



Coopération avec l'Europe de l'Est Où vont les flux financiers et à combien s'élève la charge administrative?

L'essentiel en bref

Les médias et le grand public ne sont pas les seuls à s'interroger sur la destination des fonds alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est et sur la part que la charge administrative représente dans ce domaine. Plusieurs interventions parlementaires vont également dans ce sens. La présente analyse a pour objectif d'accroître la transparence sur cette question.

Pour le grand public, la charge administrative est souvent considérée comme non nécessaire. Or, c'est oublier son rôle essentiel dans la mise en œuvre des projets et dans le renforcement de la qualité et de la durabilité de la coopération avec l'Europe de l'Est. Si l'objectif était de réduire au maximum les frais généraux, la coopération au développement se réduirait à des transferts financiers vers des fonds ou d'autres destinataires.

Le service suisse de certification pour les organisations d'utilité publique qui récoltent des dons (ZEWO) a développé une méthodologie pour le calcul de la charge administrative. Selon la terminologie de ZEWO deux types de charges sont à différencier: la charge administrative qui regroupe les «coûts d'accompagnement du projet» et les «coûts administratifs», et la charge directe du projet, qui regroupe les «coûts directs du projet». Pour mieux rendre compte de la spécificité des tâches concernant la coopération avec l'Europe de l'Est, il a été défini dans le cadre de l'élaboration du concept de l'analyse une troisième sous-catégorie de la charge administrative, les «coûts pour la direction du projet, la coordination et le dialogue politique».

Les projets de coopération avec l'Europe de l'Est sont variés

En 2008, la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) ont accordé quelque 159 millions de francs à la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, sans compter les dépenses effectuées dans le cadre de la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE. La Suisse est présente dans treize pays d'Europe de l'Est. Elle soutient près de 350 projets couvrant toutes sortes de domaines (construction, conseil, formation, etc.) et dont les montants concernés varient énormément (de 10 000 à 16 millions de francs par projet). Cinquante de ces projets sont plutôt considérés comme des petites actions de la DDC, dont le coût varie entre 10 000 et 50 000 francs. Les cinq études de cas qui complètent la présente analyse montrent combien ces projets sont différents les uns des autres et à quel point la mise en œuvre, l'encadrement et l'accompagnement varient d'un projet à l'autre. Il n'est dès lors pas possible de faire de généralisation.

Ce sont principalement des tiers qui mettent en œuvre les projets

La DDC et le SECO sont responsables de la coopération avec l'Europe de l'Est. Ils définissent ensemble la stratégie relative à l'utilisation des moyens financiers, pilotent les programmes et accompagnent la mise en œuvre des projets par l'intermédiaire des collaborateurs des centrales et des bureaux de coopération situés dans les pays destinataires de l'aide. Par pilotage et accompagnement, on entend la planification, les appels d'offres et l'attribution des mandats de mise en œuvre, de même que le contrôle de l'avancement des projets ainsi que l'utilisation des ressources et, le cas échéant, l'ajustement de la planification et l'évaluation des résultats. La mise en œuvre des projets, est en revanche effectuée directement par des œuvres d'entraide suisses et interna-

tionales, des bureaux de conseil et d'ingénieurs, des organisations internationales ainsi que des organisations gouvernementales et non gouvernementales suisses.

Près de 30 % des fonds alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est restent en Suisse

Dans la plupart des cas, l'argent est versé dans un premier temps sur les comptes bancaires des centrales des organisations de mise en œuvre et c'est seulement dans une deuxième phase que les fonds atteignent les projets. En tenant compte des données fournies par les organes de mise en œuvre sur les dépenses en 2008 pour l'aide en faveur du Kirghizistan, de la Macédoine et de la Serbie, soit à peu près 30 millions de francs – l'analyse des flux financiers révèle que 31 % des fonds sont versés en Suisse et 69 % dans d'autres pays. Il est à noter que les 31 % versés en Suisse sont des dépenses pour le savoir-faire et les investissements nécessaires aux projets.

Plus de 80% des fonds alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est sont investis dans des projets

Une partie des fonds versés en Suisse concernent des dépenses liées directement aux projets. Au final, 84 % des fonds sont affectés aux projets ou sont imputés comme charge directe du projet. Les 16 % restants comptent comme charge administrative pour la DDC et le SECO, et pour les organes de mise en œuvre. Ils se répartissent comme suit:

2 % «coûts pour la direction du projet, la coordination et le dialogue politique» 10 % «coûts d'accompagnement du projet» et 4 % «coûts administratifs».

La part de la charge administrative (16 %) serait légèrement plus élevée si l'on prenait en compte dans le calcul la totalité des frais généraux des centrales de la DDC et du SECO (direction, soutien IT, communication, etc.). Toutefois, des chiffres exacts n'ont pas été récoltés.

Les coûts d'accompagnement du projet varient

L'analyse des 36 projets déployés au Kirghizistan, en Macédoine et en Serbie pour un volume de dépenses de 19 millions de francs en 2008 et pour lesquels on dispose de données détaillées provenant des organisations de mise en œuvre, montre que la part des différentes charges et la part des flux financiers en Suisse varient selon l'organe de mise en œuvre et le type de projet .

Sources de charge administrative à plusieurs niveaux

La coopération avec l'Europe de l'Est engendre des coûts liés à l'administration, au niveau des centrales de la DDC et du SECO, des bureaux de coopération dans les pays partenaires et des organes de mise en œuvre. Un relevé des données sur ces trois niveaux a donc été nécessaire pour recenser l'ensemble de la charge administrative. Compte tenu des coûts disproportionnellement élevés engendrés par ce relevé, l'analyse n'a finalement porté que sur trois pays: le Kirghizistan, la Macédoine et la Serbie. Afin d'enregistrer les flux financiers et la part des différentes catégories de charge, un sondage écrit a été réalisé auprès des organes de mise en œuvre. Une saisie du temps de travail a également été mise en place pendant une année auprès des collaborateurs des centrales de la DDC et du SECO en charge des projets dans ces trois pays et du personnel suisse des bureaux de coopération dans ces trois pays. En l'absence d'une méthode de calcul des coûts, il a été par contre renoncé à une répartition de la charge administrative totale de la DDC et du SECO.

Aucun élément indiquant une part de charge administrative anormalement élevée

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) est parti de l'hypothèse selon laquelle la diversité géographique et thématique qui caractérise la coopération avec l'Europe de l'Est aurait pu engendrer une charge administrative plus importante. L'analyse n'a toutefois fourni aucune indication concernant une part anormalement élevée de la charge administrative pour la coopération avec l'Europe de l'Est.

La DDC et le SECO ont pris position sur le rapport. Ils ont étayé l'argument selon lequel la charge administrative est nécessaire pour une mise en œuvre efficace de l'aide et pour renforcer la qualité et la durabilité des projets. Le fait que l'analyse ne fournisse aucune indication concernant une part anormalement élevée de la charge administrative leur est également apparu important. Ils mentionnent par ailleurs que le rapport leur fournit des informations utiles sur la répartition des coûts dans le domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est. Ils déclarent accorder une importance accrue à la bonne qualité de la coopération et au contrôle des coûts et s'engagent à améliorer l'information et la transparence concernant leurs activités.

Text original en allemand