

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



Audit de la surveillance des projets de recherche accordés aux hautes écoles et institutions de recherche

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	1.17567.202.00439
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
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)

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	8
Key facts.....	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	15
1.3 Etendue de l'audit et principe	15
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Des mesures d'organisation adaptées aux besoins	17
2.1 Le monitoring des projets s'effectue à l'aide de SAP ESPRIT	17
2.2 Les ressources et compétences disponibles sont appropriées	18
2.3 La qualité de tenue des dossiers est variable.....	18
3 La procédure d'octroi tient compte des risques liés aux projets et partenaires.....	20
3.1 Le choix du type de contrat conditionne les principes de gestion	20
3.2 Les objectifs et risques du projet sont déterminés avant de proposer le crédit.....	21
3.3 La coordination avec les autres bailleurs de fonds se fait au cas par cas	22
4 La DDC adapte sa surveillance au type de financement et de partenaire	23
4.1 Une refonte du cahier des charges pour le contrôle financier est nécessaire.....	23
4.2 L'activité de surveillance conjugue plusieurs mesures.....	24
Annexe 1 : Bases légales et juridiques	26
Annexe 2 : Abréviations	27
Annexe 3 : Liste des contrats et projets audités	28

Audit de la surveillance des projets de recherche accordés aux hautes écoles et institutions de recherche

Direction du développement et de la coopération

L'essentiel en bref

La Direction pour le développement et la coopération (DDC) consacre près de 50 millions de francs par année à la recherche scientifique et à la formation universitaire. A ce titre, elle collabore avec de multiples institutions en Suisse et à l'étranger. Les projets de recherche soutenus portent sur la pauvreté et les défis mondiaux tels que le changement climatique, la sécurité alimentaire, l'eau, la santé, l'emploi et les conflits sociaux.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les mesures d'organisation, ainsi que les procédures d'octroi et de surveillance établies par la DDC pour gérer ces projets. Un échantillon de 13 d'entre eux a été analysé. Le CDF estime que l'ensemble du dispositif de surveillance est globalement adéquat et couvre les risques.

La DDC dispose des ressources et outils nécessaires au suivi des projets

Les chargés de projets disposent des compétences et du temps suffisant pour assumer leurs tâches. Les outils informatiques soutenant les procédures de travail répondent aux attentes des utilisateurs. Les instructions et les modèles de document standard assurent l'unité de doctrine au sein de la DDC. Les mesures de contrôle interne comprennent la validation des documents les plus importants par la hiérarchie.

Pendant, l'information des projets est parfois difficile à retrouver dans le système d'archivage des documents. Le principe de rotation de poste imposé au personnel de la DDC complique le suivi des projets et la relation avec les partenaires.

Les procédures d'octroi et de surveillance des projets couvrent les risques

Les contributions ou les mandats font l'objet d'une procédure standardisée. Cette dernière comprend une analyse des risques et l'établissement d'un cadre pour définir les résultats attendus. Ces résultats peuvent faire l'objet d'interprétation pour certains projets, compte tenu de l'absence de valeur cible à atteindre. Les contrats établis sont adaptés au type de financement et de partenaire. En revanche, la DDC n'a pas prévu de clause dans ses modèles de contrat pour les principes de propriété matérielle à la fin du projet pour les investissements qu'elle a financé.

Le dispositif de surveillance des projets inclut plusieurs activités qui peuvent se conjuguer en fonction des besoins (montant et durée du projet). Il s'appuie en partie sur un contrôle des décomptes de projet mandaté à un contrôleur externe selon un cahier des charges standard. Ce cahier des charges nécessite des adaptations pour définir le type de contrôle et améliorer leur pertinence. La DDC a déjà entrepris les démarches pour le modifier en conséquence.

Le dispositif de surveillance est efficace. Néanmoins, pour les contributions d'un faible montant, les coûts administratifs assumés par la DDC et le partenaire externe pour suivre le projet peuvent être disproportionnés. Dans deux cas, le rapport de fin d'étape du projet (End of phase report) prévu par le processus manquait.

Prüfung der Überwachung der an Hochschulen und Forschungsanstalten vergebenen Forschungsprojekte

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit

Das Wesentliche in Kürze

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) setzt jährlich fast 50 Millionen Franken für die wissenschaftliche Forschung und Hochschulausbildung ein. Dafür arbeitet sie mit den unterschiedlichsten Institutionen im In- und Ausland zusammen. Bei den unterstützten Forschungsprojekten geht es um Armutsbekämpfung und globale Herausforderungen wie Klimawandel, Ernährungssicherheit, Wasser, Gesundheit, Beschäftigung und soziale Konflikte.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die von der DEZA getroffenen organisatorischen Massnahmen sowie die Vergabe- und Aufsichtsverfahren des Projektmanagements geprüft. Analysiert wurde eine Auswahl von 13 Projekten. Die EFK ist der Auffassung, dass das ganze Aufsichtsdispositiv insgesamt angemessen ist und die Risiken abdeckt.

Die DEZA verfügt über die für die Projektüberwachung erforderlichen Instrumente und Ressourcen

Die Projektbeauftragten verfügen über die nötigen Kompetenzen und haben genügend Zeit, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die IT-Tools zur Unterstützung der Arbeitsverfahren entsprechen den Erwartungen der Benutzer. Die Weisungen und die standardisierten Dokumentenvorlagen halten die Unité de doctrine der DEZA ein. Zu den internen Kontrollmassnahmen gehört die Validierung der wichtigsten Dokumente durch die Vorgesetzten.

Hingegen erweist es sich teilweise als schwierig, in der Dokumentenablage die archivierte Projektinformation zu finden. Das dem DEZA-Personal auferlegte Rotationsprinzip erschwert die Projektbetreuung und die Beziehung zu den Partnern.

Die Verfahren zur Projektvergabe und -kontrolle decken die Risiken ab

Die Beiträge oder Aufträge unterstehen einem Standardverfahren. Letzteres umfasst eine Risikoanalyse und die Schaffung von Rahmenbedingungen zur Definition der angestrebten Ergebnisse. Da keine Zielwerte vorgegeben worden sind, können diese Ergebnisse bei gewissen Projekten unterschiedlichen ausgelegt werden. Je nach Art der Finanzierung und der Partner werden die Verträge angepasst. Hingegen enthalten die Musterverträge der DEZA keine Klausel betreffend das materielle Eigentum an den von ihr getätigten Investitionen nach Abschluss eines Projekts.

Im Dispositiv zur Projektüberwachung sind mehrere Tätigkeiten enthalten, die sich je nach Bedarf (Betrag und Dauer des Projekts) kombinieren lassen. Das Dispositiv beruht zum Teil auf einer Kontrolle der Projektrechnungen, mit der ein externer Prüfer gemäss einem Standard-Pflichtenheft beauftragt wird. Bei diesem Pflichtenheft besteht Anpassungsbedarf: Es gilt, die Art von Kontrolle zu definieren und ihre Relevanz zu verbessern. Die DEZA

hat bereits die nötigen Schritte unternommen, um das Pflichtenheft entsprechend anzupassen.

Das Überwachungsdispositiv ist effizient. Allerdings können die Verwaltungskosten für die Projektüberwachung zulasten der DEZA und des externen Partners für kleinere Beiträge unverhältnismässig hoch sein. In zwei Fällen fehlte der im Prozess vorgesehene Abschlussbericht (End of phase report).

Originaltext auf Französisch

Verifica della supervisione dei progetti di ricerca conferiti alle scuole universitarie e agli istituti di ricerca

Direzione dello sviluppo e della cooperazione

L'essenziale in breve

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) stanZIA circa 50 milioni di franchi all'anno per la ricerca scientifica e la formazione universitaria. A tale titolo collabora con diverse istituzioni in Svizzera e all'estero. I progetti di ricerca sovvenzionati riguardano la lotta alla povertà e sfide mondiali come i cambiamenti climatici, la sicurezza alimentare, l'acqua, la salute, il lavoro e i conflitti sociali.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato le misure organizzative e le procedure di assegnazione e supervisione stabilite dalla DSC per la direzione di questi progetti, di cui 13 sono stati analizzati. Il CDF ritiene che nel complesso l'attività di supervisione sia adeguata e copra i rischi.

La DSC dispone delle risorse e degli strumenti necessari per seguire i progetti

I capiprogetto hanno le competenze e il tempo sufficienti per svolgere i loro compiti. Gli strumenti informatici a sostegno delle procedure di lavoro rispondono alle aspettative degli utenti. Le istruzioni e i modelli di documenti standard assicurano l'unità di dottrina all'interno della DSC. Le misure di controllo interno comprendono la convalida dei documenti principali da parte della gerarchia.

Tuttavia, a volte è difficile reperire le informazioni sui progetti nel sistema di archiviazione dei documenti. Il principio di rotazione dei posti, imposto al personale della DSC, complica la supervisione dei progetti e le relazioni con i partner.

Le procedure di assegnazione e supervisione dei progetti coprono i rischi

I contributi o i mandati seguono una procedura standard che comprende un'analisi dei rischi e l'istituzione di un quadro normativo per la definizione dei risultati attesi. I risultati di determinati progetti possono essere interpretati tenendo in considerazione la mancanza del valore-obiettivo da raggiungere. I contratti stipulati vengono adeguati in base al tipo di finanziamento e alle parti contraenti. Per contro, nei suoi modelli contrattuali la DSC non ha previsto alcuna clausola per i principi inerenti alla proprietà materiale al termine del progetto per quanto riguarda gli investimenti che ha finanziato.

Il dispositivo di supervisione dei progetti comprende diverse attività combinabili in base alle necessità (entità e durata del progetto) e si basa in parte sul controllo dei conteggi del progetto, affidato a un auditor esterno secondo un capitolato d'oneri standard. Quest'ultimo deve poter essere rettificato in modo da stabilire il tipo di controllo e migliorarne l'adeguatezza. La DSC ha già intrapreso le misure per apportare le modifiche in tal senso.

Il dispositivo di supervisione è efficace. Tuttavia, per i contributi di importo esiguo gli oneri amministrativi sostenuti dalla DSC e dal partner esterno per supervisionare il progetto possono essere sproporzionati. In due casi mancava il rapporto di fine fase del progetto («end of phase report»), previsto dal processo.

Testo originale in tedesco

Audit of the monitoring of research projects awarded to universities of applied sciences and research institutions

Swiss Agency for Development and Cooperation

Key facts

The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) spends almost CHF 50 million per year on scientific research and university education. In this regard, it works with numerous institutions in Switzerland and abroad. The research projects supported focus on poverty and global challenges such as climate change, food safety, water, health, employment and social conflict.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the organisational measures, as well as the awarding and monitoring procedures established by the SDC to manage these projects. A sample of 13 of them was analysed. The SFAO believes that the entire monitoring system is adequate overall and covers the risks.

The SDC has the resources and tools needed to monitor projects

The project managers have sufficient time and the skills to perform their tasks. The IT tools supporting work procedures meet users' expectations. The instructions and standard document templates ensure unified doctrine within the SDC. The internal control measures include the validation of the most important documents by management.

However, it is sometimes difficult to find project information in the document archiving system. The principle of job rotation imposed on SDC staff complicates project monitoring and relations with partners.

The procedures for awarding and monitoring projects cover the risks

Contributions and mandates are subject to a standardised procedure, which includes a risk analysis and the establishment of a framework for defining the expected results. These results may be subject to interpretation for some projects given the absence of a target value to be achieved. The contracts drawn up are adapted to the type of financing and partner. In contrast, the SDC has not included a clause in its model contracts for the principles of material ownership at project end for the investments financed by it.

The project monitoring system includes several activities that could be combined according to needs (amount and duration of the project). It is based partly on an audit of project accounts assigned to an external auditor according to standard specifications. These specifications need to be adjusted to define the type of check and improve their relevance. The SDC has already taken steps to amend them accordingly.

The monitoring system is effective. However, the administrative costs borne by the SDC and the external partner for project monitoring may be disproportionate for small contributions. In two cases, the end-of-phase report provided for in the procedure was missing.

Original text in German

Prise de position générale des audits

Nous remercions le CDF pour la bonne collaboration durant la conduite de l'audit. L'audit avait pour objectif d'examiner la surveillance effectuée par la DDC pour les projets de recherches accordés aux hautes écoles suisses et autres institutions. La DDC a pris connaissance avec intérêt des résultats positifs de l'audit, qui démontre l'efficacité et l'efficience des mesures de surveillance des projets de recherche.

Les résultats positifs de cet audit se fondent sur un cadre solide de la DDC, notamment :

- Des mesures de surveillance intégrées à la préparation, à la mise en œuvre et au suivi des projets.
- Des outils informatiques adaptés aux besoins.
- Des collaborateurs qui disposent de solides compétences techniques et d'une bonne maîtrise des processus de surveillance.
- Une expertise spécifique sur la recherche au sein de la Division A&P
- Une bonne prise en compte des risques liés aux partenaires et aux projets que ce soit au moment de l'octroi du projet ou lors de son suivi.

La DDC est d'accord avec la recommandation du CDF relative au règlement contractuel des investissements et elle s'assurera que la propriété des investissements financés par la DDC soit à l'avenir réglée de manière adéquate. La DDC est également d'accord avec la recommandation du CDF d'examiner le rapport coût-utilité de son dispositif de surveillance pour les contributions de faible montant et prendre, le cas échéant des mesures correctives. Elle prend aussi bonne note des autres points relevés, même s'ils ne font pas l'objet de recommandations.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

L'ordonnance concernant la coopération au développement¹ spécifie que la Direction pour le développement et la coopération (DDC) encourage la recherche scientifique et soutient la formation universitaire et, plus généralement, l'enseignement dans les domaines de la coopération au développement et de l'aide humanitaire.

Le message sur la coopération internationale de la Suisse² prévoit que les activités de recherche sont guidées par un plan directeur d'une durée de quatre ans³.

Depuis des décennies, la DDC collabore avec des universités, des hautes écoles suisses, le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), les organisations internationales, ainsi qu'avec de nombreuses institutions de recherche dans le monde.

Les projets de recherche soutenus portent en priorité sur la pauvreté et les défis mondiaux tels que le changement climatique, la sécurité alimentaire, l'eau, la santé, l'emploi et les conflits sociaux⁴.

Le Desk Recherche de la DDC, rattaché à la division Analyse et politique de la Coopération globale, est responsable de la coordination et de toutes les tâches relevant de la politique et des stratégies de développement dans le domaine de la recherche. Il assure la gestion centralisée d'environ 20 % du portefeuille de recherche. Pour les autres projets de recherche, l'accompagnement est confié aux unités d'organisation de la Coopération globale et régionale compétentes pour le thème concerné.

La DDC distingue la production de savoir en tant que bien public qui fait l'objet d'une contribution, de la production du savoir pour elle-même qui découle d'un mandat (voir illustration 1).

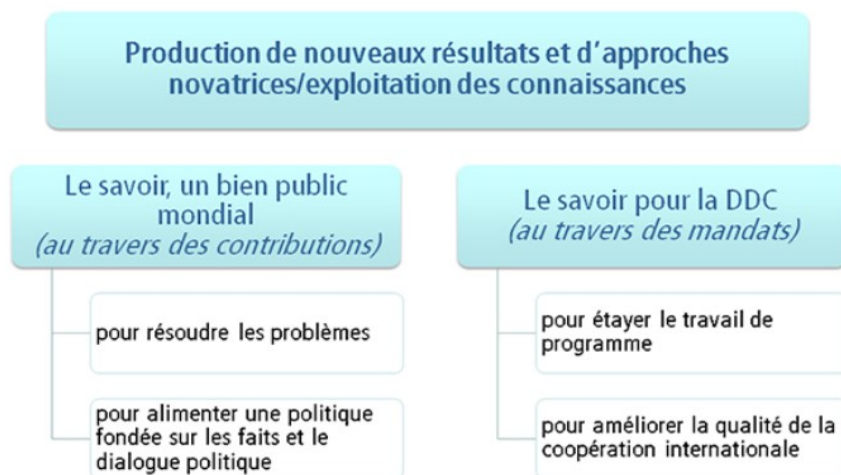
¹ Article 29 de l'ordonnance concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.01).

² Le message concerne une période de quatre ans. La période échue correspond aux années 2013–2016, alors que la période en cours correspond aux années 2017–2020.

³ L'établissement d'un plan directeur répond aux directives du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) relatives à l'Assurance de la qualité dans les activités de recherche de l'administration fédérale.

⁴ Conformément au Plan Directeur de Recherche 2017-2020 du Domaine Politique Développement et coopération.

Illustration 1 : Distinction entre types d'objectifs

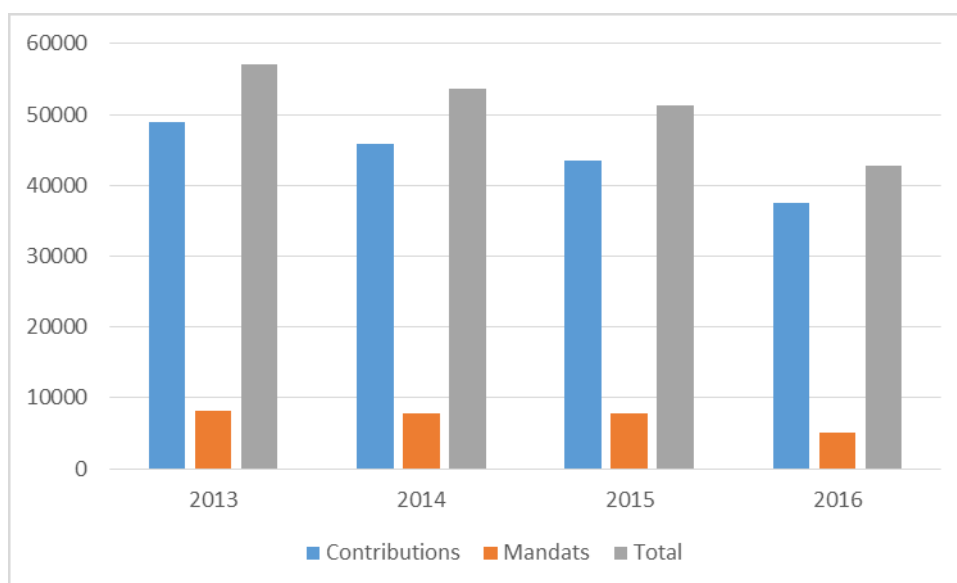


DDC, www.eda.admin.ch/deza/fr/home/activites-projets/activites/recherche-culture/recherche/ziel-der-forschung.html

Les mandats concernent des projets réalisés par des tiers, pour lesquels la DDC assume l'entière responsabilité de gestion en tant que mandant. Les contributions de recherche consistent en des participations financières. A noter que les contrats de mandats et de contributions ne sont pas soumis aux mêmes dispositions légales. Les mandats doivent répondre aux prescriptions des achats de prestations de la Confédération et à la loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1), alors que les contributions sont soumises aux prescriptions de la Loi fédérale sur les subventions (LSu, RS 616.1).

La DDC investit environ 50 millions de francs par année dans des projets de recherche. La plus grande partie de ce montant est versée sous forme de contributions (env. 86 %), le solde fait l'objet de mandats (env. 14 %).

Illustration 2 : Montants pour la recherche par la DDC (2013–2016, en milliers de francs)



En 2016, la DDC a versé 42,8 millions de francs pour des objectifs de recherche. La répartition des versements entre les catégories de porteurs de projet en Suisse et à l'étranger est indiquée dans l'illustration 3.

Illustration 3 : Versements 2016 par catégorie de bénéficiaire en Suisse et à l'étranger

Catégorie de bénéficiaire	Suisse KCHF	Etranger KCHF
Economie privée (entreprises)	699	121
Ecoles polytechniques fédérales (EPFL et ETH Zurich)	2810	
Universités, hautes écoles	1280	414
Organisations privées sans but lucratif	4286	
Organisation / programme international		21395
Fonds national suisse (FNS) ⁵	9255	
Organisations non-gouvernementales		9
Hautes écoles spécialisées	109	
Autres		2403
Total	18440	24342

DDC, Fragebogen zur Erstellung der Informationsnotiz an den Bundesrat – 12.05.2017

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a pour objectif d'examiner la surveillance effectuée par la DDC pour les projets de recherche accordés aux hautes écoles suisses et autres institutions. Les questions d'audit suivantes ont été traitées pour répondre à cet objectif d'audit :

- Les mesures d'organisation de la DDC sont-elles adéquates pour gérer les mandats et contributions dans le domaine de la recherche ?
- Les procédures d'octroi des contributions et mandats sont-elles adaptées aux spécificités des projets de recherche et des différents types de partenaires ?
- La surveillance des projets de recherche par la DDC est-elle efficiente ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a été mené du 22 mai au 16 juin 2017. Il a été exécuté par Daniel Aeby (responsable de révision), Virginie Bugnon et Patrick Wegmann.

L'audit a principalement pris en compte les contrats relatifs aux projets de recherche terminés en 2015 ou 2016, afin d'avoir un aperçu de l'activité de surveillance durant toute la durée des projets. Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi d'un

⁵ Les montants sont versés à des porteurs de projet en Suisse qui collaborent avec des institutions à l'étranger.

échantillon de 13 dossiers (voir en annexe 3). La détermination de l'échantillon est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques de l'activité considérée. Il ne s'agit donc pas d'un échantillon statistiquement représentatif.

1.4 Documentation et entretiens

Pour réaliser cet audit, le CDF a procédé à des analyses des documents réunis sur le système Document Management System (DMS) par la DDC. Des interviews ont été réalisés avec le chef du Conseil en droit des contrats, le chef de la section Assurance qualité et réduction de la pauvreté, la chargée des finances de l'Etat-major Coopération régionale, les chargés et chargées de programme des contrats sélectionnés, ainsi que plusieurs responsables des divisions concernées de la DDC.

Le CDF a également sollicité deux partenaires de la DDC dans les projets soutenus, à savoir le FNS et Swiss Tropical and Public Health Institute (Swiss TPH), afin de connaître leur appréciation sur les activités de surveillance réalisées par la DDC.

La disponibilité et la bonne collaboration des différentes personnes rencontrées dans le cadre de cet audit a grandement facilité sa réalisation et le CDF les en remercie.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 17 octobre 2017. La DDC était représentée par le chef de l'Etat-major de direction, le chef de l'Etat-major Coopération globale, le suppléant du chef de l'Etat-major Coopération régionale, la cheffe de la Division Analyse et politique, le chef de la section Assurance qualité et Réduction de la pauvreté, le chargé des finances de l'Etat-major Coopération avec l'Europe de l'Est, l'assistante de programme de la Division Analyse et politique et une juriste du Conseil en droit des contrats. Le CDF était représenté par le cadre responsable de l'audit et le responsable d'audit.

Le CDF remercie les représentants de la DDC pour leur attitude coopérative. Il rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FEDERAL DES FINANCES

2 Des mesures d'organisation adaptées aux besoins

La DDC a mis en place diverses mesures organisationnelles pour gérer les projets et programmes dont elle a la charge. Ces mesures s'appliquent à l'ensemble des projets et programmes, quelle que soit l'activité réalisée avec le soutien financier de la DDC.

2.1 Le monitoring des projets s'effectue à l'aide de SAP ESPRIT

La gestion des projets de recherche est décentralisée dans les différentes divisions de la DDC en fonction des thématiques traitées.

Les contrats sont gérés sur SAP dans le module ESPRIT. La saisie des informations dans ce module permet d'établir le contrat et les pièces annexes, tels que le cahier des charges et le budget, de manière automatisée. Cette procédure standard a pour objectif d'assurer l'unité de doctrine et la conformité juridique des documents contractuels établis. Le module SAP ESPRIT intègre également un échéancier pour vérifier la réception des reportings et libérer les paiements.

Lors de la saisie des contrats dans SAP ESPRIT, les chargés de projets définissent, si nécessaire en collaboration avec le partenaire contractuel, le pourcentage de recherche pour chaque contrat sur la base des instructions spécifiques de la DDC. Depuis 2016, seuls les contrats avec une composante de recherche de plus de 50 % sont pris en compte.

Comme tous les offices de la Confédération, la DDC doit informer chaque année le Conseil fédéral des investissements réalisés au titre de la recherche. La Division Analyse et politique de la DDC est chargée d'établir ce rapport. Pour ce faire, elle se base sur les informations enregistrées dans SAP ESPRIT. Avant l'établissement du rapport, elle demande à chaque division de vérifier l'intégralité et l'exactitude de la liste des contrats de recherche de SAP ESPRIT.

L'ensemble des projets de la Confédération avec une composante de recherche est répertorié dans la base de données fédérale ARAMIS⁶. Depuis 2017, cette base de données est alimentée pour les projets de recherche de la DDC grâce à une interface avec SAP ESPRIT.

Les responsables de division font le monitoring de tous les projets à l'aide de tableaux de bords extraits de SAP ESPRIT et d'échanges réguliers avec les chargés de projets.

Les différents chargés de projets et les responsables de division interrogés considèrent SAP ESPRIT comme un outil de monitoring adapté à leurs besoins.

⁶ <https://www.aramis.admin.ch/>.

Appréciation

L'information saisie à l'origine dans SAP ESPRIT concernant la proportion de recherche est souvent corrigée pour l'établissement du rapport annuel au Conseil fédéral. Ces corrections peuvent provenir de l'interprétation possible de la définition de la recherche ou d'une modification de la proportion effective de recherche réalisée par rapport aux estimations. Pour les chargés de projets la notion de recherche dans les contrats n'a qu'un caractère informatif, le type de projet n'ayant que peu d'incidence sur leurs processus de travail. Il est dès lors difficile d'avoir en permanence une situation à jour et fiable des projets de recherche dans SAP ESPRIT. Ce problème ne remet cependant pas en cause l'exactitude des informations communiquées dans le rapport au Conseil fédéral, compte tenu des contrôles effectués par la Division Analyse et politique.

2.2 Les ressources et compétences disponibles sont appropriées

Selon leurs cahiers des charges, les chargés de projets de la DDC doivent amener des compétences et une expérience pratique dans leur domaine thématique (sécurité alimentaire, eau, etc.).

Une collaboratrice de la Division Analyse et politique dispose de connaissances plus spécifiques dans le domaine de la recherche.

En cas de besoin, les différentes divisions peuvent faire appel à des compétences internes (par exemple les bureaux de coopération dans les régions concernées) ou mandater un expert externe.

Les chargés de projets de la DDC consacrent un temps variable à la gestion et à la surveillance des projets. Il n'est pas possible de connaître précisément la répartition de leur charge de travail, car la DDC ne demande pas à ses collaborateurs de saisir le temps de travail par activité.

Appréciation

Les compétences en termes techniques et de surveillance des projets sont en principe réunies au sein de la DDC ou peuvent être acquises en externe.

Les chargés de projets qui ont été interrogés par le CDF disposent en général du temps suffisant pour effectuer leur tâche de gestion et de surveillance.

2.3 La qualité de tenue des dossiers est variable

Plusieurs mesures ont été mises en place par la DDC pour assurer le contrôle interne. On relèvera par exemple que les propositions de crédit relatives aux projets doivent être validées par les personnes autorisées. Les responsables de division doivent signer les rapports de fin d'étape (End of phase report) établis par le chargé de projet. La DDC a également informé le CDF qu'elle projette de mettre en place le principe de la signature collective pour les contrats.

La DDC met à disposition de son personnel des instructions internes et outils de travail (SAP ESPRIT, documents standards) pour la gestion des projets.

Les chargés de projets de la DDC réunissent les divers documents et informations récoltées pour chaque projet sur le système de gestion des documents informatisé (DMS).

Appréciation

Les mesures du système de contrôle interne (SCI) sont adéquates pour les procédures en lien avec les partenaires externes. Le dispositif d'instructions internes et de modèle de document est bien développé et tient compte des spécificités pour les différentes catégories de partenaires de la DDC.

En revanche, la qualité de la tenue des dossiers dans le DMS est très variable, que ce soit au niveau de l'exhaustivité des documents réunis, de leur classement ou de leur dénomination. Cette faiblesse est à placer dans un contexte où les projets durent de nombreuses années et où le personnel de la DDC change en principe de poste tous les quatre ans. Le CDF rend la DDC attentive sur l'importance d'avoir des dossiers complets et à jour pour assurer leur suivi en cas de suppléance ou de départ des chargés de projets.

3 La procédure d'octroi tient compte des risques liés aux projets et partenaires

Sur la base de l'analyse d'un échantillon de projets de recherche, le CDF a comparé et apprécié la procédure d'octroi des contrats de mandat ou de contributions de la DDC.

3.1 Le choix du type de contrat conditionne les principes de gestion

Il existe plusieurs modèles de contrats et de conditions générales ad hoc. Les contrats sont généralement disponibles directement dans SAP ESPRIT⁷. Si le contrat s'écarte du modèle, il doit être validé par le Conseil en droit des contrats.

Dans la pratique, la distinction entre contrat de mandat et contrat de contribution peut être délicate. La DDC a formalisé un processus interne pour aider au choix. Il existe également un guide pour l'utilisateur, des formations internes et des directives sur les contrats.

Si une contribution est allouée, ce sont les principes édictés par la loi sur les subventions (Lsu, RS 616.1) qui font foi.

En cas de mandat, la procédure d'acquisition selon les règles des marchés publics s'applique. Si la DDC renonce à un appel d'offre, le chargé de projet doit le justifier avec un formulaire spécifique.

Même s'il est peu fréquent que des investissements soient effectués pour les projets de recherche, les contrats et les conditions générales ne précisent pas le sort des investissements à l'échéance du contrat. Pour les mandats, les investissements reviennent en général à la DDC puisque c'est elle qui a tout financé. Pour les contributions, il n'y a en principe pas de financement d'investissements. Dans le cas contraire, le partenaire reste propriétaire de l'investissement. Par exemple, pour les projets gérés par le FNS, l'université du chercheur étranger bénéficiaire du projet reste propriétaire de l'équipement à la fin du projet.

Appréciation

Les principes de sélection du type de contrat sont bien définis. Les personnes chargées d'établir le contrat bénéficient d'une procédure intégrée au système SAP ESPRIT et peuvent faire appel aux compétences d'un service spécialisé.

En revanche, les principes relatifs à la propriété des investissements effectués pour le projet ne sont pas spécifiés dans le contrat ou les conditions générales.

⁷ Certains modèles particuliers, tels que les contrats de "Core Contributions" sont accessibles sur le site intranet de la DDC.

Recommandation 1 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC de clarifier dans son standard de contrat les principes de propriété à la fin du projet pour les investissements financés par la DDC.

Prise de position de la DDC

La DDC est d'accord avec la mesure d'amélioration. La DDC s'assurera que la propriété des investissements financés par la DDC soit à l'avenir réglée de manière adéquate au niveau contractuel.

3.2 Les objectifs et risques du projet sont déterminés avant de proposer le crédit

Avant de soumettre une proposition de crédit, le chargé de projet doit formaliser diverses réflexions et analyses, selon des instructions et canevas spécifiques.

Il établit un cadre logique (logical framework) afin de définir l'impact, les produits (outputs) et les résultats (outcomes) attendus. Ce document précise également les indicateurs permettant de mesurer ces trois éléments. En pratique, le CDF a constaté que les indicateurs n'incluent pas systématiquement de valeur cible. Il est donc difficile de mesurer si les objectifs sont atteints. Par exemple, l'indicateur pour un des projets analysés mentionne « Percent of ADD Member States that sign off on the report's main findings and recommendations » sans stipuler à partir de quel pourcentage la DDC considère que l'objectif est atteint.

Appréciation

L'absence de valeur cible pour les indicateurs de performance définis ne permet pas de mesurer objectivement les résultats obtenus. Le CDF est conscient de la difficulté de fixer de telles valeurs cibles pour les projets de recherche. Néanmoins, il encourage la DDC à mieux définir ses attentes au niveau des indicateurs avec les partenaires, principalement pour les outputs, afin de faciliter l'appréciation de l'atteinte des objectifs et d'éviter tout malentendu.

En général, pour chaque projet deux analyses des risques distinctes sont réalisées, à savoir l'une au niveau du projet (risk assessment) et l'autre au niveau du partenaire (stakeholder's assessment)⁸. Divers critères ou types de risque sont utilisés en fonction du contexte et de l'appréciation du chargé de projet.

Appréciation

Les analyses des risques effectuées par la DDC pour les dossiers consultés sont appropriées.

⁸ Un outil a été développé en 2017 pour l'évaluation du partenaire, tant financièrement qu'opérationnellement.

3.3 La coordination avec les autres bailleurs de fonds se fait au cas par cas

Certains projets ou institutions soutenus financièrement par la DDC reçoivent également d'autres fonds publics, par exemple d'Etats étrangers, de cantons ou d'entités de la Confédération.

Il n'existe pas de processus formel ou systématique pour garantir la bonne coordination avec les autres bailleurs de fonds. La démarche se fait au cas par cas, notamment sur la base de la connaissance de l'environnement du chargé de projet. Pour certains projets, il y a des réunions entre les offices fédéraux et d'autres acteurs suisses comme les universités, les écoles polytechniques et les instituts de recherche. Des groupes de travail ou des comités sont formés pour discuter des projets de recherche en cours et pour échanger.

Le FNS a cependant relevé qu'il n'avait pas été consulté suffisamment tôt par la DDC dans la phase d'élaboration de certains programmes⁹. Il souhaiterait à l'avenir une collaboration partenariale où les priorités et compétences de la DDC et du FNS sont mises au profit de buts définis de manière conjointe.

Appréciation

La collaboration de la DDC avec les autres bailleurs de fonds se fait de manière pragmatique en fonction de l'appréciation des besoins par le chargé de projet, ou alors au travers des groupes de travail déjà existants. Le CDF invite néanmoins la DDC à intégrer suffisamment tôt les institutions partenaires telles que le FNS dans l'élaboration de leur programme.

⁹ Le FNS a relevé les cas du programme r4d et des premiers programmes de la contribution suisse à l'élargissement à l'UE (Pologne, Bulgarie, Roumanie).

4 La DDC adapte sa surveillance au type de financement et de partenaire

Sur la base de l'analyse d'un échantillon de projets de recherche, le CDF a apprécié la procédure de surveillance mise en œuvre par la DDC.

4.1 Une refonte du cahier des charges pour le contrôle financier est nécessaire

Les types de reportings exigés par la DDC sont définis dans le contrat. En principe, il est demandé une fois par année un rapport opérationnel, un rapport financier et le décompte de projet.

La DDC peut accepter d'autres reportings que ceux de son standard. C'est plus particulièrement le cas pour les contributions de base (core contribution) allouées à des organisations internationales. En l'occurrence, la DDC s'adapte aux informations financières et opérationnelles standards émises par ces organisations pour leurs membres. Elle verse cependant une contribution de base uniquement à des organisations qui ont une gestion orientée résultat, disposent d'une planification des programmes et des projets, ainsi que d'instruments de monitoring et de reporting.

Un contrôle financier externe, réalisé par un organe indépendant, est généralement requis pour les contrats à partir de 100 000 francs. Il se base sur un cahier des charges standard (Terms of reference).

Appréciation

En pratique, il peut y avoir une confusion entre le décompte de projet et le rapport financier. Cette confusion existe également au niveau des exigences entre les différentes méthodes de contrôle financier des projets (audit, « review », « agreed-upon procedures »).

Les procédures de contrôle financier externe de la DDC couvrent un champ étendu (régularité financière, efficacité du système de contrôle interne, respect des conditions contractuelles, utilisation efficiente des moyens). Elles posent des problèmes d'application aux organes de contrôle mandatés et peuvent être disproportionnées en fonction des risques encourus et des montants engagés.

La DDC a par conséquent décidé de réviser le cahier des charges relatif aux contrôles financiers externes (Terms of reference). Elle a dans ce cadre sollicité le CDF pour obtenir son avis. Celui-ci a transmis ses propositions, dont les principales sont de :

- Clarifier l'objet de l'audit (décompte de projet) ;
- Clarifier le type d'audit (audit ou « review ») et le référentiel (ISA 805) ;
- Limiter l'opinion d'audit à la régularité financière. Les autres points de contrôle (efficacité du système de contrôle interne, respect des conditions contractuelles, utilisation efficiente des moyens) devraient être développés dans un questionnaire annexe et faire l'objet d'une lettre de recommandation (Management Letter) ;

- Ajouter des points de contrôle dans le questionnaire sur certains aspects spécifiques. Par exemple pour le niveau des frais généraux (overheads) ou la justification des heures imputées sur le projet ;
- Etablir des modèles de rapports afin d'assurer une unité de doctrine. Cela permet également à la DDC de faciliter le suivi et l'agrégation des résultats ;
- Relever le seuil de matérialité pour soumettre un projet à audit (par exemple dès 500 000 francs de contributions).

Compte tenu du projet en cours, le CDF n'émet pas de recommandation. Il encourage la DDC à mettre en œuvre son nouveau cahier des charges pour les contrôleurs externes (Terms of reference) dans les meilleurs délais.

4.2 L'activité de surveillance conjugue plusieurs mesures

La surveillance mise en place par la DDC pour les projets et programmes conjugue plusieurs mesures, à savoir :

- Une analyse à l'interne des reportings opérationnels et financiers remis par les partenaires ;
- La vérification des décomptes de projet soit à l'interne, soit par un contrôleur externe à partir de 100 000 francs (Financial Review) ;
- Des inspections auprès du partenaire par la centrale de la DDC ou les bureaux de coopération ;
- La comparaison par le chargé de projet des objectifs fixés avec les objectifs atteints (End of phase report) ;
- Un mandat d'évaluation (Review) pour les projets et programmes significatifs (par exemple ceux comprenant plusieurs phases).

Si des manquements au contrat sont constatés, des discussions sont établies avec le partenaire et des solutions négociées au cas par cas. Notamment lors de retard dans les travaux, les contrats sont parfois étendus sans financement supplémentaire.

Il est possible que les objectifs recherchés avec les projets soient différents en fonction des contributeurs. Par exemple, pour les projets cofinancés avec le FNS, la DDC se préoccupe du résultat obtenu (qu'est-ce qui a pu être atteint ? impact sur le développement du pays et des institutions, etc.), alors que le FNS s'intéresse à l'excellence du projet (qualité de la recherche).

Les projets soutenus par la DDC durent en général plusieurs années et représentent des montants significatifs. En ce qui concerne les projets de recherche, plusieurs contrats terminés en 2015 et 2016 sont d'un montant inférieur à 100 000 francs.

Appréciation

De manière générale, le CDF estime que les actions de surveillance mises en œuvre par la DDC couvrent les risques des projets. Cependant, pour deux dossiers consultés¹⁰, le rapport de fin d'étape du projet (End of phase report) prévu par le processus n'a pas été établi.

Le coût du dispositif de surveillance, c'est-à-dire les coûts internes de la DDC pour l'activité de gestion et suivi du dossier, ainsi que ceux pris en charge par le partenaire pour l'établissement des différents reportings ne sont pas évalués par la DDC. Le CDF n'a par conséquent pas pu analyser le rapport coût / utilité de ce dispositif. Toutefois, il rend la DDC attentive que pour les contributions d'un faible montant (moins de 100 000 francs) ce rapport peut être désavantageux, compte tenu des mesures de surveillance standards appliquées. En effet, les charges administratives fixes peuvent être disproportionnées en regard de la contribution. Le cas échéant, la DDC devrait alléger son dispositif de surveillance ou alors renoncer à verser des contributions de faible montant.

Recommandation 2 (Priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC d'examiner si le rapport coût / utilité de son dispositif de surveillance pour les contributions de faible montant est satisfaisant. Si ce n'est pas le cas, la DDC doit prendre des mesures correctrices.

Prise de position de la DDC

La DDC est d'accord avec la recommandation du CdF. Elle examinera le rapport coût-utilité de son dispositif de surveillance pour les contributions de faible montant (moins de 100'000.- CHF) et prendra le cas échéant les mesures correctrices nécessaires.

¹⁰ PSP 7F-04010.16.03 et 7F-09203.01.01.

Annexe 1 : Bases légales et juridiques

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

Loi fédérale sur les marchés publics (LMP, RS 172.056.1)

Loi fédérale sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation du 14 décembre 2012 (LERI, RS 420.1)

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

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

Message du Conseil fédéral concernant la coopération internationale 2013–2016 du 15 février 2012

Message du Conseil fédéral concernant la coopération internationale 2017–2020 du 17 février 2016

Plan directeur de recherche 2013–2016 du Domaine politique Développement et coopération de 2012

Plan directeur de recherche 2017–2020 du Domaine politique Développement et coopération de 2016

Annexe 2 : Abréviations

CDF	Contrôle fédéral des finances
DDC	Direction pour le développement et la coopération
DMS	Document Management System
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
SCI	Système de contrôle interne
SEFRI	Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation
Swiss TPH	Swiss Tropical and Public Health Institute

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).

Annexe 3 : Liste des contrats et projets audités

Vertragstyp	PSP-Element	Vertragsinhalt	Vertrags-Beginn	Vertrags-Ende	Name	Vertrags-Wert (CHF)	For-schungs-anteil (%)
Auftrag B	7F-08037.01.02	Indian Himalaya Climate Adaptation Programme (IHCAP)	15.04.2012	31.12.2015	Université de Genève	2'073'196	70
Auftrag B	7F-04010.16.03	New Edition Memento du Forestier	07.02.2014	31.12.2015	Berner Fachhochschule	183'000	70
Auftrag B	7F-01349.10.26	Joint Assessment of Conflict and Stability (JACS) in Mozambique	28.09.2016	15.04.2017	Swisspeace	81'981	70
Lokaler Auftrag	7F-03461.04.03	To undertake the research project "Socio-Cultural Dimensions of Change and Development in the Mongolian Pastoral Economy"	01.11.2013	31.10.2015	International Center for Mongol Culture,	151'041	50
Abkommen mit intern. Organisation	7F-06286.07.01	CGIAR Core Contribution 2016	01.01.2016	31.12.2016	IBRD, International Bank for Reconstruction and Development	16'800'000	100
Abkommen mit intern. Organisation	7F-09203.01.01	Contribution WHO/TDR	16.12.2014	30.09.2015	WHO, World Health Organization	4'000'000	90
Abkommen mit intern. Organisation	7F-08841.01.08	IOM - Sub-Research on Local Informal Recruitment Channels between United Arab Emirates, Kerala (India) and Nepal	01.05.2016	31.08.2016	OIM, International Organization for Migration	50'000	100
Bundes-beitrag Projekt	7F-00667.06.01	Medicines for Malaria Venture (MMV), Core Contribution 2012-2016	01.01.2012	31.12.2016	Medicines for Malaria Venture	8'000'000	70
Beitrag ausserhalb Schweiz	7F-08065.01.06	Adopting Conflict Sensitivity and Do-no-Harm to the Afghan Context	20.02.2013	30.06.2015	The Liaison Office	208'435	50
Bundes-beitrag Projekt	7F-04070.03.11	Scientific Cooperation between Eastern Europe and Switzerland	01.01.2013	31.12.2016	Schweiz. Nationalfonds zur Förderung der Wissenschaftlichen Forschung	7'950'000	93
Bundes-beitrag Projekt	7F-05183.03.01	Long term farming system comparison in the tropics	01.12.2014	31.12.2018	FiBL, Forschungsinstitut für biologischen Landbau	2'000'000	100
Bundes-beitrag Projekt	7F-08511.01.02	Vegetables-go-to-School: Research Fellow based at Swiss TPH	01.01.2014	31.12.2016	Schweizerisches Tropen- und Public Health Institut	521'630	80
Bundes-beitrag Projekt	7F-04463.04.02	Student Internships for Development & Cooperation Projects 2	01.01.2016	31.12.2016	EAWAG, Eidgenössische Anstalt für Wasser-versorgung, Abwasser-reinigung und Gewässerschutz	27'000	50

Extrait des données SAP ESPRIT de la DDC