

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Audit de subvention des mesures COVID-19 dans les pays en développement

Direction du développement et de la coopération

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	202.22204
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

# Table des matières

L'essentiel en bref .....	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve .....	9
Key facts.....	12
<b>1 Mission et déroulement .....</b>	<b>15</b>
1.1 Contexte .....	15
1.2 Objectif et questions d'audit .....	16
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	17
1.4 Documentation et entretiens .....	17
1.5 Discussion finale .....	17
<b>2 La réponse sanitaire face à la COVID-19 .....</b>	<b>18</b>
2.1 Une allocation cohérente et adaptée à l'action sanitaire globale .....	18
2.2 Les engagements internationaux sont coordonnés .....	19
2.3 Une allocation claire et intégrée des actions sanitaires locales.....	21
2.4 Un marquage transparent des actions COVID-19 dans SAP.....	24
<b>3 La réponse humanitaire et socio-économique .....</b>	<b>25</b>
3.1 Besoin de critères communs pour les allocations globales humanitaires et socio-économiques .....	25
3.2 Adapter les outils de financement locaux à la crise .....	29
3.3 Pour un accompagnement thématique de la sécurité alimentaire.....	31
<b>4 Surveillance sur les organisations multilatérales .....</b>	<b>35</b>
4.1 Pour une surveillance coordonnée sur les partenaires multilatéraux .....	35
4.2 Suivi adéquat par les Missions suisses auprès des Nations Unies.....	37
4.3 Utiliser toutes les possibilités contractuelles de surveillance .....	38
4.4 Rendre possible le remboursement de reliquats de projets.....	41
<b>Annexe 1 : Bases légales et autres documents .....</b>	<b>43</b>
<b>Annexe 2 : La coopération suisse au Tadjikistan.....</b>	<b>44</b>
<b>Annexe 3 : Abréviations .....</b>	<b>46</b>

# Audit de subvention des mesures COVID-19 dans les pays en développement

Direction du développement et de la coopération

## L'essentiel en bref

---

En avril 2020, en réponse à l'appel du G20 et du système des Nations Unies (NU), la Direction du développement et de la coopération (DDC) a adapté ses activités de coopération internationale à la pandémie de COVID-19. Dans un premier temps, des crédits supplémentaires ont été accordés aux organisations multilatérales des domaines de la santé et humanitaire. Le Conseil fédéral a alloué 332,5 millions de francs en mai 2020 : 57 millions au dispositif d'accélérateur des outils de lutte contre la COVID-19 (ACT-A), 200 millions comme prêt au Comité international de la Croix-Rouge, 25 millions à un fonds d'assistance du Fonds Monétaire International et 50,5 millions à des organisations internationales (OI) humanitaires. En mai 2021, la DDC a octroyé 226 millions de francs de crédit supplémentaire à ACT-A.

Les représentations suisses à l'étranger et les bureaux de coopération (buco) ont réinvesti les économies générées par la pandémie dans des mesures de lutte contre ses impacts. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) estime à 322 millions de francs les montants réalloués en deux ans. Ces réallocations ont surtout concerné les partenaires bilatéraux des buco.

Le CDF a examiné l'allocation par la DDC des fonds COVID-19 sous l'angle de la clarté et de la mesurabilité des critères. Il a vérifié que le choix des organisations s'appuyait sur une analyse préalable de leurs compétences ainsi que de leurs capacités institutionnelles et d'absorption. Le CDF a aussi examiné la surveillance de la DDC vis-à-vis des partenaires multilatéraux ayant reçu des fonds COVID-19.

Les résultats de l'audit sont globalement positifs, surtout concernant l'allocation et la surveillance des contributions dans la santé et l'humanitaire. L'approche pragmatique et flexible de la DDC, ainsi que la bonne articulation entre ses différents instruments de subventionnement expliquent ces résultats. Le CDF a identifié des potentiels d'amélioration dans la coordination des allocations et la surveillance des partenaires multilatéraux. Il a notamment constaté l'absence d'un outil de financement adapté aux impacts de crises soudaines à disposition des buco. Le CDF a émis sept recommandations à l'attention de la DDC. Elles s'inscrivent dans le rapprochement en cours de l'aide humanitaire et de la coopération et développement de la DDC.

### **Une allocation claire et transparente aux réponses sanitaires et humanitaires de la DDC**

La réponse sanitaire de la DDC a suivi des critères clairs et mesurables qualitativement. Le soutien aux OI d'ACT-A a été pondéré et cohérent. Il s'est basé sur la connaissance du fonctionnement, des besoins et des capacités des OI faisant partie d'ACT-A. Malgré des difficultés, des initiatives ont systématisé et amélioré la coordination dans les engagements internationaux respectifs de la DDC et de l'Office fédéral de la santé publique. Les buco ont adapté leur programme-pays aux besoins de santé. Ils ont garanti la complémentarité entre contributions aux partenaires multi- et bilatéraux. Ces actions locales ont été coordonnées avec les actions sanitaires globales de la DDC grâce à une approche thématique structurée.

La réponse humanitaire a suivi le cadre usuel de l'aide humanitaire à la DDC qui repose sur une structure centralisée et une règle de répartition des ressources entre partenaires multi- et bilatéraux. Le nombre restreint d'acteurs et un suivi étroit des partenaires ont garanti leur bonne sélection et la définition appropriée des niveaux de contributions. Les critères de la coopération internationale d'une part, de la rapidité et de la coordination à grande échelle d'autre part ont assuré la transparence des allocations.

La réponse socio-économique a suivi des critères clairs et mesurables qualitativement. La DDC a accru ses exigences vis-à-vis des agences des NU en lien avec la réforme du système des NU initiée en 2019. L'octroi des contributions aux agences des NU humanitaires impliquées dans des actions socio-économiques et à celles de la coopération internationale agissant dans le domaine humanitaire n'a pas été coordonné. Le CDF recommande à la DDC d'établir des critères communs entre les deux domaines.

La représentation visitée par le CDF au Tadjikistan n'a pas pu répondre suffisamment à l'impact socio-économique de la pandémie, notamment sur le plan de la sécurité alimentaire. Pour remédier à cela, le CDF recommande à la DDC de mettre à disposition des buco des outils de financement adaptés aux crises soudaines et/ou importantes. Il invite aussi la DDC à généraliser le mode de fonctionnement suivi dans la santé à d'autres thématiques de la coopération internationale telle que la sécurité alimentaire.

Etablis par la DDC, les chiffres sur les actions COVID-19 sont assez fiables pour être utilisés à des fins de pilotage et/ou de communication extérieure. Les statistiques DDC sur la COVID-19 reflètent les impacts de la pandémie sur ses activités centrales et décentralisées.

### **La surveillance contractuelle sur les partenaires multilatéraux doit être renforcée**

La DDC a exercé sa surveillance dans l'aide humanitaire avec toute la diligence requise pendant la période du COVID-19. Dans le domaine de la coopération et du développement, celle-ci est incomplète. En l'absence d'une systématique de coordination entre la DDC et les buco, ces derniers ne sont pas en mesure d'assurer une surveillance globale et axée sur les risques des organisations multilatérales. La raison principale réside en l'absence d'une gestion globale de type partenarial sur celles-ci. Le CDF recommande de généraliser les référents OI dans les régions d'implémentation de la coopération internationale pour soutenir les buco dans leurs activités.

La surveillance des partenaires multilatéraux repose sur des contrats-modèles qui incluent un accès élargi à l'information et des moyens étendus de surveillance. Le CDF souligne leur plus-value. Par ailleurs, la DDC renforce les OI humanitaires par le biais de détachements d'experts suisses en leur sein. Le CDF a identifié une clause dans un contrat qui stipule une consultation préalable auprès de la DDC en cas d'écarts budgétaires significatifs. Il recommande de l'introduire partout où cela est possible. Le montant maximum des frais administratifs des partenaires multilatéraux est fixé par contrat, mais la définition des frais administratifs n'est pas harmonisée. Cette harmonisation est nécessaire, tout comme la définition contractuelle du montant maximum des frais administratifs pour les partenaires d'implémentation des organisations multilatérales. Les reliquats de contributions volontaires aux partenaires multilatéraux sont restés très marginaux durant la pandémie. Le CDF a constaté l'effet préventif des dispositions contractuelles stipulant leur remboursement. Il recommande à la DDC de garantir l'existence de ces options de remboursement dans les contrats conclus avec les organisations multilatérales.

# Subventionsprüfung COVID-19-Massnahmen in Entwicklungsländern

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

## Das Wesentliche in Kürze

---

Im April 2020 hat die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) infolge eines Appells der G20 und der Vereinten Nationen (VN) ihre internationale Zusammenarbeit der COVID-19-Pandemie angepasst. Zunächst wurden Nachtragskredite für multilaterale Organisationen in den Bereichen Gesundheit und humanitäre Hilfe gewährt. Im Mai 2020 bewilligte der Bundesrat 332,5 Millionen Franken: 57 Millionen für den «Access to COVID-19 Tools Accelerator» (ACT-A), 200 Millionen als Darlehen an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, 25 Millionen für einen Unterstützungsfonds des Internationalen Währungsfonds und 50,5 Millionen für internationale humanitäre Organisationen. Im Mai 2021 hat die DEZA dem ACT-A einen Nachtragskredit in der Höhe von 226 Millionen Franken gewährt.

Die Schweizer Vertretungen im Ausland und die Kooperationsbüros haben die durch die Pandemie entstandenen Ersparnisse in Massnahmen zur Bewältigung der Folgen der Pandemie reinvestiert. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) schätzt die innerhalb von zwei Jahren umgelagerten Beträge auf 322 Millionen Franken. Von diesen Umverteilungen waren vor allem die bilateralen Partner der Kooperationsbüros betroffen.

Die EFK hat die Zuteilung der COVID-19-Mittel durch die DEZA unter dem Gesichtspunkt der Klarheit und Messbarkeit der Kriterien überprüft. Sie hat überprüft, dass die Wahl der Organisationen auf der Grundlage einer vorgängigen Analyse ihrer Kompetenzen sowie ihrer institutionellen und ihrer Absorptionskapazitäten erfolgt war. Zudem hat die EFK die Aufsicht der DEZA über ihre multilateralen Partner überprüft, die COVID-19-Mittel erhalten hatten.

Insgesamt fallen die Ergebnisse des Berichts positiv aus, vor allem in Bezug auf die Zuteilung und Aufsicht über die Beiträge in den Bereichen Gesundheit und humanitäre Hilfe. Diese Ergebnisse sind durch den pragmatischen und flexiblen Ansatz der DEZA sowie durch das gute Zusammenspiel zwischen ihren verschiedenen Subventionierungsinstrumenten zu erklären. Die EFK hat Verbesserungspotenzial bei der Koordination der Zuteilung und bei der Aufsicht über die multilateralen Partner festgestellt. Insbesondere hat sie konstatiert, dass den Kooperationsbüros kein geeignetes Finanzierungsinstrument zur Verfügung steht, um die Folgen plötzlich auftretender Krisen abzufedern. Die EFK hat sieben Empfehlungen zuhanden der DEZA abgegeben. Sie sind Teil der derzeitigen Annäherung der Bereiche der humanitären Hilfe sowie der Zusammenarbeit und Entwicklung der DEZA.

### **Eine klare und transparente Zuteilung bei der gesundheitlichen und humanitären Hilfe der DEZA**

Die gesundheitliche Hilfe der DEZA ist nach klaren und qualitativ messbaren Kriterien erfolgt. Die Unterstützung der internationalen Organisationen des ACT-A war wohlausgewogen und kohärent. Sie basierte auf der Kenntnis der Funktionsweise, der Bedürfnisse und

der Kapazitäten der zum ACT-A gehörenden internationalen Organisationen. Trotz Schwierigkeiten wurden die Initiativen systematisiert und die Koordination zwischen den jeweiligen internationalen Verpflichtungen der DEZA und des Bundesamtes für Gesundheit verbessert. Die Kooperationsbüros haben ihr länderspezifisches Programm den Gesundheitsbedürfnissen angepasst. Sie haben dafür gesorgt, dass die Beiträge an die multilateralen und an die bilateralen Partner einander ergänzen würden. Diese lokalen Massnahmen wurden durch einen strukturierten thematischen Ansatz auf die weltweiten gesundheitlichen Massnahmen der DEZA abgestimmt.

Die humanitäre Hilfe erfolgte im üblichen Rahmen der humanitären Hilfe der DEZA. Diese basiert auf einer zentralisierten Struktur sowie auf einer Regel für die Verteilung der Ressourcen unter den multilateralen und bilateralen Partnern. Die beschränkte Anzahl Akteure und die enge Begleitung der Partner haben dafür gesorgt, dass sie gut ausgewählt und die Beiträge in angemessener Höhe festgelegt wurden. Die Transparenz der Verteilung wurde einerseits durch die Kriterien der internationalen Zusammenarbeit und andererseits durch die Schnelligkeit und die flächendeckende Koordination sichergestellt.

Die sozioökonomische Hilfe ist nach klaren und qualitativ messbaren Kriterien erfolgt. Die DEZA hat ihre Anforderungen an die Organisationen der VN im Zusammenhang mit der 2019 eingeleiteten Reform des Systems der VN erhöht. Die Vergabe der Beiträge an humanitäre Organisationen der VN, die an sozioökonomischen Massnahmen beteiligt sind, und an Organisationen der internationalen Zusammenarbeit, die im humanitären Bereich tätig sind, wurde nicht koordiniert. Die EFK empfiehlt der DEZA, Kriterien aufzustellen, die für beide Bereiche gleichermaßen gelten.

Die von der EFK besuchte Vertretung in Tadschikistan konnte nicht ausreichend auf die sozioökonomischen Folgen der Pandemie reagieren, insbesondere im Hinblick auf die Ernährungssicherheit. Um dem entgegenzuwirken, empfiehlt die EFK der DEZA, den Kooperationsbüros Finanzierungsinstrumente zur Verfügung zu stellen, die dafür geeignet sind, plötzlich auftretende und/oder erhebliche Krisen abzufedern. Ausserdem lädt sie die DEZA dazu ein, den im Gesundheitsbereich angewandten Modus Operandi auch auf andere Bereiche der internationalen Zusammenarbeit, wie die Ernährungssicherheit, auszuweiten.

Die von der DEZA zusammengestellten Zahlen zu den COVID-19-Massnahmen sind zuverlässig genug, um für Steuerungszwecke und/oder für die externe Kommunikation verwendet zu werden. Die DEZA-Statistiken zu COVID-19 spiegeln die Auswirkungen der Pandemie auf ihre zentralen und dezentralisierten Tätigkeiten wider.

### **Die vertragliche Aufsicht über die multilateralen Partner muss verstärkt werden**

Die DEZA hat während der COVID-19-Pandemie ihre Aufsichtsfunktion in der humanitären Hilfe mit der notwendigen Sorgfalt ausgeübt. Im Bereich der Zusammenarbeit und der Entwicklung ist die Aufsicht allerdings lückenhaft. Da es keine systematische Koordination zwischen der DEZA und den Kooperationsbüros gibt, sind diese nicht in der Lage, eine umfassende und risikoorientierte Aufsicht der multilateralen Organisationen sicherzustellen. Der Hauptgrund dafür ist das Fehlen einer partnerschaftlichen Gesamtleitung dieser multilateralen Organisationen. Die EFK empfiehlt, die Anlaufstellen der internationalen Organisationen in den Regionen der internationalen Zusammenarbeit zu vereinheitlichen, um die Kooperationsbüros in ihren Tätigkeiten zu unterstützen.

Die Aufsicht über die multilateralen Partner beruht auf Musterverträgen, die einen erweiterten Zugang zu Informationen und umfassende Aufsichtsmittel beinhalten. Die EFK betont den Mehrwert dieser Verträge. Ausserdem unterstützt die DEZA die internationalen humanitären Organisationen durch die Entsendung von Schweizer Experten aus ihren eigenen Reihen. In einem Vertrag hat die EFK eine Klausel ausfindig gemacht, die im Falle bedeutender Budgetabweichungen eine vorgängige Konsultation mit der DEZA vorschreibt. Sie empfiehlt, diese Klausel überall einzuführen, wo es möglich ist. Der Höchstbetrag der Verwaltungskosten der multilateralen Partner ist vertraglich festgelegt, die Definition der Verwaltungskosten ist allerdings nicht harmonisiert. Diese Harmonisierung ist ebenso notwendig wie die vertragliche Festlegung des Höchstbetrags der Verwaltungskosten für die Implementierungspartner der multilateralen Organisationen. Die Restbeträge der freiwilligen Beiträge an die multilateralen Partner sind während der Pandemie äusserst marginal geblieben. Die EFK hat festgestellt, dass die vertraglichen Bestimmungen, die die Rückzahlung dieser Beträge festlegen, eine präventive Wirkung haben. Sie empfiehlt der DEZA, diese Rückzahlungsoptionen in den mit den multilateralen Organisationen abgeschlossenen Verträgen sicherzustellen.

**Originaltext auf Französisch**

# Verifica dei sussidi per le misure COVID-19 nei Paesi in via di sviluppo

Direzione dello sviluppo e della cooperazione

## L'essenziale in breve

---

Nell'aprile del 2020, in risposta all'appello del G20 e del sistema delle Nazioni Unite, la Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) ha adeguato le proprie attività di cooperazione internazionale alla pandemia di COVID-19. In un primo tempo sono stati concessi crediti aggiuntivi alle organizzazioni multilaterali attive nel settore sanitario e umanitario. Nel maggio del 2020 il Consiglio federale ha stanziato 332,5 milioni di franchi: 57 milioni per l'iniziativa che promuove l'accesso globale agli strumenti di lotta contro il COVID-19 («Access to Covid-19 Tools Accelerator», ACT-A), 200 milioni come mutuo al Comitato internazionale della Croce Rossa, 25 milioni per un fondo di assistenza del Fondo monetario internazionale e 50,5 milioni per altre organizzazioni umanitarie. Nel maggio del 2021 la DSC ha accordato all'iniziativa ACT-A un credito aggiuntivo di 226 milioni di franchi.

Le rappresentanze svizzere all'estero e gli uffici di coordinamento hanno reinvestito i risparmi generati durante la pandemia in misure per contrastarne l'impatto. Il Controllo federale delle finanze (CDF) stima che in due anni siano stati riassegnati 322 milioni di franchi. Questa redistribuzione ha riguardato soprattutto i partner bilaterali degli uffici di coordinamento.

Il CDF ha esaminato l'assegnazione da parte della DSC di fondi COVID-19 in termini di chiarezza e di misurabilità dei criteri. Ha verificato che la scelta delle organizzazioni fosse basata su un'analisi preliminare delle loro competenze e delle loro capacità istituzionali e di assorbimento. Il CDF ha inoltre esaminato la vigilanza della DSC sui partner multilaterali che hanno ricevuto fondi COVID-19.

I risultati della verifica sono complessivamente positivi, in particolare per quanto riguarda l'assegnazione e la vigilanza dei contributi nel settore sanitario e umanitario. L'approccio pragmatico e flessibile della DSC e il buon coordinamento tra i suoi diversi strumenti di sovvenzionamento spiegano questi risultati. Il CDF ha individuato un margine di miglioramento nel coordinamento dell'assegnazione dei sussidi e nella vigilanza dei partner multilaterali. Ha in particolare constatato che agli uffici di coordinamento manca uno strumento di finanziamento in grado di assorbire l'impatto di crisi improvvise. Il CDF ha formulato sette raccomandazioni all'attenzione della DSC che s'inseriscono nell'armonizzazione in corso tra le attività di aiuto umanitario e quelle di cooperazione e di sviluppo della stessa DSC.

### **Un'assegnazione chiara e trasparente nell'aiuto sanitario e umanitario della DSC**

L'aiuto sanitario della DSC ha seguito criteri chiari e misurabili qualitativamente. Il sostegno alle organizzazioni internazionali dell'iniziativa ACT-A è stato equilibrato e coerente. Esso si è basato sulla conoscenza del funzionamento, del fabbisogno e delle capacità delle organizzazioni internazionali che fanno parte dell'iniziativa ACT-A. Malgrado le difficoltà, alcune iniziative hanno sistematizzato e migliorato il coordinamento degli impegni internazionali della DSC e dell'Ufficio federale della sanità pubblica. Gli uffici di coordinamento hanno

adeguato i loro programmi a sostegno dei Paesi alle necessità relative alla salute. Questi uffici hanno garantito la complementarità tra i contributi concessi ai partner multilaterali e quelli destinati ai partner bilaterali. Queste azioni locali sono state coordinate con le azioni sanitarie globali della DSC grazie a un approccio tematico strutturato.

L'aiuto umanitario ha seguito il consueto quadro dell'aiuto umanitario della DSC, che poggia su una struttura centralizzata e una regola di ripartizione delle risorse tra partner multilaterali e bilaterali. Il numero ridotto di attori e una verifica accurata dei partner hanno garantito una selezione mirata dei partner e la definizione di contributi di importo adeguato. I criteri della cooperazione internazionale nonché quelli della rapidità e del coordinamento su larga scala hanno permesso di garantire la trasparenza dei sussidi.

L'aiuto socio-economico ha seguito criteri chiari e misurabili qualitativamente. La DSC ha aumentato i suoi requisiti definiti per le agenzie delle Nazioni Unite in relazione alla riforma del sistema di queste ultime iniziata nel 2019. La concessione di contributi alle agenzie umanitarie delle Nazioni unite impegnate in azioni socioeconomiche e alle agenzie di cooperazione internazionale che operano nel settore umanitario non è stata coordinata. Il CDF raccomanda alla DSC di definire criteri comuni per i due settori.

La rappresentanza visitata dal CDF in Tagikistan non è stata in grado di rispondere adeguatamente all'impatto socio-economico della pandemia, in particolare in materia di sicurezza alimentare. Per risolvere questo problema, il CDF raccomanda alla DSC di fornire agli uffici di coordinamento strumenti di finanziamento adeguati per far fronte alla crisi improvvise e/o importanti. Invita inoltre la DSC a estendere le modalità operative in uso nella sanità ad altre tematiche inerenti alla cooperazione internazionale come la sicurezza alimentare.

Poiché sono state elaborate dalla DSC, le cifre relative alle azioni COVID-19 sono abbastanza affidabili per poter essere utilizzate ai fini della gestione e/o della comunicazione esterna. Le statistiche realizzate dalla DSC sulla COVID-19 riflettono l'impatto della pandemia sulle sue attività centralizzate e decentralizzate.

### **La vigilanza contrattuale sui partner multilaterali deve essere rafforzata**

Durante il periodo della pandemia da COVID-19 la DSC ha vigilato sull'aiuto umanitario con la dovuta diligenza. Nel settore della cooperazione e dello sviluppo la vigilanza è tuttavia lacunosa. In assenza di una collaborazione sistematica tra la DSC e gli uffici di coordinamento, questi ultimi non sono in grado di garantire una vigilanza globale e orientata ai rischi delle organizzazioni multilaterali. Il motivo principale risiede nel fatto che nella collaborazione con le organizzazioni multilaterali manca una gestione globale basata sul partenariato. Il CDF raccomanda di estendere la presenza dei referenti delle organizzazioni internazionali nelle regioni di implementazione della cooperazione internazionale per sostenere gli uffici di coordinamento nelle loro attività.

La vigilanza dei partner multilaterali si basa su contratti modello che includono un accesso esteso all'informazione e importanti mezzi di vigilanza. Il CDF sottolinea il plusvalore di tali contratti. Inoltre, la DSC rafforza le attività delle organizzazioni internazionali distaccandovi esperti svizzeri. Il CDF ha individuato una clausola in un contratto che prevede una consultazione preliminare presso la DSC in caso di scostamenti significativi rispetto al preventivo. Raccomanda di introdurre tale clausola laddove sia possibile. L'importo massimo dei costi amministrativi per i partner multilaterali è stabilito per contratto, ma la definizione dei costi amministrativi non è armonizzata. Questa armonizzazione è necessaria, così come la defi-

nizione contrattuale dell'importo massimo dei costi amministrativi per i partner di implementazione delle organizzazioni multilaterali. Gli importi rimanenti dei contributi volontari versati ai partner multilaterali sono rimasti molto marginali durante la pandemia. Il CDF ha constatato l'effetto preventivo delle disposizioni contrattuali che prevedono il rimborso di tali importi. Raccomanda alla DSC di garantire queste opzioni di rimborso nei contratti conclusi con le organizzazioni multilaterali.

**Testo originale in francese**

# Subsidy audit concerning COVID-19 measures in developing countries

Swiss Agency for Development and Cooperation

## Key facts

---

In April 2020, the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) responded to the call from the G20 and the United Nations (UN) system to adapt its international cooperation activities to the COVID-19 pandemic. Initially, additional funds were allocated to multilateral organisations in the health and humanitarian fields. The Federal Council allocated CHF 332.5 million in May 2020: CHF 57 million to the COVID-19 Tools Accelerator (ACT-Accelerator), CHF 200 million as a loan to the International Committee of the Red Cross, CHF 25 million to an International Monetary Fund assistance fund and CHF 50.5 million to international humanitarian organisations (IHO). In May 2021, the SDC granted CHF 226 million in additional credit to the ACT-Accelerator.

Swiss representations abroad and cooperation offices have reinvested the savings generated by the pandemic in measures to combat its impact. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) estimates that CHF 322 million was reallocated over the course of two years. These reallocations mainly concerned the cooperation offices' bilateral partners.

The SFAO examined the SDC's allocation of COVID-19 funds in terms of the clarity and measurability of the criteria. It examined whether the choice of organisations was based on a prior analysis of their competencies and their institutional and absorption capacities. The SFAO also examined the SDC's monitoring of multilateral partners that received COVID-19 funds.

The results of the audit were positive on the whole, in particular with regard to the allocation and monitoring of contributions in the health and humanitarian sectors. The SDC's pragmatic and flexible approach, as well as the good coordination between its various funding instruments, explain these results. The SFAO identified potential for improvement in the coordination of allocations and the monitoring of multilateral partners. In particular, the SFAO noted the lack of a financing tool tailored to the impact of sudden crises for the cooperation offices. The SFAO made seven recommendations to the SDC.

### **Clear and transparent allocation of the SDC's health and humanitarian responses**

The SDC's health response followed clear and qualitatively measurable criteria. Support provided to ACT-Accelerator IHOs was weighted and consistent. It was based on knowledge of how they operate, and their needs and capacities. Despite difficulties, initiatives systematised and improved coordination among the respective international commitments of the SDC and the Federal Office of Public Health. The cooperation offices adapted their country programmes to health-related requirements. They ensured that contributions to multi- and bilateral partners are complementary. These local actions were co-ordinated with the SDC's global health actions through a structured thematic approach.

The humanitarian response followed the usual SDC humanitarian aid framework, which is based on a centralised structure and a rule for distributing resources between multi- and bilateral partners. The limited number of stakeholders and close monitoring of partners

ensured their proper selection and the appropriate definition of contribution levels. The criteria for international cooperation, together with speed and coordination on a large scale, ensured transparent allocations.

The socio-economic response followed clear and qualitatively measurable criteria. The SDC increased its expectations from UN agencies in line with the UN system reform that started in 2019. The allocation of contributions to UN humanitarian agencies involved in socio-economic activities and to international cooperation agencies active in the humanitarian field was not coordinated. The SFAO recommends that the SDC establish common criteria for the two areas.

The representation visited by the SFAO in Tajikistan was not able to respond adequately to the socio-economic impact of the pandemic, particularly in terms of food security. To remedy this, the SFAO recommends that the SDC provide the cooperation offices with financing tools that are tailored to sudden and/or major crises. It also invites the SDC to extend the modus operandi followed in the health sector to other areas of international cooperation, such as food security.

The figures on COVID-19 measures compiled by the SDC are reliable enough to be used for steering purposes and/or for external communication. The SDC statistics on COVID-19 reflect the impact of the pandemic on its central and decentralised activities.

### **Contractual supervision of multilateral partners needs to be strengthened**

The SDC carried out its supervisory function in the area of humanitarian aid with due diligence during the COVID-19 period. However, in the area of cooperation and development, its supervision is incomplete. In the absence of systematic coordination between the SDC and the cooperation offices, the cooperation offices are not in a position to carry out comprehensive and risk-based supervision of multilateral organisations. The main reason for this is the lack of a holistic partnership-based management of these organisations. The SFAO recommends that IHOs' focal points in the regions where international cooperation is implemented be generalised to support the cooperation offices in their activities.

The supervision of multilateral partners is based on model contracts that include extended access to information and extensive monitoring capabilities. The SFAO would like to emphasise their added value. In addition, the SDC reinforces humanitarian IHOs by seconding Swiss experts to them. The SFAO identified a clause in a contract that stipulates prior consultation with the SDC in the event of significant budget deviations. It recommends that this clause be included wherever possible. The maximum amount of administrative costs for multilateral partners is defined in the contract, but the definition of administrative costs is not harmonised. This harmonisation is necessary, as is the contractual definition of the maximum administrative costs for multilateral organisations' implementing partners. Voluntary residual contributions to multilateral partners remained very marginal during the pandemic. The SFAO noted the preventive effect of contractual provisions that stipulate their repayment. It recommends that the SDC ensure that such repayment options be included in contracts with multilateral organisations.

**Original text in French**

## Prise de position générale de la Direction du développement et de la coopération

La DDC remercie le CDF et l'équipe en charge de l'audit. Cet exercice revêt une grande importance pour la DDC, au vu du volume des moyens additionnels reçus et des aspects de redevabilité y relatifs. Les appréciations et recommandations du CDF offrent ainsi des enseignements significatifs pour l'apprentissage institutionnel et nous permettront d'optimiser encore davantage notre réponse à de futures crises. La majeure partie des recommandations sont acceptées dans leur intégralité et sont, pour certaines d'entre elles, déjà en cours de mise en œuvre. Tout particulièrement, l'analyse des modes opératoires mis en place pour l'approche thématique nous seront utiles pour adapter nos processus dans le cadre de la réorganisation de la DDC. Nous vous remercions également d'avoir mis en évidence la nécessité d'une approche pragmatique en temps de crise; requérant une agilité institutionnelle qu'il nous est indispensable de conserver. Il s'agit non seulement de flexibilité sur le plan budgétaire, mais également thématique et opérationnelle.

Die für das Engagement der DEZA angewandten Kriterien, unter anderem auch für bilaterale Aktionen bzw. zeitkritische Nothilfeaktionen der Humanitären Hilfe (insb. humanitäre Bedürfnisse, lokal verfügbare Mittel als Antwort auf die humanitäre Notlage, Mehrwert der Schweiz), erwiesen sich als wichtige Grundlage für eine angemessene Festlegung der Höhe von Beiträgen sowie in Bezug auf die Transparenz der Mittelzuweisungen. Die DEZA wird prüfen, inwieweit entsprechende Prozesse und interne Abstimmungen im Hinblick auf zukünftige Krisen noch optimiert werden sollen, ohne dass dabei die Agilität, Flexibilität der Antwort der DEZA sowie die innen- und aussenpolitische Kohärenz beeinträchtigt werden.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

### **Une contribution additionnelle de 700 millions de francs**

Chaque année, la Direction du développement et de la coopération (DDC) contribue pour plus de 2 milliards de francs à la coopération internationale. Trois quarts de ces fonds visent la coopération et le développement, le quart l'aide humanitaire. A l'émergence de la pandémie de COVID-19 en mars 2020, la DDC a répondu à l'appel du Groupe des dix-neuf pays aux économies les plus développées et de l'Union européenne (G20). Le Conseil fédéral a alloué des crédits supplémentaires de 332,5 et 226 millions de francs en 2020 et 2021.

L'allocation de 2020 a inclus un prêt sans intérêt de 200 millions de francs au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), un apport de 25 millions à un fonds d'assistance et de riposte aux catastrophes du Fonds Monétaire International (FMI), 57 millions d'engagements à l'Accélérateur d'outils COVID-19 ACT-A et 50,5 millions d'aide humanitaire. Parmi celle-ci figure une livraison de matériels de test et de prévention pour 14 millions. Les 226 millions de francs du crédit supplémentaire de 2021 a été dévolu à ACT-A. Le Conseil fédéral a tenu compte de mesures COVID-19 de la DDC financées par le budget ordinaire en 2020 et en 2021 (57,5 et 74 millions de francs). Il a également pris en compte des compensations internes au Département fédéral de l'intérieur (DFI) à hauteur de 10 millions de francs pour 2020. L'engagement financier additionnel de la Suisse pour réduire les impacts de la pandémie dans les pays en voie de développement s'est ainsi élevé à 700 millions de francs.

### **Les réponses globales et locales face aux conséquences de la pandémie**

1° *Réponse globale sanitaire* : Soutien au dispositif ACT-A par des contributions à l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et à des organisations internationales (OI) comme l'Alliance globale pour le vaccin (GAVI), le Fonds mondial de lutte contre le VIH, le sida, la tuberculose et le paludisme (Fonds mondial), le Wellcome Trust pour les thérapies et l'Alliance globale pour les diagnostics (Foundation for Innovative New Diagnostics - FIND).

2° *Réponse globale humanitaire* : Contributions à deux OI partenaires : le CICR et la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), ainsi qu'à des agences des NU comme le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) pour son volet humanitaire. Des fonds ont aussi été alloués via le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) à des organisations non-gouvernementales (ONG) internationales et nationales.

3° *Réponse globale socio-économique* : Contributions à des agences des NU comme l'UNICEF (coopération et développement) et le Programme pour le développement (PNUD).

4° *Réponse locale sanitaire, humanitaire et socio-économique* : Mesures spécifiques et adaptations au contexte pandémique pour chaque « programme pays » dans les pays d'implémentation de la DDC. Ces mesures sont essentiellement des réinvestissements dans des activités de coopération internationale en cours. Elles proviennent d'économies réalisées suite à leur diminution d'activités du fait des restrictions liées à la pandémie (confinement, limitation de déplacement). Les bureaux de coopération (buco) se sont chargés de leur mise en œuvre avec leur partenaires bilatéraux et multilatéraux. Celle-ci a eu lieu dans des conditions de travail dégradées liées aux restrictions de déplacement, particulièrement durant les premiers six mois de la pandémie.

Crédits supplémentaires et ordinaires	Réponse globale COVID-19			Réponse locale COVID-19			Total
	Santé	Humanitaire	Socio-économique	Santé	Humanitaire	Socio-économique	
CS 20	57*	236,5*	0	0	14	0	307,5*
CS 21	226	0	0	0	0	0	226
<b>CS 20-21</b>	<b>283</b>	<b>236,5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>533,5</b>
CO 20	8	11	34	32	37	61	183
CO 21	1	2	21	50	41	26	139**
<b>CO 20-21</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>55</b>	<b>83</b>	<b>78</b>	<b>87</b>	<b>322</b>
<b>Total CS+CO 20-21</b>	<b>292</b>	<b>249,5</b>	<b>53</b>	<b>83</b>	<b>92</b>	<b>87</b>	<b>855,5</b>

Tableau 1 : Répartition des crédits supplémentaires (CS) et ordinaires (CO) en 2020 et 2021 aux réponses globales et locales de la DDC, en millions de francs suisses (analyse CDF sur la base d'une extraction SAP de la DDC du 7 février 2022).

(\*) Les contributions du Département fédéral des finances de 25 millions de francs au FMI, du DFI (OFSP) de 10 millions de francs à ACT-A et les compensations internes DDC et DFAE de 57,5 et 20 millions de francs ne sont pas prises en compte.

(\*\*) Dont 75 millions de francs de compensation ACT-A pour le renforcement des systèmes de santé des pays d'implémentation

## 1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit a visé à vérifier si les fonds COVID-19 de la DDC avaient été utilisés de manière transparente et conforme. L'accent a été mis sur les fonds octroyés des crédits supplémentaires. Le prêt sans intérêt de 200 millions de francs au CICR n'est pas couvert par le présent audit. Les allocations/réallocations via crédits ordinaires ont également été pris en compte.

L'examen du Contrôle fédéral des finances (CDF) se décline en trois questions d'audit :

1. L'allocation des fonds COVID-19 par domaine se fait-elle selon des critères clairs et mesurables ?
2. Le choix des subventionnés s'est-il fait de manière coordonnée, alignée sur les objectifs et transparente ?
3. La DDC surveille-t-elle, malgré les circonstances particulières, l'utilisation des fonds COVID-19 aux organisations multilatérales avec toute la diligence requise ?

Les deux premières questions d'audit concernent les subventionnés multilatéraux et bilatéraux. Etant donné les champs d'application hétérogène des subventions le présent rapport traite de ces questions dans deux chapitres séparés :

- La réponse sanitaire face à la COVID-19 (chapitre 2)
- La réponse humanitaire et socio-économique face à la COVID-19 (chapitre 3).

La troisième question porte exclusivement sur les organisations multilatérales. Les procédures d'achat ainsi que la livraison physique des biens sanitaires ne sont pas traitées lors de cet audit.

### 1.3 Etendue de l’audit et principe

Le CDF a choisi une sélection d’organisations multilatérales selon les critères suivants :

- Importance absolue et relative des crédits supplémentaires COVID-19 ;
- Représentativité des activités (santé, humanitaire, coopération et développement).

L’allocation et la surveillance sur l’utilisation des fonds COVID-19 a fait l’objet d’un examen auprès des domaines de direction concernés de la DDC et des représentations du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) auprès des agences des NU à Genève et à Rome. Le CDF a examiné une sélection d’actions COVID-19 représentatives des pays d’intervention de la coopération internationale. Il s’agit de la Somalie, du Myanmar et de la Moldavie. La plupart des contributions soumises à examen concernait des organisations multilatérales. Le CDF a procédé à un audit sur les fonds COVID-19 alloués dans le cadre du programme-pays de la DDC et du Secrétariat d’Etat à l’économie sur site au Tadjikistan.

Les questions d’audit n° 1 et 2 ont été traitées en avril 2022, l’intervention au Tadjikistan a eu lieu en mai 2022. Le CDF a examiné la surveillance de la DDC en juin-juillet 2022. Les personnes en charge de l’audit ont été : Lirije Haxhimurati-Uruqi, Nadja Koster et Grégoire Demaurex (responsable de révision). Martin Köhli en a assuré la supervision. Le présent rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur à l’audit.

### 1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les responsables et collaborateurs de la DDC. Les documents et l’infrastructure requis ont été mis à disposition de l’équipe d’audit sans restriction.

### 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 7 novembre 2022. Les participants étaient le chef de Fondements et qualité, le chef de la Coopération thématique et la cheffe de sa section santé, le chef suppléant de la section Nations Unies et banques multilatérales de développement des Affaires multilatérales et organisations non gouvernementales, la cheffe de la section Asie centrale et du Nord, le chef de l’état-major de l’aide humanitaire et du corps suisse d’Aide humanitaire, ainsi que la cheffe de Conseil financier et gestion des risques. Le CDF remercie leur attitude coopérative et rappelle qu’il appartient aux directions d’office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

## 2 La réponse sanitaire face à la COVID-19

### 2.1 Une allocation cohérente et adaptée à l'action sanitaire globale

La réponse globale sanitaire de la DDC s'est faite via des crédits supplémentaires aux OI suite à l'appel du G20 en avril 2020. L'initiative dite de l'accès à l'accélérateur d'outils COVID-19 (« The Access to COVID-19 Tools Accelerator (ACT-A) ») rassemble gouvernements, scientifiques, entreprises, société civile, philanthropes et organisations de santé globales. ACT-A est construit sur quatre piliers : vaccins, thérapies, diagnostics et renforcement des systèmes de santé. L'illustration 1 ci-dessous présentent les contributions versées par la Suisse aux organisations de l'ACT-A en 2020 et 2021. Elles comprennent une contribution de 10 millions de francs de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) d'avril 2020 à la Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies (CEPI).

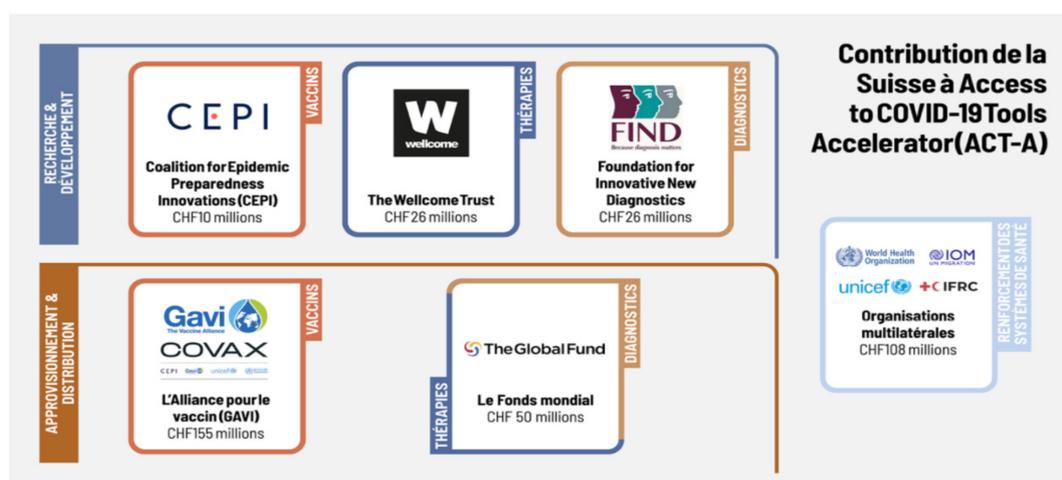


Illustration 1 : Contribution de la Suisse à Access to COVID-19 Tools Accelerator – ACT-A (source DDC, juillet 2021).

Les 155 millions de francs versés par la DDC au GAVI entre 2020 et 2021 ont financé l'initiative « Covax » pour l'accès équitable aux vaccins pour 92 pays à faible et moyen revenus. L'OFSP a contribué au GAVI, mais uniquement pour l'approvisionnement en vaccins de la population suisse.

Le dispositif d'ACT-A repose sur les structures de gouvernances d'organisations déjà existantes. Le rôle de chacune de ces organisations est défini en lien avec le(s) pilier(s) dans le(s)quel(s) elles agissent. Une évaluation préalable indépendante d'ACT-A<sup>1</sup> a relevé des défis de coordination et de mise en œuvre, notamment les difficultés d'approvisionnement dans certaines régions, l'absence de données fiables disponibles et de critères de mesures comparables entre organisations. La DDC était impliquée dans l'évaluation du dispositif d'ACT-A à l'été 2022. Elle a identifié des risques de compétitions entre les organisations d'ACT-A (appels de fonds en parallèle). La DDC a aussi constaté des risques de manque de coordination entre les organisations du deuxième pilier (OMS et Wellcome Trust).

<sup>1</sup> Dahlberg, Revue stratégique de l'Accélérateur ACT-A, octobre 2021 > [www.who.int](http://www.who.int) > Publications > Overview > ACT-A Accelerator Strategic Review (rapport en anglais).

Les allocations à ACT-A ont suivi les critères usuels, à savoir les besoins de la population destinataire, la plus-value pour la Suisse (pour les piliers diagnostics et thérapies) et les intérêts de sa politique extérieure, par exemple l'acceptabilité des niveaux de contributions (risque de réputation). Ces critères ont été mis en œuvre par la DDC et documentés dans les propositions de crédits supplémentaires au Conseil fédéral de 2020 et 2021.

Le choix des organisations d'ACT-A subventionnées et de leurs niveaux de contributions a fait l'objet d'un examen préalable systématique et détaillé. Pour toutes les organisations d'ACT-A à l'exception du Wellcome Trust, la DDC disposait d'un partenariat stratégique pré-existant. La sélection des organisations s'est basée sur leurs compétences propres et leurs aptitudes à travailler à large échelle. Elle repose sur une connaissance du fonctionnement de ces OI basée sur une participation active de la DDC aux organes de gouvernance et aux réunions avec les autres bailleurs de fonds. Toutes les allocations de crédits ont reposé sur une analyse préalable de risques : annuelle au niveau de l'organisation et spécifique pour chaque contribution. Le CDF a constaté qu'une analyse préalable des risques de Wellcome Trust du partenaire avait été réalisée fin 2020 et que des mesures avaient été prises depuis par la DDC pour garantir une bonne gestion financière au sein de cette organisation.

### **Appréciation**

L'allocation des crédits supplémentaires COVID-19 aux organisations de l'ACT-A a suivi des critères clairs et mesurables. Elle s'est faite d'une façon pondérée et cohérente. Les montants consentis sont le résultat d'une analyse globale par la DDC des besoins des organisations d'ACT-A, de la plus-value et des intérêts de politique extérieure de la Suisse et de ses possibilités budgétaires. Les contributions de la DDC à ACT-A ont été alignées sur sa logique de contribution globale et équilibrée des quatre piliers.

La DDC a pu évaluer de manière objective et actualisée les ressources et capacités d'absorption des organisations partenaires. Pour chaque organisation, la DDC a apprécié de façon complète les niveaux de risques relatifs. Sa section thématique santé dispose d'un pilotage stratégique de ces organisations, dont elle connaît les forces et faiblesses.

## **2.2 Les engagements internationaux sont coordonnés**

La Politique extérieure suisse en matière de santé 2019–2024 (PES) définit les champs d'action prioritaires, précise les rôles des entités administratives fédérales impliquées et établit des mécanismes de coordination pour l'engagement de la Suisse en santé globale. La PES ne modifie ni les compétences, ni les règles budgétaires des entités. L'OFSP représente les intérêts de la Suisse auprès de l'OMS. La DDC est présente dans les instances de gouvernance des organisations à qui elle alloue des contributions financières comme le Fonds mondial ou le GAVI.

L'OFSP et la DDC versent des contributions à l'OMS selon leur base légale et leurs critères d'allocation. L'OFSP alloue chaque année environ 5,9 millions de francs à l'OMS comme contribution fixe de la Suisse (calculée selon le barème NU des contributions obligatoires). La DDC transfère annuellement une contribution volontaire non affectée d'un montant équivalent à l'OMS. La DDC soutient également de manière volontaire des programmes de l'OMS dans des domaines d'activités considérés comme sous-financés (ex. santé mentale).

En 2020, ses contributions à l'agence onusienne se sont élevées à 26,1 millions de francs, soit plus de quatre fois le montant versé par l'OFSP à l'OMS<sup>2</sup>.

La pandémie a donné lieu à quelques divergences de vue entre l'OFSP et la DDC dans les engagements internationaux dans la santé. Citons deux exemples :

- Dans la consultation des offices sur le crédit supplémentaire COVID-19 de mai 2020, l'OFSP a plaidé pour une contribution au bureau régional pour l'Europe de l'OMS. La raison invoquée était la participation active de la Suisse dans les travaux dudit bureau régional et le sous-financement de ses activités d'urgence. De son côté, la DDC a argué le sous-financement d'initiatives de la DDC déjà en cours en Amérique latine. Elle a mis en avant les défis liés à la pandémie dans la majorité des pays de cette région. La DDC a maintenu son choix.
- Au printemps 2022, l'OFSP a mis en œuvre la stratégie de donation du Conseil fédéral pour les doses de vaccins excédentaires aux besoins de sa population. Il a ainsi privilégié l'approche multilatérale. Face à la faible demande de vaccins des pays potentiellement intéressés, l'OFSP a exploré la voie de la donation bilatérale. Ses démarches ont abouti à la livraison de 700 000 doses de vaccins au Guatemala. Celle-ci a occasionné des coûts de transports de 44 000 francs. En l'absence de toute possibilité de transfert budgétaire, ces coûts ont été mis à la charge de la DDC. Celle-ci a considéré qu'une telle imputation aurait justifié son implication dans la sélection du pays bénéficiaire. L'OFSP a maintenu son choix.

Face à ces défis, la DDC et l'OFSP se sont entretenus en août 2022 sur la prise en charge des frais de transport en cas de donation par la voie bilatérale. Une solution a été trouvée en l'espèce. Les deux offices sont cependant d'avis que celle-ci devrait être pérennisée, surtout au cas où l'impact sur le budget de la DDC devait être plus significatif.

Le CDF a pris connaissance de trois exemples de coordination réussies :

- L'aide humanitaire de la DDC a acheminé le matériel de prévention et de test COVID-19 issus des stocks de la Confédération dans onze pays en voie de développement fin 2021 – début 2022. La sélection en octobre 2021 des pays de destination de matériels pour 41,1 millions de francs a pris en compte d'autres critères que l'aide humanitaire comme celui de la stratégie domestique sanitaire du pays d'implémentation.
- L'OFSP et la DDC se sont entendus sur la nécessité d'un soutien global non affecté à la gestion de la crise pandémique par l'OMS. Dans le cadre du crédit supplémentaire ACT-A d'avril 2021, les deux offices ont plaidé pour un soutien de 10 millions de francs au Plan de réponse et de préparation stratégique de l'OMS (Strategic Preparedness and Response Plan). Celui-ci a été confirmé par le Conseil fédéral.
- Une rencontre entre acteurs fédéraux de la PES (DDC, OFSP, Institut suisse de propriété intellectuelle – IPI, Swissmedic, ...) a été mise à l'agenda au premier trimestre 2023. L'objectif de la séance est d'échanger sur la cohérence d'approche de la Suisse vis-à-vis de l'OMS.

---

<sup>2</sup> La DDC définit les contributions « volontaires » par opposition aux contributions « obligatoires » qui sont directement perçues par les OI et calculées en fonction de critères préétablis. Ces contributions obligatoires servent en principe à financer les activités centrales (« noyaux »), mais il existe des exceptions (ex. contributions DDC à l'OMS qui répondent à la définition de contributions « volontaires »). Voir sous <https://www.eda.admin.ch> › Finanzierung-UNO\_FR.

### Appréciation

La PES ne définit pas de critères communs d'allocation des contributions entre l'OFSP et la DDC destinées aux OI de santé globale (OMS, GAVI, Fonds mondial) ou à d'autres partenariats dans la santé. Elle ne remet pas en cause les structures départementales et n'institue pas de mécanisme coordonné d'allocation des fonds. Les départements concernés (DFI et DFAE) opèrent selon leurs bases légales distinctes et leur autonomie budgétaire. Il en résulte des défis de coordination entre les engagements des deux entités. Ceux-ci se sont accrues pendant la pandémie en raison de l'urgence, de la portée de la crise et de la disponibilité de crédits supplémentaires.

Le CDF a pris note des initiatives récentes de la DDC et de l'OFSP pour systématiser l'échange d'informations sur les projets et initiatives en cours. Une telle approche permet de mieux tenir compte des critères respectifs, des conséquences financières des décisions d'allocation et de la volonté de la Suisse de privilégier la donation à la destruction des vaccins.

## 2.3 Une allocation claire et intégrée des actions sanitaires locales

Les buco ont alloué une partie des contributions du budget ordinaire aux actions sanitaires COVID-19. Le CDF a constaté l'absence de statistiques sur l'entier des actions sanitaires financées par la DDC durant la pandémie, tout comme d'une distinction avec les réponses humanitaire et socio-économiques face à la pandémie (Illustration 2 ci-après).

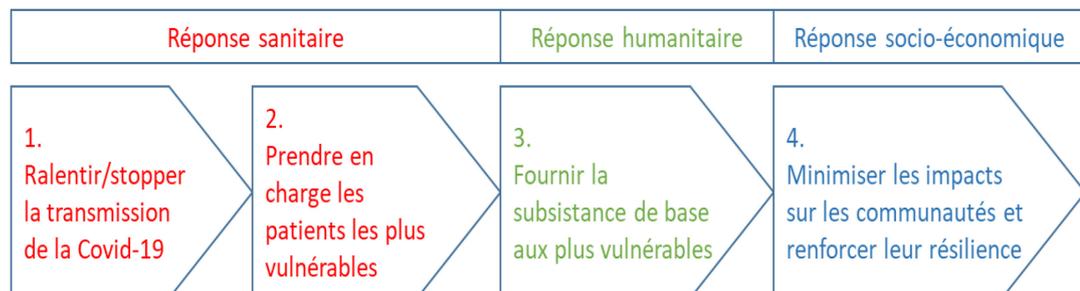


Illustration 2 : Séquence des réponses sanitaire, humanitaire et socio-économique à la COVID-19 dans les pays d'implémentation de la DDC (CDF d'après le schéma de réponse COVID-19 de la Fondation Aga Khan au Tadjikistan, mai 2022).

Sur la base d'une extraction des actions identifiées comme COVID-19 par le DFAE (voir chapitre 2.4), le CDF a estimé ces montants à 32 millions de francs en 2020 et à 50 millions en 2021. Ces allocations « locales » de la DDC concernent avant tout des partenaires bilatéraux (trois-quarts des volumes financiers).

La DDC a défini fin avril 2020 les *principes directeurs* pour l'adaptation des projets et des programmes de la DDC dans le contexte du COVID-19. Ils concernent les actions prises face aux pressions à court et moyen terme sur les systèmes de santé et celles visant à réduire les impacts socio-économiques de la pandémie.

## Règles d'allocation des fonds pour les actions COVID-19

Ces principes directeurs précisent les critères d'allocation, soit :

- La prise en compte de l'ensemble des besoins documentés induits par la crise,
- La valeur-ajoutée de la Suisse,
- La cohérence globale de l'approche,
- Le recours aux partenariats et aux réseaux existants,
- La priorité donnée à un financement multi-bailleurs (en coordination étroite avec les autres bailleurs de fonds).

Destinataires de ces principes directeurs, les buco ont identifié les fonds de projets devenus disponibles suite à des abandons d'activités (restrictions de réunions ou de déplacement d'experts internationaux) ou des redéfinitions des priorités. Ils ont ensuite analysé les possibilités d'actions de sensibilisation, de prévention ou de lutte contre la COVID-19. En outre, ils ont examiné les mesures spécifiques pour réduire les impacts de la crise sur la population.

Les buco ont fait appel à leurs partenaires d'implémentation. Face à leurs propositions d'interventions, ils ont d'abord examiné si celles-ci s'inscrivaient dans une réponse cohérente et complémentaire à leurs engagements bilatéraux. Ensuite, les buco ont vérifié le savoir-faire et les capacités desdits partenaires. Pour les partenaires bilatéraux, les résultats des dernières évaluations des risques de partenaires à disposition ont été utilisés pour juger de leurs capacités. Les buco ont fait appel aux organisations multilatérales en cas de besoin d'un accès privilégié au Ministère concerné (ex. UNICEF dans le domaine de la santé au Tadjikistan) ou de capacités logistiques et administratives dans des pays défaillants institutionnellement (Somalie).

### Petites actions, nouvelles allocations ou réallocations des bureaux de coopération

En avril 2020, la DDC a autorisé l'usage par les buco des « petites actions » pour lutter contre les effets de COVID-19. Avec un budget limité à 200 000 francs, elles ont surtout été mises en œuvre pour des actions de prévention et de sensibilisation durant les six premiers mois de la pandémie. Moyennant l'aval de la centrale de la DDC, le buco du Tadjikistan a pu verser un montant dépassant ses attributions (315 000 francs). Il s'agissait d'une action de sensibilisation à large échelle orchestrée via l'UNICEF en avril 2020. Le CDF a remarqué que l'allocation par le buco du Tadjikistan des petites actions sanitaires avait suivi les critères de la coopération suisse. Les dotations ont fait l'objet d'une évaluation des besoins du buco. La plupart des petites actions sont allées à des partenaires bilatéraux réguliers du buco comme Caritas Suisse et la Fondation de l'Aga Khan.

Les actions sanitaires locales ont aussi pris la forme de programmes/projets de plus grande ampleur conçus *per se* pour faire face à la pandémie. La deuxième phase du programme du Fonds des NU pour la population (UNPFA) financé par la DDC pour 2,35 millions de francs sur la période de décembre 2020 à décembre 2022 en est une illustration. Elle vise la protection des femmes et des enfants contre la maltraitance en temps de confinement dans une région du Myanmar. Dans la majorité des cas, les buco ont procédé à des ajustements et des réallocations de fonds dans le cadre de projets en cours. Au Tadjikistan, les (ré)allocations ont suivi les critères de la coopération internationale. Le CDF a constaté que les partenaires d'implémentation remplissaient les conditions de compétences et de capacités d'absorption. Il a examiné les mesures de sensibilisation, de formation et de confection de masques de protection

prises dans un projet de santé intégrée et d'amélioration d'habitat du mouvement. Le CDF a constaté que les dépenses initialement prévues pour 225 128 francs se sont finalement élevées à 73 679 francs (voir Annexe 2).

Les actions sanitaires locales ont fait l'objet d'un pilotage thématique centralisé. La section santé a fourni aux buco des instructions dès avril 2020 qui prennent en compte les impacts non sanitaires de la pandémie. L'approche thématique de la DDC repose sur les quatre fonctions de base pour une action globale avec les principaux acteurs multilatéraux et bilatéraux du domaine (voir Illustration 3 ci-après). Elle consiste en leur articulation selon le contexte et les besoins. Dans le domaine de la santé, la DDC dispose d'un modèle institutionnel basé sur la double redevabilité d'un/e conseiller/ère thématique ancré à la fois à la section thématique et dans les divisions géographiques.

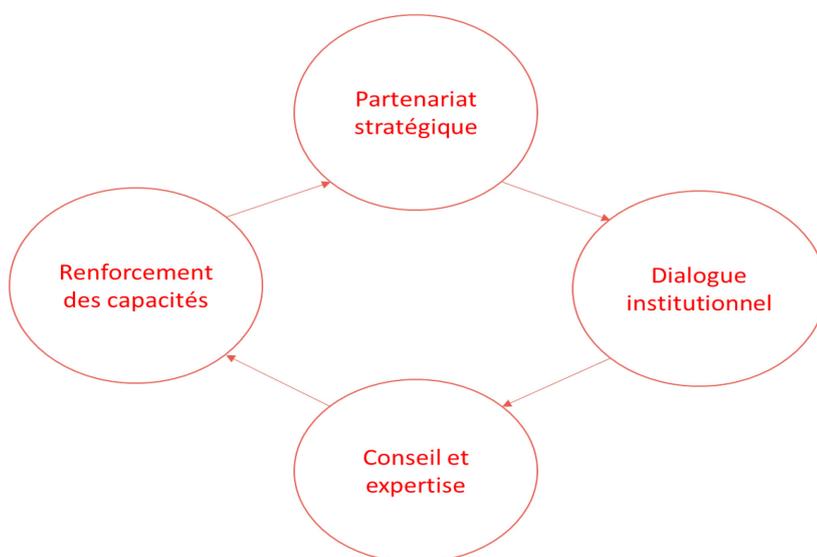


Illustration 3 : Les quatre fonctions de base des sections thématiques (source : DDC – représentation CDF – août 2022).

### Appréciation

Les buco ont alloué les fonds pour la réponse sanitaire locale selon des critères clairs et mesurables en termes d'indicateurs qualitatifs prédéfinis. Les principes directeurs de la DDC adressés aux buco au début de la crise ont précisé et contextualisé les critères usuels des besoins de la population et de l'intérêt de la Suisse. Le choix des subventionnés a été coordonné avec la centrale. Les buco ont aussi pris en compte le critère de complémentarité entre actions de niveau stratégique et/ou normatif (via les organisations multilatérales) et activités opérationnelles (via les partenaires bilatéraux).

Le CDF souligne l'importance du pilotage et de l'orientation thématique santé, ainsi que l'existence de conseillers/ères dans la coopération et le développement bilatéral pour garantir une cohérence globale avec la réponse sanitaire globale et entre les réponses dans les pays d'implémentation. Le CDF relève également la bonne articulation entre les différents outils de subventionnement utilisés dans le domaine de la santé pendant la crise de la COVID-19. Une distinction entre les trois natures de réponses (sanitaires, humanitaire, socio-économiques) dans le marquage des actions COVID-19 dans SAP aurait facilité la traçabilité et le pilotage des allocations au niveau des buco et à la DDC.

## 2.4 Un marquage transparent des actions COVID-19 dans SAP

En mai 2020, la section conseil financier et gestion des risques (section F+R) de la DDC a introduit un code dans SAP (« COVID-19 ») pour identifier depuis mars 2020 tous les projets, « qui contribuent d'une manière ou d'une autre à la lutte contre COVID-19 et ses effets sanitaires, sociaux et économiques et influencent l'impact sur les droits humains et la gouvernance ». Dans le cas où le budget autorisé n'est attribué que partiellement à la lutte contre la COVID-19, les instructions de la section F+R précisent qu'une action partielle spécifique doit être ouverte dans SAP. Celles-ci incluent une liste élargie d'exemples de mesures en précisant leur caractère non exhaustif. Le CDF a constaté que les instructions avaient été communiquées à tous les buco. Au Tadjikistan, toutes les actions liées à la pandémie de COVID-19 avaient bien été marquées dans SAP. Les actions identifiées par le buco dans sa liste comme « COVID-19 » répondaient effectivement aux critères de la section F+R.

Pour documenter a posteriori la compensation financière de 74 millions de francs pour les actions COVID-19 déjà réalisées par la DDC via sa coopération et développement bilatérale, la section F+R a introduit un nouveau code « COVID-19: ACT-A » (voir Chapitre 1.1). Selon ses instructions de juin 2021, ce code remplace « COVID-19 » pour toute activité visant à « renforcer le système de santé ou s'inscrivant dans le domaine des soins de santé, fourniture d'oxygène et d'équipements de protection » ayant généré des dépenses en 2021. Ces instructions incluent une liste non exhaustive des domaines d'activités participant au quatrième pilier d'ACT-A (renforcement des systèmes de santé). Les buco les ont mises en œuvre. La section santé de la DDC a extrait en février 2022 une liste des actions « COVID-19: ACT-A » avec dépenses en 2021. Elle a vérifié que les actions marquées contribuaient bien au quatrième pilier d'ACT-A, directement (ex. gouvernance de la santé, prévention et soins cliniques) ou indirectement via les déterminants-clés de la santé (ex. eau, hygiène, éducation, sécurité alimentaire, etc.). Pour chacune de ces actions, la section santé a estimé l'importance de sa contribution au quatrième pilier d'ACT-A. La pondération a suivi une logique préétablie. Elle a été mise en œuvre de manière prudente.

### Appréciation

L'identification des actions de la DDC en lien avec la pandémie dans SAP est suffisamment fiable pour être utilisée à des fins de pilotage et/ou de communication extérieure. Il a permis de renseigner durant la crise d'une manière transparente sur le coût des réponses sanitaires, humanitaires et socio-économiques. Basé sur un lien de causalité, ce système de marquage repose sur l'analyse des buco concernant les impacts de la crise sur leur programme pays. Le caractère large et non exhaustif des domaines couverts se justifie par la nécessité d'une prise en compte de l'ensemble des impacts directs et indirects de la pandémie sur les activités de la DDC. Les critères de pondération de la compensation financière de 74 millions de francs sur le crédit supplémentaire à ACT-A en 2021 sont fiables et documentés.

Le CDF souligne l'absence d'une assurance-qualité centralisée sur les données saisies par les buco. Il estime toutefois qu'une telle démarche, si elle devait être menée de manière approfondie, ne remplirait pas les critères d'économicité. Le CDF est d'avis que la démarche de marquage SAP réalisée pendant la période de COVID-19 était justifiée du point de vue de la rapidité, de l'efficacité et de la transparence. Il a pris note de la pertinence dudit système de marquage en temps de crise. Le CDF souligne le fait qu'un marquage similaire a été réalisé pour identifier les effets de la guerre en Ukraine sur les pays d'implémentation de la coopération internationale concernés. Un monitoring réduit a été mis en œuvre en l'espèce du fait d'une exigence réduite de compensation financière interne et d'un crédit supplémentaire proportionnellement plus conséquent.

## 3 La réponse humanitaire et socio-économique

### 3.1 Besoin de critères communs pour les allocations globales humanitaires et socio-économiques

Le tableau 1 du Chapitre 1.1 fait état des allocations DDC via des crédits supplémentaires et ordinaires aux réponses globales de la DDC (santé, humanitaire, socio-économique). Les partenaires destinataires de fonds sont quasi exclusivement des OI, principalement des agences NU. La DDC a répondu à leurs appels de fonds. Le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) et les fonds pays (CBPF) de l'OCHA, ainsi que le PAM ont été les premiers partenaires bénéficiaires des contributions humanitaires globales DDC ; l'UNICEF et le PNUD des contributions de coopération et de développement. L'UNICEF a aussi été un partenaire essentiel de l'aide humanitaire. Ces agences des NU ont reçu des crédits supplémentaires et ordinaires « globales » durant la pandémie de 68 millions de francs :

Agences	Réponse globale humanitaire			Réponse globale socio-économique	
	OCHA	PAM	UNICEF	UNICEF	PNUD
Domaine	Coordination humanitaire	Aide alimentaire	Educa-tion Enfance	Coopération et développement	
<b>CS 2020</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>2,2</b>
<b>Détails</b>	10 mio. frs au fonds global CERF / 5 mio. frs aux fonds pays CBPF (Ethiopie, Nigeria, Afghanistan, Myanmar et Irak)	2,65 mio. frs pour les services communs / 5,35 mio. frs pour 5 pays Afrique de l'Ouest 2 mio. francs pour 3 pays Asie centrale	Initiative « Educa-tion cannot wait »		Fonds huma-nitaires à Ré-publicque centre-afri-caine, Somalie et Pérou
<b>CS 2021</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6 (ACT-A)</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>CO 2020</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>3,5</b>	<b>8,4</b>
<b>Détails</b>	Fonds global CERF	Services communs	N/A	1,93 mio. frs contribution noyau 1,6 mio. frs à « Education cannot wait »	5 mio. frs contribution noyau / 3,4 mio. frs- prévention des crises
<b>CO 2021</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1,9</b>	<b>10</b>
<b>Détails</b>				1,93 mio. francs contribution noyau	3,73 mio. frs contribution noyau / 5,99 mio. frs prévention des crises

Tableau 2 : Crédits supplémentaires (CS) et ordinaires (CO) de la DDC aux principales agences des NU impliquées dans les réponses globales face à la pandémie, en millions de francs (source : extraction DFAE actions COVID-19 du 7 février DDC).

## Les allocations globales humanitaires COVID-19

Les actions humanitaires se distinguent par le besoin d'une intervention rapide et un contexte d'implémentation difficile. L'organisation centralisée de l'aide humanitaire DDC assure une coordination interne entre divisions des affaires multilatérales et géographiques. Le nombre de partenaires potentiels de la DDC est limité sur le terrain humanitaire.

Selon la stratégie de la coopération internationale de la Confédération pour la période 2021 à 2024<sup>3</sup>, l'aide humanitaire applique un critère de répartition des fonds humanitaires entre organisations multilatérales et bilatérales :

- Deux tiers au CICR et à la FICR et aux agences des NU ;
- Un tiers aux partenaires bilatéraux.

Cette règle de répartition s'est maintenue durant la période du COVID-19.

Les trois organisations humanitaires des NU les plus impliquées dans les actions COVID-19 ont appliqué les critères de la stratégie de la coopération internationale suisse. L'intérêt de la Suisse consiste à combiner la contribution globale forfaitaire et le soutien à des pays couverts par sa stratégie d'engagement humanitaire. La part de crédit supplémentaire de 15 millions de francs pour les fonds communs gérés par l'OCHA se répartit entre une allocation de 10 millions de francs au CERF et 5 millions de francs à cinq fonds humanitaire (CBPF). De la même manière, les crédits supplémentaires au PAM ont visé le renforcement de ses capacités logistiques globales et un soutien à des régions/pays spécifiques. Les contributions de la DDC à l'UNICEF dans le domaine humanitaire sont liées à l'intérêt de la Suisse à mettre son expérience et sa tradition humanitaire au service de cette agence à Genève. Outre le financement d'interventions humanitaires de l'UNICEF, la DDC met à la disposition de l'UNICEF des experts de l'aide suisse en cas de catastrophe pour des mandats limités dans le temps. Le CDF a constaté qu'entre avril 2020 et avril 2022, 35 experts avaient ainsi été détachés auprès de l'UNICEF.

Le choix des partenaires multilatéraux se basent sur les expériences et les analyses annuelles réalisés par le domaine de l'aide humanitaire. Ceci en lien avec les contributions volontaires « noyaux » que la DDC leur versent. Les informations nécessaires sont récoltées par différents moyens, telles que la participation aux organes de gouvernance et techniques de ces organisations et le retour d'informations des Missions suisses auprès des OI (voir sous chapitre 4.2).

Un critère de choix porte sur la transparence (*tracker*) et la capacité de gérer à grande échelle une gestion humanitaire rapide, efficace et coordonnée. Les fonds communs gérés par l'OCHA et le PAM remplissent ce critère. Le choix de la contribution à l'UNICEF repose sur un échange d'informations étroit et une coordination avec le volet socio-économique.

## Les allocations globales socio-économiques COVID-19

La dotation de crédits aux OI de la coopération et du développement suit globalement les critères de la coopération internationale. Contrairement à l'aide humanitaire, le domaine de la coopération et du développement de la DDC ne connaît pas de critères de répartition préétablis entre partenaires multilatéraux et bilatéraux. Les contributions volontaires « noyaux » versés par la DDC au PNUD et à l'UNICEF dans ce domaine sont peu significatifs :

---

<sup>3</sup> <https://www.eda.admin.ch/deza> > Publications > Brochure «Stratégie de coopération internationale 2021–2024»

elles représentent entre un sixième et un cinquième de la totalité des contributions de la DDC à ces organisations. La part principale est allouée par les buco. Le CDF a constaté que les contributions globales au PNUD pendant la pandémie ont porté sur des activités de prévention et de gestion de crise ou, de manière explicite, sur des actions humanitaires dans trois pays spécifiques (2,2 millions de francs de crédits supplémentaires en 2020). Le PNUD partage une partie de ses objectifs avec des OI humanitaires. Il s'agit entre autres de l'éradication de la pauvreté et de la construction de systèmes de résilience contre les chocs et les crises. La DDC a aussi répondu à l'appel du Secrétariat général des NU en avril 2020 pour la création du fonds de financement multi-partenarial « MPTF COVID-19 ». Ce fonds a fait l'objet de contributions de la DDC à hauteur de 10 millions de francs pour 2020/21. Il soutient la réforme des NU en donnant aux coordinateurs résidents un rôle central dans la sélection de projets dans le pays d'implémentation.

Le choix des partenaires multilatéraux se base sur les expériences et les examens annuels réalisés par les référents des relations centrales de la DDC avec les organisations des NU (UNICEF et PNUD). Les référents centraux sont informés de toute possible irrégularité ou défaillance qui auraient fait l'objet d'une communication à la Division conformité du DFAE. La DDC a ainsi pris connaissance d'irrégularités dans la gestion de plusieurs programmes environnementaux du PNUD de nature structurelle. L'existence de failles dans le système de contrôle interne et l'absence de mesures de surveillance adéquates pour y pallier ont convaincu la DDC de renoncer à une augmentation de sa contribution noyau à cette agence et de suspendre en 2022 le versement de son soutien annuel au bureau de crise du PNUD<sup>4</sup>. La DDC s'est notamment appuyée sur les objectifs de transparence et d'efficacité de la réforme des NU qui a débuté en 2019. Les référents centraux récoltent toute information pertinente que les buco leur transmettent, particulièrement dans la période de préparation des organes de direction des OI financées par la DDC. Dans le cadre de son intervention au Tadjikistan, le CDF a constaté que les instructions de la DDC aux buco sur leur devoir de surveillance et d'information ne faisaient pas l'objet d'un suivi étroit sur leur mise en œuvre (voir chapitre 4.1).

La plupart des bailleurs de fonds comme plusieurs agences des NU ont récemment adopté des stratégies orientées « Nexus »<sup>5</sup>. Ainsi, le PAM traite non seulement de l'aide alimentaire, mais également de la sécurité alimentaire, qui est d'ailleurs son deuxième objectif stratégique. De son côté, le PNUD a pour objectif de renforcer la résilience des populations. L'accent est mis sur le renforcement des capacités des pays face aux crises, chocs climatiques et autres catastrophes naturelles. Le CDF a constaté que les activités humanitaires du PNUD entraient parfois en concurrence avec celles coordonnée par l'OCHA.

---

<sup>4</sup> Un rapport de l'Office d'audit et d'investigation du PNUD de décembre 2020 a mis en évidence des irrégularités dans plusieurs pays dans le cadre des projets financés par le Fonds climatique mondial mis en œuvre par le PNUD. Le PNUD et les états membres ont mandaté un expert indépendant pour examiner la conformité et l'adéquation des dispositifs et des mesures au siège, dans les régions et dans les pays d'implémentation. Le rapport, établi le 26 janvier 2021, est disponible sous [https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/3216\\_Independent\\_Review\\_UNDP\\_GEF\\_Project\\_Final\\_Report.pdf](https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/3216_Independent_Review_UNDP_GEF_Project_Final_Report.pdf)

<sup>5</sup> La DDC définit le « nexus » comme « *le lien entre aide humanitaire et coopération au développement qui rend obligatoire sa prise en compte dans les projets* ». La DDC a été réorganisée en septembre 2022 pour faire tomber les cloisons structurelles entre la coopération et du développement et de l'aide humanitaire et faciliter les synergies entre les deux domaines.

## Appréciation

Les allocations globales humanitaires face à la pandémie de COVID-19 ont suivi des critères clairs et mesurables. Le besoin de réaction rapide et coordonnée à l'échelle globale a conduit la DDC à donner la priorité aux agences des NU (PAM, UNICEF et les fonds communs gérés par l'OCHA). Le CDF est d'avis que la structure centralisée de l'aide humanitaire a garanti une connaissance et un suivi étroit sur les activités de ces OI. Pour chacune d'elles, la DDC a veillé à un équilibre entre contributions globales et spécifiques à des pays.

Les allocations globales aux agences des NU de la coopération et du développement ont répondu aux critères de clarté et de mesurabilité en termes d'indicateurs qualitatifs prédéfinis. A la découverte d'irrégularités systémiques dans un programme géré par le PNUD, la DDC en a tiré les conséquences sur les niveaux d'allocation à cette agence des NU. Le CDF salue le renforcement des exigences de la DDC en matière de redevabilité, de coordination et de transparence des activités des agences des NU dans le cadre de son suivi sur la réforme des NU.

La frontière entre aide humanitaire et coopération internationale a tendance à s'effacer à mesure que les agences des NU s'orientent vers une approche Nexus. Le CDF a relevé l'absence de critères communs et d'une coordination systématique des attributions de fonds aux partenaires multilatéraux dans des domaines tels que la sécurité alimentaire. Des agences comme le PAM et le PNUD y interviennent sans véritable coordination interne. Un renforcement de la surveillance à l'échelle de la DDC permettrait de renforcer la cohérence de son message envers le système des NU. Le CDF est d'avis que la nouvelle organisation de la DDC, fondée sur l'approche Nexus, devrait faciliter l'établissement de critères communs à l'allocation des contributions volontaires aux OI.

### Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC d'établir des critères communs pour l'allocation de fonds aux agences des NU actives dans l'aide humanitaire et la coopération et le développement.

*La recommandation est acceptée.*

### Prise de position de la DDC

L'un des avantages comparatifs de la DDC réside dans la pluralité de ses instruments qu'elle conjugue pour une meilleure complémentarité et un effet levier décuplé. Les défis de coordination des contributions allouées via ces différents instruments, dont les contributions aux organisations multilatérales, nous sont connus (p.ex. la définition de critères communs d'allocation des ressources). Dans le cadre de la mise en œuvre de sa réorganisation, la DDC entend identifier des champs d'amélioration pour cette coordination. Concrètement, l'expérience d'harmonisation de l'approche de financement de l'OMS à travers tous les instruments de la DDC, sera diffusée au sein de l'institution. La possibilité de sa généralisation sera évaluée et mise en œuvre pour les institutions où cela est pertinent. Des échanges auront lieu dès début 2023 entre les divisions concernées à la centrale, et puis avec les représentations du réseau extérieur. La comparabilité directe des organisations multilatérales (banques de développement; agences de développement, agences humanitaires, etc.) est toutefois limitée par des différences dans leurs cycles de financement et leurs mandats. Cet aspect devra être pris en compte lors de l'évaluation de la possible généralisation de l'approche OMS.

Die DEZA setzt sich zudem im Rahmen der UNDS Reform und der Stärkung des Resident Coordinators System sowie im strategischen Dialog mit dem Inter-Agency Standing Committee bereits für eine verstärkte Koordination unter der UN Agenturen ein. Sie fordert die UN Agenturen auf globaler Ebene und vor Ort auf, im Nexus zu arbeiten. Dies heisst für die UN Agenturen, aus dem Silodenken auszubrechen und wenn immer möglich gemeinsame Kontextanalysen zu unternehmen, die Programm- und Projektplanungen gegenseitig abzustimmen und sich für gemeinsame Resultate einzusetzen.

## 3.2 Adapter les outils de financement locaux à la crise

Les actions humanitaires et socio-économiques prises par les buco face à la crise de COVID-19 ont été financées par le budget ordinaire. Le CDF estime les premières à 37 millions de francs en 2020 et à 41 millions en 2021, les secondes à 61 millions de francs en 2020 et à 26 millions en 2021 (voir illustration 1 du Chapitre 1.1).

En référence à l'illustration 2 du chapitre 2.3, le CDF a examiné ces deux natures de réponses locales de la DDC.

*L'aide humanitaire* de la DDC est centralisée. Ses divisions géographiques allouent les fonds dans les zones d'engagement. L'allocation des fonds COVID-19 a suivi la procédure et les critères usuels de l'aide humanitaire. La rapidité de l'intervention et la nécessité d'une coordination institutionnelle et logistique sont déterminantes dans l'allocation. Celle-ci a lieu après consultation des ambassades ou des buco concernés, en particulier lorsqu'ils disposent d'un coordinateur humanitaire (39 pays). Le critère de répartition des allocations globales est également utilisé pour les contributions régionales ou affectées à des pays (1/3 agences NU, 1/3 mouvement de la Croix-Rouge, 1/3 partenaires bilatéraux). Le quota pour les partenaires bilatéraux n'a pas toujours été atteint durant la pandémie de COVID-19. Leur nombre limité en est la raison. L'existence d'un large réseau d'implémentation et une forte capacité à mobiliser des ressources en personnel et en logistique favorisent le recours à des partenaires multilatéraux. Le recours à des mécanismes de financement multi-partenariaux coordonnés par des agences des NU comme les fonds communs gérés par l'OCHA permet d'inclure des partenaires bilatéraux dans l'implémentation des activités.

Des ONG partenaires suisses ont reçu des contributions à des actions COVID-19. Il s'agit de Médecins sans Frontières et de Caritas Suisse. Des ONG étrangères spécialisées d'envergure internationale ont également reçu des contributions de la DDC, notamment deux OI scandinaves d'importance : « Save the Children » et le Conseil norvégien pour les réfugiés.

Les actions humanitaires sont financées par le budget ordinaire ou via le fonds d'urgence humanitaire de la DDC. Ce fonds sert à financer les actions humanitaires en cas de crises soudaines liées à des événements comme les tremblements de terre, les inondations ou les déplacements massifs de population suite à une guerre. L'aide humanitaire alloue au fonds d'urgence une partie du budget ordinaire en début d'année. L'allocation annuelle dépend de l'importance des crises identifiées à la fin de l'année et varie entre 28 et 40 millions de francs. La totalité des montants doit être dépensé durant l'année, les règles n'admettent pas de report des soldes sur l'année suivante. Le fonds d'urgence a participé à hauteur de 13,9 millions de francs en 2020 et à 3,5 millions de francs en 2021 à la réponse humanitaire à la crise du COVID-19 en sus des crédits supplémentaires (voir Chapitres 1.1 et 3.1). Ces allocations représentaient 46 % et 12 % du total des allocations du fonds d'urgence en 2020 et 2021. Elles figuraient à un niveau global équivalent de celles destinées aux crises alimentaires durant ces deux années.

Les procédures et les critères d'allocations et de réallocations du budget ordinaire pour la *coopération et le développement* sont restés les mêmes durant la pandémie. Deux critères additionnels à ceux de la coopération internationale jouent un rôle déterminant. Les buco prennent en compte le besoin de cohérence au sein du programme pays et de ses actions prioritaires. Un exemple sont les programmes des pays d'implémentation d'Asie centrale (voir sous Annexe 2). L'autre critère additionnel est la complémentarité entre actions institutionnelles et opérationnelles. Les partenariats déjà établis sont privilégiés, particulièrement pour les partenaires bilatéraux. Pour eux, une analyse préalable a eu lieu sous l'angle des risques de leurs capacités et de leurs organisations. Dans les états aux institutions défaillantes ou non collaboratives comme le Myanmar, les buco ont privilégié les outils de financements multi-partenariaux qui permettent d'intervenir dans le choix des partenaires d'implémentation avec les autres bailleurs de fonds bilatéraux. Cette option est illustrée par la dotation additionnelle d'avril 2020 de 1,4 millions de francs pour des actions COVID-19 au Fonds pour les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire (LIFT) diligenté au Myanmar par l'UNOPS pour la période 2019–2023.

La pandémie a généré des besoins socio-économiques dans des domaines non couverts par les programmes pays de coopération et de développement. Pour répondre aux conséquences de telles crises, notamment sur la sécurité alimentaire, les budgets des petites actions sont insuffisants. La représentation au Tadjikistan a évalué à 2 millions de francs les besoins en la matière et a demandé sans succès fin avril 2020 la mise à disposition par la centrale d'une enveloppe budgétaire. Le CDF a constaté que le besoin de flexibilisation des outils de financement en temps de crise avait déjà été pris en compte au sein de la coopération et du développement. Plusieurs initiatives du type création d'un fonds de résilience pour des projets ont été prises, particulièrement en Afrique de l'Ouest et de l'Est. Un exemple est le Niger. Le CDF constate cependant l'absence d'outils de financement au niveau global ou pour un pays spécifique afin de couvrir les conséquences socio-économiques d'une crise soudaine.

### **Appréciation**

Les critères de l'aide humanitaire et de la coopération et du développement pour l'allocation des fonds dans les pays d'implémentation sont clairs et mesurables. Ils sont restés les mêmes durant la pandémie. Le choix des partenaires d'implémentation a dûment pris en compte les capacités d'absorption et les compétences spécifiques des dites organisations. Il s'est fait globalement de manière coordonnée.

La pandémie de COVID-19 a généré des besoins dépassant le cadre des programmes pays de la coopération et du développement. A l'inverse de l'aide humanitaire, les représentations ont dû faire face aux besoins accrus des populations destinataires de la coopération internationale sans outil de financement de crise. Il en a résulté une situation extrêmement difficile. Le CDF est convaincu de la nécessité pour les buco de disposer de davantage de flexibilité en temps de crise pour financer ses impacts socio-économiques. Il souligne aussi le besoin d'une décision de la DDC qui permettrait aux représentations concernées de sortir du cadre de leur programme-pays. Il est d'avis qu'un fonds d'urgence adapté aux besoins et aux contextes nationaux de la coopération bilatérale pourrait être utile comme outil de financement de la résilience, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire.

### **Recommandation 2 (priorité 1)**

Le CDF recommande à la DDC de mettre à disposition de ses représentations des outils de financement adaptés pour faire face aux impacts de crises soudaines et/ou importantes.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position de la DDC**

La DDC dispose des outils de financement suivants pour répondre à des crises soudaines et/ou majeures du type COVID-19:

- Les budgets courants affectés aux programmes pays ou à des initiatives régionales et globales qui peuvent être réalloués en réponse à une crise. La totalité du budget ne peut toutefois pas être reprogrammée pour répondre à une crise d'ampleur de la COVID-19.
- Les crédits supplémentaires alloués par le CF, comme cela a été le cas pour la réponse COVID-19 en 2020 et 2021.
- Le fonds d'aide d'urgence de l'aide humanitaire, qui est financé annuellement et de manière récurrente par le crédit-cadre de l'aide humanitaire A231.0332. En situation d'urgence majeure, ce crédit reste insuffisant et doit être complété par d'autres sources de financement.
- Les budgets pour les petites actions, gérés par les Ambassades/Bucos. Ce sont des petits montants qui ne permettent pas à eux tous seuls de répondre à des crises majeures telles que la COVID-19.
- Dans des contextes fragiles et sujets aux crises, les programmes/projets soutenus peuvent intégrer dans leur budget (cela doit être fait lors de la planification), des lignes budgétaires spécifiques pour la réponse en cas d'imprévu et/ou d'aggravation de la situation. Cette modalité est notamment utilisée pour certains projets dans la corne de l'Afrique. Il ne s'agit toutefois pas de montants qui permettent à eux tout seuls de répondre à une crise de l'ampleur de la COVID-19.

La conjugaison de ces instruments permet de garder une bonne flexibilité dans la réponse et d'assurer une certaine complémentarité et subsidiarité. Nous allons veiller au renforcement de cette subsidiarité dans les allocations budgétaires. La recommandation n'est que partiellement acceptée car la DDC ne prévoit pas d'établir de mécanismes de financement supplémentaires pour répondre aux crises car cela conduirait à une fragmentation excessive des instruments budgétaires et comporterait des coûts de transaction importants par rapport aux moyens engagés. La crise de COVID-19 a toutefois montré que certains contextes comme le Tadjikistan ont une moindre résilience en cas de choc majeur comme une crise sanitaire. La DDC va prendre ce constat en compte dans l'analyse de contexte et des risques y relatifs, ainsi que dans l'élaboration des futurs programmes et budgets au niveau pays, et évaluer la possibilité d'étendre la modalité initiée dans les projets de la Corne de l'Afrique à d'autres contextes fragiles.

## **3.3 Pour un accompagnement thématique de la sécurité alimentaire**

La DDC n'a modifié ni ses procédures, ni ses critères d'allocation de fonds pendant la pandémie de COVID-19. La durée de traitement des propositions de crédits a été raccourcie pour répondre partout plus rapidement aux besoins du terrain. La conduite des actions COVID-19 s'est faite sans création d'une unité centrale de pilotage (Task force). Les domaines de l'aide humanitaire et de la coopération avec l'Est ont renforcé leur outil de pilotage. La direction de la DDC a suivi la mise en œuvre des réponses à la pandémie sur la base d'informations clés issues d'extractions SAP (voir Chapitre 2.4).

### **Absence de coordination dans la sécurité alimentaire au Tadjikistan**

En juin 2020, la division géographique Asie de l'aide humanitaire a alloué 1 million de francs au programme-pays du PAM au Tadjikistan pour renforcer sa sécurité alimentaire. Celle-ci incluait un programme de nutrition dans les écoles et le renforcement de la résilience communautaire face au changement climatique. Lors de son audit au Tadjikistan, le CDF a appris que l'un des partenaires principaux d'implémentation du programme du PAM était Caritas Suisse. Cette ONG partenaire de la DDC collabore depuis plusieurs années avec le buco du Tadjikistan sur différents mandats et projets. Un projet initié avant la COVID-19 portait notamment sur la sécurité alimentaire. Le CDF a constaté que le buco n'a pas été mis au courant de l'implication de Caritas Suisse dans l'implémentation du programme du PAM. Ce dernier portait sur la réhabilitation de 274 kilomètres de canaux d'irrigation avec un impact sur 8000 hectares de terrains agricoles dans cinq régions du Tadjikistan. La moitié de la contribution au PAM a permis de rémunérer les communautés chargées de la réalisation effective des travaux qui a duré neuf mois. Caritas Suisse s'est chargé d'une partie du programme dans l'une des cinq régions (Lasht), projet qui s'est achevé en décembre 2020. L'ONG suisse a versé près de 200 000 dollars américains aux communautés locales. Le CDF a visité le lieu d'implémentation de la partie de programme gérée par Caritas Suisse. Il a lu les rapports opérationnels finaux produits par Caritas Suisse et le PAM au terme de leur implication. Le CDF a remarqué l'absence d'une traçabilité suffisante dans le document du PAM sur la contribution de Caritas Suisse et la part des dépenses affectées aux coûts administratifs au travers de la chaîne d'implémentation. Le CDF a également relevé l'absence de toute intégration du programme PAM dans le programme-pays du buco. Une intervention directe de Caritas Suisse dans un de ses domaines de compétences aurait conduit à une réduction des coûts administratifs et à une meilleure continuité et cohérence des actions de sécurité alimentaire au Tadjikistan.

Le CDF a constaté l'importance de l'articulation des quatre fonctions de base (voir illustration 3 du Chapitre 2.4) et le rôle des conseillers/ères thématiques santé dans la mise en œuvre et la coordination des actions sanitaires globales et locales. Cette approche thématique a fait l'objet d'une validation formelle en août 2022 par la Direction de la DDC. Elle sert de modèle à la nouvelle organisation de la DDC depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2022. D'autres sections thématiques de la DDC comme le changement climatique et la sécurité alimentaire ont été impliquées dans les actions COVID-19. Chacune a alloué 5 millions de francs en 2020 pour des actions globales destinées à réduire les impacts de la crise. Le CDF a relevé au Tadjikistan une dépendance du buco envers ses partenaires bilatéraux sur des thèmes transversaux comme ceux du changement climatique et de la résilience communautaires, particulièrement vis-à-vis de la Fondation de l'Aga Khan. Dans le même temps, le CDF a constaté l'absence d'un accompagnement par les conseillers/ères « centraux » de la DDC en charge du changement climatique et de la sécurité alimentaire. Le CDF a aussi constaté l'absence d'une logique de coordination entre aide humanitaire et coopération et le développement dans l'aide et la sécurité alimentaires (voir encadré ci-avant).

### **Appréciation**

La qualité du pilotage et de la coordination des actions sanitaires COVID-19 est le fruit d'une mise en œuvre globale et cohérente de l'approche thématique de la DDC. Ce mode de fonctionnement spécifique à la santé a rendu possible des effets de leviers entre initiative globale et projets de terrain. Un exemple est la coordination entre un projet de santé mentale DDC dans un pays d'implémentation et une résolution suisse à l'OMS sur la santé mentale

globale. Elle a aussi assuré la complémentarité entre les différents outils de subventionnement de la coopération internationale.

La compétence et le savoir-faire métier des conseillers/ères thématiques de la DDC et leur implication sur tout le processus d'allocation et de surveillance a généré une vision globale stratégique et thématique crédible. Une tel pilotage thématique devrait être généralisée au sein de la DDC. Celle-ci est particulièrement importante dans le domaine de l'aide et de la sécurité alimentaire en temps de crise. En effet, elle permet un ajustement permanent entre les initiatives globales et locales et génère des synergies ainsi qu'une plus-value dans l'engagement de la coopération internationale suisse en temps de crise. Elle permet aussi d'éviter des ruptures d'information, voire du gaspillage et/ou une perte d'efficacité dans la réalisation de la coopération internationale. Le CDF souligne le potentiel important de ce pilotage thématique en termes de création ou de développement d'alliances stratégiques thématiques avec des partenaires bilatéraux sur des thèmes prioritaires et/ou dans des régions spécifiques. Un exemple est le changement climatique, eau et résilience communautaire avec la Fondation de l'Aga Khan. Il est d'avis qu'il faudrait renforcer la cohérence globale dans la mise en œuvre des différents domaines d'activités de la DDC au travers d'une généralisation de l'approche thématique. Le CDF suggère que cette approche soit mise en œuvre pour la thématique de la sécurité alimentaire.

### **Recommandation 3 (priorité 1)**

Le CDF recommande à la DDC de généraliser l'approche thématique suivie pour les actions sanitaires pendant la pandémie de COVID-19.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position de la DDC**

Le modus operandi appliqué pour la santé sera étendu et adapté à d'autres thèmes en fonction de leur réalités opérationnelles et organisations spécifiques, le processus étant déjà engagé en ce sens. L'un des axes de la réorganisation de la DDC vise en effet la cohérence thématique, la complémentarité et l'effet levier sur l'ensemble des instruments de la DDC. Le «modèle santé» a été introduit il y a environ 6 ans et repose sur une responsabilité partagée entre coopération bilatérale, globale et aide humanitaire sur la fonction de conseiller thématique basé à la centrale. Ce construit institutionnel est centré sur une double redevabilité des fonctions de conseiller qui est importante pour matérialiser l'effet levier entre instruments. Dans le cadre de la réorganisation entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2022, ce modèle a été étendu aux sections eau, changement climatique et environnement et systèmes alimentaires/sécurité alimentaire. Il a été toutefois adapté dans la mesure où les sections thématiques ont-elles-mêmes un mode de fonctionnement différent, par exemple par rapport à leur présence dans certaines représentations externes. Les efforts de coordination et de cohérence thématique seront poursuivis et renforcés. Ceci sera facilité par le fait que les cascades de crises récentes nécessitent une action conjointe sur leurs causes profondes qui sont souvent communes (ex. perte de la biodiversité, changements climatiques, déficits de gouvernance, etc.).

Die Fachgruppe Medizin des Schweizerischen Korps für Humanitäre Hilfe (SKH) wird zudem im Zuge des DEZA Reorganisationsprozesses und der Erarbeitung des neuen SKH Einsatzkonzepts 2030 per 1. Januar 2023 in die Fachgruppe «Gesundheit» überführt. Der Stellvertretende Fachgruppenchef der FG «Gesundheit» setzt ein Mischpflichtenheft der Abteilung HH (Sektion H-Operationen) und der thematischen Abteilung (Sektion Gesundheit) um und trägt somit zur institutionellen Verankerung der SKH Fachgruppe «Gesundheit» in der DEZA

bei, was bei künftigen Epidemien oder Pandemien zu einer verstärkten Effizienz und Wirksamkeit der Antwort der DEZA führen soll. Die Erfahrungen aus dieser neuen Fachgruppe Gesundheit werden mit den anderen Fachgruppen des SKH geteilt.

## 4 Surveillance sur les organisations multilatérales

### 4.1 Pour une surveillance coordonnée sur les partenaires multilatéraux

Selon sa stratégie de coopération internationale, la DDC alloue des contributions volontaires « centrales » à seize partenaires multilatéraux<sup>6</sup>. Elle les surveille tout comme les agences des NU qui en partagent les structures de gouvernance mais ne reçoivent aucune dotation centrale de la DDC (ex. UNOPS). La DDC opère via l'une des sections « multilatérales » (aide humanitaire ou coopération et développement) ou une section thématique. La section Santé surveille ainsi le Fonds mondial et la section Systèmes alimentaires l'organisation des NU pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Pour chaque OI et chaque agence des NU partenaire sous surveillance, la section concernée représente les intérêts de la Suisse, alloue la contribution noyau et en surveille la mise en œuvre. Les mêmes instruments de surveillance sont utilisés pour les organisations sous surveillance:

- Outil de gestion de la contribution noyau (Core Contribution Management),
- Examen des analyses d'efficacité tous les quatre à cinq ans par un réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales cofinancé par les bailleurs de fonds (MOPAN),
- Participations aux réunions des organes de gouvernance, de coordination avec les autres bailleurs de fonds,
- Suivi des activités avec l'appui des Missions suisses concernées auprès des NU (voir chapitre 4.2),
- Feed-back des représentations sur la performance des partenaires multilatéraux
- Analyse des reporting financiers et opérationnels,
- Evaluations internes des organisations sous surveillance
- Suivi d'éventuelles communications d'irrégularités par des tiers au DFAE.

En outre la DDC assure une surveillance globale sur la mise en œuvre de la réforme des NU de 2019.

Le domaine de la coopération et du développement se distingue de l'aide humanitaire par une surveillance décentralisée des buco sur leurs contributions aux organisations multilatérales (les « Multi-bis »). Leur part relative a augmenté durant les dernières décennies pour s'établir à environ 80 % du total des contributions suisses pour des agences spécialisées comme l'OMS, l'UNICEF ou le PNUD. La contribution noyau à ses organisations est ainsi devenue marginale. Selon les instructions de la DDC, les buco doivent informer proactivement les collaborateurs/trices en charge des partenariats OI à la centrale de tout élément

---

<sup>6</sup> Parmi ceux-ci, des institutions financières comme les fonds asiatique et africain de développement ; des fonds et réseaux globaux comme le Fonds mondial ou le Fonds vert pour le climat ; des agences spécialisées de l'ONU comme le PNUD, l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ou l'organisation des NU pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Dans le *domaine humanitaire*, la DDC soutient le CICR et la FICR, le PAM, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), l'OCHA et l'UNICEF dans sa composante humanitaire.

pouvant impacter sa surveillance. Le CDF constate l'absence d'un cadre d'engagement pour mettre en œuvre ces instructions et le manque d'outils de retour d'informations. Lors de son intervention au Tadjikistan, Il a constaté les capacités et ressources limitées du buco pour les mettre en œuvre en temps de crise et de la difficulté rencontrée par ce dernier face au PNUD pour obtenir un accès élargi à l'information dans le cadre de sa surveillance.

Les contributions volontaires « multi-bis » aux organisations multilatérales font l'objet d'un « dialogue de risques » dont les contours ne sont pas clairement définis. Le dialogue se résume souvent à un échange informel et non documenté. Les mécanismes de financements multi-partenariaux comprennent des mécanismes intégrés de gestion des risques impliquant l'ensemble des bailleurs de fonds. De manière générale, le CDF constate l'absence d'une vision complète de la DDC sur les risques spécifiques liés aux partenaires multilatéraux dans les pays d'implémentation. L'état des contributions reçues directement ou indirectement par les partenaires multilatéraux reste souvent inconnu. Les informations financières dans SAP n'incluent pas la mention des destinataires finaux des contributions via des mécanismes de financements multi-partenariaux. Il arrive parfois que les informations des listes SAP soient univoques quant à l'identité des partenaires de mise en œuvre (sous-contractants).

### Appréciation

La surveillance de la DDC sur les partenaires multilatéraux se base sur des outils standardisés. Elle est toutefois différemment mise en œuvre par les domaines de la DDC. La surveillance est harmonisée et coordonnée dans l'aide humanitaire en raison d'une conduite centralisée des contributions aux OI. En revanche, elle est incomplète et non coordonnée dans la coopération et au développement. En l'état, les buco ne sont pas en mesure d'assurer une surveillance globale et orientée sur les risques des partenaires multilatéraux. Une surveillance consolidée est nécessaire.

La réorganisation de la DDC devrait être l'occasion de synergies dans la gestion des contributions aux partenaires multilatéraux entre la coopération et du développement et l'aide humanitaire. A l'instar de l'approche thématique, la dimension « partenaires multilatéraux » devrait s'inscrire au cœur de la coordination entre la centrale et le buco, par exemple dans les divisions géographiques. Le CDF suggère que des référents OI soutiennent les buco dans les régions d'implémentation. Ils pourraient systématiser une remontée d'information vers les référents centraux, vérifier et améliorer la qualité des informations financières sur ces organisations. Le CDF a pris note qu'un tel référent « partenaires multilatéraux » existe à l'Ambassade suisse au Bangladesh.

### Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC de généraliser et de définir la fonction de conseillers/ères aux organisations multilatérales dans ses régions d'implémentation.

*La recommandation est acceptée.*

### Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation générale soulignant l'importance d'avoir de bonnes connaissances du travail multilatéral au sein des diverses divisions et représentations pour assurer un maximum de cohérence dans les opérations.

La recommandation n'est acceptée que partiellement en raison des contraintes de de ressources qui ne permet pas à la DDC de déployer des conseillers multilatéraux dans le réseau

extérieur. En revanche, afin d'améliorer la compréhension du travail multilatéral par les collaborateurs.trices du réseau et de rendre plus stratégique le dialogue institutionnel avec les organisations multilatérales sur place, la définition des rôles et responsabilités multilatérales dans les ambassades et bureaux de coopération sera revue dans le cadre des ressources disponibles. Le renforcement des compétences multilatérales des équipes de coopération sur place doit également être abordé de manière systématique dans le cadre de la formation initiale et continue et des outils d'aide (manuels).

Les sections thématiques dont les conseillers sont uniquement basés au siège continueront à renforcer leur expertise multilatérale et à l'intégrer dans les conseils thématiques dispensés aux collègues sur le terrain.

## 4.2 Suivi adéquat par les Missions suisses auprès des Nations Unies

Les Missions suisses auprès des NU à Genève, Rome et New York ont pour tâches de définir, défendre et promouvoir les priorités de la Suisse dans les différentes organisations internationales. Elles veillent au développement et à la mise en œuvre des décisions prises par ces institutions. Les Missions exercent les tâches de bureau de liaison (relais d'information), de conseil et de réseautage. Elles sont restées les mêmes pendant la pandémie. La crise a cependant intensifié l'implication des Missions, particulièrement dans le domaine de la santé. Leurs échanges avec les référents de la DDC chargés de représenter les intérêts de la Suisse dans les organes de gouvernance de ces institutions ont augmenté. Les échanges entre la DDC et les autres entités fédérales impliquées – entre autres l'OFSP et l'Office fédéral de l'agriculture, avec les Missions suisses auprès des NU – se font via un outil de communication du DFAE (Chat World).

La Mission suisse auprès des NU à Genève assure le suivi des agences des NU et des OI avec siège à Genève auxquels la Confédération contribue financièrement. Celles du domaine de la coopération et le développement (notamment santé globale) font l'objet d'un suivi limité au seul cadre de délégation des unités de la DDC chargés de la représentation des intérêts de la Suisse. Parmi ces tâches figurent l'examen des ordres du jour des séances des organes décisionnels afin de suivre le traitement des initiatives et des thèmes d'intérêt pour la Suisse. A côté de la DDC, les autres entités fédérales impliquées dans la PES sont en contact avec la Mission NU de Genève (voir chapitre 2.2).

Le suivi de la Mission de Genève dans l'humanitaire est approfondi. Il inclut un dialogue permanent et étroit avec les partenaires multilatéraux (CICR, FICR). Son implication s'étend parfois jusqu'à l'examen détaillé de la mise en œuvre des engagements humanitaires conjoints auprès des représentations suisses. La Mission suisse auprès des NU à Rome auprès des trois agences des NU du domaine alimentaire (PAM, FAO, Fonds international de développement agricole – IFAD) procède occasionnellement à des vérifications sur la cohérence et la coordination entre les programmes PAM et DDC dans le domaine alimentaire. Ces vérifications ont porté sur un pays d'implémentation spécifique et sont menées en coordination avec le buco (Niger en 2022).

### Appréciation

Les Missions de la Suisse auprès des NU de Genève et de Rome reçoivent des instructions de suivi claires de la DDC. Les retours d'information donnés sur leurs activités de bureau de

liaison et de networking sont adaptés et transmis d'une manière et sur un format standardisés. La représentation des intérêts par la Mission de Genève est suffisamment séparée de la tâche de défense des intérêts du pays hôte.

### 4.3 Utiliser toutes les possibilités contractuelles de surveillance

La DDC et la division Conformité et Marchés Publics du DFAE ont établi des contrats-modèles pour les contributions aux partenaires multilatéraux. Ils sont mis à disposition de la DDC et des buco. Ils sont régulièrement actualisés suivant les besoins des domaines opérationnels. Le CDF a constaté que les contrats-modèles couvraient l'ensemble des partenaires multilatéraux de la DDC et les différentes natures de contributions (noyaux, volontaires, spécifiques, etc.)<sup>7</sup>. S'agissant des instruments de financement multi-partenariaux, il a remarqué l'existence de deux contrats-modèles: l'un pour le domaine de la coopération et développement, l'autre pour l'aide humanitaire. La résolution de l'assemblée des NU 72/279 du 31 mai 2018 a introduit le principe d'une redevance d'un pourcent sur chaque contribution volontaire versée aux agences des NU pour financer l'introduction du nouveau système de coordination des NU. Cette réforme inclut l'instauration d'un coordinateur résident des NU dans tous les pays d'implémentation. La DDC a adapté en conséquence le cadre contractuel des contributions aux agences des NU. Sa lettre standard d'accord de contributions avec les agences des NU a introduit un accès sans réserve à l'information sur site et le droit de faire des évaluations indépendantes. Cette démarche vient limiter le principe de « l'auditeur unique » qui réduisait au bailleur de fonds toute possibilité d'accès à l'information ou de contrôle sur l'utilisation des fonds.

Certains contrats de contributions établis avec les agences des NU contenaient des possibilités additionnelles de contrôle. Le contrat de contribution au dispositif de financement multi-partenarial (mptf) 2013–2024 diligenté par le PNUD incluait une clause d'évaluation conjointe entre l'organisation et les bailleurs de fonds. Dans plusieurs contrats conclus pendant la pandémie, le CDF a identifié l'inclusion des nouvelles clauses contractuelles. La contribution 2020/21 au Fonds des NU pour la population (UNPFA) pour la protection des femmes et des enfants contre la maltraitance au Myanmar donne un accès aux sites de projets illimité pour la DDC. Elle l'autorise à réaliser des missions d'évaluations pendant ou au terme de l'exécution du projet. Le CDF note que cette clause a été mise en œuvre. La DDC a procédé en mars 2022 à une mission indépendante d'évaluation de trois jours. Des réflexions ont eu lieu avec le PNUD à la date de fin d'audit pour garantir l'accès à l'information et la possibilité d'audit indépendant. Le CDF a pris connaissance de contrats avec les agences des NU humanitaires comme l'UNICEF et le PAM pour la mise à disposition de personnel pour des interventions humanitaires. Il a remarqué que les échanges d'information entre d'un côté la DDC et/ou la Mission auprès des NU et les détachés envoyés par la Suisse permettrait de corroborer les informations obtenues par des canaux officiels et/ou dans le cadre des échanges avec les bailleurs de fonds. Le CDF a constaté, à l'inverse, le caractère très limité de ces détachements dans le domaine de la coopération et du développement. Ce soutien suisse aux agences des NU y est limité à de postes de juniors.

---

<sup>7</sup> Voir note 2.

Le CDF a identifié l'existence dans le contrat conclu avec l'OMS pour sa contribution volontaire de 10 millions de francs via crédit supplémentaire 2021 au Strategic Preparedness and Response Plan d'une clause de consultation préalable. Celle-ci stipule l'obligation de communication par l'OMS de tout changement entre les catégories de dépenses d'un niveau supérieur au 20 % du budget de la rubrique. S'agissant du reporting sur les actions COVID-19, le CDF a constaté l'existence parfois de clause contractuelle spécifique. Dans les faits, il a remarqué que les rapports annuels des cocontractants contenaient une information détaillée sur les activités COVID-19. De manière générale, les informations présentées par les partenaires multilatéraux précisaient les différents montants alloués aux différents partenaires d'implémentation.

Les contrats-modèles et les contrats soumis à examen contiennent quasi systématiquement une clause sur les taux maximums de coûts administratifs. Ceux-ci varient principalement entre 6 et 8 %. Leur définition n'est cependant pas uniforme. Certains contrats (par exemple avec le PNUD) mentionnent des « coûts indirects ». D'autres des « coûts administratifs et autres frais » (par avec l'OCHA) ou des « overhead » (par exemple Save the Children). Une procédure d'harmonisation du recouvrement des coûts a eu lieu en 2019 au niveau des agences des NU comme le PNUD et l'UNICEF. Un contrat sous examen (UNOPS/Myanmar) précise le niveau des coûts administratifs des partenaires d'implémentation pour un fonds multi-partenarial.

### Appréciation

Grâce à des contrats-modèles régulièrement mis à jour et incluant des clauses d'accès élargi à l'information et des possibilités étendues de surveillance (évaluation indépendante), les contributions volontaires allouées aux agences des NU font l'objet d'une surveillance. Cette dernière réduit significativement le principe de « l'auditeur unique ». Le CDF salue les démarches de la DDC et suggère d'introduire des clauses d'accès élargi à l'information sur site et des possibilités d'évaluation, voire d'audit indépendant où cela est possible. La réforme en cours des NU est une bonne occasion d'exiger plus de transparence et de traçabilité sur l'utilisation des fonds.

Le CDF est d'avis que les détachements de collaborateurs suisses constituent des sources d'informations très utiles pour corroborer les intentions stratégiques avec la mise en œuvre spécifique. Il suggère qu'une démarche soit initiée pour examiner préalablement l'utilité d'élargir le spectre des détachements à des domaines non humanitaires comme le Nexus ou le développement institutionnel. Ceci pourrait concerner les systèmes d'assurance, les systèmes de contrôle interne, la transparence et le reporting financier. Particulièrement dans des conditions de crise globale, un suivi étroit sur la bonne mise en œuvre des activités financées par contributions volontaires est nécessaire. Une inclusion d'une procédure de consultation préalable dans les cas d'écarts budgétaires significatifs (par exemple 20 %) améliore le dispositif de surveillance en anticipant l'information sur les cas potentiellement problématiques. Une telle option permettrait à la DDC de prendre les mesures nécessaires pour adapter son soutien et éviter de possibles difficultés d'absorption des contributions par le partenaire.

Les frais administratifs et leur taux maximum sont définis dans la quasi-totalité des contrats de contributions volontaires aux partenaires multilatéraux. Il manque cependant une définition harmonisée de cette notion, ce qui rend toute comparaison difficile. Le CDF est d'avis qu'une clarification s'impose en prenant par exemple pour modèle les critères du ZEW. En outre, les frais administratifs devraient être définis non seulement entre la DDC et les partenaires multilatéraux co-contractants, mais également pour les prestations réalisées

par leurs partenaires d'implémentation. L'objectif serait double : garantir le principe et l'existence d'une couverture des coûts administratifs pour garantir la viabilité de l'action des partenaires d'implémentation. Il pourrait éviter un excès de coûts administratifs non contrôlé.

#### **Recommandation 5 (priorité 1)**

Le CDF recommande à la DDC d'introduire dans les contrats de contributions volontaires affectées avec les organisations multilatérales une clause de consultation préalable en cas d'écart significatif dans l'évolution des postes de dépenses.

*La recommandation est acceptée.*

#### **Prise de position de la DDC**

Die Vertragsvorlagen mit multilateralen Organisationen sind weitgehend standardisiert und vorverhandelt. Die Mehrheit der Verträge (d.h. mit Internationale Organisationen verhandelte Vertragsvorlagen) enthalten bereits eine Bestimmung, wonach die DEZA-Gelder nur gemäss Projektbeschrieb und Budget, welche integrale Vertragsbestandteile sind, verwendet werden dürfen. Das Budget ist grundsätzlich verbindlich und (jegliche) Änderungen am Budget müssten mit der DEZA konsultiert werden. Die laufenden Verträge sollen entsprechend bis zum Auslaufen belassen werden. Die Empfehlung wird in den neuen Vertragsvorverhandlungen für Projektbeiträge im bilateralen institutionellen Dialog angegangen werden. Es ist durchaus wünschenswert in diesem Zug auch die bilateralen Vereinbarungen zu überprüfen und wo angebracht zu überarbeiten und zu revidieren.

Spécifiquement en 2023, le contrat réglant la prochaine contribution noyau à l'OMS prendra en compte cette recommandation. Ce point sera également repris dans le cadre du dialogue institutionnel avec UNAIDS, d'autant plus que- le modèle de financement de cette institution est en cours de révision.

#### **Recommandation 6 (priorité 2)**

Le CDF recommande à la DDC d'harmoniser la définition de coûts administratifs, d'en fixer le principe au niveau des partenaires d'implémentation des organisations multilatérales.

*La recommandation est acceptée.*

#### **Prise de position de la DDC**

Wir begrüßen den Vorschlag, die administrativen Kost-Kategorien zu harmonisieren. Eine solche Übersicht und teilweise Harmonisierung besteht beispielsweise schon zwischen UNDP, UNFPA, UNICEF und UN Women in Bezug auf indirekte Kosten, welche den zentralisierten Funktionen durch eng zweckgebundene Projektzuwendungen entstehen und welche unter die «cost-recovery policy» fallen. Die UN Agenturen zusammen mit Internationalen NGOs unter dem Interagency Standing Committee (IASC) Guidelines zu Overheads erstellt. Diese Guidelines enthalten sowohl explizite Verpflichtungen zu sowohl einer harmonisierten Kostendefinition als auch die Notwendigkeit Overhead an lokale Partnerorganisationen zu zahlen. Die Schweiz wird auch diese Guidance als Diskussionsbasis mit den UN Agenturen brauchen.

Wir begrüßen entsprechend den Vorschlag, die administrativen Kosten (Overheads) an die lokalen Umsetzungspartner weiterzugeben. Dies entspricht der Schweizer Position im Sinne des Grand Bargains, im Rahmen dessen die Schweiz sich dazu verpflichtet hat, mehr Mittel

durch lokale Akteure umsetzen zu lassen. Künftig sollen die multilateralen Organisationen vertraglich verpflichtet werden, im Sinn von Risk Sharing und programmatischer und organisationaler Kapazitätsverstärkung angemessene Overheadkosten der lokalen Partnerorganisationen zu decken. Die Verträge sollten im nächsten Jahr überprüft und angepasst werden.

Administrative Kosten sind jedoch sehr kontextspezifisch und entsprechend nur sehr schwer zu harmonisieren. Um mehr Transparenz zu schaffen, bietet es sich auch hier im bilateralen institutionellen Dialog an, die Kosten länderspezifisch auszuweisen.

Implizit werden die Kosten in den Budgets abgebildet, welche integrale Bestandteile der Verträge darstellen. In den zukünftigen Verträgen kann eine entsprechende prozentuale Ziffer (im Verhältnis zum Gesamtaufwand) explizit aufgeführt werden.

## 4.4 Rendre possible le remboursement de reliquats de projets

Les contributions volontaires allouées pendant la pandémie ont prévu la possibilité de reliquats de financement de projets. Dans de cas rares, le CDF a constaté l'existence de tels reliquats. L'une des raisons est contractuelle, soit l'absence d'une disposition rendant possible un remboursement en espèces du reliquat au bailleur de fonds (Confédération). Il a identifié que les contrats-types avec le PNUD et le PAM prévoyait uniquement l'option de reprogrammer les montants, mais pas de les restituer. Une autre raison porte sur la possibilité de prolongation des durées de projets sans augmentation des coûts de projets. Le CDF a remarqué que ce cas de figure était fréquent durant la pandémie. Une troisième raison porte sur les conséquences administratives, voire bureaucratiques liées à une demande de remboursement. De telles démarches de restitution prennent du temps et mobilisent des ressources alors que les reliquats s'élèvent souvent à quelques milliers de francs. Le CDF a constaté le peu d'incitation à agir auprès du partenaire multilatéral. Une telle démarche aboutit à un versement à la caisse fédérale. Quelques exceptions sont cependant possibles en fin d'année budgétaire en particulier. On parle du transfert jusqu'à 2 millions de francs de la coopération au développement à l'aide humanitaire. Dernier point, la mise en œuvre se heurte parfois à la résistance des partenaires multilatéraux. En fin de compte, les contributions volontaires aux OI durant la pandémie de la COVID-19 n'ont quasiment jamais donné lieu à des reliquats, respectivement à leur remboursement.

Le CDF a constaté une différence significative dans l'allocation des tranches de contributions entre les organisations multilatérales et les partenaires bilatéraux. Dans le cas des organisations de l'ONU, les paiements doivent être intégralement versés avant la fin du projet. Les soldes résiduels existants sont traités par la suite, comme indiqué dans le contrat. La DDC a récemment changé ce principe pour les contributions volontaires qu'elle alloue à l'OMS. Elle a modifié les règles contractuelles en exigeant que le dernier paiement ne soit désormais effectué qu'à la réception du rapport opérationnel final.

### Appréciation

Les contributions volontaires allouées aux partenaires multilatéraux de la DDC n'ont donné lieu à aucun reliquat. L'importance des besoins durant la pandémie de la COVID-19 et la fiabilité des allocations de contributions ont grandement réduit le risque d'un excès de reliquat, respectivement d'un non-remboursement de celui-ci à la DDC. Le CDF a constaté l'effet préventif des dispositions contractuelles stipulant le remboursement des reliquats.

Une autre possibilité est de généraliser la pratique récemment introduite pour les contributions volontaires versées à l'OMS, soit le paiement de la dernière tranche après validation des rapports finaux financier et opérationnel. Cette pratique est la norme pour les contributions versées aux partenaires bilatéraux.

**Recommandation 7 (priorité 2)**

Le CDF recommande à la DDC de garantir une option de remboursement des reliquats de projets dans tous les contrats conclus avec les organisations multilatérales.

*La recommandation est acceptée.*

**Prise de position de la DDC**

Die Mehrheit der Vertragsvorlagen mit Internationalen Organisationen enthält bereits eine solche Klausel. Die Empfehlung kann weiter in sämtlichen Vorverhandlungen zur Vertragserstellung oder übergeordnet in den entsprechenden Vereinbarungen miteinbezogen werden. Der Zeitpunkt ist geeignet, die Arbeiten zur Überarbeitung der Vereinbarungen anzugehen. In den High-Level Konsultationen kann dieses Vorhaben mit den Partnern vorbesprochen werden.

Concrètement, pour la Division thématique/section santé, en 2023, trois contrats avec l'OMS (contribution noyau et programmes spéciaux) seront élaborés en respectant cette recommandation. Des négociations avec UNAIDS sont aussi en cours pour inclure cette clause dans le prochain cycle de reconstitution des ressources de l'organisation.

## Annexe 1 : Bases légales et autres documents

---

### Textes législatifs

---

Loi fédérale sur les aides financières et les indemnités du 5 octobre 1990 (LSu), RS 616.1

---

Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976, RS 974.0

---

Ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, RS 974.01

---

Message fédérale du 19 février 2020 sur la stratégie de coopération internationale 2021–2024 (20.033), FF 2020 2509-2598

---

### Interventions parlementaires

---

17.4095 – Interpellation Cl. Zanetti : DDC. Adjudication de contributions pour la coopération au développement

---

20.3349 – Interpellation Ch.Badertscher : Sécurité alimentaire à l'échelle mondiale

---

20.4413 – Interpellation-M. Streiff-Feller : Prise en considération des personnes handicapées dans le cadre des mesures anti-COVID de la DDC

---

20.4490 – Interpellation J.-P. Grin : Aide alimentaire. Ne pourrait-on pas en faire plus ?

---

### Rapports d'audit du CDF (les principaux)

---

Rapport 14178 : Audit de surveillance financière du projet Climandes (mandat de vérificateur extérieur de l'OMM), 16 juillet 2014

---

Rapport 19442 : Audit de l'utilisation par l'ONG Swisscontact des subventions fédérales, 17 octobre 2019

---

Rapport 21364 : Audit de subventions des ONG partenaires suisses du domaine humanitaire, 23 février 2022

---

## Annexe 2 : La coopération suisse au Tadjikistan

La coopération suisse est active depuis le début des années 1990 dans les ex-républiques de l'ex-Union Soviétique. En Asie centrale, la Suisse intervient dans trois pays : l'Ouzbékistan, le Kirghizistan et le Tadjikistan. Etabli conjointement entre la DDC et le SECO, le programme régional Asie central comprend quatre domaines d'activités : 1) eau, infrastructure et changement climatique ; 2) gouvernance, institutions et décentralisation ; 3) emploi et développement économique ; 4) santé.

Le programme de coopération au Tadjikistan est doté d'un budget annuel de 11 moi. de francs côté DDC et de 10 moi. de francs côté SECO. Le budget de la DDC se répartit à 53 % sur le domaine n° 1, 43 % sur le domaine n° 2 et comprend une enveloppe pour des petites actions (environ 450 000 francs par an). La DDC n'a pas d'engagement humanitaire au Tadjikistan. Elle y dispose depuis mai 2022 d'un conseiller chargé de la gestion de la réduction des risques pour les trois pays d'Asie centrale. Le buco de Dushambe en trois domaines d'activités, chacun sous la conduite de trois collaborateurs transférables. La cheffe actuelle du buco vient du SECO, alors que le chef suppléant (DDC) et le responsable des finances et de l'administration sont de la DDC. 29 employés nationaux oeuvrent actuellement au sein du buco.

Kyrgyzstan	Tadjikistan	Uzbekistan
<b>Water, Infrastructure and Climate Change</b> Central Asian States provide the necessary framework allowing a joint and equitable management of regional river basins. At national level, households, agriculture and other economic sectors have equitable access to and use well-managed water resources, quality infrastructure and public services. Consequences of climate change are considered at all levels.		
Water Infrastructure and Climate Change	Water Infrastructure and Climate Change	Water Infrastructure and Climate Change
Governance, Institutions and Decentralisation	Governance, Institutions and Decentralisation	Governance, Institutions and Decentralisation
Employment and Economic Development	Employment and Economic Development	
Health	Health	

Illustration 4 : Stratégie de coopération suisse pour l'Asie centrale 2017–2021 (source : DDC/SECO).

## Le projet de santé intégrée et d'amélioration d'habitat dans la vallée du Rasht

- Objectif :** Faire bénéficier la population de services publics de base équitables et inclusifs
- Partenaire :** Fondation Aga Khan, Aga Khan for Habitat, Mountain Societies Development Support Program
- Période:** 2018-2021 (contribution-ciblée) – Phase II – prolongé jusqu'au 30 juin 2022
- Finances :** 8,35 mio de francs financés à hauteur de 46 % par la DDC, dont :  
7,05 mio de francs via le domaine de direction DDC « coopération à l'est »  
1,3 mio de francs via le domaine de direction DDC « aide humanitaire »
- Actions COVID :** Intégration de mesures de sensibilisation et de formation dans les centres médicaux et dans les communautés, confection de masques de protection et fourniture de matériel de base. Budget initial : 225 KCHF. Total dépenses : 67 KCHF
- Références :** <https://www.eda.admin.ch/deza/fr/home/projekte/projekte.filterResults.html/content/dezaprojects/SDC/en/2013/7F08788/phase2?oldPage-Path=/content/deza/fr/home/projekte/projekte.html>



Atelier de confection textile converti à la production de masques de protection durant la pandémie (DR – CDF, mai 2022)



Référents santé volontaires engagés par le centre de santé d'une commune de la vallée du Rasht (DR – CDF, mai 2022)

## Annexe 3 : Abréviations

ACT-A	Accélérateur d'outils COVID-19
CEPI	Coalition pour les innovations en matière de préparation aux épidémies
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FIND	Foundation for Innovative New Diagnostics
GAVI	Alliance pour les vaccins
G20	Groupe des dix-neuf des pays aux économies les plus développées et de l'Union européenne
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OI	Organisation internationale
OIM	Organisation internationale des migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial (Agence spécialisée de l'ONU)
PES	Politique extérieure suisse en matière de santé
PNUD	Programme des NU pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des services d'appui aux Projets des NU
ZEWO	Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen (fondation)

### Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).