérience et spécialisation. Cette tendance s'est encore affirmée et il est prévu de confier encore davantage l'exécution de projets intégrés en régie à des organisations d'entraide ou à des instituts universitaires spécialisés; de plus, des firmes privées de consultants seront également engagées pour l'exécution de certains projets. Comme nous l'avons vu, c'est aussi



la tendance de la plupart des autres pays, car ce mode de faire est le seul qui permet à un organisme opérationnel de garder ses coûts administratifs et l'effectif de son personnel dans des limites raisonnables. La réalisation prochaine par le Délégué de projets intégrés plus importants - financés par le crédit de programme d'aide financière - sera confiée certainement par ce service à des firmes privées ou à des institutions spécialisées, en accord avec les pays bénéficiaires.

En ce qui concerne les mécanismes de coordination, la Suisse semble moins bien dotée que d'autres pays du CAD. En établissant ce genre de comparaison, il ne faut pourtant pas oublier qu'on ne peut comparer sans autre l'administration suisse aux administrations étrangères. Leurs dimensions diffèrent considérablement. Dans l'administration suisse, les contacts informels entre services de différents départements sont vraisemblablement plus faciles. Aussi, les mécanismes de coordination ont-ils une signification différente dans ce contexte, celle d'organismes complémentaires.

Dans le système suisse, le Parlement n'intervient pas directement - exception faite du programme d'aide financière - dans l'exécution des différents programmes comme ceci est le cas dans certains autres pays. Par ailleurs, le Parlement a délégué au Gouvernement, dans une certaine mesure, la compétence de signer des accords internationaux dans le domaine de la coopération au développement. Dans l'ensemble, le Parlement a donc su laisser dans ce domaine une autonomie suffisante à l'administration.

### 3. Remarques concernant les mécanismes de coopération publique suisse au développement

En dépit de l'existence du CIAD, la possibilité de modifier l'orientation des services est très réduite. Chaque service et département travaille dans son domaine de compétence d'une manière indépendante et souvent ne recherche l'avis des autres que lorsqu'il est trop tard pour intervenir de manière efficace. La représentation des divers services au CIAD devrait en outre être assurée par les chefs de division respectifs, assistés de leurs collaborateurs, mais ne pas être déléguée, sauf en cas de force majeure.

Toute la procédure de consultation entre les services lors de la préparation de messages ou de propositions concrètes en matière de coopération au développement devrait être engagée plus tôt.

La représentation dans les conférences internationales devrait mieux tenir compte des compétences respectives des divers services et refléter l'intérêt commun des deux départements. En particulier, la représentation de la Suisse au Comité d'aide au développement de l'OCDE devrait être assurée en commun par les deux départements DPF et DFEP.

Le manque de clarté dans la définition des diverses formes d'aide, la fluidité des concepts, la complexité de la matière, l'inertie de l'appareil administratif font que la distribution actuelle des compétences est parfois difficile à justifier. L'application de critères souvent différents par les services pour l'engagement des crédits d'aide crée une impression de confusion à l'égard de tiers, voire même d'injustice.

Dans le sein du DPF, une meilleure répartition des compétences serait possible :

- la gestion de l'aide alimentaire - y compris nos contributions au PAM - pourrait être assurée par le Délégué car cette activité est principalement orientée vers la coopération au développement. Il en irait de même et pour les mêmes motifs de nos contributions à l'UNICEF.
- les prises de position du DPF concernant les mesures du DFEP en matière de coopération au développement, seraient traitées par le Délégué qui, le cas échéant, prendrait l'avis d'autres services du DPF, notamment du service économique et financier.

L'existence de comités "ad-hoc" en matière d'aide alimentaire parallèle au CIAD est discutable, car ils font double emploi avec ce dernier organe qui devrait être le seul compétent en matière de coopération au développement et d'aide alimentaire internationales dans le sein de l'administration fédérale.

Les seuls organismes qui assurent actuellement formellement une coordination avec les milieux privés en matière d'aide au développement sont la Commission et la Conférence de la CT. En effet, les quatre commissions qui assistent la DC ont comme finalité la défense des intérêts économiques et commerciaux suisses, et au moins la moitié de leurs membres représentent des groupes économiques ayant leurs intérêts particuliers à défendre. Ceci étant, les considérations de coopération au développement passent trop souvent à l'arrière plan. L'avis de ces commissions n'en est pas moins intéressant et doit être pris en considération.

De plus, à l'égard des pays en développement, la Suisse doit montrer que ce sont des organismes appropriés qui conseillent nos autorités en matière d'aide publique au développement.

#### 4. Conclusion

En résumé, l'examen des mécanismes de coopération publique suisse au développement fait apparaître diverses possibilités d'amélioration du système suisse, de son efficacité et de son rendement par :

- une meilleure répartition des champs d'activité
- une définition des attributions plus claire
- une organisation et une coordination mieux adaptées aux exigences du système
- des procédures plus homogènes
- l'octroi d'une certaine autonomie au Service du Délégué à la CT pour qu'il puisse mieux accomplir ses tâches opérationnelles.

Ces diverses possibilités d'amélioration sont l'objet de la troisième partie qui suit.

### Troisième partie

#### PROPOSITIONS SOMMAIRES DE TRANSFORMATIONS EN VUE D'AMÉLIORER LE SYSTÈME SUISSE

##### 1. Regroupement des champs d'activité

Un certain regroupement des champs d'activité en fonction de ce qui est dans chacun d'eux l'activité principale et de la spécialisation et de l'expérience acquise des différents services de l'administration apparaît indiquée si l'on veut parvenir à améliorer la transparence, l'efficacité et la cohérence de l'aide publique suisse au développement.

Ce regroupement consisterait dans l'attribution de toutes les activités du même genre aux services de l'administration les mieux équipés pour y faire face; lors d'activités mixtes, l'activité prépondérante serait déterminante.

Afin de mieux comprendre le regroupement envisagé, les activités d'aide sont présentées ci-après sous forme de tableau montrant :

- les activités telles qu'elles sont actuellement réparties entre les services de la Confédération
- le regroupement proposé
- la solution préconisée par le postulat Baechtold.

Pour les rendre plus visibles, les changements d'attributions ont été soulignés.

Tableau 2

## Regroupement des activités de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales

Activité d'aide, directe ou indirecte	Instance compétente		
	Répartition actuelle	Regroupement proposé	Regroupement selon le postulat Raechtold
<b>1. Projets de développement :</b>			
- Projets intégrés (utilisant plusieurs moyens) (a)	CT	CT	CT
- Projets simples (utilisant un seul moyen)	CT	CT	CT
- <u>Bourses universitaires en Suisse</u> (b)	<u>DFI</u>	<u>DFI/CT</u>	CT
<b>2. Aide associée, c.à.d. réalisation de projets de développement, intégrés ou simples, isolés ou groupés, en collaboration avec une organisation internationale financière ou autre (c)</b>			
	CT	CT	CT
<b>3. Programmes de développement ou d'aide d'organisations internationales</b>			
- PNUD	CT	CT	CT
- FAO, BIT, UNESCO, etc.	CT	CT	CT
- Commissions économiques régionales (ECAFE, CEPAL, CEA, etc.)	CT	CT	CT
- OCDE, Centre du développement	CT	CT	CT
- <u>UNICEF</u> (d)	<u>OI</u>	<u>CT</u>	CT
- UNRWA	OI	OI	CT
- UNHCR	OI	OI	CT
- CIME	OI	OI	CT
- CICR	OI	OI	CT
- IDA (e)	DC	DC	CT
- Banques régionales de développement (BID, BAD, etc.) (e)	DC	DC	CT
<b>4. <u>Aide alimentaire (blé et produits laitiers)</u> (f)</b>			
	<u>OI/CT</u>	<u>CT</u>	CT
- Multilatérale (PAM, UNICEF, etc.)			
- Bilatérale (aide alimentaire d'appoint à des projets de développement et aide pour des actions de secours)			

5. Aide humanitaire bilatérale  
(multilatérale, voir point 3,  
UNRWA, UNHCR, CIME, CICR)

- Aide humanitaire à caractère permanent, telle que aide médicale, services sociaux, etc.

- Aide d'urgence, opérations de secours

- Corps de volontaires en cas de catastrophe

(g)	OI/CT	CT	CT
	OI	OI	CT
	OI	OI	CT

6. Aide financière bilatérale  
(multilatérale, voir point 3, IDA,  
BIRD, Banques régionales; projets  
intégrés, voir point 1; aide as-  
sociée, voir point 2)

- Prêts remboursables en monnaie du  
pays bénéficiaire ou en francs  
suisses dans le cadre de projets  
de développement

- Prêts globaux à des gouvernements  
ou à des institutions publiques de  
PVD pour des programmes de dévelop-  
pement, ordinairement à des conditions  
de faveur, remboursables en francs  
suisses, ou dans le cadre de consortiums  
ou de groupe de coordination de l'aide (h)

- Prêts pour le réaménagement de la  
dette d'un PVD (refinancement, conso-  
lidation, ajustement de l'échéancier)

- dans le cadre de l'aide publique

- autre

- Crédits mixtes (publics et privés)

	CT	CT	CT
(h)	DC	DC	CT
	DC	DC	CT
	DC	DC	CT
	DC	DC	CT

7. Garanties aux risques

- d'exportation

- d'investissement

	DC	DC	DC
	DC	DC	DC

8. Mesures de politique économique et  
commerciale

- Ajustements tarifaires, préférences

- Opérations sur les marchés suisses des  
capitaux (aussi bien en faveur de banques  
internationales de développement que de PVD)

	DC	DC	DC
	DC	DC	DC

Commentaires au tableau 2 ci-dessus :

- (a) Il s'agit aussi bien des projets intégrés financés jusqu'ici par le crédit de programme de CT que par le crédit de programme d'aide financière.
- (b) Les bourses universitaires destinées à des ressortissants des pays en développement seront de la compétence du DPF, Délégué à la CT, sitôt épuisé le crédit de programme pour l'octroi de bourses à des étudiants étrangers en Suisse du 1er mars 1971, soit vers la fin de 1975. Si le Conseil fédéral devait toutefois désirer démontrer immédiatement son souci de procéder à un certain regroupement des compétences au sein de l'administration, la solution suivante pourrait être appliquée. Il s'agirait de mettre à la disposition du Délégué un crédit d'engagement de Fr. 7 millions pour les exercices 1973 à 1975, prélevé sur ledit crédit de programme du DFI; à cet effet, le DFI devrait présenter une proposition au Conseil fédéral en accord avec le DPF. Le crédit de paiement respectif devrait être transféré du chapitre DFI, secrétariat général, au DPF, service de la CT. Le rôle de la Commission fédérale des bourses universitaires ne subirait pas de changement.
- (c) Il s'agit de la réalisation de projets intégrés, quelle que soit la forme de collaboration entre la Suisse et l'organisation internationale (PNUD, FAO, BIRD, IDA, etc.), financés aussi bien par le crédit de programme de CT que par le crédit de programme d'aide financière.
- (d) En ce moment, la contribution générale à l'UNICEF est accordée par les OI alors que le financement de projets spécifiques de cette organisation est effectué par le Délégué. Il semble souhaitable de confier le tout à un seul service, le Délégué à la CT, ce qui paraît d'autant plus justifié que le programme de l'UNICEF englobe principalement des projets de développement, les actions de secours étant passées au second plan et ne représentant plus que le 5 à 10 % de l'activité totale. Pour la période 1973-75, les propositions de crédit seraient établies par le Délégué et les crédits correspondants



prélevés sur le ~~xx~~ crédit de programme d'aide alimentaire - actuellement à l'étude des Chambres fédérales -, en accord avec la Division des O.I.

- (e) L'octroi de crédits globaux à l'IDA ou aux banques régionales de développement demeure de la compétence de la DC. Cette solution constitue un compromis valable à terme entre les deux départements.
- (f) L'aide alimentaire est fortement critiquée sur le plan international car distribuée sans discernement elle ne peut que retarder le développement des pays bénéficiaires. Cette aide a un caractère d'appoint par rapport aux autres formes d'aide au développement. Le Message du Conseil fédéral du 24 mai 1972 est très explicite sur ces divers aspects. Dans le cadre multilatéral, le PAM et l'UNICEF - qui reçoivent la plus grande partie de nos contributions (blé et produits laitiers) - utilisent au moins les 4/5 de celles-ci pour une aide d'appoint à des actions de développement, le reste allant à des actions de secours d'urgence. Ces proportions sont probablement inversées dans le cas de l'UNRWA. Dans le cadre bilatéral, l'aide en blé est déjà accordée - dans sa plus grande proportion - en tant qu'aide d'appoint à des projets du Délégué à la CT; l'aide en produits laitiers est distribuée presque dans sa totalité par des institutions privées bénévoles qui l'utilisent certainement avec les mêmes orientations que le PAM et l'UNICEF (il s'agit d'une opinion basée sur notre expérience, faute de statistiques en la matière). Ces diverses réflexions nous amènent à proposer que la gestion des crédits d'aide alimentaire soit confiée au Délégué. Une ordonnance du Conseil fédéral pourrait préciser les compétences au sein du DPF, aussitôt que seraient accordés les nouveaux crédits de programme en matière d'aide alimentaire et d'aide humanitaire.

- (g) L'aide humanitaire, dès qu'elle sort du cadre des secours d'urgence, se confond avec l'aide au développement dans les secteurs santé, hygiène, services sociaux en vue de l'amélioration du bien-être d'une population. De plus, alors que l'aide d'urgence admet une certaine improvisation, l'aide permanente doit être - nécessairement de par sa nature même - planifiée, exécutée, contrôlée et évaluée selon des critères techniques et économiques éprouvés que seul un service opérationnel est en mesure d'appliquer. C'est pourquoi il nous semble judicieux que le Délégué à la CT soit chargé de ces activités; il établirait les propositions de crédit nécessaires à la charge du crédit d'aide humanitaire, en accord avec le Division des OI.
- (h) Les considérations exposées sous (e) sont également valables dans le cas de l'octroi de prêts globaux de développement dans le cadre bilatéral.

Le regroupement prévu diffère sur deux points par rapport à la solution proposée par M. Baechtold :

- 1) L'aide financière globale à des programmes de développement de banques régionales de développement, de l'IDA ou de PVD, continue à être à la charge de la DC, ce qui constitue un compromis désiré par les deux départements;
- 2) L'aide humanitaire d'urgence et en faveur des réfugiés et le corps de volontaires en cas de catastrophe continuent à être gérés par la Division des O.I.

## Perspectives ultérieures

Le Conseil fédéral devra, après l'entrée en vigueur probable de la loi de coopération au développement et d'aide humanitaire internationales, dicter une ordonnance d'application qui, en particulier, préciserait la répartition des compétences dans le sein de l'administration fédérale. A peu près à ce moment le Conseil fédéral devra également se déterminer sur le statut définitif du corps de volontaires en cas de catastrophe (x) et sur la répartition des tâches nouvelles consécutives à l'entrée éventuelle de la Suisse aux Nations Unies. On devrait alors examiner s'il ne conviendrait pas de procéder à ce moment-là à un nouvel ajustement des compétences au sein du DPF, qui pourrait consister dans le transfert de l'aide humanitaire d'urgence et en faveur des réfugiés et du corps de volontaires en cas de catastrophe au Service du Délégué à la CT. Ce transfert ne compenserait que très partiellement pour la Division des O.I. le surcroît de travail résultant de l'entrée prévue de la Suisse aux Nations Unies.

Dans cette perspective, la Confédération disposerait alors d'une organisation relativement concentrée :

- au DPF, un unique service d'aide qui serait en même temps le seul service opérationnel de toute l'administration fédérale en matière de coopération au développement et aide humanitaire internationales.
- au DFEP, dans le sein de la DC, un service du développement qui assumerait progressivement toutes les activités de développement dévolues à la DC.

## 2. Restructuration des crédits de programme

Le financement actuel du programme d'aide publique suisse

---

(x) Note: Le Délégué du Conseil fédéral aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger ayant alors terminé l'étude dont il est chargé, il s'agira à ce moment de lui confier de nouvelles fonctions ayant un caractère permanent.

au développement est assuré par des crédits de programme selon la forme d'aide, structure qui ne correspond plus à la pratique. De ce fait, par exemple les projets ou les programmes de développement sont financés par plusieurs crédits de programme, ce qui complique la gestion financière. On pourrait dès lors songer à les structurer de manière à ce que les divers crédits-cadres demandés du Parlement aient trait à des opérations de développement du même genre. Dans cette perspective et en admettant que toutes les propositions faites au chapitre antérieur seraient agréées, les crédits-cadres de la période 1975-77 pourraient porter sur les diverses opérations suivantes :

- 1) crédit de programme pour le financement des projets de développement, intégrés et simples, bilatéraux ou dans le cadre de l'aide associée, géré par le DPF, Délégué à la CT.
- 2) crédit de programme pour le financement des programmes de développement d'organisations internationales - à l'exception des organisations financières -, géré par le DPF, Délégué à la CT.
- 3) crédit de programme pour le financement des programmes de développement d'organisations financières internationales, géré par le DFEP, DC.
- 4) crédit de programme d'aide alimentaire (blé, produits laitiers, etc.), géré par le DPF, Délégué à la CT.
- 5) crédit de programme d'aide humanitaire pour les secours d'urgence et le corps de volontaires en cas de catastrophe, géré par le DPF, Délégué à la CT.
- 6) les prêts globaux de développement à des pays en développement, les prêts de réaménagement de la dette, les mesures de politique économique, commerciale et financière, seraient l'objet de crédits d'objet spécifiques. Ce faisant, on ne se présenterait qu'une seule fois au Parlement pour un même objet. Cet ensemble serait géré par le DFEP, DC.

Ce mode de faire serait peut-être plus facile à comprendre et plus clair que le système actuel.

### 3. Amélioration de l'organisation et de la coordination

Au niveau du Conseil fédéral, c'est la délégation pour les affaires étrangères existant déjà qui devrait être pleinement utilisée à des fins de coordination.

L'élaboration et la mise en oeuvre de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales seraient confiées aux instances fédérales selon les champs d'activité qui leur sont dévolus, conformément aux propositions qui précèdent.

La procédure de consultation interdépartementale en cours devrait être précisée et prévoir une consultation non seulement au niveau de la proposition mais aussi à celui de l'entrée en matière.

La coordination à l'intérieur de l'administration fédérale au niveau des chefs de division, serait réalisée par le CIAD dont le fonctionnement devrait être amélioré. Dans ce but, les tâches du secrétariat de cet organisme devraient être précisées.

Les comités "ad hoc" en matière d'aide alimentaire seraient dissous et remplacés par un sous-comité du CIAD.

La coordination avec les milieux privés en matière d'aide à l'étranger serait réalisée par une commission consultative pour la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales composée de :

- la Commission consultative pour les problèmes opérationnels de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales, qui remplacerait la Commission actuelle de la CT;
- la Commission consultative de la politique commerciale, existante.

Une Conférence nationale des organismes et des personnes engagés opérationnellement dans l'aide au développement serait organisée annuellement pour permettre un échange d'opinions et d'expériences en vue de promouvoir l'aide au développement et de coordonner les initiatives prises en Suisse par les secteurs publics et privés. Cette Conférence serait en fait un simple élargissement de la Conférence de la coopération technique.

4. Réorganisation du Service du Délégué à la coopération technique qui serait désigné dans l'avenir Direction de la Coopération au Développement (DCD)

En Suisse, les services chargés d'administrer l'aide au développement constituent des unités administratives ordinaires. A ce titre, ils sont soumis aux lois et règlements valables pour l'ensemble de l'administration fédérale. Or, il est indéniable que cette situation pose de nombreux problèmes à la Direction de la coopération au développement (DCD), qui est opérationnelle. Si l'on veut qu'un tel organisme travaille de manière efficace, il est nécessaire de lui assurer des conditions de travail se rapprochant de celles d'une entreprise privée, c'est-à-dire en pratique de le doter d'une certaine flexibilité de gestion. Il s'agit en l'occurrence de rechercher des solutions qui permettraient à la DCD de mener ses tâches avec un maximum de rapidité et de souplesse sans pour autant la priver des avantages que constitue son rattachement au DPF.

Dans cette perspective, l'examen devrait porter sur les points suivants de gestion de la centrale :

- gestion du personnel
- gestion du matériel
- gestion financière
- contrôle financier

## 1) Gestion du personnel à la centrale

Actuellement, le personnel dont la DCD a besoin est soit mis à sa disposition par le DPF, soit alors engagé par la DCD d'entente avec la Division des affaires administratives du DPF et l'Office fédéral du personnel compte tenu des règlements généraux applicables dans l'ensemble de l'administration fédérale. Le système appliqué pour la 2e catégorie de personnel n'est pas entièrement satisfaisant et devrait être amélioré tant sur le plan des limites quantitatives du personnel (plafonds) que sur celui des rémunérations (barèmes imposés).

Il s'agirait pour le moins de se mettre d'accord entre la DCD, la Division des affaires administratives du DPF et l'Office fédéral du personnel, sur les points suivants :

- fixation annuelle des plafonds de personnel autorisé compte tenu de l'accroissement de l'effort public d'aide bilatérale et multilatérale impliquant des activités opérationnelles;
- autorisation de dépasser au maximum de 10 % lesdits plafonds pour du personnel en stage, à l'essai ou de soudure, la période de soudure étant limitée à six mois dans les cas particuliers;
- possibilité d'utiliser immédiatement, sans délai et sans restriction dans le cadre des plafonds fixés, les moyens de recrutement les mieux adaptés;

- meilleur classement des fonctions de la DCD dans l'échelle des salaires en prenant en considération l'importance des tâches de développement et l'étendue des responsabilités attachées à ces fonctions; en outre, autorisation de recourir avec plus de souplesse en cas de besoin à la clause d'ajustement des salaires de base jusqu'au maximum de 30 % prévue par le règlement actuel applicable aux fonctionnaires et aux employés de l'administration fédérale.

## 2) Gestion du matériel

La DCD devrait avoir le droit d'acheter du matériel avec ou sans le concours du Service d'achat de l'armée selon ce qui est plus rationnel et le plus économique. Il arrive souvent qu'il soit plus économique de payer le matériel un peu plus cher mais de le recevoir à temps pour ne pas retarder le déroulement du projet, évitant ainsi des pertes sous forme de salaires, plus importantes que la différence de prix.

## 3) Gestion financière

Pour que la gestion financière puisse être tout à la fois rapide et souple, il est désirable que les engagements soient prélevés sur les crédits de programme par l'instance fédérale la plus directement concernée, compte tenu des pouvoirs du Conseil fédéral en la matière. Dans ce cadre, la délégation accordée par le CF devrait donc être aussi large que possible. Les paliers dernièrement



introduits par l'Ordonnance concernant la coopération technique avec les pays en développement du 13 septembre 1972, donnent toute satisfaction dans la situation actuelle des opérations.

#### 4) Contrôle financier

Le contrôle financier est exercé actuellement par le Contrôle fédéral des finances de manière préventive. Tout ordre de paiement doit être approuvé par lui avant l'exécution de la dépense. Ce système retarde souvent l'exécution, et peut même l'interrompre pour des raisons comptables d'importance secondaire qui pourraient être parfaitement examinées et résolues ultérieurement (x).

La DCD est actuellement engagée dans un vaste travail de révision et de mise à jour de ses opérations financières et comptables qui viennent d'être mécanisées à la suite du développement de ses activités.

Dès que ces travaux seront terminés, il y aurait lieu d'introduire au moins en partie un contrôle financier à posteriori en fin d'exercice annuel.

---

(x) Note : Il ne faut pas oublier que, pour exercer ce contrôle de manière efficace, le Contrôle fédéral a dû introduire un système comptable qui double vraisemblablement celui tenu par la DCD.