



Audit de l'aide à la transition pour la Serbie

Direction du développement et de la
coopération du DFAE et
Secrétariat d'Etat à l'économie du DEFR



Impressum

Adresse de commande	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Bestelladresse	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne
Indirizzo di ordinazione	http://www.cdf.admin.ch
Order address	
Numéro de commande	1.16472.202.00076.007
Bestellnummer	
Numero di ordinazione	
Order number	
Complément d'informations	E-Mail : info@efk.admin.ch
Zusätzliche Informationen	Tél. +41 58 463 11 11
Informazioni complementari	
Additional information	
Texte original	Français
Originaltext	Französisch
Testo originale	Francese
Original text	French
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorized (please mention the source)

Audit de l'aide à la transition pour la Serbie
Direction du développement et de la coopération du DFAE et Secrétariat d'Etat
à l'économie du DEFR

L'essentiel en bref

L'aide à la transition de la Confédération dans les pays partenaires d'Europe de l'Est et d'Asie centrale vise au renforcement de l'état de droit et au respect des droits de l'homme, à la consolidation des structures démocratiques et à l'établissement d'une économie de marché sociale. La Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) sont chargés de sa mise en œuvre.

Sur 1,1 milliard de francs réparti sur 2013 à 2016, 88 millions de francs ont été accordés à la Serbie. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé un audit auprès du bureau de coopération (BuCo) à Belgrade. Il a examiné l'utilisation adéquate de l'aide octroyée à la Serbie. Le CDF a audité quatre projets dont le financement représente une enveloppe de près de 25 millions de francs. Le CDF a identifié quelques potentiels d'amélioration dans le cycle de management des projets, particulièrement au niveau des pré-analyses, du reporting financier et des stratégies de sortie. Il a aussi effectué un rapide état des lieux de la mise en place du concept de représentation intégrée. Cet état des lieux donne des indications sur les forces et les faiblesses de l'intégration en cours.

Renforcement du pilotage et de la gestion des projets en cours

Au BuCo de Belgrade, sa nouvelle responsable met en place un système de pilotage et de monitoring de la stratégie. Ce dernier doit permettre de rassembler, d'analyser, de synthétiser et de documenter l'ensemble des informations sur les projets. Ce système doit aussi optimiser le management de la performance du portefeuille.

Complété par un processus d'assurance qualité, le pilotage, la gestion et le reporting liés aux projets devraient être ainsi renforcés.

Mesures à prendre pour optimiser les processus de contrôle

La DDC exerce sa tâche de surveillance du BuCo en effectuant des visites sur place. Selon le CDF, elles devraient surtout s'orienter sur la mise en œuvre du programme et sur les risques identifiés par le système mis en place. Sur la base de la documentation produite par le BuCo et liée au reporting de ses activités, un programme de mission de surveillance contenant des objectifs de contrôles clés devrait être établi puis transmis au préalable pour chaque visite.

Le choix des missions effectué par le BuCo, portant sur le système de contrôle interne des projets, devrait se baser sur une analyse de risques permettant une priorisation et une planification pluriannuelle. Ces missions devraient s'étendre à tout le portefeuille et ne pas se limiter aux seuls projets de la DDC.

La liste des sociétés d'audit examinant les projets auprès des partenaires d'implémentation devrait être tenue à jour. Les standards minimaux devraient régulièrement être vérifiés par le BuCo.

Enfin, toutes les recommandations émises à l'égard du BuCo devraient être répertoriées et systématiquement faire l'objet d'un suivi.



Prüfung der Transitionshilfe an Serbien

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit / EDA und Staatssekretariat für Wirtschaft / WBF

Das Wesentliche in Kürze

Mit der Transitionshilfe, die der Bund in den Partnerländern Osteuropas und Zentralasiens erbringt, sollen der Rechtsstaat gestärkt, die Einhaltung der Menschenrechte unterstützt, die demokratischen Strukturen konsolidiert und eine soziale Marktwirtschaft errichtet werden. Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) sind für die Umsetzung dieser Transitionshilfe verantwortlich.

Von den 1,1 Milliarden Franken, die von 2013 bis 2016 flossen, entfielen 88 Millionen Franken auf Serbien. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Prüfung beim Kooperationsbüro (KoBü) in Belgrad durchgeführt. Untersucht wurde die zweckmässige Verwendung der Hilfe an Serbien. Die EFK prüfte vier Projekte, deren Finanzierung einem Gesamtbetrag von knapp 25 Millionen Franken entspricht. Die EFK machte beim Projektmanagementzyklus, insbesondere bei der Voranalyse, dem Finanzreporting und den Ausstiegsstrategien, Verbesserungspotenzial aus. Sie machte auch eine kurze Bestandsaufnahme der Umsetzung des integrierten Vertretungskonzepts. Diese Bestandsaufnahme liefert Hinweise auf die Stärken und Schwächen der Integration, die im Gange ist.

Steuerung und Management der laufenden Projekte stärken

Die neue Verantwortliche des KoBü in Belgrad ist dabei, ein System für die Steuerung und das Monitoring der Strategie zu errichten. Mit diesem System sollen sämtliche Informationen zu den Projekten gesammelt, ausgewertet, zusammengefasst und dokumentiert werden können. Zudem soll es das Management der Portfolioleistung optimieren.

Ergänzt durch einen Qualitätssicherungsprozess sollten die Steuerung, das Management und das Reporting, die mit dem Projekt verbunden sind, gestärkt werden.

Die zu ergreifenden Massnahmen zur Optimierung der Kontrollprozesse

Die DEZA erfüllt ihre Aufsichtspflicht über das KoBü mit Besuchen vor Ort. Der EFK zufolge sollten diese den Fokus vor allem auf die Programmumsetzung und die Risiken legen, die vom eingeführten System erkannt wurden. Gestützt auf die Dokumentation des KoBü über das Reporting seiner Aktivitäten sollte im Vorfeld jedes einzelnen Besuchs ein Programm zur Aufsichtstätigkeit mit den Kernkontrollzielen erarbeitet und zugestellt werden.

Die Wahl der durch das KoBü durchgeführten Aufsichtstätigkeit, die sich mit dem Internen Kontrollsystem der Projekte befasst, sollte auf der Basis einer Risikoanalyse getroffen werden, welche eine Priorisierung und mehrjährige Planung ermöglicht. Die Aufsichtstätigkeit sollte sich auf das gesamte Portfolio und nicht allein auf die Projekte der DEZA erstrecken.



Die Liste der Prüfgesellschaften, die die Projekte der Umsetzungspartner unter die Lupe nehmen, sollte auf dem neuesten Stand gehalten werden. Das KoBü sollte die Mindeststandards regelmässig überprüfen.

Schliesslich sollten alle an die Adresse des KoBü abgegebenen Empfehlungen erfasst werden und systematisch Gegenstand einer Überprüfung sein.

Originaltext in Französisch



Verifica dell'aiuto destinato alla transizione per la Serbia Direzione dello sviluppo e della cooperazione DFAE e Segreteria di Stato dell'economia DEFR

L'essenziale in breve

L'aiuto della Confederazione alla transizione di Stati partner dell'Europa dell'Est e dell'Asia centrale ha lo scopo di rafforzare lo Stato di diritto, far rispettare i dritti dell'uomo, consolidare il sistema democratico e stabilire un'economia sociale di mercato. L'attuazione spetta alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e alla Segreteria di Stato dell'economia (SECO).

Dei 1,1 miliardi di franchi ripartiti tra il 2013 e il 2016, 88 milioni di franchi sono stati accordati alla Serbia. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica presso l'ufficio della cooperazione (UfCo) a Belgrado, esaminando l'impiego appropriato dell'aiuto concesso. Il CDF ha sottoposto a verifica quattro progetti il cui finanziamento ammonta a quasi 25 milioni di franchi e ha individuato dei potenziali di miglioramento nel ciclo di gestione dei progetti, in particolare a livello di pre-analisi, di reporting finanziario e di strategie di uscita. Il CDF ha pure esaminato rapidamente lo stato di attuazione del concetto di rappresentanza integrata, indicando i punti di forza e le carenze di questa integrazione in corso.

Consolidare la direzione e la gestione dei progetti in corso

La nuova responsabile dell'UfCo di Belgrado applica un sistema di direzione e di monitoraggio della strategia che permette di raccogliere, analizzare, sintetizzare e documentare l'insieme delle informazioni inerenti ai progetti. Il sistema ha inoltre lo scopo di ottimizzare la gestione della performance del portafoglio.

Il processo di garanzia della qualità completa e rafforza la direzione, la gestione e il reporting dei progetti.

Misure da adottare per migliorare il processo di controllo

La DSC esegue il suo compito di sorveglianza sull'UfCo effettuando dei controlli sul posto. Il CDF è dell'avviso che queste verifiche dovrebbero concentrarsi sull'attuazione del programma e sui rischi identificati dal sistema in uso. Sulla base della documentazione prodotta dall'UfCo relativa alla reportistica dovrebbe essere definito e trasmesso prima di ogni visita un programma di missione di sorveglianza che contenga obiettivi di controllo chiave.

Nella scelta delle missioni che hanno per oggetto il sistema di controllo interno dei progetti, l'UfCo dovrebbe basarsi su un'analisi dei rischi che permetta di definire le priorità e di pianificare a lungo termine. Queste missioni dovrebbero essere estesi a tutto il portafoglio e non limitarsi ai progetti della DSC.

L'elenco delle società di audit che esaminano i progetti presso i partner d'implementazione dovrebbe essere aggiornato regolarmente. L'UfCo dovrebbe verificare gli standard minimi a cadenza periodica.

Infine, si raccomanda di tenere traccia delle raccomandazioni formulate nei confronti dell'UfCo e di effettuare sistematicamente delle verifiche.

Testo originale in francese

Audit of transition assistance for Serbia
FDFA Swiss Agency for Development and Cooperation and EAER State
Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Confederation's transition assistance in partner countries in Eastern Europe and Central Asia aims to strengthen the rule of law and respect for human rights, consolidate democratic structures and establish a social market economy. The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) are in charge of implementing it.

CHF 88 million of the CHF 1.1 billion for 2013 to 2016 was allocated to Serbia. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) carried out an audit at the cooperation office in Belgrade. It examined the proper use of the aid granted to Serbia. The SFAO audited four projects whose financing amounted to almost CHF 25 million. It found some room for improvement in the project management cycle, particularly in terms of pre-analysis, financial reporting and exit strategies. In addition, it quickly appraised the establishment of the integrated representation concept. It gave some indications regarding the strengths and weaknesses of the integration under way.

Strengthening of piloting and management of projects in progress

The new head of the cooperation office in Belgrade is establishing a strategy monitoring and piloting system which should make it possible to gather, analyse, summarise and document all information on projects. This system should also optimise portfolio performance management.

Accompanied by a quality assurance process, it should strengthen project-related piloting, management and reporting.

Measures to be taken to optimise control processes

The SDC performs its task of supervising the cooperation office by carrying out onsite visits. The SFAO believes these should focus primarily on programme implementation and on the risks identified by the system established. Based on the documentation produced by the cooperation office and associated with the reports on its activities, a supervisory mission programme containing the key control objectives should be prepared and transmitted before each visit.

With regard to the internal control system for projects, the choice of missions carried out by the cooperation office should be based on a risk analysis that allows for prioritisation and multi-year planning. These missions should cover the entire portfolio, and not only SDC projects.

The list of audit firms examining the projects with implementation partners should be kept up to date. The minimum standards should be verified regularly by the cooperation office.

Finally, all of the recommendations made with regard to the cooperation office should be listed and monitored systematically.

Original text in French



Prise de position générale de la DDC et du SECO

Prise de position générale de la DDC et du SECO : Nous remercions le CDF pour la bonne collaboration durant la conduite de l'Audit. Le but de l'audit était de vérifier que l'aide à la transition accordée à la Serbie pour la période 2013–2016 a été gérée et utilisée de façon adéquate par la DDC et le SECO. Cet audit avait aussi pour objectif de faire un état des lieux de la mise en œuvre du concept de représentation intégrée. La DDC et le SECO considèrent cet audit comme un instrument important et utile afin de permettre encore une amélioration de la qualité et de la conformité de nos instruments et processus. Cet examen fait suite à l'audit du CDF effectué en 2015 à la Centrale à Berne : « Transitionshilfe für Osteuropa und Zentralasien: Prüfung der Organisation und Prozesse an der Zentrale DEZA SECO, EFK-15550 / inkl. Stellungnahmen / 3. Dezember 2015 » La DDC et le SECO ont pris connaissance avec intérêt des résultats positifs de l'audit. Nous considérons que globalement les résultats de l'audit démontrent que les conditions pour une gestion efficiente du programme et des projets en Serbie sont assurées et complètent les observations de l'EFK lors de l'audit effectué à la Centrale à Berne en 2015, lequel audit avait donné les bons résultats suivants: diverses réorganisations ont été menées à bien ; principaux systèmes et processus sont définis de manière uniforme ; gestion financière et le pilotage des interventions sont efficaces et mesures ciblées ont été prises lors de la surveillance et des contrôles.

L'appréciation positive du présent audit de l'aide à la transition pour la Serbie par la DDC et le SECO se basent sur les résultats suivants :

- (i) les directives sont claires et leur traçabilité est garantie ;
- (ii) l'organisation du Bureau de coopération adaptée aux besoins ;
- (iii) la communication et les flux informations sont réguliers
- (iv) la répartition des rôles entre le BuCo, la DDC et le SECO est clairement définie et enfin
- (v) un outil de pilotage de la stratégie de coopération est en cours de développement (par le nouveau management du BuCo).

Nous sommes d'accord en principe avec les recommandations du CDF et allons identifier les mesures correspondantes afin d'initier leur mise en œuvre.

En ce qui concerne les potentiels d'amélioration identifiés par le CDF dans le cycle de management des projets, particulièrement au niveau des pré-analyses, du reporting financier et des stratégies de sortie, il s'agit d'une recommandation de type institutionnelle, laquelle ne concerne pas uniquement le programme en Serbie, mais bien l'ensemble de nos interventions sur le terrain. La Direction de la DDC et du SECO sont d'accord avec la recommandation concernant le cycle de gestion de projet (PCM), surtout concernant les pré-analyses. Elles font partie du PCM, qui sert l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des projets et renforce en ce sens les avantages pour le bénéficiaire final des services délivrés.

Table des matières

1	Mission et déroulement de l'audit	11
1.1	Contexte	11
1.2	Objectifs et questions d'audit	11
1.3	Etendue de l'audit et principes	12
1.4	Documentation et entretiens	12
2	Stratégie, organisation et conduite	12
2.1	Les directives sont claires et leur traçabilité est garantie	12
2.2	La convention entre la Serbie et la Suisse est basée sur un ancien accord avec la Yougoslavie	13
2.3	Organisation du Bureau de coopération adaptée aux besoins	14
2.4	Le style de management est rythmé par la fréquence des rotations	14
2.5	La communication et les flux informations sont réguliers	14
2.6	Un outil de pilotage de la stratégie de coopération est en cours de développement	15
3	Acteurs et environnement de contrôle	15
3.1	L'audit 2015 du CDF de la « Centrale » à Berne a donné de bons résultats	15
3.2	La répartition des rôles entre le BuCo, la DDC et le SECO est clairement définie	16
3.3	Améliorations possibles de la stratégie de surveillance du BuCo par la « Centrale »	16
3.4	L'audit des comptes de la représentation intégrée est externalisé	18
3.5	Une consolidation du système de contrôle interne est prévue en 2017	18
3.6	Stratégie de contrôle du SCI des projets peut être améliorée	19
3.7	Liste des sociétés d'audit effectuant des audits financiers à tenir à jour	19
3.8	Le BuCo ne dispose pas de système de suivi des recommandations	20
3.9	Le contrôle des paiements 2015 n'a pas relevé d'erreur	21
4	Audit de la gestion des projets	21
4.1	Améliorations en cours dans la gestion de projets du BuCo	21
4.2	Une évaluation externe recommande de diminuer le nombre de projets	22
4.3	La gestion des connaissances face à l'évolution des domaines stratégiques reste un défi	22
4.4	Risque de proximité des NPO avec les acteurs/partenaires au projet	23
4.5	La documentation en lien avec les projets peut être améliorée	23
4.6	L'appréciation des projets peut être renforcée	23
5	Examen par le CDF de quatre projets	24
5.1	Quelques améliorations à envisager	24
5.2	Projet Institutional Support to Standing Conference of Towns and Municipalities	26
5.3	Support to Improve Social Inclusion in Serbia	27
5.4	Joint Program for Roma and Marginalized Groups Inclusion	28
5.5	SRB – Nikola Tesla Thermal Plant B (TENT B): modernization of the monitoring and control system	29



6	Etat des lieux sur le concept de représentation intégrée	29
6.1	Contexte et stratégie claire du DFAE	29
6.2	Impossibilité d'exploiter toutes les synergies	30
6.3	Analyse SWOT	30
6.4	Tâches liées à l'intégration encore à exécuter	32
7	Entretien final	33
	Annexe 1: Bases légales	34
	Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF	35
	Annexe 3: Pays et régions en transition: Priorités de la Suisse (source: Message concernant la coopération internationale 2013–2016)	37
	Annexe 4: Objectifs et outcome (source: Swiss cooperation Strategy Serbia 2014–2017, Annex 1)	38
	Annexe 5: Organisation du BuCo (source: BuCo)	39
	Annexe 6: Répartition des ressources selon les domaines (source: BuCo)	39
	Annexe 7: Sélection et contrôle des projets (source: CDF)	40
	Annexe 8: Fiche de projets (source: CDF)	41

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

L'aide à la transition dans les pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale a pour objectif de contribuer au renforcement de l'état de droit et au respect des droits de l'homme, à la consolidation des structures démocratiques et à l'établissement d'une économie de marché sociale dans les pays partenaires. Il s'agit en particulier des pays des Balkans occidentaux, d'Asie centrale et du Caucase du Sud, de l'Ukraine et de la Moldavie.

L'aide à la transition est mise en œuvre de manière conjointe et complémentaire par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Son accent porte sur un nombre limité de thèmes, en particulier la gouvernance, le développement économique et la production d'énergie. Le thème lié à la migration est géré en collaboration avec le Secrétariat d'Etat à la migration (SEM).

Sur le montant global de 1,1 milliard de francs concernant l'aide à la transition pour 2013–2016, l'aide budgétée pour la Serbie pour cette période se monte à 88 millions de francs.

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a audité durant les mois de juillet, octobre et novembre 2016 l'utilisation par la DDC et le SECO de l'aide à la transition accordée à la Serbie pour la période 2013–2016. Dans le but d'obtenir une assurance raisonnable sur sa gestion et son utilisation adéquate, le CDF a examiné le cadre légal, la stratégie, l'environnement de contrôle, les processus et les directives liées à la gestion de projets auprès du Bureau de coopération (BuCo) de la DDC situé à Belgrade.

Les questions principales traitaient des points suivants:

- La stratégie poursuivie par la DDC, le SECO et le BuCo répond-elle aux exigences fixées dans le message¹ et la stratégie avec la Serbie ?
- Les objectifs liés à l'utilisation des fonds et les indicateurs de mesure sont-ils clairement définis ?
- Les processus définis par Berne sont-ils appliqués et permettent de remplir les objectifs fixés pour l'utilisation adéquate des fonds alloués ?
- Existe-t-il une gestion de projets (controlling, monitoring et reporting) efficace ?
- La collaboration avec Berne (SECO et DDC) est-elle clairement définie et efficiente ?

Cet audit avait aussi pour objectif de faire un état des lieux de la mise en œuvre du concept de représentation intégrée. Sur la base d'entretiens, une analyse SWOT² a été effectuée au BuCo et à l'ambassade.

¹ 12.029, Message concernant la coopération internationale 2013–2016 du 15 février 2012.

² SWOT: Strengths/Forces, Weaknesses/Faiblesses, Opportunities/Opportunités et Threats/Risques.



1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été exécuté par Gabriela Carrapa et Alexandre Bläuer (responsable de révision). Il a porté sur le contrôle des conditions cadres permettant d'assurer la gestion et l'utilisation adéquate des fonds alloués par la Suisse à la Serbie. Pour sa révision, le CDF s'est basé sur la documentation disponible. Durant sa phase de préparation, il a réalisé des entretiens à la DDC et au SECO à Berne. L'application des processus et des règles de gestion des projets a été vérifiée auprès du BuCo à Belgrade. Quatre projets ont constitué son échantillon. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs. Cet examen fait suite à l'audit du CDF effectué en 2015 à la Centrale à Berne³.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour la diligence avec laquelle les renseignements et les documents lui ont été fournis par tous les collaborateurs sollicités, aussi bien à la DDC et au SECO qu'auprès du BuCo, de l'ambassade à Belgrade, ainsi qu'auprès de toutes les personnes impliquées dans le cadre des projets audités.

2 Stratégie, organisation et conduite

2.1 Les directives sont claires et leur traçabilité est garantie

Conformément au message concernant la coopération internationale 2013–2016, la Suisse consacre à l'aide à la transition un montant total de 1,1 milliard de francs (9,9 % des fonds dévolus à la coopération au développement). L'aide technique et financière est répartie à parts égales entre les Balkans occidentaux et les États de l'ancienne Union soviétique. L'aide à la transition relève des compétences de deux services fédéraux: la DDC au sein du DFAE et le SECO au sein du DEFR. Environ deux tiers des fonds sont attribués par la DDC, le tiers restant par le SECO. Les différents programmes engagés sont complémentaires. Le crédit-cadre relatif à la poursuite de cette aide vise spécifiquement l'atteinte du quatrième objectif stratégique du message 2013–2016, à savoir soutenir une transition vers des systèmes démocratiques et de marché.

La DDC dispose de directives⁴ claires fournissant les instructions pour établir une stratégie de coopération (SC) définies selon les principes de la gestion axée sur les résultats. La SC a été conçue conjointement avec le SECO. Un partenariat de migration existe également entre la Suisse et la Serbie.

Le CDF a clairement pu établir le lien entre le message, le crédit-cadre, la stratégie de coopération avec la Serbie⁵ et le rapport annuel sur la Serbie. De manière illustrative, le graphique ci-dessous

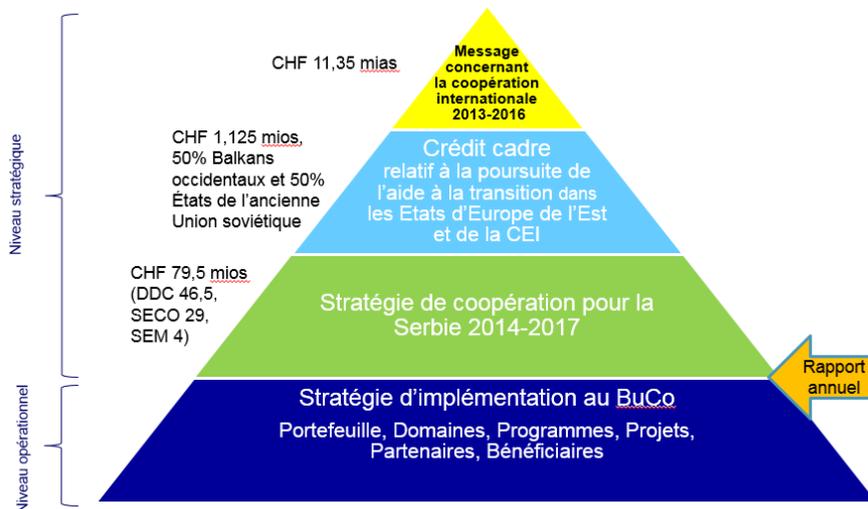
³ PA 15550 Transitionshilfe für Osteuropa und Zentralasien: Prüfung der Organisation und Prozesse an der Zentrale, 3. Dezember 2015, disponible sur le site du CDF.

⁴ Lignes directrices de la DDC pour l'élaboration des stratégies de coopération (SC), y compris brève orientation concernant la note préliminaire à la Direction et la note conceptuelle au Comité des Questions politiques, juillet 2016.

⁵ Swiss Cooperation Strategy Serbia 2014–2017.

met en relation les niveaux stratégiques avec les montants budgétés et permet aussi de distinguer les étapes stratégiques de l'opérationnel.

Graphique 1: Niveau stratégique et budget (source: CDF et BuCo)



Pour les trois domaines stratégiques, les outcomes et les indicateurs sont clairement définis (voir annexe 4). Dans la stratégie établie pour la Serbie, chaque domaine a ensuite été exprimé sous la forme d'un tableau de résultats⁶, permettant de faire le lien entre les objectifs fixés au niveau national et les contributions suisses (outcomes suisses). Elle sert ainsi de cadre de référence pour le monitoring des projets et pour établir le rapport annuel⁷ du BuCo adressé à la DDC et au SECO. Ce dernier informe sur l'avancement des objectifs de la stratégie et propose des mesures de pilotage. La DDC et le SECO prennent ensemble position à ce rapport dans une « Management response ».

2.2 La convention entre la Serbie et la Suisse est basée sur un ancien accord avec la Yougoslavie

La collaboration entre la Suisse et la Serbie est définie à l'origine dans la convention de base signée en février 2003, intitulée « Agreement between the Swiss Confederation and the Federal Republic of Yugoslavia concerning technical and financial Cooperation ». La Serbie a accepté cette convention de base et applique les principes invoqués de manière implicite. Elle n'est cependant plus d'actualité.

Même si pour chaque projet une convention est signée entre la Serbie et la Suisse, le CDF est d'avis qu'en fonction des opportunités politiques, la Suisse pourrait engager un processus de négociation d'une convention avec la Serbie fixant les grands principes de collaboration. Le CDF renonce toutefois à émettre une recommandation, notamment en raison des difficultés liées à sa mise en œuvre temporelle et pratique.

⁶ Annex 4: Results Framework of the Swiss Cooperation Strategy Serbia 2014–2017

⁷ Serbia Annual Report 2016 with Planning part 2017



2.3 Organisation du Bureau de coopération adaptée aux besoins

Le BuCo est composé de 18 personnes (voir annexes 5 et 6). Le CDF estime qu'il permet au management d'assurer une conduite efficace et directe. Il est aussi adapté aux tâches à effectuer. La supervision de la gestion du portefeuille répartie entre trois personnes est pertinente. La Cheffe (Head of Cooperation) du BuCo et sa suppléante (Deputy Head of Cooperation) supervisent chacune d'elle deux NPO (National Programm Officer), alors que le dernier NPO est directement subordonné à la responsable du thème gouvernance (Head of Governance Serbia et Regional Governance Advisor). Un nouveau cahier des charges a été établi et sera finalisé après consultation des responsables de mission.

Les finances et l'administration sont de la responsabilité de la « Chief of Finance and Administration (CFA) », poste occupé par une employée locale. Sept collaborateurs lui sont subordonnés. En application du concept de représentation intégrée et suite au départ à fin décembre 2016 du Chef de chancellerie, plusieurs tâches anciennement assurées par l'ambassade, principalement liées à la tenue de la comptabilité, ont été transférées au BuCo. Approuvé par la division des ressources du DFAE au début 2017, un poste à 50 % viendra compléter l'effectif du BuCo.

2.4 Le style de management est rythmé par la fréquence des rotations

Le « Management Team » est formé de la CFA et de trois personnes dites « transférables » selon la discipline imposée au personnel diplomatique du DFAE. Avec le départ anticipé de la « Deputy », ces trois dernières ont commencé en juillet et septembre 2016. Malgré le renouvellement intégral des personnes dirigeantes, compte tenu des risques importants liés à la gestion du savoir, le transfert a été organisé afin de minimiser la perte de connaissances. Une phase d'adaptation des NPO au nouveau style de management a été nécessaire. Les interviews ont montré que, fondamentalement, les bases et les règles pour une collaboration efficace avaient été fixées et comprises. Le CDF a constaté que la rotation n'est par contre pas coordonnée au cycle stratégique de quatre ans⁸.

2.5 La communication et les flux informations sont réguliers

Le « Management Team » se rencontre mensuellement. L'agenda des séances est fixé à l'avance, mais il n'y a pas de protocole. Toutes les deux semaines, une séance réunit le management et les NPO du BuCo. Ces séances sont protocolées et l'ambassade reçoit une copie de chaque protocole. Le team « Finances et Administration » se réunit toutes les deux semaines et les séances font aussi l'objet d'un protocole. Récemment instaurée, une séance est organisée toutes les deux semaines, une fois à l'ambassade, une fois au BuCo, avec tous les employés. Nouvellement utilisé afin d'apporter une meilleure visibilité, Outlook et une liste (Excel) sont devenus un outil de planification et de management permettant de disposer de manière transparente des informations liées aux visites de projets, séjours à l'étranger, événements, etc.

⁸ Le rapport d'audit PA 16410 „Prüfung der Prozesse des versetzbaren Personals im EDA“ décrit aussi un tel risque.

2.6 Un outil de pilotage de la stratégie de coopération est en cours de développement

Conformément aux directives⁹, les outils de contrôle et de reporting sont clairement définis. Ils permettent d'une part d'assurer une gestion efficace et un pilotage des domaines d'intervention et des projets selon les axes stratégiques fixés dans le cadre de référence (Results Framework). D'autre part, le reporting systématique est assuré.

Toutefois, la responsable du BuCo a constaté qu'il n'existait pas de système ou d'outil de pilotage/monitoring de la stratégie au sein du BuCo. Il s'agit là d'une condition pour pouvoir rassembler, analyser, synthétiser et documenter les informations émanant des projets, du contexte, mais aussi du management de la performance du portefeuille du BuCo. Cet outil devrait aussi permettre d'identifier les synergies entre les projets, mais aussi les opportunités de développement. Un projet d'outil de pilotage est en cours d'élaboration. Il devrait permettre d'obtenir la vue d'ensemble complète de tous les projets (mandat et contribution) dans les trois domaines fixés par la SC¹⁰. Il permettra ainsi de développer le monitoring de la stratégie, mais aussi d'augmenter les capacités de gestion et de conduite des NPO. La responsable du BuCo a également mis en place un processus d'assurance qualité. Ces mesures étant en cours d'implémentation, le CDF renonce à émettre une recommandation.

3 Acteurs et environnement de contrôle

3.1 L'audit 2015 du CDF de la « Centrale » à Berne a donné de bons résultats

Le CDF a audité en 2015 l'organisation et les processus mis en place par la DDC et le SECO¹¹. Cet audit a donné de bons résultats, notamment car :

- Diverses réorganisations ont été menées à bien,
- les principaux systèmes et processus sont définis de manière uniforme,
- la gestion financière et le pilotage des interventions sont efficaces et
- des mesures ciblées ont été prises lors de la surveillance et des contrôles.

Le CDF n'a par conséquent pas identifié de mesure à prendre dans l'immédiat. Il a recommandé néanmoins à la DDC et au SECO d'exploiter les possibilités d'optimisation suivantes. Afin d'améliorer la compréhension de leurs activités, les deux services compétents devraient inclure dans leurs rapports d'activités des explications plus détaillées sur la complémentarité, la cohérence et la coordination de leurs mesures et de leurs interventions. En outre, une mise à jour uniformisée des outils de travail permettrait aux utilisateurs de comprendre plus rapidement les principaux changements et les nouvelles exigences et de les appliquer correctement.

⁹ Annexe 3: Monitoring System of the Swiss Cooperation Strategy Serbia 2014–2017.

¹⁰ Nom du projet, du domaine stratégique, du programme, mais aussi le montant engagé, le type de financement, l'état d'avancement du projet.

¹¹ Le rapport d'audit PA 15550 est disponible sur le site Internet du CDF.

3.2 La répartition des rôles entre le BuCo, la DDC et le SECO est clairement définie

Contrairement à la DDC, le SECO gère ses projets de manière plus centralisée. Toutefois, cette différence d'approche n'affecte pas les prises de décisions. En effet, appliquée dans le cycle de projet, elle ne présente pas de différences majeures. Toutes les décisions principales sont prises à Berne. La DDC a défini dans ses « guiding principles¹² » la répartition des tâches entre le BuCo et la Centrale. De son côté, le SECO a établi une directive en septembre 2016 qui fixe clairement la répartition des tâches avec le BuCo. Elle se base sur les processus « Optimiso ».

Le CDF constate que pour le reporting des activités, la pratique a évolué. En effet, la DDC, en collaboration avec l'AEZEO¹³, établit une « Management response » consolidée traitant du rapport SCI et la DDC établit une « Management response » du rapport OMR¹⁴ et des comptes annuels du BuCo. La DDC, en collaboration avec le SECO, l'AEZEO, l'AMS et le SEM, établit une « Management response » consolidée au rapport annuel.

3.3 Améliorations possibles de la stratégie de surveillance du BuCo par la « Centrale »

L'analyse des rapports et les interviews effectués ont permis de constater que les revues (« Mid-year review ») effectuées annuellement par la DDC portaient principalement sur un état de lieux sur l'avancement des projets par rapport à la stratégie, avec comme objectif d'assurer un échange d'informations. Le chargé de programme de la DDC participe systématiquement à cette revue, alors que le chargé de pays du SECO y participe lorsqu'une mission peut-être agendée durant cette même période. Avec la réorganisation de la DDC et la mise en place des instruments de management orientés sur les résultats, le rôle de management du BuCo a été renforcé. La DDC se doit cependant d'assurer que ce rôle est correctement assimilé au niveau décentralisé, en renforçant notamment le pilotage.

Le rapport annuel est le document central de reporting et de pilotage. Par son examen, la DDC et le SECO doivent pouvoir identifier les points importants à mentionner dans la « Management response » qui finalement devraient être vérifiés sur place lors des revues. Ces dernières devraient ainsi comporter une composante de contrôle orientée sur les risques liés à la fois aux projets et à l'application des processus par le BuCo. Les thèmes clés devraient être identifiés aussi bien du côté de la « Centrale » que du BuCo et un ordre du jour des points à traiter devrait être développé. Une planification pluriannuelle des thématiques à aborder sur la période de quatre ans et un suivi des recommandations émises dans les rapports pourraient aussi être envisagés.

Recommandation 1 (priorité 1):

Afin d'optimiser les visites de la Centrale auprès du BuCo, le CDF recommande à la DDC et au SECO de définir une stratégie de suivi méthodique des instruments de surveillance existants. Ils sont à orienter sur les risques identifiés dans les « Management response », le Monitoring des changements importants dans le développement (MERV) et dans le rapport annuel et ainsi permettre un suivi de la mise en œuvre des programmes.

¹² Guiding principles de la DDC : Répartition des tâches entre le BuCo et le Head Office à Berne.

¹³ AEZEO : Division Europe, Asie centrale, Conseil de l'Europe, OSCE

¹⁴ Office Management Report.

Prise de position de la DDC, du SECO et du Buco :

Nous sommes d'accord avec la recommandation pour un suivi méthodique des instruments de surveillance existants. Le système de contrôle et de suivi par la Centrale s'articule pour la DDC comme suit : les instruments de surveillance financiers et administratifs (rythme annuel) existants sont l'OMR (Office Management Report), le rapport CSI (Contrôle de Système Interne), les audits financiers.

Pour chacun de ces rapports la Centrale prend position par le biais d'une Management Response. En ce qui concerne le rapport CSI, il s'agit d'une Management Response commune de la Direction Politique du DFAE et de la DDC. L'analyse des risques opérationnels s'observe prioritairement dans le rapport annuel et sont relevés dans la MR (signée par la DDC et le SECO et consultée avec : AEZEO, AMS, SEM), l'instrument MERV (analyse du contexte) est aussi un élément important d'analyse de risque effectué annuellement au Buco et partagé avec la Centrale.

Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden, stützt sich das SECO in der Zusammenarbeit mit seinem Aussennetz so weit wie möglich auf die bestehenden Instrumente der DEZA ab – dies insbesondere in der Ostzusammenarbeit mit gemeinsam finanzierten KoBü. Bei SECO-Projekten liegen die Steuerung, das Monitoring und Risikomanagement hingegen in der Letztverantwortung der Zentrale. Die entsprechenden Aktivitäten erfolgen daher in enger Abstimmung mit den Aussenstellen und Schnittstellen werden laufend optimiert.

Pour les deux institutions le suivi de ces instruments est assuré d'une part par les échanges réguliers entre la Centrale et le Buco (entretiens périodiques de la Cheffe de coopération avec le chargé de programme et le management de la Division de la DDC ainsi qu'avec le chargé de pays et le secteur pays et portefeuille global du SECO par téléphone ou email) ainsi que par des visites de terrain. Le chargé de programme participe annuellement à la revue à mi-parcours de la mise en œuvre du plan annuel du Buco et a la charge de s'assurer que les recommandations des différentes managements response sont pris en compte par le Buco. Les éléments sont ensuite intégrés dans la revue à mi-année de la Division WBA. Le SECO est associé par son chargé de pays.

Par ailleurs le comité de pilotage Est DDC/SECO est aussi un instrument de suivi stratégique (au niveau central) permettant d'échanger sur l'analyse des risques et, le cas échéant, prendre les mesures adéquates.

Dans ce sens le suivi recommandé est déjà conduit grâce aux instruments existants. Afin d'assurer une stratégie de suivi méthodique, ces éléments seront dorénavant inscrits explicitement dans les termes de référence des chargés de programmes et du management lors de mission de terrain.

Délai de mise en œuvre : immédiat



3.4 L'audit des comptes de la représentation intégrée est externalisé

La DDC, représenté par son comité d'audit, a signé un contrat de base avec la société d'audit PricewaterhouseCoopers (PwC) Suisse. Confirmé par le CDF en 2014 lors de l'audit de l'efficacité du concept d'audit des représentations à l'étranger¹⁵, cette centralisation permet d'accroître la consistance des processus et des résultats. Les recommandations émises à cette occasion ont d'ailleurs été suivies. Ce contrat couvre ainsi l'ensemble des audits effectués auprès des représentations à l'étranger, fixe la stratégie et la démarche d'audit. Des instructions d'audit¹⁶ sont éditées pour chaque année.

Selon l'interview effectuée avec la responsable de révision de PwC Serbie, un audit des comptes annuels de la représentation intégrée est effectué l'année 1, alors que des reviews sont réalisées les années 2 et 3. Le contrat de base est complété pour des raisons fiscales, par un contrat de mandat signé avec PwC Serbie. PwC Serbie transmet ses rapports à la représentation intégrée. PwC Suisse procède à une consolidation des rapports concernant l'Europe de l'Est et présente les résultats au comité d'audit de la DDC.

Sur la base de l'analyse des rapports d'audits des trois dernières années, le BuCo à Belgrade ne présente pas de risques particuliers. La comptabilité est bien tenue. Aucune recommandation n'a été émise dans les derniers rapports.

Dans le cadre de l'audit des comptes annuels, les directives pour auditer le SCI des bureaux de coopération sont transmises chaque année par PwC Suisse aux sociétés d'audit mandatées localement. L'audit du SCI de chaque BuCo se base donc principalement sur un questionnaire standard¹⁷. Il n'y a pas d'approche d'audit du SCI ciblée par BuCo en fonction des spécificités locales, car l'analyse s'effectue à un niveau consolidé. Le comité d'audit fixe la planification pluriannuelle des processus à incidences financières à auditer. PwC Serbie n'effectue pas d'analyse de risques sur ces derniers.

3.5 Une consolidation du système de contrôle interne est prévue en 2017

Le rapport interne 2016 sur le fonctionnement du système de contrôle interne (SCI) n'a pas identifié de manquements majeurs ayant une influence sur son efficacité. La matrice de risques en rapport avec les processus financiers est actuelle. Les règles liées au SCI sont formalisées dans le manuel de gestion¹⁸. La responsabilité du SCI a été donnée à la Cheffe des finances et administration du BuCo. Une actualisation du SCI est toutefois prévue en 2017, notamment afin d'intégrer les tâches liées à la représentation intégrée.

¹⁵ Prüfung der Wirksamkeit des Group-Audit-Konzeptes der DEZA Aussenstellen, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), 16. Juni 2014.

¹⁶ Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), Audit Instructions for the Financial Audits / Reviews of the annual financial statements of the Swiss Representations (SR), PwC Bern Switzerland.

¹⁷ Appendix F Audit Instructions: Combined questionnaire regarding the conformity and adherence with the FDFA rules and regulations and the economical conduct of business and effective use of financial resources.

¹⁸ Organizational Manual SCO Serbia.

3.6 Stratégie de contrôle du SCI des projets peut être améliorée

En sa qualité de responsable du SCI, la Cheffe des finances et administration du BuCo effectue chaque année cinq visites de contrôle du SCI de projets financés par la DDC. Elle vérifie l'application des règles SCI. Le CDF a remarqué que ces audits ne sont pas effectués selon une planification pluriannuelle. Même si le choix des projets se fait en collaboration avec les NPO et selon les risques identifiés, il n'existe pas de critères permettant de prioriser les projets à contrôler.

Le CDF a aussi constaté que les projets du SECO ne font pas partie du champ d'analyse du BuCo, car les contrôles SCI de ces projets sont effectués selon une stratégie centralisée de conduite de projets depuis Berne. Le BuCo occupe cependant un rôle central au niveau du monitoring et de l'évaluation des projets sur place. Une approche commune entre la DDC et le SECO pourrait être étudiée.

Recommandation 2 (priorité 2):

Le CDF recommande au BuCo, en collaboration avec la DDC et le SECO, d'améliorer sa stratégie de contrôle des SCI des projets pour l'ensemble de son portefeuille.

Prise de position de la DDC, du SECO et du BuCo :

La DDC et le SECO sont d'accord avec la recommandation d'amélioration. En ce qui concerne la DDC c'est le BuCo qui décide de l'identification des projets pour lesquelles un contrôle SCI est souhaitable d'année en année. Par le biais de l'OMR, la DDC centrale s'assure que ce type de contrôles sont régulièrement conduits et que en cas de besoin des mesures adéquates soient prises par le BuCo. Seitens des SECO werden die Projekte derzeit hauptsächlich über bilaterale Treuhandfonds multilateraler Organisationen (UN, Weltbank) umgesetzt. Hier greift deren IKS, welches seitens Schweiz im Rahmen des institutionellen Dialogs mit diesen Institutionen regelmässig diskutiert und validiert wird. In Fällen einer Implementierung durch einen nationalen privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Partner wird das SECO ein IKS seitens des KoBü vor Ort anfragen. Pour un suivi systématique et un système amélioré, le BuCo procédera à l'avenir de la manière suivante :

- Die Auswahl und die Kriterien werden in Zukunft expliziter festgehalten:
- Basierend auf einer Risikoanalyse des Projektportfolios werden zu Jahresbeginn ca. 3 Projekte ausgewählt. Zusätzlich wird die Möglichkeit für 1-2 IKS-Kontrollen bei ad-hoc Bedarf im Verlauf des Jahres sichergestellt.

3.7 Liste des sociétés d'audit effectuant des audits financiers à tenir à jour

Selon les directives de la DDC, le BuCo transmet à ses partenaires une liste des sociétés d'audit à mandater pour effectuer les audits financiers des projets. Les objectifs d'audit sont fixés à un niveau central par la DDC. Le choix est par contre laissé au partenaire qui conclut le contrat. Lors de la vérification des quatre projets sélectionnés, une telle liste n'a pas été transmise pour un projet. La directive n'a donc pas été suivie intégralement. Comme le partenaire a choisi un auditeur figurant sur la liste, ce cas peut être considéré comme liquidé. Selon le CDF, la soumission d'une liste de société d'audit permet de couvrir les risques liés au manque d'objectivité et d'impartialité, ainsi qu'à un potentiel conflit d'intérêt.



Selon l'entretien effectué avec PwC Serbie, le BuCo doit tenir compte du risque lié à la qualité et au professionnalisme des sociétés d'audit en Serbie, qui est inférieur à celui rencontré en Europe. La chambre des auditeurs, équivalent pour la Suisse à l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision, a commencé en 2016 son activité de contrôle de la qualité des sociétés d'audit. En Serbie, la constitution d'une société est relativement facile. Un employé au moins doit avoir la licence d'exercer le métier d'auditeur. La société doit ensuite transmettre la méthodologie d'audit à cette chambre, laquelle accorde l'autorisation ou pas dans les deux ans. Dans le cadre des audits financiers des projets, le BuCo se doit de tenir à jour la liste des sociétés d'audit avec qui elle entretient des relations contractuelles et vérifier régulièrement que les standards minimaux soient respectés.

Pour les projets du SECO, les audits financiers sont organisés depuis la Centrale. Ils font l'objet de clauses spécifiques dans les accords de projets. La politique d'audit financier a été actualisée au 1^{er} janvier 2017 et une phase test d'une année est prévue afin d'identifier les éventuelles optimisations.

Recommandation 3 (priorité 1):

Le CDF recommande au BuCo de tenir à jour la liste des sociétés d'audit présélectionnées pour effectuer des audits financiers de projets et vérifier régulièrement que les standards minimaux soient respectés.

Prise de position du BuCo :

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Diese Vorgaben sind gemäss der in der Zwischenzeit angepassten Instruktionen der Zentrale bereits umgesetzt. D. h. es gibt keine Ausnahmen mehr, mit anderen als den vorselektionierten Firmen zusammenzuarbeiten, wie es in der Vergangenheit einmal der Fall war. Die Leistungserfüllung der vorselektionierten Auditfirmen wird laufend überprüft. Délai de mise en œuvre : immédiat.

3.8 Le BuCo ne dispose pas de système de suivi des recommandations

Le BuCo ne dispose pas de système formalisé de suivi des recommandations émises à son égard, que ce soit dans le cadre des audits de projets portant sur les aspects financiers, opérationnels, de SCI et d'évaluations, comme celles émises à l'occasion de revue annuelle du SECO et de la DDC et dans leurs réponses aux différents rapports (OMR, SCI) envoyés.

Recommandation 4 (priorité 1):

Le CDF recommande au BuCo de mettre en place un système de suivi de toutes les recommandations émises à son égard.

Prise de position du BuCo :

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Für einen systematischeren Follow up wird das Kooperationsbüro ein „Tracking Sheet“ einführen, das über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen informiert. Dazu werden die Partner besser einbezogen und aufgefordert, das Kooperationsbüro über die Art und Weise der Umsetzung der Massnahmen zu informieren. Délai de mise en œuvre : dès 2018

3.9 Le contrôle des paiements 2015 n'a pas relevé d'erreur

Le CDF a contrôlé 24 paiements réalisés en 2015 représentant environ 2 millions de francs (soit 80 % de tous les paiements effectués concernant trois projets). Les règles définies dans le cadre du SCI ont été appliquées. Outre l'application du principe de double signature, les versements ont été effectués en respectant à la fois la limite fixée à 100 000 francs et la diversification sur trois comptes distincts pour chaque projet. Les plans de paiements fixés dans les contrats ont été suivis, dans la mesure où les tranches n'étaient pas supérieures à 300 000 francs.

La mesure prise suite à la faillite d'une banque locale serbe a eu pour conséquence une augmentation de la charge administrative tant pour le BuCo que pour les bénéficiaires. Le DFAE a mandaté un expert local afin d'effectuer une évaluation du risque de liquidité et de crédit dans le secteur bancaire serbe¹⁹. L'expert recommande de diversifier en établissant des relations d'affaires avec les sept banques locales présentant, selon son analyse, le moins de risques.

4 Audit de la gestion des projets

4.1 Améliorations en cours dans la gestion de projets du BuCo

Après avoir défini la stratégie et les objectifs au niveau de la DDC et du SECO, les projets sont développés principalement au BuCo. Le CDF a constaté que le BuCo n'effectue pas d'« assessment » auprès des bénéficiaires, ni d'évaluation des impacts après la réalisation de projets. De telles analyses apporteraient une appréciation plus complète sur l'atteinte des objectifs, mais aussi permettraient d'identifier les éventuels besoins additionnels.

Selon la responsable du BuCo, les rapports « End of Phase » et « End of Project » devraient aussi être plus critiques, notamment afin de mieux identifier les « lessons learned » et d'affiner l'analyse coût-bénéfice-efficience. Cette tâche importe avant tout aux NPO. Les outils sont à disposition, mais un coaching est encore nécessaire, voire des formations complémentaires. Le BuCo procède actuellement à l'élaboration de scénarios. Avec le développement de l'instrument de pilotage/monitoring de la stratégie, le BuCo devrait aussi obtenir une vue d'ensemble sur les « Stakeholder ». Il disposera ainsi des informations utiles pour permettre de renforcer le dialogue politique sur la base de projets solidement ancrés dans la stratégie.

¹⁹ Analysis of Serbian Banking Sector, Assessment of a default risk and recommendation on the choice of the bank



Pour les projets financés par différents donateurs, la coordination des contrôles n'est pas encore optimale. Les mécanismes d'échange d'informations devraient être développés. Des audits conjoints pourraient être négociés afin d'apporter la meilleure visibilité de l'utilisation adéquate des fonds.

4.2 Une évaluation externe recommande de diminuer le nombre de projets

Chaque cycle stratégique de quatre ans fait l'objet d'évaluations, soit interne au moyen des rapports annuels et des « Mid-term review » si nécessaire, soit mandatées à un expert externe à la DDC. L'objectif est d'identifier les éventuelles mesures de corrections et d'amélioration pouvant servir à établir la nouvelle stratégie. Le CDF a constaté que la principale recommandation émise lors de l'évaluation de la stratégie portant sur 2010–2013²⁰ reste d'actualité. En effet, le portefeuille de projets (état octobre 2016) est très diversifié, poursuivant parfois des objectifs stratégiques proches. Ceci a été confirmé par la responsable du BuCo. Le BuCo prévoit des mesures concrètes, notamment une diminution du nombre de projets et une meilleure focalisation des thèmes sur la stratégie. L'introduction de l'outil de monitoring et de pilotage stratégique devrait le permettre.

Les différents entretiens effectués avec les partenaires impliqués dans les projets, portant notamment sur l'analyse de la stratégie poursuivie par la Suisse, permettent de conclure que la Suisse devrait mieux se positionner dans les domaines pour lesquels elle présente la meilleure visibilité ou représentativité (en l'absence d'autres donateurs beaucoup plus impliqués financièrement), utilise le savoir-faire propre à ses valeurs et apporte la meilleure plus-value. Les NPO jouent ici un rôle central afin d'identifier au niveau local quels sont les attentes, les besoins et les opportunités futurs des « stakeholders » (ministères, ONG, partenaires, bénéficiaires).

4.3 La gestion des connaissances face à l'évolution des domaines stratégiques reste un défi

Les NPO disposent de contrats de travail à durée illimitée. En fonction de l'évolution de la stratégie, il se peut que des domaines soient supprimés, d'autres créés en fonction des besoins identifiés. Il est donc difficile de mettre en adéquation les profils, expériences et connaissances des NPO par rapport aux domaines fixés dans la nouvelle stratégie, sans devoir recourir à de la formation. Si les NPO n'offrent pas toutes les garanties d'adaptation aux évolutions de leurs portefeuilles, des règles doivent être clairement définies au sein de la DDC pour que le management du BuCo puisse rompre une relation de travail. Une clause contractuelle a ainsi été formulée. L'introduction de contrat à durée limitée permettrait aussi d'offrir une certaine flexibilité. Si un domaine stratégique n'est plus repris dans le cadre du cycle stratégique suivant, le BuCo pourrait ainsi rompre plus facilement une relation de travail. Sans émettre de recommandation et en conformité avec la législation serbe, le CDF estime qu'il pourrait être envisagé d'évaluer l'option de fixer pour les NPO des contrats à durée limitée.

²⁰ Country Evaluation, Cooperation Strategy Serbia 2010–2013, Evaluation and Corporate Controlling Division, Bern, November 2013

4.4 Risque de proximité des NPO avec les acteurs/partenaires au projet

En fonction de la succession de phases au projet, la durée de la relation d'affaires entre le NPO et les partenaires au projet peut être supérieure à cinq, voire dix ans. Même s'il est important de disposer des connaissances et des expériences au niveau du projet, le CDF estime qu'il existe un risque potentiel lié à la perte d'objectivité et au manque d'indépendance pour les projets d'une durée supérieure à sept ans. Bien que le management du BuCo ait conscience de ce risque et prend les mesures mitigatives qui s'imposent, l'option d'effectuer une rotation des domaines, des programmes ou des projets pourrait être envisagée.

4.5 La documentation en lien avec les projets peut être améliorée

Pour les quatre projets sélectionnés, l'exhaustivité de la documentation a été vérifiée en conformité avec les processus définis et avec le SCI. Le CDF constate quelques points d'amélioration:

- Redondance des informations entre les documents,
- absence d'identification des auteurs, versions, dates sur les documents et
- dénomination différente des documents similaires en raison d'un manque de systématique dans l'archivage.

Le CDF renonce à émettre une recommandation liée à la documentation. Le BuCo a d'une part mentionné les difficultés liées à la reprise du système d'archivage de l'ambassade (suite à l'intégration) et est en train d'analyser la situation pour apporter les corrections nécessaires.

4.6 L'appréciation des projets peut être renforcée

Les différents entretiens réalisés avec les NPO, mais aussi les échanges d'informations sur les projets, ont montré que les NPO devaient encore développer leur esprit critique dans leur appréciation des projets, en particulier pour les contributions. Bien que l'implémentation soit une tâche du partenaire au projet, un suivi stratégique et opérationnel ne doit pas se limiter au contrôle budgétaire. Selon la responsable du BuCo, les instruments existent à l'interne mais ne sont pas encore suffisamment utilisés. Le renforcement de l'assurance qualité, voire un coaching interne sont des mesures qui devraient aussi permettre de corriger ce constat.

Les NPO connaissent bien leur projet et les acteurs impliqués. Ils participent aussi aux « steering committee ». Il est cependant nécessaire que chaque NPO tienne une liste des contrôles clés à effectuer et se pose toutes les questions stratégiques importantes durant la vie du projet.

Pour les projets présentant des thématiques communes, il faudrait renforcer une approche harmonisée et l'échange d'informations, mais aussi assurer une meilleure coordination pour exploiter toutes les synergies possibles. Le CDF renonce à émettre une recommandation, car le BuCo est en train de mettre en place l'outil de pilotage permettant de couvrir cet aspect.



5 Examen par le CDF de quatre projets

5.1 Quelques améliorations à envisager

La gestion des projets correspond au cycle de management de projets (PCM) défini par la DDC et le SECO, lequel a été audité par le CDF en 2015²¹.

Le CDF a sélectionné les projets sur la base d'une analyse effectuée à Berne durant la première phase de l'audit. Elle s'est fondée sur les informations disponibles et les interviews réalisées. Quatre projets en lien avec la stratégie 2013–2016 ont été sélectionnés, un financé par le SECO et les trois autres par la DDC. Le processus de sélection et la procédure de contrôle figurent en annexe 7. L'annexe 8, sous la forme de fiche de projet, permet de se faire une idée générale de l'objectif de chaque projet et de leur financement. Pour les quatre projets analysés, le CDF a identifié un potentiel d'amélioration dans les domaines suivants:

- Définition d'une stratégie de sortie à l'aube du projet afin de clairement identifier la soutenabilité ou durabilité (sustainability) du projet,
- degré de détail des reportings financiers à renforcer afin d'assurer un meilleur contrôle budgétaire selon les objectifs fixés,
- nécessité de lancer des projets de pré-analyse de la situation (récolte de données, évaluation du marché) afin d'identifier clairement les besoins pour générer de nouveau projet.

Recommandation 5 (priorité 2):

Le CDF recommande au BuCo d'améliorer sa gestion de projets dans les domaines suivants : stratégie de sortie, pré-analyse avec récolte de données et reporting financier selon le « Project cycle Management » en vigueur.

²¹ Le rapport d'audit PA 15550 est disponible sur le site Internet du CDF.

Prise de position de la DDC, du SECO et du BuCo :

Nous sommes d'accord avec la recommandation générale : Le CDF a identifié un potentiel d'amélioration dans les domaines suivants :

(i) Définition d'une stratégie de sortie à l'aube du projet afin de clairement identifier la soutenabilité ou durabilité (sustainability) du projet. Tous les projets de la DDC doivent comporter au stade de la planification déjà une « hypothèse d'impact » ainsi que la description des défis et chances en termes de durabilité. En effet, selon les lignes directrices de la DDC (para 3.4.) pour les propositions d'entrée en matière « La proposition d'entrée en matière doit couvrir dans la mesure du possible toute l'intervention (et non seulement la première phase), la stratégie de désengagement ainsi que les conditions à remplir pour garantir des résultats durables... ». Le management du Domaine Est est particulièrement attentif à cette dimension lors de la discussion des propositions d'entrée en matière et a renforcé cette exigence au cours des deux dernières années.

Das SECO verlangt in den Projektantragsdokumenten, aber auch während der Projektimplementierung (Berichterstattung) Information zur Sicherstellung der Nachhaltigkeit. Dies beinhaltet – insbesondere in späteren Phasen eines Engagements – auch eine Exitstrategie.

Buco concernant les projets analysés :

Joint Programme: das Kooperationsbüro hat bereits Massnahmen ergriffen, wie die auf lokaler Ebene erreichten Resultate auf nationaler Ebene nachhaltiger verankert werden können. Entsprechend wurde für die verbleibende Zeit der Unterstützung dieses Projekts durch die DEZA, der Fokus auf die Nachhaltigkeit gelegt. Entsprechende Ziele und Beiträge sind mit den involvierten Partnern vereinbart worden.

SIPRU: Die Unterstützung an SIPRU findet in einem dynamischen Umfeld statt. Die Empfehlungen werden in die neue Phasenplanung aufgenommen und Diskussionen mit den serbischen Partnern zur Aufgleisung einer nachhaltigen Exitstrategie finden aktuell statt.

(ii) degré de détail des reporting financiers à renforcer afin d'assurer un meilleur contrôle budgétaire selon les objectifs fixés.

Das SECO anerkennt, dass es in diesem Bereich immer Verbesserungspotential gibt. Die Grundsätze orientieren sich am geltenden „Project Cycle Management“ und die Praxis wird durch das Qualitätsmanagement und Controlling laufend überprüft. BuCo: Im Fall von Mandatsprojekten ist eine detaillierte Finanzplanung und Kontrolle gemäss den Vorgaben für Mandatsnehmer sichergestellt. Im Fall von Beiträgen an lokale Institutionen ist das Kooperationsbüro bestrebt, den Anforderungen an eine transparente und detaillierte Finanzplanung ebenfalls nachzukommen. Zusätzlich wird dies in den IKS-Besuchen bei Mandatsprojekten und Beiträgen kontrolliert.

(iii) nécessité de lancer des projets de pré-analyse de la situation (récolte de données, évaluation du marché) afin d'identifier clairement les besoins pour générer de nouveaux projets.

La Direction de la DDC et du SECO sont d'accord avec la recommandation concernant les pré-analyses, elles font partie du cycle de gestion de projet (PCM), qui sert l'amélioration de la qualité et de l'efficacité des projets et renforce en ce sens les avantages pour le bénéficiaire final des services délivrés.

Die geltende Praxis des SECO sieht vor, dass die Ziele, welche während der Projektplanungsphase im Logframe festgelegt werden, als Voraussetzung für die Überwachung der Zielerreichung (Monitoring) wenn immer möglich quantifiziert und mit einem Ausgangswert (baseline) ergänzt werden.



Insbesondere mit der verstärkten Entwicklung programmatischer Ansätze im Rahmen der neuen Botschaft werden solche Analysen im Rahmen der Projektvorbereitung (feasibility Studien, etc.) noch wichtiger. Die Arbeiten hierzu haben bereits begonnen.

Bei der Identifikation und Planung von neuen Projekten orientiert sich das Kooperationsbüro an den Prioritäten der Regierung und ihren Reformvorhaben z. B. notwendige Reformen zur europäischen Integration. Die Interventionen bauen auf vorhandenen Informationen und Analysen auf oder werden wo nötig durch zusätzliche komplementäre Recherchen ergänzt.

In der Planung und Umsetzung wird mit einer aktiven Steuerung und allfällig notwendigen Anpassungen der Interventionen sichergestellt, dass die angestrebten Ziele erreicht werden. Dabei spielen die Kontext- und Risikoanalyse und die Orientierung an den Bedürfnissen der Bevölkerung eine zentrale Rolle.

5.2 Projet Institutional Support to Standing Conference of Towns and Municipalities

La DDC s'est engagée en Serbie dans le soutien au développement des principes de démocratie depuis 2006. Cet objectif s'ancre dans le domaine stratégique lié à la gouvernance. Un des objectifs est d'assurer des services de qualité par les municipalités et villes pour ses citoyens et inclure ces derniers dans le processus décisionnel.

Etablie depuis 1953, la Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM) regroupe environ 170 membres, soit la quasi-totalité des gouvernements locaux. Sa mission est de représenter les intérêts de ses membres, promouvoir des services de qualité en supportant le développement et l'amélioration des systèmes et des lois appliqués par les gouvernements locaux. Par le versement d'une contribution, la Suisse participe au financement du fonctionnement de SCTM, notamment dix postes de travail.

Les mécanismes de contrôles, de reporting et de monitoring sont définis et appliqués. Pour la phase 2, une évaluation (« Mid term evaluation ») est prévue en 2017. Les résultats de l'évaluation de la phase 1 étaient très positifs, justifiant pleinement la réalisation de la phase 2. La collaboration entre le BuCo et le partenaire (SCTM) fonctionne très bien. Tant le NPO (BuCo) que le manager du projet (SCTM) ont donné une bonne impression sur la gestion et la conduite de ce projet. Les processus liés à la gestion de projets sont respectés. La visibilité du financement de la Suisse est garantie, tant lors de la publication de documents que lors d'organisation de conférences ou groupe de travail. Selon les interviews réalisées, la Suisse apporte une plus-value par son modèle démocratique, perçu à l'étranger comme étant une référence.

Les constatations propres à ce projet sont les suivantes :

- Par la position stratégique qu'occupe SCTM au niveau du gouvernement local, le BuCo devrait identifier les synergies entre les domaines stratégiques (DDC et SECO) permettant de définir de potentiels projets à financer sous la forme de mandat.
- En conformité aux directives, SCTM aurait dû recevoir la liste des sociétés d'audit pour opérer son choix.

5.3 Support to Improve Social Inclusion in Serbia

Ce projet a pour objectif le soutien des groupes cible de personnes vulnérables, comme les « Roms », les personnes âgées, les enfants et adolescents, les handicapés, notamment en développant des lois, règlements au niveau local et national. Cet ensemble de législations nécessite une approche coordonnée allant dans le sens des exigences européennes (Europe 2020 Strategy). Les conditions cadres doivent être mises en place, notamment au niveau institutionnel et réglementaire, mais aussi pour tout ce qui touche au domaine de la récolte, l'analyse, du monitoring et du reporting des données.

Durant la phase 2 de ce projet, il est prévu de transférer la responsabilité au gouvernement serbe, afin que ce dernier fournisse les efforts nécessaires pour opérer des changements.

Le projet est géré par SIPRU (Social Inclusion and Poverty Reduction Unit). Comme SIPRU n'a pas de personnalité juridique, la contribution (4 millions de francs) est versée à DIA (Deposit Insurance Agency), qui gère et effectue les paiements.

Les constatations propres à ce projet sont les suivantes :

- La majorité des objectifs stratégiques définis dans le cadre de ce projet, selon l'évaluation (Mid-term review), n'a pas été remplie, comme l'augmentation de la contribution serbe ou le fait que SIPRU doivent davantage se concentrer sur des interventions locales ou définir des indicateurs de performance. Le CDF est d'avis que ces points auraient dû être identifiés durant la gestion de ce projet. Sur la base de ces constatations, le BuCo doit réfléchir comment atteindre de meilleurs résultats dans le cadre de la phase 3 et ainsi prendre les mesures nécessaires.
- Pour trois des dix indicateurs d'outcome, SIPRU ne pouvait pas fournir de chiffres. La DDC devrait définir dès le début la méthodologie à adopter et quelle stratégie de contrôle du projet le BuCo doit suivre pour élaborer le Prodoc²². Toute exception devrait clairement être validée et documentée.
- SIPRU a défini lui-même le Logframe. Cette compétence n'est pas à déléguer. De plus, la stratégie doit être connue avant de le définir.
- La DDC verse la contribution à DIA, défini comme gestionnaire des fonds de SIPRU, avec qui il n'existe aucune base contractuelle. Pour ces deux constats, le risque juridique devrait être évalué.
- Le gouvernement serbe finance une partie par des contributions en nature, pour lesquelles il n'est pas possible d'effectuer un contrôle d'existence. Sur base contractuelle, un rapport d'audit pourrait à l'avenir être exigé du gouvernement serbe.
- DIA n'a pas accepté deux recommandations émises dans le dernier rapport SCI effectué par le BuCo. Aucune conséquence n'a été tirée. Le BuCo devrait réfléchir à l'adoption d'un système de sanction et prendre les mesures nécessaires.
- Le degré de détail des reportings financiers n'est pas en ligne avec les objectifs stratégiques, ce qui rend un contrôle difficile.

²² Documentation de projet



- Afin de développer une stratégie efficace orientée sur les caractéristiques et spécificités du pays, il est avant tout nécessaire d'identifier les besoins. Cela nécessite donc de définir, récolter et analyser les données. Des projets ciblés pourraient ainsi être générés.

5.4 Joint Program for Roma and Marginalized Groups Inclusion

Ce projet a pour objectif de contribuer à l'amélioration du système éducatif pour les enfants en bas âge, notamment en définissant les conditions-cadres permettant d'intégrer socialement de manière autonome les enfants des « Roms » et des groupes marginalisés. Ce projet (contribution de 7 820 000 de francs) a été développé en collaboration avec le ministère de l'éducation, des sciences et du développement technologique (rôle de leader et de coordination), avec l'UNICEF (assistance technique et stratégique, soutien pour implémenter des projets) et la Croix-Rouge de Serbie (prestataire de services, exécution de projets).

Les constatations propres à ce projet sont les suivantes :

- Les objectifs de ce projet s'écartent des domaines stratégiques définis pour la Serbie, notamment pour tout ce qui concerne la formation et l'éducation. Les projets financés ne sont pas suffisamment orientés sur des réformes de fond, mais plutôt sur des actions très ciblées. Le BuCo devrait analyser dès 2017 quels sont les axes stratégiques de ce projet et surtout réfléchir quelle suite il veut lui donner à l'avenir.
- Lors de la décision portée sur le financement, aucun scénario de sortie n'a été prévu. La durabilité de ce projet n'est d'ailleurs pas assurée.
- Le contrôle des partenaires engagés dans ce projet devrait être renforcé (audit externe, contrôle SCI).
- Des points critiques et des recommandations ont été formulés lors de l'évaluation et de la « mid-term review ». La surveillance et la conduite de la NPO auraient dû l'amener à identifier les problèmes dans le cadre de la gestion courante de ce projet. Des synergies avec d'autres projets pourraient encore être recherchées et exploitées en assurant pleinement son rôle de coordinateur.
- La contribution versée à UNICEF (quatre salaires) n'est pas réglée par un contrat avec le gouvernement. L'absence de relation contractuelle et l'impossibilité d'effectuer des audits auprès du ministère de l'éducation présente des risques pour la conduite financière de ce projet.
- Le rôle de leader et de coordination du ministère de l'éducation, des sciences et du développement technologique n'a pas été rempli.
- Degré de détail des reportings financiers n'est pas en ligne avec les objectifs stratégiques.
- Une tranche a été versée en 2016, alors que le solde en banque de l'organisation restait important.
- Le montant d'overhead (légèrement supérieur au million de francs) payé aux organisations engagées dans ce projet est élevé. Le BuCo devrait analyser cette pratique et les contrats adaptés afin de les exclure à l'avenir.
- Il serait nécessaire d'effectuer des analyses préalables afin de récolter les données pertinentes pour définir les champs d'action possibles à l'avenir.

5.5 SRB – Nikola Tesla Thermal Plant B (TENT B): modernization of the monitoring and control system

Ce projet a été proposé par Elektroprivreda Srbije (EPS), entreprise étatique serbe. Ce projet entre dans le cadre de la stratégie du SECO traitant du domaine de l'efficacité énergétique et environnement. Il consiste au remplacement et « Upgrading » du système de contrôle et monitoring de l'usine Nikola power plant (TENT B), divisée en deux unités, lesquelles produisent de l'électricité à l'aide du charbon. Il a pour objectif d'augmenter l'efficacité de la production (+0.75 %), de réduire les émissions et d'améliorer la fiabilité de l'usine. Ce projet est coordonné avec sa rénovation dont les coûts sont couverts par l'Etat de Serbie. Cette usine produit plus d'un cinquième de toute l'électricité utilisée par la Serbie.

Pour un budget total de 28,6 millions de francs, le SECO couvre les 37 % (11,56 millions de francs), soit les coûts liés au système de contrôle de l'unité 1 et ceux de consultants. Entre la réfection de l'unité 1 et 2, ce projet a été confronté à deux problèmes majeurs. D'une part, la Serbie s'est retrouvée dans l'incapacité de répondre à son engagement financier et d'autre part, la Serbie a subi de fortes inondations, rendant impossible l'arrêt de l'usine. De ce fait, les travaux ont dû être repoussés par deux fois. La partie du projet financé par le SECO est arrivé à terme en 2016. Il a atteint tous les objectifs fixés en respectant le budget.

Les constatations propres à ce projet sont les suivantes :

- Le CDF a identifié un risque lié à l'indépendance et à l'impartialité du consultant, car le lien avec le .bénéficiaire était fort. Comme il occupait un rôle central pour le suivi du projet sur place (durée de plus de cinq ans) et qu'il n'y a ni eu de backstopper ni d'évaluation, une certaine « distance » aurait pu être respectée. Le SECO était conscient de ce risque, mais l'engagement à long terme d'un consultant était un garant de la réussite de ce projet. Le CDF a constaté que le SECO a pris les mesures nécessaires compensatoires pour mitiger ce risque, comme l'application d'une clause de « non objection » pour toutes les phases critiques du projet ou la séparation des tâches dans les prises de décisions. Le CDF n'a pas constaté d'irrégularités et la qualité du travail du consultant était bonne.
- La stratégie du gouvernement serbe devrait se tourner vers les énergies renouvelables qui nécessitent des moyens financiers conséquents. Des réformes importantes devraient être envisagées, mais le lobby du charbon est un acteur fort dans le domaine de l'énergie. Les exigences de l'UE risquent d'être difficilement respectées.

6 Etat des lieux sur le concept de représentation intégrée

6.1 Contexte et stratégie claire du DFAE

Le 15 avril 2014, le DFAE a présenté un rapport intitulé « Stratégie et développements du réseau extérieur de la Suisse », dans lequel figuraient les lignes directrices de la conception du réseau extérieur ainsi que les mesures concernant les années 2014 à 2017 et les ressources financières correspondantes. Une des mesures préconisées par le DFAE pour la période 2016–2019 est la mise en place d'ambassades dites intégrées.



L'ensemble des tâches couvertes par une représentation intégrée sont placées sous la responsabilité générale d'un chef de mission. Les objectifs pour les représentations intégrées sont définis par accord mutuel entre la Direction politique du DFAE, la DDC et le SECO. Le but est d'éviter en particulier tout financement croisé entre les crédits alloués au fonctionnement du réseau extérieur et ceux alloués à la coopération internationale, tels que les crédits-cadres de la DDC et de la Division Sécurité humaine. Les tâches de support ainsi que certaines procédures administratives devraient ainsi être harmonisées grâce au processus d'intégration.

Un des objectifs de l'audit était de faire un état des lieux des travaux réalisés dans le cadre de la représentation intégrée. Sept interviews ont été réalisées auprès du BuCo et à l'ambassade. Elles ont porté principalement sur une analyse SWOT²³, sur les activités réalisés et celles encore planifiées.

6.2 Impossibilité d'exploiter toutes les synergies

L'ensemble des travaux effectués dans le cadre de ce projet entre l'ambassade et le BuCo partaient du principe que le bâtiment abritant l'ambassade, en propriété de la Confédération, allait être vendu et que les employés des deux entités seraient réunis sous un seul toit. Les conditions du marché immobilier en ont cependant décidé autrement. Par rapport à l'investissement effectué lors de l'achat de l'ambassade et suite aux travaux réalisés, la Confédération aurait subi une perte financière importante en cas de vente.

L'impossibilité d'appliquer le principe « sous un seul toit » réduit les synergies et par conséquent l'efficacité de ce projet d'intégration, même si des mesures compensatoires renforçant la communication et la gestion administrative ont été prises. Il s'agit de :

- Séances communes entre le BuCo et l'ambassade et définition des différentes étapes de travail
- présence physique de l'ambassadeur à raison d'un demi-jour par semaine au BuCo,
- introduction d'un système comptable unique,
- harmonisation de l'archivage et
- harmonisation des processus (notamment ressources humaines, contrats).

Les points en cours de réalisation (en octobre 2016) sont les suivants :

- Définition d'un concept de communication,
- consolidation du SCI,
- réflexion sur la gestion des liquidités et
- mise en place d'un plan de sécurité commun.

6.3 Analyse SWOT

Le tableau ci-dessous consolide les points importants signalés lors des différents entretiens. Son objectif est de donner un aperçu du ressenti des collaborateurs confrontés à cette intégration. Le CDF n'a cependant pas le recul nécessaire pour pondérer ces constats, ni les prioriser.

²³ SWOT : Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités) und Threats (risques)

Graphique 2: Analyse SWOT (source: CDF)

Strengths/Forces	Weaknesses/Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Un seul visage, une seule voix de la Suisse en Serbie ➤ Transfert de savoir et collaboration dans le domaine financier ➤ Echange d'information et communication par l'organisation de meetings à plusieurs niveaux 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Surcharge de travail administratif du BuCo (tenue de la comptabilité de l'ambassade) et par conséquent réduction des contrôles SCI dans les projets ➤ Système d'archivage électronique ➤ Système comptable ➤ Plusieurs systèmes IT (serveur) ➤ deux emplacements géographiques <ul style="list-style-type: none"> ○ Difficile mélange de différentes cultures ○ Perte d'efficacité ○ Potentiel de synergies non exploitées ➤ Absence de stratégie de communication ➤ Perte de temps et mauvaise planification des réflexions du HQ liées au bâtiment et au consulat ➤ Moins de flexibilité donnée par le budget global (pour le BuCo)
Opportunities/Opportunités	Threats/Risques
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Plus de poids ou de pouvoir politique ➤ Meilleure coordination des actions et stratégies ➤ Domaine d'analyse plus large et informations plus complètes ➤ Harmonisation (contrats de travail, grille salariale, acquisitions) ➤ Uniformisation des règles et procédures selon une approche best practice ➤ Plus de flexibilité donnée par le budget global (pour l'ambassade) ➤ Changement des personnes chargées de la conduite du BuCo, donc redéfinition de la collaboration, réinterprétation des rôles 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Différentes perceptions, visions, perspectives, cultures ➤ Collaboration plus compliquée au niveau du management ➤ Coupures budgétaires difficiles à répartir

Le contrôle des projets a permis de montrer l'importance des audits financiers effectués par le BuCo, en particulier par la responsable de l'administration et du SCI du BuCo. Le CDF constate une surcharge de travail depuis la suppression d'un poste à temps plein.



6.4 Tâches liées à l'intégration encore à exécuter

Comme déjà mentionné, l'année 2016 a été marquée par un renouvellement important au BuCo. Le nouvel ambassadeur a pris ses fonctions en septembre 2016. Auprès de la DDC, tant la fonction de « Desk » de Serbie que de « Focal point » au SECO ont été nouvellement occupées en 2016. Le cahier des charges de la responsable du BuCo a été défini pour 2017, tout comme le catalogue de prestations. Les règles de collaboration sont ainsi fixées. La responsabilité liée à l'intégration incombe à l'ambassadeur. Selon les différentes interviews réalisées par le CDF, les prochaines étapes importantes sont les suivantes :

- Kick-off meeting entre la responsable du BuCo, l'ambassadeur et la nouvelle responsable du projet d'intégration à Berne et
- définition de la convention d'objectifs pour 2017 pour la responsable du BuCo et pour l'ambassadeur.

Conformément aux cahiers des charges de la responsable du BuCo et de l'ambassadeur pour la Serbie, la responsabilité liée à l'implémentation de la stratégie de coopération et de développement est à 100 % dévolue à la responsable du BuCo. Elle n'est ainsi pas partagée avec l'ambassadeur. Par contre, en tant que responsable de la représentation suisse en Serbie, son rôle est primordial pour soutenir le BuCo dans la mise en œuvre de cette stratégie.

7 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés le 27 mars 2017 avec la cheffe, le suppléant et le chargé de programme de la Division Balkans occidentaux de la DDC (DFAE), la chargée de programme de de l'état-major Coopération Europe de l'Est de la DDC, la cheffe et la suppléante du Bureau de coopération de Serbie (Secrétariat d'Etat du DFAE), le chef de mission à l'ambassade de Belgrade (Secrétariat d'Etat du DFAE), le responsable du secteur des opérations Sud/Est au SECO (DEFR), le suppléant du chef du secteur Pays et portefeuille global au SECO et le suppléant du chef de secteur Qualité et ressources au SECO.

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



Annexe 1: Bases légales

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)

Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.1)

Loi sur les subventions (LSu, RS 616.1)

Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)

Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)

Ordonnance sur la coopération renforcée avec les États d'Europe de l'Est (RS 974.11)

Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF

Abréviations:

AEZEO	Division Europe, Asie centrale, Conseil de l'Europe, OSCE du DFAE
BuCo	Bureau de coopération
DDC	Direction du développement et de la coopération
DIA	Deposit Insurance Agency
CDF	Contrôle fédéral des finances
CEI	Communauté des États indépendants (ex URSS)
CFA	Chief of Finance and Administration
CPE	Commission de politique extérieure
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
expat	Expatrié
HQ	Head quarter (DDC)
NPO	National program officer
OMR	Office Management Report
ONG	Organisation non-gouvernementale
PCM	Project Cycle Management
PwC	PricewaterhouseCoopers
RH	Ressources humaines
SC	Stratégie de coopération
SCI	Système de contrôle interne
SCTM	Support to Standing Conference of Towns and Municipalities
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEM	Secrétariat d'Etat à la migration
SIPRU	Social Inclusion and Poverty Reduction Unit
SWOT	Strengths/Forces, Weaknesses/Faiblesses, Opportunities/Opportunités et Threats/Risques



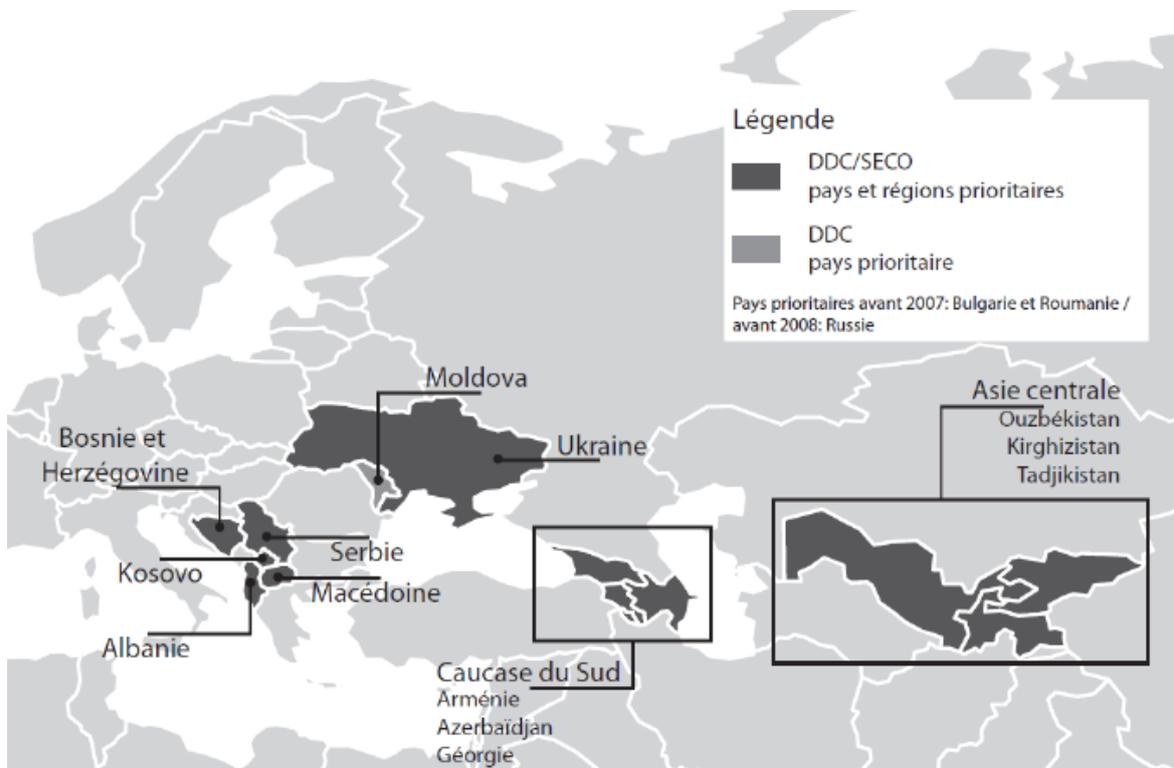
Glossaire:

Ambassade	Une ambassade correspond à la forme traditionnelle de représentation à l'étranger. Suivant son catalogue des tâches, une telle représentation s'occupe de la défense des intérêts diplomatiques et peut fournir des prestations consulaires. Les récentes réformes survenues dans le réseau de représentations suisses ont vu l'apparition d'ambassades dites « intégrées ». Ces dernières incluent les tâches de défense des intérêts diplomatiques, ainsi que parfois des prestations consulaires, et les activités liées à la coopération au développement et/ou de l'aide humanitaire. Ce modèle existe dans certaines villes où se trouvaient précédemment, mais de manière séparée, une ambassade et un bureau de coopération. Ce processus d'intégration devra avoir débuté d'ici 2017 dans l'ensemble des lieux sélectionnés.
Bureau de coopération (BuCo)	Un bureau de coopération intervient dans les domaines de la coopération au développement et/ou de l'aide humanitaire. Il n'a pas vocation à défendre les intérêts diplomatiques et fournit parfois des prestations consulaires limitées.
Diaspora	Les émigrés de l'ex-Yougoslavie représentent 1 à 2 millions de personnes, réparties dans le monde entier. Le terme « diaspora » désigne tous les migrants issus d'un même pays; il a aujourd'hui un sens plus large que celui d'origine qui désignait exclusivement les réfugiés ayant fui leur pays pour éviter les persécutions religieuses.
Représentations à l'étranger	Est désigné(e) par le terme « représentation à l'étranger » une ambassade, un consulat général, une mission auprès d'une organisation internationale ou régionale, un bureau de coopération de la DDC (BuCo), un bureau de liaison d'une ambassade, un « business hub » ou un bureau Swissnex employant du personnel de carrière suisse en détachement. Le terme « représentation à l'étranger » est un terme générique qui ne donne aucune indication sur les tâches et le mode d'organisation de cette dernière.

Priorité des recommandations du CDF:

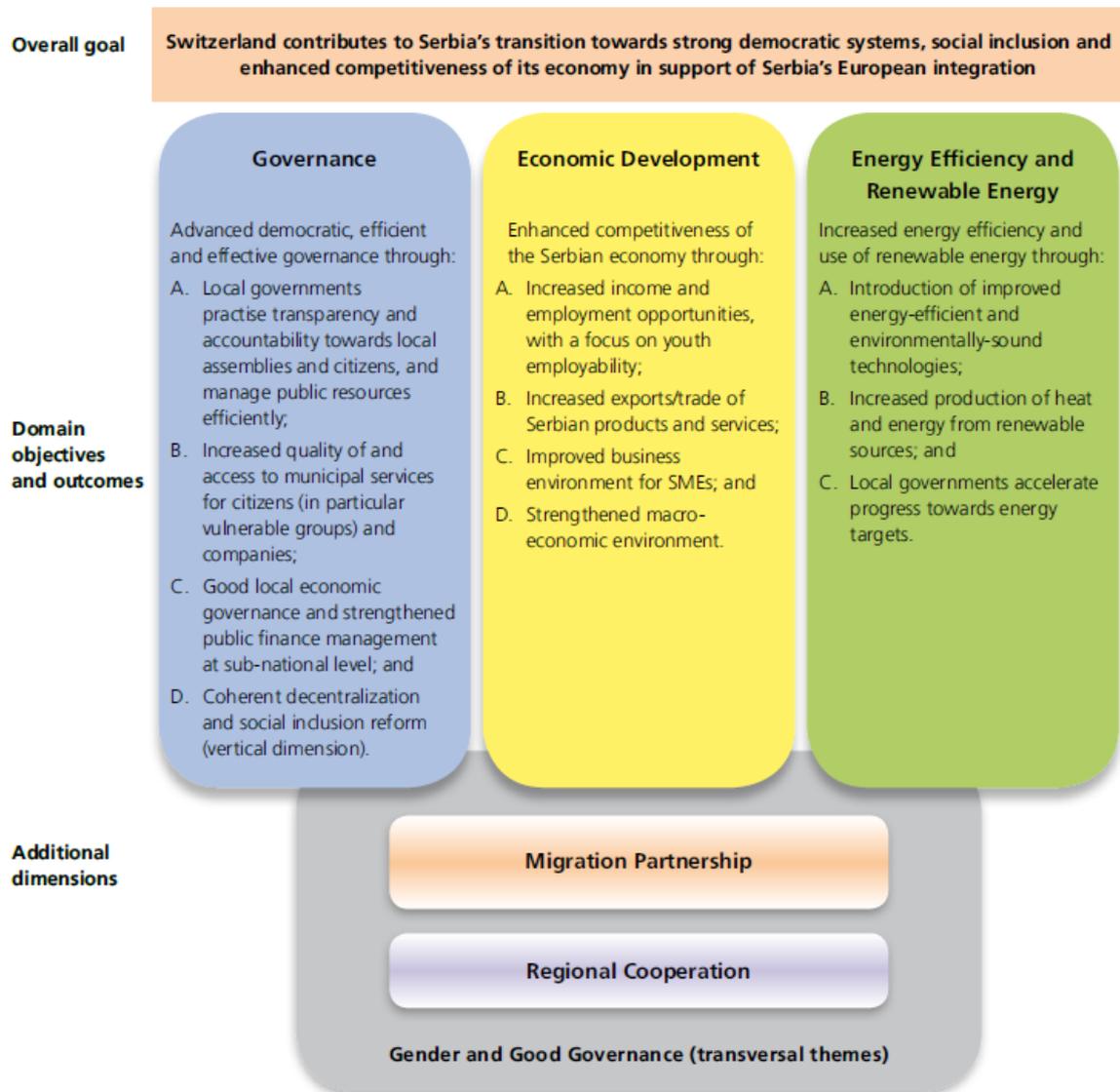
Le CDF priorise ses recommandations en se fondant sur des risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et 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: Pays et régions en transition: Priorités de la Suisse (source: Message concernant la coopération internationale 2013–2016)

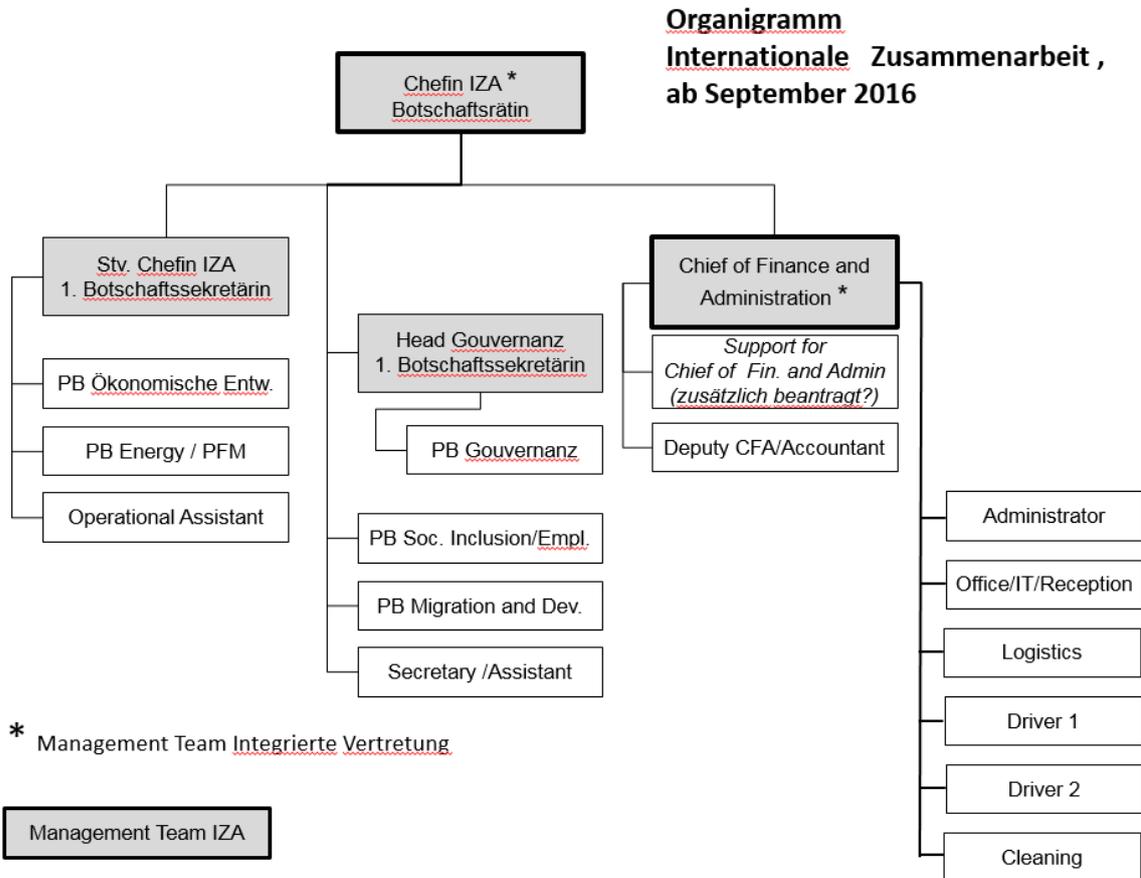




Annexe 4: Objectifs et outcome (source: Swiss cooperation Strategy Serbia 2014–2017, Annex 1)



Annexe 5: Organisation du Buco (source: BuCo)



Annexe 6: Répartition des ressources selon les domaines (source: BuCo)

Area	Strategy funds SDC (mio CHF)	Strategy Funds SECO (mio CHF)	Strategy Funds SEM (mio CHF)	Staff presence (%)
Governance	30,1	3,0	-	300
Economy	16,7	12,0	-	240
Energy		15,0		130
Migration			4,0	70
Fin/Admin				870
Management	5,2	2,0		100
TOTAL	52,0	32,0	4,0	1,710



Annexe 7: Sélection et contrôle des projets (source: CDF)

Processus de sélection

Les quatre projets vérifiés à Belgrade ont été sélectionnés sur la base des listes transmises par le SECO et la DDC. Le CDF a procédé à plusieurs interviews pour évaluer les risques. Il a aussi analysé la documentation disponible, notamment celles figurant sur internet/intranet.

Le CDF a retenu les projets notamment sur la base des critères suivants:

- Audit sur place: deux semaines
- Nombre de projets: quatre
- Projet en lien avec la stratégie 2013–2016
- Projets financés par le SECO et la DDC (en tenant compte de la répartition budgétaire de 1/3 SECO, 2/3 DDC)
- Projet bilatéral entre la Serbie et la Suisse
- Projets de domaines stratégiques différents
- Projet n'ayant en principe pas déjà fait l'objet d'une évaluation
- Projets de volumes financiers importants
- Projets en phase de réalisation ou finale
- Identification d'un risque ou d'une complexité particulière

Procédures de contrôle effectuées par le CDF

Les questions d'audit principales étaient les suivantes:

- 1) Le cadre légal est-il respecté ?
- 2) Le dispositif de surveillance au BuCo est-il efficace pour contrôler la mise en œuvre du projet (monitoring, reporting, controlling) ?
- 3) Comment les partenaires au projet ont-ils été sélectionnés ?
- 4) Les directives en vigueur pour les marchés publics ont-elles été respectées ?
- 5) Les dépenses en lien avec le projet sont-elles éligibles et correspondent aux buts fixés dans le contrat ?
- 6) Les objectifs du projet ont-ils été atteints ?
- 7) Le niveau de satisfaction des différents acteurs (Ministère, bénéficiaire) correspond-il aux attentes fixées ?
- 8) Comment fonctionne la collaboration avec la Centrale (DDC et SECO) ?

Pour chaque projet sélectionné, les contrôles traitaient notamment des points suivants:

- 1) Traçabilité de l'information liée au projet: stratégie, objectifs, indicateurs et résultats
- 2) Existence et analyse de la documentation
- 3) Portefeuille de projets et stratégie du BuCo
- 4) Gestion et conduite du projet
- 5) Suivi des processus
- 6) Environnement de contrôle du projet
- 7) Traçabilité des décisions
- 8) Visibilité du financement suisse
- 9) Plus-value suisse au projet
- 10) Examen des rapports d'audits
- 11) Implication, rôle et conduite du NPO du projet

Annexe 8: Fiche de projets (source: CDF)

Nom du projet	Institutional Support to Standing Conference of Towns and Municipalities (SCTM), Phase II
Numéro de projet	7F-06625.02
Domaine stratégique selon stratégie Serbie 2013–2016	Governance (Démocratisation, décentralisation et gouvernance locale)
Gestionnaire du projet : DDC ou SECO	DDC
Montant subventionné	CHF 3 600 000
Contribution ou mandat	Contribution
Objectifs du projet	A coherent decentralization reform enables local authorities to act democratically, accountably and independently in providing their public services, adjusted to the citizens' interests and needs

Nom du projet	Support to Improve Social Inclusion in Serbia, Phase II
Numéro de projet	7F-03916.02
Domaine stratégique selon stratégie Serbie 2013–2016	Governance
Gestionnaire du projet : DDC ou SECO	DDC
Montant subventionné	CHF 3 797 160
Contribution ou mandat	Contribution
Objectifs du projet	To contribute to improved social inclusion in Serbia by supporting the development and implementation of effective social inclusion policies at both national and local levels.



Nom du projet	Joint Program for Roma and Marginalized Groups Inclusion, Phase 3
Numéro de projet	7F-06551.03.01
Domaine stratégique selon stratégie Serbie 2013–2016	Governance
Gestionnaire du projet : DDC ou SECO	DDC
Montant subventionné	CHF 7 820 000
Contribution ou mandat	Contribution
Objectifs du projet	To contribute to improved early childhood Education and Care of Roma and marginalized children and thus provide preconditions for their social inclusion and empowerment

Nom du projet	SRB – Nikola Tesla Thermal Plant B (TENT B): modernization of the monitoring and control system
Numéro de projet	UR-00269.01.01
Domaine stratégique selon stratégie Serbie 2013–2016	Efficacité énergétique
Gestionnaire du projet : DDC ou SECO	SECO
Montant subventionné	CHF 11 560 000 (Total projet: CHF 34 820 000)
Contribution ou mandat	Mandat
Objectifs du projet	<ol style="list-style-type: none"> 1) Increase the energy efficiency of TENT B 2) Reduce the emissions of pollutant gases, including greenhouse effect gases 3) Increase the reliability of TENT B