

L'efficacité de la coopération au développement

Le Seco a soumis à une évaluation externe ses projets en cours contenus dans le message sur la coopération internationale. Quelque 85 % d'entre eux se révèlent fructueux. Leurs résultats ne sont toutefois pas toujours durables malgré leur grande pertinence.

Milena Mihajlovic, Julien Robert

Abrégé Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) atteint la plupart de ses objectifs en matière de coopération internationale: 85 % de ses projets sont un succès, selon le rapport intermédiaire sur la mise en œuvre du message 2017–2020. Ce rapport souligne aussi que le Seco tire les leçons de ses erreurs et améliore constamment ses activités. Durant la seconde période de mise en œuvre, le Seco continuera d'axer ses efforts sur les compétences techniques dans les pays prioritaires, sur l'accès aux financements, sur la production durable des matières premières et sur la résistance face au changement climatique.

Le Parlement a en outre chargé la coopération internationale de la Suisse d'établir un lien stratégique entre ses activités et la politique migratoire lorsque cela sert les intérêts de la Confédération. Pour concrétiser ce mandat, le Seco encourage l'entrepreneuriat, de bonnes conditions de travail et l'acquisition de compétences professionnelles dans ses pays partenaires. Ces mesures doivent contribuer à long terme à créer des perspectives sur le terrain et à réduire les causes des migrations. Les projets du Seco ouvrent également de nouveaux marchés à l'économie suisse sur la base de partenariats.

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) est le centre de compétence de la Confédération pour toutes les questions de politique économique, y compris la coopération et le développement. Il aide ses pays partenaires à tirer le meilleur parti des possibilités offertes par la mondialisation. En mobilisant ses compétences clés en matière de politique économique, il soutient la mise en place d'institutions et de services publics fiables. Il renforce la compétitivité des entreprises et des producteurs, il soutient les efforts des pays partenaires en faveur d'un développement urbain durable et les aide dans ce contexte à se protéger contre le changement climatique. Il coopère à ce titre avec huit pays prioritaires du Sud et cinq de l'Est (voir *illustration 1*).

Des mesures complémentaires¹ sont mises en œuvre dans les pays partenaires d'autres acteurs suisses, dont la Direction du développement et de la coopération (DDC), ou dans le cadre d'autres mesures de politique économique extérieure du Seco. Ce dernier encourage par exemple l'extraction responsable de l'or dans les petites exploitations minières de Bolivie et la connexion au marché suisse dans le cadre de la « Better Gold Initiative ».

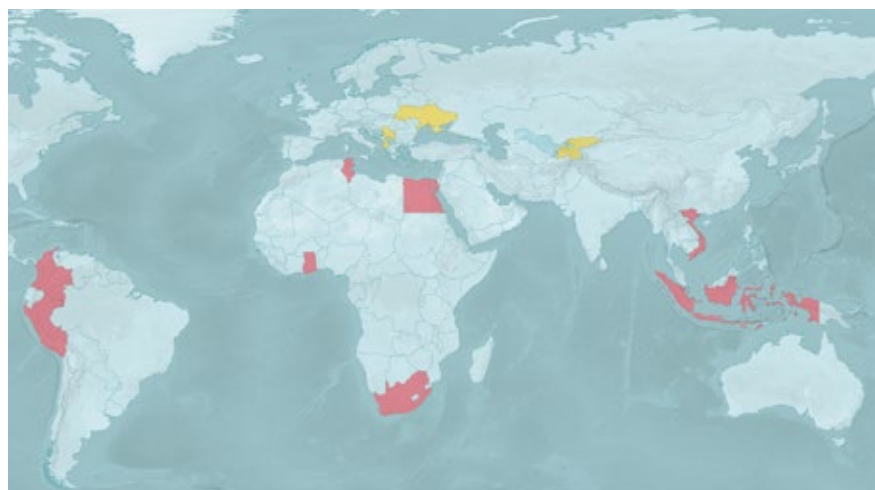
Disparités et migration

De nombreux pays partenaires du Seco luttent contre les disparités économiques et sociales, le chômage et le manque de perspectives, en particulier chez les jeunes. Certains traversent aussi des crises économiques et financières. Dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale, le Seco aide ses partenaires à créer les conditions préalables à une croissance économique stable et durable. Il cible notamment la résilience et l'adaptabilité économiques, l'accès aux marchés et l'égalité des chances de formation en fonction de la demande du marché du travail.

Évaluation rigoureuse des projets

Le Parlement a adopté à l'automne 2016 le message sur la coopération internationale 2017–2020. Il a chargé le Conseil fédéral de présenter un rapport intermédiaire puis, à l'échéance du crédit-cadre, un rapport final sur la réalisation des objectifs et l'efficacité des mesures prises. Préparé conjointement par la DDC, le Seco et la Division Sécurité

III. 1. Les pays prioritaires du Secrétariat d'État à l'économie



- Afrique, Asie et Amérique latine : Égypte, Ghana, Indonésie, Colombie, Pérou, Afrique du Sud, Tunisie, Vietnam.
- Europe de l'Est et Asie centrale : Albanie, Kirghizistan, Serbie, Tadjikistan, Ukraine.

¹ Les mesures complémentaires sont des interventions bilatérales dans les pays non prioritaires du Seco. Elles permettent au centre de prestations Coopération et développement économiques du Seco de déployer ses activités ponctuellement au profit de partenaires d'autres secteurs du Seco ou de l'administration fédérale (en particulier de la DDC).

humaine (DSH), le rapport d'étape² sur le message 2017–2020 présente les résultats du crédit-cadre obtenus à mi-parcours. Il conclut que le Seco tient le cap dans la réalisation des objectifs du message et la mise en œuvre des crédits-cadres, ajoutant que les objectifs fixés seront probablement atteints. Ses auteurs confirment que les projets sont étroitement suivis et font l'objet d'une évaluation externe.

Un comité d'évaluation indépendant assure un contrôle professionnel et neutre de la réalisation des objectifs et de leur impact. Actuellement, 8 % des projets font l'objet d'un pilotage plus serré parce qu'ils sont exposés à des défis particuliers et à des risques plus élevés. Le Seco peut ainsi évaluer les risques et tirer les leçons des erreurs commises. Le taux de réussite du Seco – déterminé par des critères tels que la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la viabilité – s'élevait à 85 % en 2016 et en 2017 (voir *illustration 2*). À l'échelle internationale, on considère comme bon et réaliste un taux de réussite compris entre 65 et 80 %. Le niveau de pertinence est nettement supérieur à la moyenne internationale: le Seco est en effet particulièrement sensible aux priorités des gouvernements partenaires et aux besoins des groupes cibles. La viabilité des projets reçoit la note la plus faible: ce point constitue aussi un grand défi pour d'autres donateurs. Divers facteurs

entrent ici en jeu, mais les plus fréquents sont des changements rapides – de politique ou de personnes – parmi les partenaires ou une appréciation trop optimiste du contexte.

Offrir des perspectives sur place

Les personnes qui ont la perspective d'un emploi décent et bien rémunéré dans leur pays d'origine ne sont pas contraintes d'émigrer. Une évaluation indépendante³ réalisée en 2017 a confirmé l'importance de la contribution apportée par le Seco et la DDC à ces emplois décents dans les pays partenaires. Dans ce rapport sur l'efficacité⁴, une équipe d'experts a analysé plus de 70 projets de la DDC et du Seco. Il en ressort que les programmes portant sur la formation professionnelle, sur le développement de chaînes de valeur dans l'agriculture et sur l'amélioration des conditions de travail obtiennent les meilleurs résultats. L'équipe d'évaluateurs qualifie 85 % des projets de « très bons » (note maximale: 6) à « satisfaisants » (note 4), pour un score moyen de 4,5. Selon le rapport, ces projets ont également eu un effet positif sur la productivité des entreprises et l'égalité des sexes sur le lieu de travail.

³ Le rapport intermédiaire se fonde sur des évaluations indépendantes et sur des données liées au suivi du projet.
⁴ Le rapport intégral sur « l'efficacité dans le domaine de l'emploi » est disponible sur www.seco-cooperation.admin.ch.

² Le rapport intermédiaire sur le message 2017–2020 est disponible sur www.admin.ch.

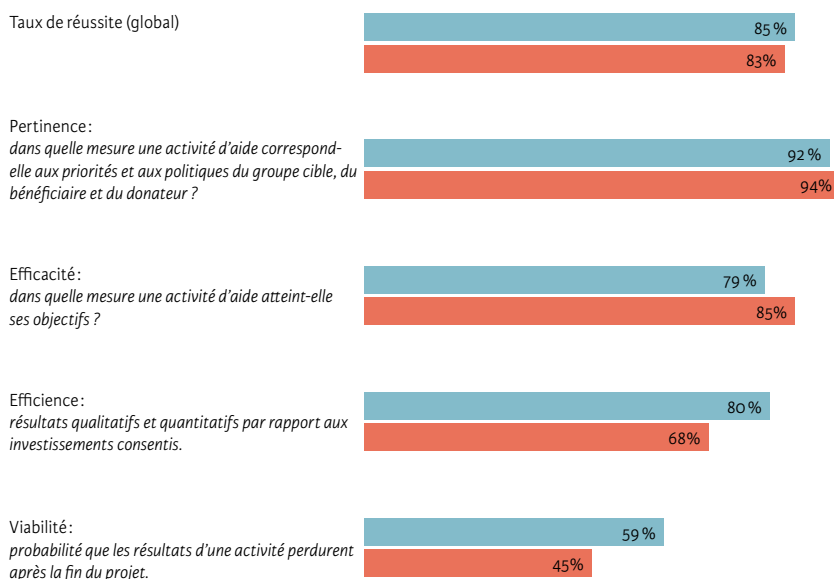
En outre, les évaluateurs concluent que les projets de microfinancement et de soutien aux PME ont en particulier besoin de davantage de moyens, afin que les travailleurs concernés réussissent à sortir de la pauvreté. Autre constat: les projets menés en Asie et en Amérique latine ont obtenu de meilleurs scores d'efficacité que ceux déployés en Afrique et au Proche-Orient, où ils sont souvent confrontés à d'importantes difficultés sur les marchés régionaux du travail, notamment une formation professionnelle insuffisante ou un contexte de faiblesse institutionnelle. La part importante d'entreprises informelles en Afrique et au Proche-Orient constitue un défi supplémentaire pour les projets de la coopération internationale de la Suisse consacrés à l'emploi.

Accorder un soutien plus large au financement

Pour assurer leur croissance, les pays en développement disposent toujours plus de ressources alternatives, comme les investissements directs étrangers ou les revenus du commerce international. Le Seco soutient de plus en plus ses pays partenaires en leur fournissant le savoir-faire nécessaire pour exploiter ces moyens de financement (voir *encadré 1*). Le rapport intermédiaire montre qu'il l'a fait efficacement jusqu'à présent.

En 2017, ce type de soutien du Seco a motivé l'octroi d'un prêt de 200 millions de

III. 2. Taux de réussite des projets du Seco dans les pays partenaires de la coopération internationale (2012–2017)



■ Message actuel 2016–2017 (nombre de projets évalués: 48)
 ■ Message précédent 2012–2015 (nombre de projets évalués: 81)

Encadré 1: des investissements privés dans les infrastructures

Le Seco soutient l'organisation donatrice Private Infrastructure Development Group (PIDG), qui mobilise depuis 2002 les investissements du secteur privé dans les infrastructures de pays en développement. Le PIDG fournit des capitaux pour des projets, des garanties de prêts et des prêts, dans l'idée que de meilleures infrastructures stimulent l'économie, par exemple en assurant à l'industrie une fourniture d'électricité fiable ou en facilitant le transport des produits. Cela génère indirectement de la croissance et des emplois. Des emplois directs sont aussi créés dans la construction, l'exploitation et l'entretien des nouvelles infrastructures, sans compter d'autres effets positifs, par exemple lorsqu'une nouvelle route offre un meilleur accès aux localités et aux marchés. Entre 2002 et 2015, le PIDG a créé plus de 12 000 emplois à court terme et plus de 189 000 autres de longue durée.

Les projets du Seco profitent par exemple aux ouvriers actifs dans les mines d'or au Pérou (en haut à gauche), aux tisserandes au Vietnam (en haut à droite) ou encore aux maraîchers biologiques en Ukraine (en bas).

SECO / LA VIE ÉCONOMIQUE



dollars de la Banque mondiale au gouvernement indonésien. Citons comme autre exemple l'Afrique du Sud, où la demande de logements et d'emplois dans les villes est actuellement en hausse. Le Seco aide les collectivités locales à améliorer la planification de leurs investissements dans une optique à plus long terme. Son soutien apporté à huit villes donne déjà des résultats positifs. Ainsi, à Durban, le secteur privé a pu mobiliser 934 millions de dollars d'investissements jusqu'en 2017 pour un projet de développement urbain.

Une aide à l'entraide

Dans les pays partenaires du Seco, les institutions publiques et le secteur privé manquent souvent des connaissances nécessaires pour assurer avec succès leur propre développement. Le Seco met donc l'accent sur les possibilités de formation, à la fois pour les secteurs public et privé. Il soutient par exemple la gestion des finances publiques locales au Pérou dans les domaines de la planification, de l'établissement des budgets et des appels d'offres. Il a formé à ce titre plus de 3000 personnes en 2016 et 2017. Les autres programmes analogues financés par le Seco sont «Score» et «Better Work» (voir encadré 2). Destinés aux entrepreneurs, aux cadres, aux superviseurs et aux employés des entreprises, ils les préparent à la mise en œuvre des normes de travail fonde-

mentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). À ce jour, plus de 2000 personnes ont reçu cette formation.

En Ukraine, le Seco encourage indirectement le marché de l'agriculture biologique par des programmes éducatifs. Il contribue à la formation des salariés dans les chaînes de valeur de produits laitiers et à celle des exploitants engagés dans l'agriculture biologique ou la production de spécialités locales. Cela s'est traduit en 2016 par 55 millions d'euros de recettes supplémentaires sur le marché des produits bio.

En Afrique du Nord, le Seco, la DDC, la DSH et le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) œuvrent pour la démocratie, la prospérité et la stabilité. Ces quatre offices fédéraux unissent leurs forces dans des représentations communes, ce qui accroît leur efficacité. La DSH mène par exemple un dialogue sur les droits humains avec le gouvernement, la DDC forme les autorités aux bonnes pratiques de gouvernance et le Seco renforce les compétences organisationnelles et opérationnelles des institutions financières. Comme le manque d'emplois et les bas revenus constituent une menace croissante pour la stabilité de l'Afrique du Nord, la DDC et le Seco ont décidé de se focaliser davantage sur les projets offrant aux jeunes des perspectives et des emplois attrayants.

Pour faire face aux défis mondiaux, comme le changement climatique et les migrations, le Seco continue de s'appuyer sur la coopération multilatérale (voir encadré 3).

Prévisions pour la seconde période

Durant la seconde période de mise en œuvre du message allant de 2019 à fin 2020, le Seco renforcera ses efforts pour atteindre les objectifs fixés. Il s'impliquera encore davantage dans les domaines de la gestion de la dette publique, de la fiscalité internationale et des flux de capitaux illégaux. Les partenariats stratégiques avec les institutions financières internationales doivent être renforcés au niveau des infrastructures et le réseau de partenaires élargi dans les domaines de l'hydroélectricité et de la mobilité. En outre, des projets axés sur la formation des travailleurs, sur les chaînes de valeur durables et sur le tourisme doivent être renforcés, tandis qu'un développement urbain compatible avec l'environnement et la société sera encouragé.

Des investissements supplémentaires dans le développement sont nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Agenda 2030: le Seco renforcera les partenariats existants et en créera de nouveaux, notamment avec le secteur privé, dans le but de réunir ces fonds et de relever les défis mondiaux. Il compte aussi utiliser d'autres produits innovants, par exemple des services financiers pour la mise en place d'un système de paiement mobile, des mécanismes de financement comme les obligations et lignes de crédit vertes, ou encore des méthodes de production économes en ressources.

Encadré 2 : de meilleures conditions de travail dans la branche textile

Le projet mondial «Better Work» améliore les conditions de travail et le respect du droit du travail dans l'industrie textile, tout en encourageant la productivité et la compétitivité des entreprises. Jusqu'en 2016, il a profité à quelque 3 millions de

travailleurs en Asie, au Proche-Orient et en Amérique centrale. Il a permis de réduire des abus comme le harcèlement sexuel, d'augmenter les rémunérations des employés et de réduire les écarts salariaux entre hommes et femmes. Cela s'est traduit par

une amélioration des contrats de travail et par une diminution de la charge de travail. La productivité et la rentabilité des entreprises ont dans le même temps augmenté de plus de 20 %.



Milena Mihajlovic
Collaboratrice scientifique, Coopération et développement économiques, secteur Qualité et ressources, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Encadré 3 : coopération avec les banques multilatérales de développement

Les partenariats constitués avec les banques multilatérales de développement permettent au Seco d'étendre et d'intensifier ses activités. La Suisse est présente dans tous les organes de direction des banques de développement et peut ainsi influencer leur orientation stratégique et opérationnelle. En 2017, notre pays a célébré

trois anniversaires: la Suisse avait rejoint il y a 25 ans la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et le Groupe de la Banque mondiale; elle était devenue il y a 50 ans membre de la Banque asiatique de développement. Le 23 août 2017 s'est tenue à Berne une conférence avec le président de

la Banque mondiale Jim Yong Kim et le conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann. À cette occasion, M. Kim s'est félicité du partenariat de la Suisse et de son rôle constructif en tant que membre important et de longue date du Groupe de la Banque mondiale.



Julien Robert
Chef du secteur Qualité et ressources, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne