

# 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.