

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



# Audit de l'utilisation par l'ONG Swisscontact des subventions fédérales

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

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	1.19442.202.00074
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
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

<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>4</b>
<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>9</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Mission et déroulement</b> .....	<b>16</b>
1.1 Contexte .....	16
1.2 Objectif et questions d'audit .....	16
1.3 Etendue de l'audit et principe .....	17
1.4 Documentation et entretiens .....	17
1.5 Discussion finale .....	17
<b>2 Gouvernance de Swisscontact</b> .....	<b>18</b>
2.1 Des conditions-cadres fédérales claires et différenciées .....	18
2.2 Mise en œuvre des normes ZEWO .....	20
2.3 Des instruments de gouvernance adéquats .....	21
2.4 Conciliation des intérêts publics et privés .....	23
2.5 Gouvernance intégrée et coordonnée sur les projets .....	25
<b>3 Utilisation conforme des subventions fédérales</b> .....	<b>26</b>
3.1 Conformité et transparence des charges de projets .....	26
3.2 Gestion économe des fonds confiés .....	27
3.3 Un cadre de suivi budgétaire DDC trop rigide .....	28
<b>4 Fiabilité et transparence des rapports</b> .....	<b>31</b>
4.1 Une approche efficace de mesure des résultats .....	31
4.2 Fiabilité des données et transparence des rapports .....	32
<b>Annexe 1 : Bases légales, rapports et interventions parlementaires</b> .....	<b>34</b>
<b>Annexe 2 : Mandat et projets examinés</b> .....	<b>35</b>
<b>Annexe 3 : Abréviations</b> .....	<b>40</b>

# Audit de l'utilisation par l'ONG Swisscontact des subventions fédérales

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

## L'essentiel en bref

---

La Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) s'appuient sur des organisations non gouvernementales (ONG) suisses pour mettre en œuvre les politiques en matière d'aide humanitaire, d'aide au développement et de coopération économique. Pour la première fois, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié l'utilisation des moyens financiers de la Confédération alloués par ces offices à l'une d'entre elles, Swisscontact (SC). Cette fondation figure au premier rang des ONG suisses en termes de subventions fédérales. Elle reçoit un soutien annuel fédéral de quelque 70 millions de francs. En 2018, SC a obtenu une subvention de base de 6,5 millions et 63,6 millions pour l'exécution de mandats de la DDC et du SECO octroyés selon les règles des marchés publics. Cette somme représentait le 70 % des revenus de l'ONG.

L'examen du CDF a porté sur la gouvernance, la conformité, la fiabilité et la transparence des rapports de SC. Effectué à la centrale de l'organisation et auprès de ses représentations en Colombie et en Albanie, l'audit du CDF a aussi permis de vérifier l'application par l'ONG du principe d'économie. Les résultats sont positifs. Les instruments de gouvernance de SC sont complets et appropriés. L'ONG utilise les fonds fédéraux de manière conforme et transparente. Elle adopte une approche économe dans la réalisation de ses projets.

### Une gouvernance appropriée et un partenariat avec la Confédération à renforcer

La gouvernance de SC fonctionne de façon appropriée, notamment la gestion des risques, le système de gestion de la conformité et la coordination des audits externes sur les projets. Des améliorations sont en cours pour garantir une meilleure cohérence et intégration des informations comptables des représentations locales de SC, pour consolider les outils de conduite (*cockpit*), ainsi qu'au plan de la conformité avec la création d'une ligne pour les lanceurs d'alerte.

La Division des partenariats institutionnels (DPI) de la DDC alloue des subventions de base à une quarantaine d'ONG et surveille leur utilisation. La DDC conditionne sa subvention à un cofinancement par l'ONG de 60 %. Pour la période 2021–2024, la DDC a décidé d'augmenter cette part. Elle envisage de mieux valoriser le savoir-faire suisse (*swissness*) de ces ONG. Le CDF souligne la nécessité d'une définition claire et harmonisée du concept de *swissness* entre les acteurs de l'aide au développement et de la coopération économique.

Le pilotage des contributions de programme à des ONG suisses incombe à la DPI. Les questions opérationnelles liées aux mandats DDC incombent aux bureaux de coordination de la DDC, aux représentations du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et aux entités de la centrale qui en assurent la surveillance. La DPI s'est récemment vu confiée la gestion stratégique des relations avec les ONG. Ceci devrait améliorer la qualité du partenariat entre la DDC et les ONG partenaires suisses.

### **Utilisation conforme et économe des ressources**

SC utilise les subventions fédérales selon les contrats conclus avec la DDC et le SECO et selon les normes ZEW0. Les exigences contractuelles en matière d'appels d'offres pour les sous-contractants sont remplies. Aucun coût de communication ou d'administration non justifié n'a été identifié. Pour les projets examinés, le CDF a constaté la bonne imputation des coûts liés aux collaborateurs de la centrale et autres expatriés.

Le CDF n'a relevé aucun conflit d'intérêt dans l'utilisation des subventions pour les projets cofinancés examinés. Le principe d'accès à l'information par la DDC et le SECO y est garanti. Un risque de communication unilatérale et potentiellement contraire aux intérêts de la Confédération par des partenaires privés existe. Le CDF l'a identifié en lien avec un programme à financement multiple dans la chaîne de production de cacao en Indonésie. Pour ce type de programme/projet, le CDF recommande au SECO et à la DDC, de définir avec le partenaire d'implémentation un cadre contractuel de communication pour l'ensemble des bailleurs de fonds.

### **Un suivi budgétaire de projets à simplifier et à harmoniser**

En 2009, la DDC est passée pour les mandats à un système basé sur les prestations fournies par le partenaire au titre de conduite et d'accompagnement de projet (système de « *Service Oriented Remuneration* » – SOR). Ce système complexe permet à la DDC de mieux maîtriser les coûts des prestations et assure une meilleure comparabilité des offres dans la phase de sélection. Pour le suivi budgétaire cependant, il occasionne un travail administratif important sans réelle plus-value. En cas de modifications de l'organisation de projet, il existe un risque de blocage en raison des possibles divergences d'interprétation sur la mise en œuvre de SOR entre les ONG et les représentations du DFAE.

Le CDF recommande à la DDC de simplifier son système SOR pour le suivi budgétaire et de rechercher avec le SECO les possibilités d'harmonisation des pratiques de rémunérations en la matière sur les projets d'aide au développement et de coopération économique tout en tenant compte de leurs particularités organisationnelles et en garantissant la cohérence du système.

### **Fiabilité et transparence des rapports internes et externes de Swisscontact**

L'approche de conduite et de mesure des résultats de SC est cohérente. Définie dans des lignes directrices internes, celle-ci a été suivie dans les projets soumis à examen. Sa mise en œuvre constitue un investissement important pour l'organisation. Elle nécessite des mesures de formation et de développement de capacités chez les partenaires locaux. Compte tenu du volume important de données sources lié aux indicateurs, leur nombre doit rester limité pour permettre une utilisation efficiente des subventions fédérales.

Pour les projets et sous-projets analysés, le CDF a constaté la fiabilité des données sources tant au niveau des responsables de projets de SC que des partenaires locaux. Il relève la bonne traçabilité des données utilisées pour les rapports tout au long de la chaîne d'information. Les rapports internes et externes produits par SC en référence aux projets, que ce soit au niveau local, régional ou global, sont cohérents et transparents.

# Prüfung der Verwendung der Bundesbeiträge durch die NGO Swisscontact

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit  
Staatssekretariat für Wirtschaft

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die Direktion für Entwicklungshilfe und Zusammenarbeit (DEZA) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) arbeiten für die Umsetzung der Politik in den Bereichen humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGO) zusammen. Nun hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) erstmals geprüft, wie eine von ihnen – Swisscontact (SC) – die Mittel verwendet, die ihr von diesen beiden Bundesstellen ausgerichtet werden. Die Stiftung SC gehört mit rund 70 Millionen Franken pro Jahr zu den Schweizer NGOs mit den meisten Bundesmitteln. 2018 erhielt sie einen Grundbeitrag von 6,5 Millionen und 63,6 Millionen für die Erfüllung von Aufträgen der DEZA und des SECO, die gemäss den Bestimmungen des öffentlichen Beschaffungswesens an sie vergeben wurden. Diese Summe entspricht einem Anteil von 70 % der Einnahmen der NGO.

Schwerpunkte der Prüfung durch die EFK waren die Governance, die Konformität, die Zuverlässigkeit und die Transparenz der Berichterstattung von SC. Im Rahmen ihrer Prüfung am Hauptsitz und in den Vertretungen in Kolumbien und in Albanien beurteilte die EFK ausserdem, ob diese NGO dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nachlebt. Die Ergebnisse fielen positiv aus. Die Steuerungsinstrumente von SC sind vollständig und geeignet. Die Bundesmittel werden von der NGO korrekt und transparent verwendet. Bei der Realisierung ihrer Projekte verfolgt sie einen wirtschaftlichen Ansatz.

### **Eine geeignete Governance, die Partnerschaft mit dem Bund soll jedoch gestärkt werden**

Die Governance von SC funktioniert angemessen, namentlich das Risikomanagement, das Compliance-Management-System und die Koordination der externen Projektprüfungen. Verbesserungen sind im Gange, um mehr Kohärenz und eine bessere Integration der Buchhaltungsinformationen der lokalen Vertretungen von SC zu gewährleisten, die Führungsinstrumente (*cockpit*) zu konsolidieren sowie die Compliance zu verbessern, indem eine Leitung für Whistleblower eingerichtet wird.

Die Abteilung Institutionelle Partnerschaften (AIP) der DEZA richtet an rund vierzig NGOs Grundbeiträge aus und überwacht deren Verwendung. Die DEZA macht ihre Subvention von einer 60 %-igen Kofinanzierung durch die NGO abhängig. Für den Zeitraum 2021–2024 hat die DEZA beschlossen, diesen Anteil zu erhöhen. Sie beabsichtigt, das Schweizer Know-how (*swissness*) der NGOs gezielter zu nutzen. Die EFK betont die Notwendigkeit einer eindeutigen und einheitlichen Definition des Konzepts der *swissness* für die Akteure der Entwicklungshilfe und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit.

Die Steuerung der Programmbeiträge an Schweizer NGOs obliegt der AIP. Die operationellen Belange im Zusammenhang mit den DEZA-Aufträgen fallen in die Zuständigkeit der Koordinationsbüros der DEZA, der Vertretungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und der mit der Aufsicht betrauten

Verwaltungseinheiten der Zentrale. Der AIP wurde vor Kurzem das strategische Management der Beziehungen zu den NGOs übertragen. Das dürfte die Qualität der Partnerschaft zwischen der DEZA und den Schweizer NGO-Partnern verbessern.

### **Konformer und wirtschaftlicher Ressourceneinsatz**

SC verwendet die Bundesbeiträge gemäss den mit der DEZA und dem SECO abgeschlossenen Verträgen und im Einklang mit den Standards der ZEWO. Die im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen geltenden Vertragsbedingungen für Subunternehmer sind erfüllt. Es wurden keine ungerechtfertigten Kommunikations- oder Verwaltungskosten gefunden. Die EFK stellt fest, dass der Aufwand für Mitarbeitende der Zentrale und für das im Ausland befindliche Personal bei den geprüften Projekten korrekt zugewiesen wurde.

Bei ihrer Prüfung der Verwendung der Subventionen für die kofinanzierten Projekte stiess die EFK auf keinen Interessenkonflikt. Das Prinzip des Informationszugangs ist durch die DEZA und das SECO gewährleistet. Es besteht das Risiko einer einseitigen und potenziell den Interessen des Bundes zuwiderlaufenden Kommunikation durch private Partner. Die EFK hat dieses Risiko in einem aus mehreren Quellen finanzierten Programm in der Produktionskette von Kakao in Indonesien identifiziert. Für diese Art von Projekten empfiehlt sie dem SECO und der DEZA, zusammen mit dem Implementierungspartner einen für alle Geldgeber geltenden vertraglichen Kommunikationsrahmen zu definieren.

### **Vereinfachungs- und Harmonisierungsbedarf bei der Projektbudgetüberwachung**

2009 ging die DEZA bei den Aufträgen zu einem System über, das auf den Leistungen der Partner (*Service Oriented Remuneration, SOR*) in Bezug auf Projektmanagement und -begleitung basiert. Dieses komplexe System ermöglicht es der DEZA, die Leistungskosten besser in den Griff zu bekommen und garantiert eine bessere Vergleichbarkeit der Angebote im Auswahlverfahren. Bei der Budgetüberwachung verursacht es jedoch einen grossen administrativen Aufwand, ohne einen realen Mehrwert zu bieten. Wird die Projektorganisation verändert, besteht zudem das Risiko von Blockaden aufgrund von möglichen unterschiedlichen Auslegungen der SOR-Umsetzung zwischen den NGOs und den EDA-Vertretungen.

Die EFK empfiehlt dem DEZA, sein SOR-System für die Budgetüberwachung zu vereinfachen und zusammen mit dem SECO nach Harmonisierungsmöglichkeiten bei den einschlägigen Vergütungspraktiken für Projekte der Entwicklungshilfe und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu suchen, wobei deren organisatorische Besonderheiten zu berücksichtigen und die Systemkohärenz zu gewährleisten sind.

### **Zuverlässigkeit und Transparenz der internen und externen Beziehungen von Swisscontact**

Der Ansatz von SC zur Verwaltung und Messung der Ergebnisse ist kohärent. Er wurde in internen Richtlinien definiert und in den geprüften Projekten befolgt. Seine Umsetzung stellt für die Organisation eine bedeutende Investition dar, denn er erfordert Ausbildungs- und Kapazitätsentwicklungsmassnahmen bei den lokalen Partnern. In Anbetracht des grossen Volumens an Quelldaten zu den Indikatoren müssen deren Anzahl begrenzt sein, damit die Bundesbeiträge wirksam eingesetzt werden können.

Bei den untersuchten Projekten und Unterprojekten stellte die EFK fest, dass die Quelldaten sowohl auf Stufe der Projektverantwortlichen von SC wie auch der lokalen Partner zuverlässig sind. Die EFK weist auf die gute Nachverfolgbarkeit der Daten in der gesamten Informationskette hin, die für die Berichte erhoben werden. Die intern und extern erstellten Berichte von SC zu den Projekten, sei es auf lokaler, regionaler oder globaler Ebene, sind kohärent und transparent.

**Originaltext auf Französisch**



# Verifica dell'utilizzo dei sussidi federali da parte dell'ONG Swisscontact

Direzione dello sviluppo e della cooperazione  
Segreteria di Stato dell'economia

## L'essenziale in breve

---

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) e la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) collaborano con organizzazioni non governative (ONG) svizzere per attuare le politiche in materia di aiuto umanitario, aiuto allo sviluppo e cooperazione economica. Per la prima volta, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha sottoposto a verifica l'impiego dei mezzi della Confederazione che la DSC e la SECO accordano a una di esse, ossia Swisscontact (SC). Questa fondazione è tra le ONG svizzere che beneficiano maggiormente di sussidi federali e riceve circa 70 milioni di franchi all'anno. Nel 2018 SC ha ottenuto sussidi di base pari a 6,5 milioni e 63,6 milioni per eseguire mandati della DSC e della SECO, aggiudicati secondo il diritto in materia di acquisti pubblici. Tale somma rappresentava il 70 per cento delle entrate dell'ONG.

La verifica del CDF ha riguardato la governance, la conformità, l'affidabilità e la trasparenza dei rapporti di SC. Ha avuto luogo nella sede centrale dell'organizzazione e presso le rappresentanze in Colombia e Albania e anche ha permesso di verificare l'applicazione del principio di economicità. I risultati sono positivi e gli strumenti di governance completi e appropriati. L'ONG utilizza i fondi federali in modo conforme e trasparente e realizza i progetti in un'ottica economica.

### **La Governance è adeguata ma la collaborazione con la Confederazione va rafforzata**

La governance di SC è adeguata, soprattutto per quanto riguarda la gestione dei rischi, il sistema di gestione della compliance e il coordinamento delle verifiche esterne dei progetti. Sono in corso miglioramenti per garantire una maggiore coerenza e integrazione delle informazioni contabili delle rappresentanze locali e consolidare gli strumenti di conduzione (*cockpit*), così come a livello della compliance attraverso la creazione di una linea per whistleblower.

La Divisione partenariati istituzionali (DPI) della DSC accorda sussidi di base a una quarantina di ONG e vigila sul loro impiego. La DSC vincola il suo sussidio a un cofinanziamento del 60 per cento da parte dell'ONG e ha deciso di aumentare tale quota per il periodo 2021–2024. Essa intende valorizzare maggiormente il know-how svizzero (*swissness*) delle ONG. Il CDF sottolinea la necessità di definire in modo chiaro e univoco il concetto di *swissness* tra gli attori dell'aiuto allo sviluppo e della cooperazione economica.

La DPI ha il compito di gestire i contributi programmatici attribuiti alle ONG svizzere. Le questioni operative legate ai mandati della DSC incombono invece agli uffici di coordinamento di quest'ultima, alle rappresentanze del Dipartimento degli affari esteri (DFAE) e alle unità della centrale cui compete la sorveglianza. Recentemente alla DPI è stata affidata la gestione strategica delle relazioni con le ONG allo scopo di migliorare la qualità della collaborazione tra la DSC e le ONG partner svizzere.

### **Impiego conforme e parsimonioso delle risorse**

SC impiega i sussidi federali secondo i contratti stipulati con la DSC e la SECO e nel rispetto delle norme ZEWO. I requisiti contrattuali in materia di bandi di concorso per i subappaltatori sono soddisfatti. Non sono stati riscontrati costi di comunicazione o amministrazione ingiustificati. Nei progetti esaminati il CDF ha constatato una buona imputazione dei costi legati ai collaboratori della centrale e al personale all'estero.

Nei progetti cofinanziati esaminati il CDF non ha rilevato conflitti di interesse nell'impiego dei sussidi. Il principio di accesso alle informazioni da parte della DSC e della SECO è garantito. Sussiste tuttavia il rischio di comunicazione unilaterale e potenzialmente contraria agli interessi della Confederazione da parte di partner privati. Tale rischio è stato identificato dal CDF in relazione a un programma incentrato sulla catena di produzione di cacao in Indonesia finanziato da diversi attori. Per questo tipo di progetti, il CDF raccomanda alla SECO e alla DSC di definire con il partner d'implementazione un quadro contrattuale di comunicazione valido per tutti i finanziatori.

### **Controllo del bilancio dei progetti da semplificare e armonizzare**

Per quanto riguarda i mandati, nel 2009 la DSC è passata a un sistema basato sulle prestazioni fornite dai partner a titolo di direzione e accompagnamento di progetto (*Service Oriented Remuneration, SOR*). Questo complesso sistema permette alla DSC di gestire meglio i costi delle prestazioni e di comparare meglio le offerte nella fase di selezione. Tuttavia, per il controllo del bilancio implica molto lavoro amministrativo, senza apportare un reale valore aggiunto. In caso di modifica dell'organizzazione di un progetto vi è il rischio che il processo venga bloccato per via delle possibili divergenze di interpretazione tra le ONG e le rappresentanze del DFAE riguardo all'applicazione del sistema SOR.

Il CDF raccomanda alla DSC di semplificare il sistema SOR per il controllo del bilancio e di cercare con la SECO possibilità di armonizzazione delle pratiche di remunerazione di progetti di aiuto allo sviluppo e di cooperazione economica, tenendo conto delle singole particolarità organizzative e garantendo la coerenza del sistema.

### **Affidabilità e trasparenza dei rapporti interni ed esterni di Swisscontact**

L'approccio di SC alla gestione e alla misurazione dei risultati è coerente. Esso è stato definito nelle linee direttive interne e seguito nei progetti esaminati. La sua attuazione costituisce un investimento importante per l'organizzazione, che necessita di misure di formazione e di sviluppo di capacità presso i partner locali. Tenuto conto del volume importante dei dati di partenza legati agli indicatori, il loro numero deve rimanere limitato per permettere a SC di impiegare in modo efficiente i sussidi federali.

Per quanto riguarda i progetti e i sottoprogetti sottoposti a verifica, il CDF ha constatato che i dati di partenza sono affidabili, sia a livello di responsabili di progetto di SC sia a livello di partner locali. Esso sottolinea la buona tracciabilità dei dati utilizzati per i rapporti lungo l'intera catena delle informazioni. I rapporti interni ed esterni redatti da SC in relazione ai progetti – a livello sia locale, sia regionale sia globale – sono coerenti e trasparenti.

**Testo originale in francese**

# Audit of the use of federal subsidies by the NGO Swisscontact

## Swiss Agency for Development and Cooperation State Secretariat for Economic Affairs

### Key facts

---

The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) and the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) rely on Swiss non-governmental organisations (NGOs) to implement policies in the areas of humanitarian aid, development aid and economic cooperation. For the first time, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) has verified the use of federal financing allocated by these offices to one of these organisations, Swisscontact (SC). This foundation ranks first among Swiss NGOs in terms of federal subsidies. It receives annual federal support of some CHF 70 million. In 2018, SC received a basic contribution of CHF 6.5 million, as well as CHF 63.6 million for the performance of SDC and SECO mandates awarded under public procurement rules. This sum represented 70% of the NGO's revenue.

The SFAO's audit examined the governance, compliance, reliability and transparency of SC's reports. The SFAO audit, which was conducted at the organisation's head office and at its representations in Colombia and Albania, also verified the NGO's application of the principle of the free market economy. The results are positive. SC's governance instruments are comprehensive and appropriate. The NGO uses federal funds in a consistent and transparent manner. It adopts an economical approach in the realisation of its projects.

### **Appropriate governance, but the partnership with the Confederation needs to be strengthened**

SC's governance functions appropriately, especially risk management, the compliance management system and the coordination of external audits on projects. Improvements are under way to ensure better consistency and integration of accounting information from SC's local representations and to consolidate control tools (cockpit). Improvements are also being made in terms of compliance with the creation of a line for whistleblowers.

The SDC's Institutional Partnerships Division (IP) allocates basic contributions to around 40 NGOs and monitors their use. The SDC makes its contribution conditional on 60% co-financing by the NGO. For the period 2021–2024, the SDC has decided to increase this share. It plans to make better use of the Swiss know-how (Swissness) of these NGOs. The SFAO has highlighted the need for a clear and harmonised definition of the concept of Swissness among the players involved in development aid and economic cooperation.

The IP Division is responsible for the management of programme contributions to Swiss NGOs. Operational issues related to SDC mandates are under the responsibility of SDC coordination offices, representations of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) and the FDFA head office entities that monitor them. The IP has recently been entrusted with the strategic management of NGO relations. This should improve the quality of the partnership between the SDC and Swiss NGO partners.

### **Compliant and efficient use of resources**

SC uses federal subsidies in accordance with the contracts concluded with the SDC and SECO, and in line with Zewo standards. The contractual tendering requirements for subcontractors are met. No unjustified communication or administration costs were identified. For the projects examined, the SFAO found that the costs related to the staff at the head office and other expatriates were correctly charged.

The SFAO found no conflicts of interest in the use of subsidies for the co-financed projects examined. The principle of access to information by the SDC and SECO is guaranteed. There is a risk of unilateral communication by private partners that is potentially contrary to the interests of the Confederation. The SFAO identified the risk in connection with a multi-funded programme in the Indonesian cocoa production chain. For this type of programme/project, the SFAO recommends that SECO and the SDC define a contractual communication framework for all lenders together with the implementing partner.

### **Budgetary monitoring of projects in need of simplification and harmonisation**

In 2009, the SDC switched to a system based on the services provided by the partner in terms of project management and support (service-oriented remuneration, SOR) for its mandates. This complex system allows the SDC to control the costs of services better and ensures that offers are more readily comparable in the selection phase. However, in terms of budgetary monitoring, it involves significant administrative work without any real added value. In the event of changes in the project organisation, there is a risk of a deadlock due to possible divergences in the interpretation of the SOR implementation between the NGOs and the FDFA representations.

The SFAO recommends that the SDC simplify its SOR system for budgetary monitoring and explore with SECO the possibilities of harmonising remuneration practices in this area for development aid and economic cooperation projects, while taking into account their organisational specificities and ensuring the coherence of the system.

### **Reliability and transparency of Swisscontact's internal and external reports**

SC's approach to managing and measuring results is consistent. This was defined in internal guidelines and was followed in the projects submitted for review. Implementation of the approach is an important investment for the organisation. It requires training and capacity building measures among local partners. Given the large volume of source data related to the indicators, their number must remain limited in order to ensure that federal subsidies are used efficiently.

For the projects and sub-projects analysed, the SFAO noted the reliability of the source data both at SC project manager and local partner level. It noted the good traceability of the data used for reports throughout the information chain. The internal and external reports produced by SC with reference to projects, whether at the local, regional or global level, are consistent and transparent.

**Original text in French**

## Prise de position générale des audités

### Prise de position générale de la DDC

Dans le cadre de la présente prise de position, la DDC tient à saluer et à remercier les auditeurs du CDF. Leur approche très constructive tout au long du processus a donné lieu à de nombreux échanges entre les audités et les auditeurs du CDF et des réflexions importantes sur les différents instruments de contrôle des modalités de coopération que la DDC met en œuvre, à savoir les contributions de projets, les contributions de programmes et les mandats.

L'audit s'est déroulé à la centrale de Zürich de Swisscontact, ainsi qu'auprès de deux de ses représentations en Colombie et en Albanie. La délibération finale concernant l'« Audit de l'utilisation par l'ONG Swisscontact des subventions fédérales », qui a eu lieu le 14 août 2019, a permis à Swisscontact, au SECO et à la DDC d'émettre leurs appréciations respectives en vue de la finalisation du présent rapport.

Dans ce contexte, la DDC tient à exprimer sa satisfaction et son accord avec la version finale de ce rapport. En effet, à la lecture du présent audit, la DDC constate que les différentes modalités de coopération (contributions et mandats) mises en œuvre entre la DDC et Swisscontact sont satisfaisantes et que les instruments utilisés sont adéquats, comme relevé par les appréciations suivantes des auditeurs du CDF :

- Une gouvernance appropriée, notamment la gestion des risques, le système de gestion de la conformité et la coordination des audits externes sur les projets;
- Utilisation conforme et économe des ressources;
- Fiabilité et transparence des rapports internes et externes de Swisscontact.

La DDC est d'accord avec le constat des auditeurs du CDF, notamment avec la recommandation 2 (Priorité 1) stipulant qu'il existe un potentiel de simplification en matière de suivi budgétaire avec l'instrument SOR-Systems. La réponse à cette recommandation est exposée directement à la suite de la prise de position correspondante.

## Prise de position générale du SECO

Die wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen des SECO im Rahmen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit tragen zur Reduktion von Armut und globalen Risiken wie auch zur Förderung von Frieden und Menschenrechten bei. Hauptziel ist es, einen Beitrag zum nachhaltigen und inklusiven Wachstum zu leisten. Begünstigte sind Regierungsstellen, Zivilgesellschaften, Privatunternehmen und andere Partner in den Empfängerländern, wenn möglich in Partnerschaft mit Schweizer Unternehmen und Dienstleistern. Das SECO arbeitet auf bilateraler und multilateraler Ebene mit einer Vielzahl an Partnerorganisationen zusammen, welche die finanzierten wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen vor Ort implementieren.

Um seinen Auftrag zu erfüllen, schreibt das SECO seine Projektmandate gemäss den beschaffungsrechtlichen Vorgaben aus. Swisscontact hat unter der aktuellen Botschaft den Zuschlag für diverse ausgeschriebene Projektmandate erhalten und ist deshalb ein wichtiger und solider Implementationspartner im aktuellen Mandat des SECO.

Der Bericht der EFK stellt nach Ansicht des SECO den Sachverhalt ausgewogen dar und bescheinigt Swisscontact gute Resultate in den diversen geprüften Bereichen. Mit Genugtuung nimmt das SECO dieses Prüfergebnis zur Kenntnis. Anhand diverser anderer positiv gewürdigter Aspekte bestätigt der Bericht das SECO auch in seiner Vorgehensweise der Auftragsvergabe und Gouvernanz bei der Projektimplementierung, wie beispielsweise:

- eine beim SECO zentralisierter Vergabeprozess ist vorteilhaft, um eine Einheitlichkeit und Kohärenz in der Auftragsvergabe sicherzustellen;
- die SECO Vorgaben gewährleisten eine transparente und genügend detaillierte Berichterstattung und einen regen geführten Austausch im Partnerland zwischen Schweizer Vertretung und den diversen Projektpartnern;
- die Gouvernanzstrukturen in den Projekten, welche typischerweise aus lokalen Steuerungsausschüssen in Ergänzung zur Steuerung durch das SECO bestehen, ermöglichen die gute Integration der Projekte in die nationalen Strategien der Partnerländer.

Das SECO bedankt sich bei EFK für die geschätzte Arbeit, den professionellen Austausch und die konstruktive Zusammenarbeit. Die geprüften Ressorts des SECO sowie die Schweizer Vertretung in Kolumbien wurden adäquat in ganzen Prozess einbezogen. Die erhaltene Empfehlung und erwähnten Verbesserungspunkte sind nach Ansicht des SECO zielführend und werden aufgenommen. Bezüglich der von der EFK geforderten einheitlicheren Definition von «Swissness» zwischen den verschiedenen Schweizer IZA-Akteuren, kann auf die zurzeit laufenden Arbeiten rund um die Botschaft der internationalen Entwicklungszusammenarbeit 2021–2024 verwiesen werden.

## **Prise de position générale de Swisscontact**

Swisscontact hat die Durchführung des Audits geschätzt und begrüsst die allgemeinen Überlegungen der EFK. Als Umsetzungsorganisation öffentlicher Aufträge ist es uns ein grosses Anliegen, dass Auftraggeber und Öffentlichkeit über die korrekte und wirksame Verwendung der Gelder informiert werden.

Weltweit werden alle unsere Projekte regelmässig von anerkannten Revisionsfirmen geprüft. Zudem werden sie regelmässig Kontrollen der DEZA, des EDA, des SECO und der ZEWI unterzogen. Das Audit der EFK war indessen weit umfassender als die uns bestens bekannten Routinerevisionen.

Swisscontact ist mit dem Prüfungsergebnis einverstanden

Der Prüfungsbericht bestätigt uns, dass sich die über die letzten Jahre getätigten Investitionen in die Bereiche Monitoring & Results Measurement (Steuerung der Projekte und Messung der Resultate), internes Kontrollsystem, das Controlling, die Compliance und das Risikomanagement ausbezahlt haben. In diesem Zusammenhang bedanken wir uns bei der DEZA, insbesondere bei der Abteilung Institutionelle Partnerschaften sowie beim SECO für die soliden Partnerschaften und den regelmässigen, konstruktiven Austausch, welcher es Swisscontact erlaubt, sich stetig weiterzuentwickeln.

Swisscontact stimmt mit der Feststellung der EFK überein, wonach die Schweizerische Eidgenossenschaft auch in Public-Private Partnerships mit mehreren Vertrags-Parteien, wenn immer möglich als Geldgeber erwähnt werden sollte.

Gleichzeitig sind wir daran interessiert und gerne bereit, die DEZA und das SECO bei der Umsetzung der folgenden Empfehlungen zu unterstützen:

1. Den Budgetprozess bei der DEZA zu vereinfachen und das SOR Format in Zusammenarbeit mit dem SECO zu harmonisieren.
2. Die Messung und Überwachung von Projektergebnissen so zu gestalten, dass unnötige Aufwände vermieden werden, jedoch ohne die unabdingbare Notwendigkeit einer transparenten und effektiven Wirkungsmessung der Projekte in Frage zu stellen.

Insgesamt betrachten wir den Bericht als wertvollen Beitrag zur kontinuierlichen Verbesserung unserer Dienstleistungen.

## **Spezifische Kommentare von Swisscontact zu Empfehlungen im Bericht der EFK:**

Empfehlung 1 ans SECO: Swisscontact stimmt der Empfehlung der EFK zu, wonach ein Konzept für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor in Multi-Stakeholder-Projekten erarbeitet werden sollte. Dies wird es den Umsetzungsorganisationen erleichtern, eine entsprechende Governance einzuführen.

Empfehlung 2 an die DEZA: Swisscontact erachtet die Empfehlung als zielführend und begrüsst eine Vereinfachung und Harmonisierung der Budgetprozesse bei DEZA und SECO. Dies würden die Projekteingaben, insbesondere aber auch die Projektabwicklung und deren Überwachung, vereinfachen.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

La Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO) se partagent la mise en œuvre de la coopération internationale de la Suisse. Pour l'implémentation des programmes et projets, les deux entités recourent fréquemment à des organisations internationales (en particulier la Banque mondiale et les Banques continentales de développement) ou à des organisations non gouvernementales (ONG).

Les ONG suisses jouent un rôle significatif : 20 % de l'ensemble de l'aide bilatérale versée par la DDC se fait à travers elles. En 2017, elles ont obtenu pour 158,1 millions de francs de mandats pour la réalisation de projets. Cette même année, une quarantaine d'entre elles dites « ONG partenaires » ont bénéficié de subventions de base (ou comme la DDC l'appelle dans l'illustration 1 sous le nom de « contributions de programme ») de la DDC pour 123,7 millions. Le SECO a alloué 16,3 millions en 2017 pour des mandats de projets à trois ONG suisses, dont 13 millions à Swisscontact. Les subventions versées par la Confédération pour l'implémentation de projets font l'objet de procédures d'appels d'offres.

Avec des subventions fédérales de 70 millions de francs, la fondation de droit privé suisse Swisscontact (SC) se situe au premier rang des ONG partenaires. En 2018, elle a obtenu 6,5 millions de la DDC en tant que subvention de base et 63,6 millions pour des mandats : les trois quarts de la DDC avant tout pour la formation professionnelle et le quart restant du SECO pour le soutien du secteur privé.

Créée en 1959 par des acteurs de l'industrie suisse, SC a vu la part fédérale de son financement croître significativement sous l'effet de deux phénomènes : augmentation de 50 % du budget de la DDC pour la formation professionnelle sur la période 2017–2020 et obtention de mandats importants à caractère global du SECO en 2015 et en 2017, respectivement pour la promotion de l'entrepreneuriat et celle des importations. Sur un montant total de recettes de 98,4 millions de francs, la part de la Confédération représente le 70 %. A ceux-ci se rajoutent 16 millions de francs de subventions de collectivités publiques suisses et du Liechtenstein (16 % du total), ainsi que des contributions de l'industrie suisse et d'autres contributeurs privés pour 12 millions de francs.

## 1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit vise à vérifier l'utilisation des subventions fédérales (subvention de base et moyens financiers alloués selon les règles des marchés publics) par SC sous l'angle de la conformité, de l'économie et de la transparence.

L'examen du CDF se décline en trois questions d'audit :

1. La gouvernance de SC permet-elle de garantir la bonne utilisation des subventions fédérales ?
2. Les subventions fédérales sont-elles utilisées de manière conforme et économe ?
3. Les rapports sur l'utilisation par SC des subventions fédérales sont-ils fiables et transparents ?



Pour garantir une bonne couverture de la diversité des instruments contractuels et des domaines d'activité, le CDF a sélectionné deux pays : la Colombie et l'Albanie. Pour chacun d'entre eux, il a examiné un mandat, ainsi qu'un projet financé par la subvention de base de la DDC.

### 1.3 Etendue de l'audit et principe

L'audit a eu lieu entre avril et mai 2019 auprès de la centrale de SC à Zürich, ainsi qu'auprès de ses représentations en Colombie (du 6 au 10 mai) et en Albanie (du 20 au 23 mai). Alessandro Manferdini, Julián Salazar (accompagnement de la mission en Colombie) et Grégoire Demaurex (responsable de révision) ont conduit cet audit. Martin Köhli en a assuré la supervision. Les résultats de l'audit ont été présentés aux représentants du Conseil de fondation et de la direction de SC le 12 juin 2019. Le présent rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur à cette date.

### 1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les représentants de la DDC et du SECO, ainsi que les dirigeants et collaborateurs de SC. Les documents et l'infrastructure requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

### 1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 14 août 2019. Les participants étaient le suppléant et la responsable du dossier SC de la division DPI, le suppléant de la Division Balkans de l'Ouest du Domaine Coopération avec l'Europe de l'Est, ainsi que le responsable financier du Domaine Coopération avec le Sud de la DDC ; le chef des opérations Sud/Est et une collaboratrice du secteur pays et portefeuille global ainsi qu'un collaborateur du secteur qualité et ressources de la Division Coopération économique du SECO, de même que le Directeur exécutif et le responsable du business et de l'administration de Swisscontact. 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.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

## 2 Gouvernance de Swisscontact

### 2.1 Des conditions-cadres fédérales claires et différenciées

#### **Définition par la DDC de critères de gouvernance et de transparence**

En réponse aux recommandations de la Commission de gestion du Conseil des Etats, la DDC a défini en 2011 le processus et les critères pour l'admission des ONG partenaires. Parmi les critères principaux figurent la clarté de la structure de gouvernance, la transparence organisationnelle (normes ZEWO) et financière (référentiel comptable Swiss GAAP RPC 21) ainsi que le caractère adéquat des ressources et du système d'organisation (système de contrôle interne ; procédures en matière d'achat et de lutte contre la corruption ; instruments de gestion de projet garantissant la mesure de leur efficacité). Pour la période 2017–2020, la DDC a introduit des critères complémentaires comme l'existence d'une approche de coopération, la bonne sélection des partenaires locaux et le renforcement de leurs capacités ainsi que la transmission du savoir à la population.

#### **Baisse du taux de cofinancement fédéral et prise en compte du savoir-faire suisse**

Pour accompagner l'augmentation progressive du taux de cofinancement exigé des ONG partenaires suisses (de 50 à 60 % depuis 2019 puis à 70 % à partir de 2021), la DDC planche sur une valorisation du savoir-faire typiquement suisse (*swissness*) et une meilleure mise en réseau des ONG. Elle a adopté début juillet 2019 une réforme du système de partenariat pour la période 2021–2024. Celle-ci incite les ONG partenaires suisses à conclure des alliances pour continuer à bénéficier d'un taux de cofinancement de la DDC de 40 %.

#### **Dispositif de surveillance fédérale sur les ONG partenaires suisses**

La Division des partenariats institutionnels de la DDC (DPI) se charge de la surveillance stratégique sur les ONG partenaires suisses. Les chargés de programme de la DPI s'occupent des ONG actives dans un même domaine (ex. éducation et formation professionnelle). Ils reçoivent et examinent les rapports de monitoring opérationnels et financiers, ainsi que les mesures prises par l'organisation pour couvrir les risques. La DPI verse les tranches annuelles une fois celles-ci adoptées. Des séances sont organisées avec les ONG partenaires.

Pour garantir une couverture complète des activités de leur centrale et de leurs représentations à travers le monde, huit ONG partenaires d'importance<sup>1</sup> font l'objet d'un audit consolidé au niveau de l'organe d'audit externe. Appelé « audit de groupe », celui-ci complète les audits réalisés au niveau des projets. Initiée en 2006, cette approche globale est suivie depuis 2017 par le SECO. Ce dernier a établi des accords avec les ONG partenaires concernées (Helvetas en octobre 2016 et SC en janvier 2018) pour obtenir un accès direct aux résultats détaillés des groupes d'audit.

---

<sup>1</sup> Ce sont Helvetas Swiss Intercooperation, Entraide Protestante Suisse, Caritas, Fondation Terre des Hommes, Solidar, SC, Croix Rouge Suisse, Médecins sans frontières Suisse.

## Différences d'approches entre la DDC et le SECO dans l'implémentation des projets

La mise en œuvre des mandats de programmes et de projets de la DDC incombe aux représentations du DFAE dans les pays concernés, subsidiairement aux deux domaines de coopérations de sa centrale (Sud et Europe de l'Est). Au SECO, celle-ci relève en première ligne du domaine de la coopération et du développement économiques de la centrale : la représentation du SECO dans le pays concerné assure la coordination locale.

L'aspect décentralisé de la gestion des projets à la DDC contraste avec le caractère centralisé de sa gestion des partenariats institutionnels avec les ONG. Les représentations du DFAE définissent les cahiers des charges, diligentent les procédures d'appels d'offres et assurent le suivi opérationnel et budgétaire des mandats DDC. Le mandat de la DPI est de gérer les procédures d'admission des ONG partenaires suisses selon des critères de bonne gouvernance et de transparence, de communiquer avec les ONG retenues sur les niveaux stratégique et opérationnel, d'assurer la mise en œuvre des processus d'apprentissage et de faciliter le dialogue politique.

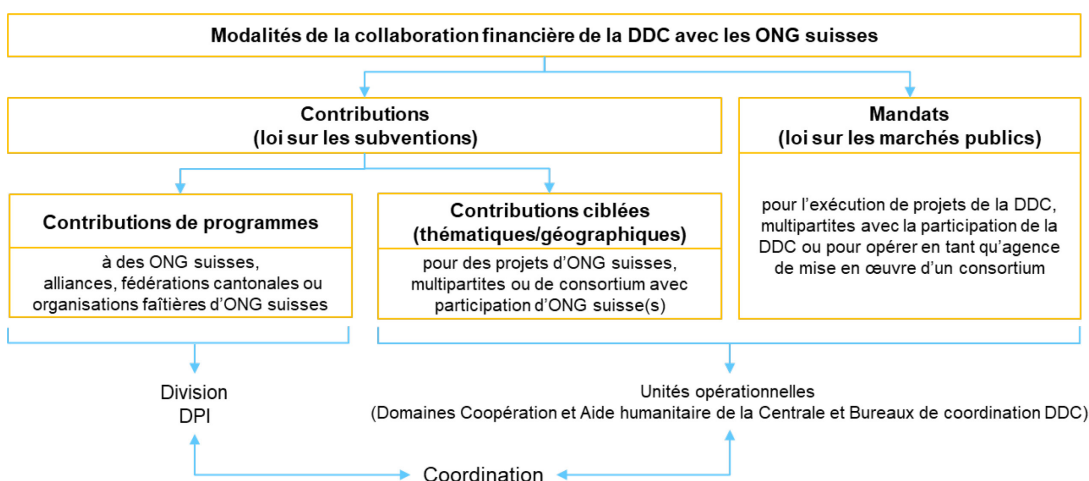


Illustration 1 : Modalités de la collaboration financière de la DDC avec les ONG suisses (Source : Directives de la DDC pour la collaboration avec les ONG suisses de juillet 2019).

Au niveau du domaine coopération économique du SECO, la responsabilité de la mise en œuvre incombe aux ressorts traitant du soutien au secteur privé (promotion commerciale, soutien aux PME). Avant l'approbation de chaque projet, un comité des opérations vérifie le caractère conforme et adéquat des activités en regard des stratégies de domaine et de pays, ainsi que des prescriptions normatives et des règles de gouvernance.

### Appréciation

Le CDF note la réforme de la procédure d'admission et des critères de gouvernance et de transparence définis par la DPI de la DDC à l'attention des ONG partenaires (cf. nouvelles directives de la DDC pour la collaboration avec les ONG suisses<sup>2</sup>). La certification aux normes ZEWO est une condition d'admission pour des contributions de programmes à partir de 2021.

<sup>2</sup> [https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/publikationen/Diverses/richtlinien-zusammenarbeit-schweizer-NGO\\_FR.pdf](https://www.eda.admin.ch/dam/deza/fr/documents/publikationen/Diverses/richtlinien-zusammenarbeit-schweizer-NGO_FR.pdf).

L'exigence d'un audit consolidé pour les activités de la centrale et de projet des ONG suisses d'importance ainsi que la communication des résultats de détails aux offices fédéraux concernés constitue également un gage important de la bonne utilisation des fonds.

Parallèlement à l'augmentation de la part de cofinancement exigée des ONG partenaires suisses, la DDC prévoit de mieux valoriser leur savoir-faire typiquement suisse (*swissness*) dans le cadre de la nouvelle procédure d'admission prévue pour la période 2021–2024. La démarche de la DPI ne concerne ici que la subvention de base de la DDC. Le CDF souligne la nécessité d'une définition claire et harmonisée du concept de *swissness* entre tous les acteurs de l'aide au développement et de la coopération économique, ainsi que d'une réflexion sur les possibilités et les limites de sa mise en œuvre pour les mandats de projets.

En raison du caractère décentralisé de la conduite de la DDC, des différences d'interprétation peuvent exister d'un bureau de coopération à l'autre sans qu'il ne soit parfois possible pour les ONG partenaires d'en comprendre la logique ou d'obtenir un traitement cohérent sur l'ensemble du réseau extérieur de la DDC. Face à ces questions opérationnelles, les ONG suisses ne disposent pas d'un interlocuteur unique au sein de la DDC. Le CDF a cependant pris note du rôle de coordination récemment confié à la DPI dans la gestion stratégique de l'ensemble des relations entre la DDC et lesdites ONG. Tout en restant incomplète, cette évolution récente devrait contribuer à améliorer la gestion des partenariats entre la DDC et les ONG suisses.

## 2.2 Mise en œuvre des normes ZEWO

### Conformité de la mise en œuvre des normes ZEWO

Réalisé en 2016, le dernier examen de la fondation du ZEWO auprès de SC a eu de bons résultats. Aucun cas de non-respect des normes ZEWO n'a été identifié, particulièrement s'agissant de la direction, de l'indépendance et de la séparation des pouvoirs. Le ZEWO a émis sept recommandations de moyenne importance pour l'amélioration de la transparence dans l'organisation et de la présentation des résultats opérationnels et financiers. Toutes les recommandations du ZEWO ont été mises en œuvre à l'exception d'une seule. Relative à la présentation des fonds étrangers au capital propre, ladite recommandation a donné lieu à une différence d'interprétation. Arguant que ses fonds affectés ne faisaient pas partie de son capital propre, mais de son capital étranger, SC a considéré cette recommandation comme non pertinente. Le CDF relève que les arguments ont été dûment fournis au ZEWO et que la différence d'interprétation ne remet pas en cause la transparence des informations financières publiées par SC.

La recommandation la plus importante portait sur la définition d'un objectif interne pour la conformité du niveau des réserves de l'organisation (couverture par le capital propre des dépenses totales pour une durée entre 3 et 18 mois). Le niveau des réserves de SC entrainait dans la fourchette définie par la norme ZEWO tant en 2017 qu'en 2018, avec respectivement 3,08 et 3,46 mois d'équivalents de revenus.

### **Haut niveau de transparence externe et interne de Swisscontact**

Le CDF a constaté le haut niveau de transparence des communications externe et interne de SC. Clair et exhaustif, le rapport financier publié renseigne également sur la part des coûts relative à l'accompagnement des projets par des collaborateurs de la centrale (Zürich) ou des expatriés actifs dans les bureaux régionaux et locaux de l'organisation. Les dépenses sont présentées en relation avec chaque pays d'implémentation<sup>3</sup>. Les communications vis-à-vis de la DDC et du SECO, ainsi qu'entre la Direction de SC et le Conseil de fondation sont directes et transparentes.

#### **Appréciation**

Swisscontact respecte l'ensemble des normes ZEWO. Avec trois mois d'équivalent des revenus annuels, les réserves de SC se situent en bas de la fourchette définie par le ZEWO en matière de réserves (le capital de l'organisation couvre les charges totales de l'organisation pendant au moins 3 mois et au plus 18 mois). Le CDF relève la nécessité de telles réserves particulièrement pour des besoins de redéploiement liés à la perte d'un mandat ou pour réaliser des investissements de nature stratégique.

Le CDF relève la transparence d'information du rapport financier. Celui-ci fait mention des coûts d'accompagnement des projets tout en distinguant la part facturée aux bailleurs de fonds. Les communications externes officielles et à destination de la Confédération, ainsi que celle entre organes de SC apparaissent exhaustives et objectives.

## **2.3 Des instruments de gouvernance adéquats**

### **Caractère adéquat et complet des instruments de gouvernance**

Tant la structure de conduite, la surveillance exercée par le Conseil de fondation via ses différents comités, la gestion stratégique et opérationnelle des risques, que le système de gestion de la conformité établi aux niveaux de la centrale, des pays et des projets opèrent de manière adéquate. SC a développé d'autres outils comme l'assurance (opinion négative) demandée à l'organe de révision externe dans le cadre de l'audit consolidé par l'auditeur externe (audit de groupe) sur l'utilisation correcte des moyens dans les projets de SC, les audits internes réalisés par des collaborateurs internes ou sur mandat et le réseau d'ombudsmen présents dans toutes les représentations de SC.

Plusieurs démarches d'amélioration du dispositif de gouvernance étaient en cours lors de l'audit du CDF : intégration de tous les éléments de gestion de projet dans l'outil interne de SC avec abandon subséquent de l'outil de comptabilité de projets, développement d'un cockpit de projet (analyse de données et monitoring continu) et création d'une ligne de lanceur d'alerte.

---

<sup>3</sup> Voir p. 25 rapport financier 2018 de SC, voir [www.swisscontact.org](http://www.swisscontact.org) > Rapports annuels > Rapport annuel 2018.

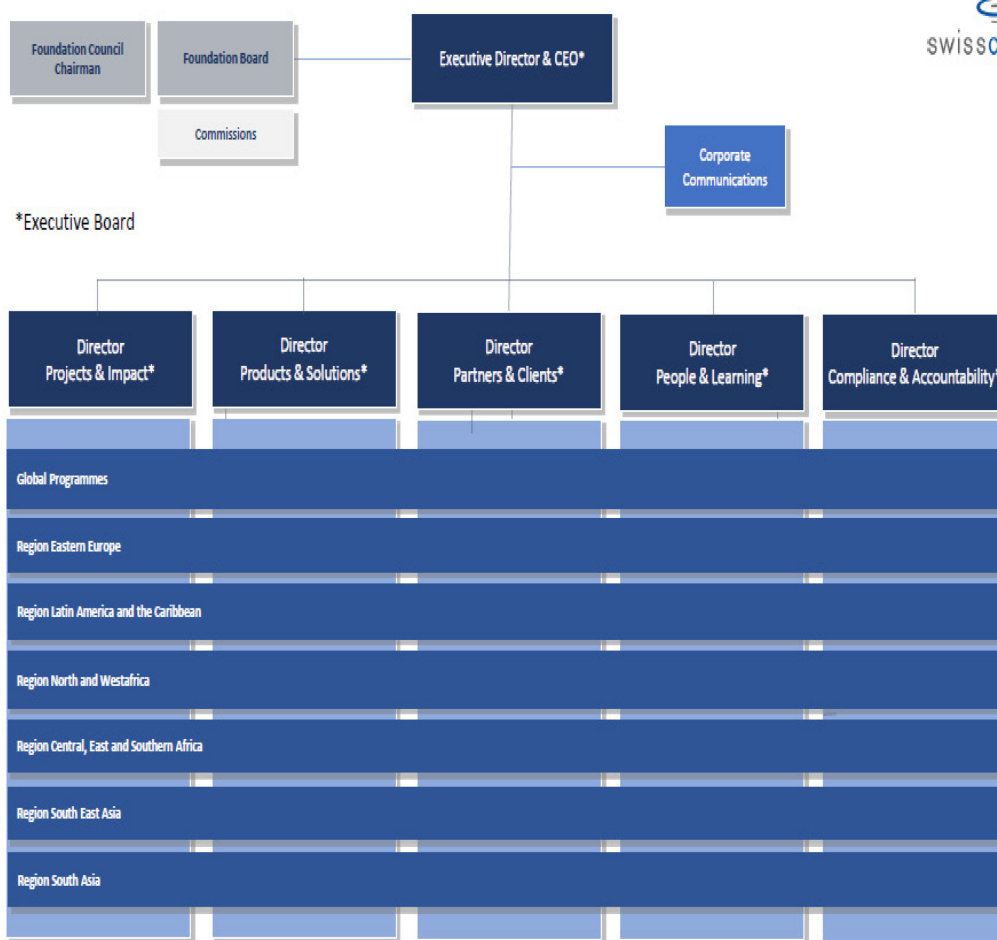


Illustration 2 : Organisation de SC, état août 2019 (Source : SC).

La future ligne de lanceur d’alertes complètera le système de gestion de la conformité (*Compliance Management System*) et mettra en œuvre les dispositions relatives à la lutte contre la corruption du Code de conduite du DFAE, rendu obligatoire par celui-ci depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour tous les contrats conclus entre la DDC et les ONG partenaires. Cette ligne de signalement devrait permettre aux sous-contractants et aux tiers de « porter des faits répréhensibles à la connaissance de la direction ou d’une instance indépendante tout en bénéficiant d’un traitement confidentiel de leur signalement et d’une protection contre les mesures de représailles ».

### Appréciation

Le dispositif de gouvernance de SC fonctionne de manière adéquate.

Le CDF salue la création par SC d’une ligne pour les lanceurs d’alerte. Il souligne la nécessité de laisser ouverte la possibilité pour tout lanceur d’alerte impliqué dans la réalisation d’un projet financé la DDC ou le SECO de prendre directement contact avec les responsables des lignes de lanceurs d’alerte concernés des deux offices fédéraux.

## 2.4 Conciliation des intérêts publics et privés

### **Fondation issue de l'industrie privée et principalement financée par la Confédération**

Désormais formulé de manière neutre depuis sa révision fin mai 2019, l'article 3 des statuts de SC stipulait jusque-là que son activité soit principalement financée par des contributions de l'économie suisse. De ce lien historique subsiste une représentation majoritaire de l'industrie suisse au Conseil de fondation. Au niveau du financement, la part de l'industrie suisse représentait cependant seulement 12 % des revenus totaux de l'organisation en 2018 (12 millions de francs).

L'engagement de l'économie suisse a surtout lieu via le cadre du programme de développement cofinancé par la DDC au titre de la subvention de base. Seuls quelques cas de mandats financés ou cofinancés par des partenaires privés sont à signaler ces dernières années. Le plus important d'entre eux est le mandat du SECO et concerne le programme pour la production durable de cacao. Les contributions de l'industrie privée à ce projet s'élevaient en 2018 à 1,7 million de francs (voir encadré ci-après).

### **Transparence des intérêts privés pour les projets fédéraux cofinancés**

Les parts de cofinancement aux projets de SC sont présentés dans les documents soumis à l'audit consolidé et transmis à ce titre à la DDC et au SECO. L'accès aux détails des contributions privées, y compris à l'identité des sociétés privées partenaires des projets, est garantie de manière contractuelle. Ce principe d'accès généralisé est également prescrit dans les sous-contrats conclus dans le cadre du programme production durable de cacao.

#### **Programme de production durable de cacao en Indonésie**

SC a débuté en 2006 l'implémentation de projets pour soutenir le secteur du cacao en Indonésie. Ceux-ci étaient limités à des régions spécifiques. En 2016, SC a établi le programme de production durable de cacao pour soutenir 165 000 petits producteurs de cacao à travers le pays d'ici 2020. Partenariat public-privé, ce programme inclut le Gouvernement indonésien (via l'agence Millennium Challenge Account - Indonesia – MCA-I) et le financement de sa part par les Etats-Unis, plusieurs sponsors des pays de consommation ainsi que des communautés de producteurs dans 57 districts. Il permet aux partenaires privés de mieux tracer les lieux et volumes de production en relation avec les différentes certifications de filières et la nature des cours suivis par les producteurs.

Le programme repose sur différents contrats conclus entre SC, le référent indonésien MCA-I et les entreprises partenaires pour chaque région concernée. Sur les 5,2 millions de francs dépensés en 2018, la part de la Confédération s'élevait à 2,4 millions, celle des Etats-Unis à un million. SC joue le rôle de facilitateur de projet avec pour objectif principal de permettre aux producteurs de cacao de joindre l'une des différentes filières d'approvisionnement organisées et/ou sponsorisées par les partenaires privés du programme.

Parmi les résultats atteints, le rapport du programme pour 2018 fait mention de 153 409 producteurs ayant été entraînés aux bonnes pratiques agricoles entre 2015 et 2018. Selon l'information reçue de SC, plus de 60 000 producteurs bénéficieraient d'un contrat individuel de producteurs avec une entreprise privée.

### **Appréciation**

Tel que stipulé dans les statuts de SC, l'engagement de l'industrie suisse prend aujourd'hui avant tout la forme d'un réseau de savoir-faire, d'expériences et de relations entre acteurs de l'économie suisse intéressées au développement de la formation professionnelle et la création d'opportunités pour les petites et moyennes entreprises dans les pays en voie de développement.

Du point de vue de la Confédération, la transparence sur les intérêts privés est avant tout garantie par l'existence d'une information détaillée et certifiée sur les parts privées de cofinancement (tableaux établis par SC pour les besoins de l'audit consolidé), ainsi que par l'existence d'un principe d'accès à l'information ancré dans les contrats entre les offices fédéraux et SC, ainsi qu'entre ce dernier et ses sous-contractants privés.

Le CDF a pris note des difficultés rencontrées tant par SC que par le SECO pour que les partenaires privés au programme communiquent sur l'origine principalement publique du financement. Le risque d'omission volontaire de mention sur la participation de la Confédération voire de communication inappropriée pour les composantes du programme non directement financées par celle-ci existe. Ce risque concerne en premier lieu les mandats à financement multiple du SECO dans le domaine du soutien au secteur privé. Selon la DDC, ce risque ne porterait pas sur ses mandats, mais sur les programmes cofinancés par sa subvention de base et les contributions des partenaires privés des ONG. Le CDF n'a pas examiné cette question.

### **Recommandation 1 (Priorité 1)**

Le CDF recommande au SECO de définir avec les partenaires d'implémentation de programmes ou projets à financement multiple un cadre de communication global garantissant la mention, là où cela est nécessaire, des subventions de la Confédération dans les communications des autres bailleurs de fonds.

### **Prise de position des audités**

Das SECO erachtet die Stossrichtung der Empfehlung als zielführend. Die Visibilität des SECO muss in Projekten und Programmen, die zusammen mit Partnern umgesetzt werden, sichergestellt sein. Aus diesem Grund hat die Kommunikationsstelle von SECO-WE nach Rücksprache mit den WE-Aussenstellen und dem WE-Management die bestehenden Richtlinien des EDA, des WBF und des SECO zusammengestellt, analysiert und den Aussenstellen zur Verfügung gestellt. Die Richtlinien betreffen auch Visibilitätsfragen in Multi-Geber-Projekten. Die Aussenstellen wurden aufgefordert, die Sichtbarkeit der Schweiz nach Möglichkeit sicherzustellen und allfällige Koordinations- und Abstimmungsfragen mit der Zentrale zu besprechen.



## 2.5 Gouvernance intégrée et coordonnée sur les projets

### **Gouvernance adéquate de la centrale et des représentations de Swisscontact**

La gouvernance de SC est assurée de manière centralisée sur les projets du programme de développement et de manière décentralisée sur les mandats DDC et SECO. Les procédures et règles spécifiques sont décrites dans les manuels opérationnels de chaque représentation de SC et sont mis régulièrement à jour. Le bureau local exécute les programmes et projets globaux et locaux selon les mêmes directives opérationnelles.

Pour les mandats examinés, le CDF a constaté la bonne intégration des mandats de la DDC et du SECO dans la stratégie suisse de coopération et de politique publique nationale via des comités de pilotage réunissant outre des acteurs politiques nationaux et suisses (représentations DDC ou SECO), des autorités politiques régionales/locales, voire d'autres partenaires privés locaux. Des comités opérationnels assurent la mise en œuvre des différentes composantes de ces mandats.

### **Relation étroite avec les représentants locaux de la DDC et du SECO**

Les représentations locales de la DDC et du SECO supervisent la mise en œuvre des mandats de projets. Outre la conformité avec la stratégie de développement pour le pays concerné, la représentation du DFAE, respectivement le SECO (centrale à Berne) définissent les objectifs des mandats et établissent les cahiers des charges dans le cadre des procédures d'appels d'offres.

Selon les termes des contrats conclus avec les offices fédéraux, les modifications du cadre du programme ou toute information d'importance sur la mise en œuvre doivent être communiqués par la représentation locale de SC à la représentation suisse. Pour les représentations examinées, le CDF a constaté la bonne mise en œuvre de ce principe, ainsi que le caractère étroit et direct des relations avec la DDC et le SECO.

### **Appréciation**

La gestion par SC des programmes et des projets au niveau de ses représentations apparaît cohérente dans les deux pays examinés. L'introduction de mandats globaux dans les régions et pays concernés crée des défis mais aussi des synergies au sein des représentations (ex. secteur du textile soutenu par un projet de formation professionnelle et par le programme de promotion des exportations SIPPO). Pour les projets examinés, les comités de pilotages stratégiques et opérationnels permettent de soutenir les efforts des ministères concernés parfois en manque de ressources. Le CDF relève le risque de dépendance de ceux-ci à l'égard des mandats de projets suisses et la nécessité d'un engagement politique fort des pays d'implémentation à l'amélioration des conditions-cadres.

Un des facteurs clés de succès avec les représentations de la DDC et du SECO réside dans la communication directe et la compréhension mutuelle des rôles respectifs. Ceci permet des synergies avec d'autres projets DDC/SECO (par exemple échanges sur les bonnes pratiques entre la chaîne d'approvisionnement du cacao et de l'or en Colombie). Le CDF a en outre constaté dans les représentations locales examinées une communication claire et directe sur les cas de possibles risques de fraudes ou de pratiques non conformes.

## 3 Utilisation conforme des subventions fédérales

### 3.1 Conformité et transparence des charges de projets

#### Justification des charges liée à des activités de mise en œuvre et d'accompagnement

L'organe de révision externe de SC vérifie chaque année la répartition des charges sur les projets et les activités de nature administrative et de communication. De manière complémentaire, le CDF a testé la justification des charges d'accompagnement de projets pour une sélection de cadres de la centrale, ainsi que pour les projets examinés. En outre, il a vérifié la bonne imputation aux projets des traitements des collaborateurs et du personnel administratif local.

L'imputation des travaux du personnel expatrié sur les projets se fait sur la base d'une saisie du temps dans le système centralisé de gestion de projet, alors que les traitements des collaborateurs et du personnel administratif locaux sont alloués aux projets selon des clés de répartition définies contractuellement avec les donateurs. Seule exception : lorsqu'une saisie individuelle du temps est explicitement demandée par un donateur. Pour les projets soumis à son examen, le CDF a constaté que les mandats ainsi imputés correspondent bien à l'engagement réel des collaborateurs concernés. De la même manière, les coûts des espaces utilisés sont répartis entre les projets en fonction de clés plus ou moins statiques.

Le CDF n'a identifié aucun cas de charges de personnel et d'infrastructure imputées de manière non justifiée ou erronée sur les projets examinés. Pour ces mêmes projets, le CDF n'a pas constaté d'erreurs quant aux catégories de charges (administratives, communication et collecte de fonds, soutien des projets et autres charges liées aux projets) relevés par SC.

#### Catégories de charges par rapport aux charges totales (en %)

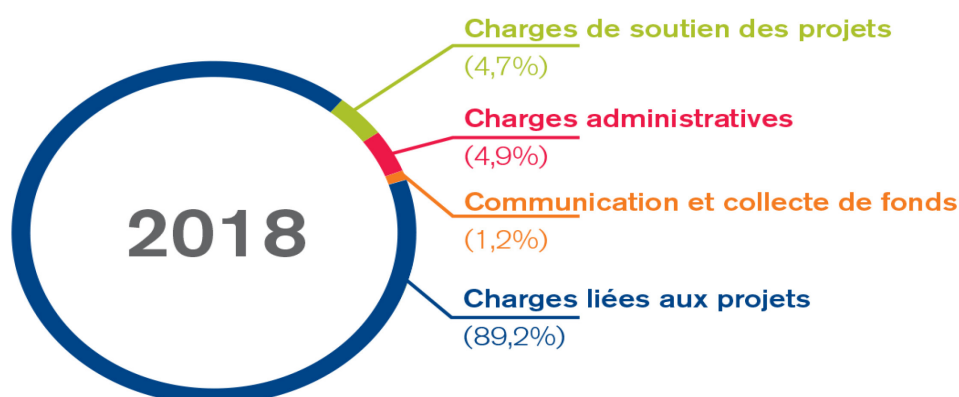


Illustration 3 : Catégories de charges par rapport aux charges totales 2018 (Source : SC).

### **Aucune charge administrative identifiée sur les projets examinés**

La structure budgétaire distingue les activités d'encadrement/d'appui liés aux collaborateurs de la centrale, aux expatriés, au personnel local, ainsi qu'aux consultants qui interviennent sur les projets. Pour les projets examinés, le CDF n'a relevé aucun cas de charges administratives qui leur auraient été imputées. Conformément aux normes ZEW0, SC s'assure que les coûts liés à l'acquisition des mandats ne soient pas imputés sur les projets.

#### **Appréciation**

Les charges allouées aux projets audités sont justifiées et dûment documentées. Aucune charge administrative n'a ainsi été identifiée parmi les charges de projets. La notion des coûts directs et indirects d'accompagnement permet une justification précise de l'imputation des heures consacrées par les collaborateurs de la centrale de l'organisation. Une fois le quota du budget atteint, les heures des différents domaines de support (finance, communication, gestion opérationnelle) cessent d'être imputées sur le projet à charge du bailleur de fonds, mais restent considérées comme des coûts indirects d'accompagnement du projet.

La répartition des coûts d'infrastructure entre les projets auprès des représentations locales de SC est logique et traçable.

## **3.2 Gestion économe des fonds confiés**

Les représentations locales de SC réalisent des procédures d'appels d'offres selon leurs manuels internes d'organisation. Pour les deux mandats examinés, le CDF a constaté que ceux-ci étaient régulièrement mis à jour et que les exceptions au principe d'appel d'offre étaient justifiées et documentées.

Le CDF n'a constaté aucun doublon en termes d'activités ou de fonctions redondantes entre les représentations auditées et la centrale. Aucun indice d'utilisation dispendieuse des subventions fédérales n'a été constaté dans le cadre des travaux d'audit du CDF. Il relève, en outre, qu'en cas de modification des conditions de projets (par exemple en cas d'intérim dans la gestion de projet suite au départ d'un expatrié), les solutions locales plus économes sont favorisées.

#### **Appréciation**

Le principe d'économie des subventions fédérales est premièrement garanti par le caractère systématique des appels d'offres réalisés par la DDC et le SECO. Pour les mandats de projets analysés, les sous-contractants ont également obtenu leur contrat au terme de telles procédures. Le CDF a relevé qu'en réponse à une recommandation d'un audit interne réalisé en 2018, le bureau local de SC en Albanie avait relevé les seuils définis dans son manuel d'organisation. En renonçant à de telles procédures pour des montants d'importance réduite, SC a rendu sa gestion des subventions fédérales mises à disposition plus économe. S'agissant de la subvention de base (contribution de programme), le CDF a pris acte de l'introduction d'un principe d'optimisation de la viabilité économique et réduction des coûts de transaction dans les directives de juillet 2019 pour la collaboration avec les ONG suisses.

### 3.3 Un cadre de suivi budgétaire DDC trop rigide

#### Différences dans le suivi budgétaire réalisé par la DDC et le SECO

Jusqu'à 2008, tant la DDC que le SECO recouraient à un cadre budgétaire dans lequel un pourcentage de marge était défini forfaitairement selon les dépenses totales prévues. Depuis 2009, la DDC utilise pour les mandats un système de rémunération orienté selon les prestations fournies pour la conduite et l'accompagnement de projet qui utilise le système « Service Oriented Remunerations » (SOR). Ce système complexe a été conjointement développé par la DDC et un groupe de travail réunissant des représentants d'ONG suisses, dont Helvetas et SC. Appliqué dans la phase de sélection des offres, ce système assure une vérification par les bureaux de coordination de la DDC des traitements des collaborateurs expatriés et locaux, experts ou autres consultants des soumissionnaires.

Pour chacune de ses prestations de service, l'ONG soumissionnaire définit ses honoraires et établit une offre/proposition de budget en conséquence. Le calcul des différents honoraires SOR se base sur les calculs internes de l'organisation et le niveau des prestations fournies. La DDC examine la pertinence des honoraires selon une fourchette prédéfinie du DFAE, et en référence aux directives transmises aux partenaires d'implémentation dans le cadre des appels d'offres. Sept catégories de fonctions sont définies et une différenciation des honoraires est faite selon que les personnes physiques et/ou morales exercent une activité dépendante ou indépendante. Pour ses besoins d'analyse des offres, la DDC décompose les forfaits SOR en différents éléments : salaires bruts, coûts indirects des collaborateurs (part des salaires non imputables et coûts liés à la location et au matériel des bureaux), coûts de support de la centrale (overhead) et marge de rémunération. Les parts d'overhead et de marge ne peuvent pas être établis précisément<sup>4</sup>. Selon l'expérience de la DDC, elles pourraient s'élever à 30%, respectivement à 20% des salaires bruts.

Prestations partenaire	Système SOR			Système SECO		
	Type de rémunération	Budget	Marge	Type de rémunération	Budget	Marge
Accompagnement par la centrale (finances, mesures des résultats)	Forfait jour/heure	Partie 1	Part d'overhead et réserve compris dans chaque forfait individuel	Salaires avec charges sociales ou honoraires effectifs et marge forfaitaire	Partie 1	10% réserve 5% overhead
Accompagnement par un expatrié basé localement (ex. directeur régional)	Forfait jour/heure	Partie 2				
Team de projet local	Forfait mois	Partie 3 a				
Consultants court-terme, internationaux et locaux	Forfait jour	Partie 3 b				
Support local (administration/logistique)	Forfait mois	Partie 3 c	Aucune (salaires effectifs)			
Interventions de projets	Type de rémunération	Budget	Marge	Type de rémunération	Budget	Marge
Assistance technique	Dépenses effectives	Partie 4	Aucune	Dépenses effectives	Partie 2 A/B/C... I	5% réserve
Interventions proprement dites					Partie 2 A/B/C... II	2% réserve

Illustration 4 : Comparaison entre le système de rémunération SOR (DDC) et le système forfaitaire du SECO (Source : CDF).

<sup>4</sup> Les overhead comprendraient les coûts liés aux groupes de projets internes, les coûts d'exploitation de la centrale et ceux relatifs à la gestion du savoir. La marge porte sur la rémunération/réserve allouée au soumissionnaire.

S'agissant du suivi budgétaire sur la réalisation des projets, ce système occasionne un suivi détaillé tant par l'ONG partenaire, en dehors du système de comptabilité de projets pour SC, que par le bureau de coordination concerné.

### **Un système de suivi budgétaire trop complexe et risque de blocage**

Ce système de rémunération selon les prestations est particulièrement complexe: différents niveaux de marges sont définis suivant les fonctions occupées à la centrale ou dans les représentations. Les modalités de leurs calculs divergent également : de type forfaitaire sur une base mensuelle ou journalière pour les collaborateurs de la centrale et les mandataires et selon les frais effectifs pour le personnel local administratif et logistique (voire illustration 4).

Compte tenu de la nature systémique des mandats réalisés par SC, la conduite des projets dépend fortement des capacités et des compétences des partenaires publics et privés locaux d'implémentation. Des changements dans l'organisation du projet, respectivement dans le niveau d'implication de la centrale et des représentations locales, peuvent avoir un impact direct et significatif sur le niveau des marges allouées au partenaire d'implémentation. Tout en constatant l'approche flexible du bureau de coordination du mandat DDC examiné, le CDF a pris connaissance d'un risque de blocages entre les bureaux de coordination de la DDC et les représentations locales de SC en raison de divergences de vues sur les marges consenties.

#### **Appréciation**

Introduit par la DDC en 2009, le système de rémunération selon les prestations (système SOR) permet une plus grande maîtrise des coûts et une meilleure comparabilité dans la phase de sélection des offres de mandats.

De par son niveau élevé de détails, le système SOR génère un travail administratif important au niveau du suivi budgétaire sur l'exécution des mandats. Son caractère complexe voire rigide le rend vulnérable à des différences d'interprétations entre bureaux de coordination de la DDC et partenaires d'implémentation, particulièrement en cas de modifications de l'organisation de projet. Compte tenu du caractère décentralisé de la DDC, ces différences d'interprétation potentielles constituent autant de risques de blocages voire de paralysie des projets. Le niveau des marges allouées au partenaire d'implémentation dépend du type de prestations fournies par l'ONG d'implémentation suivant qu'elles soient réalisées par des collaborateurs de la centrale ou des collaborateurs locaux.

Si le CDF relève ne pas avoir constaté de blocages dans les projets examinés, il souligne le besoin de simplifier le système SOR dans la phase de réalisation du projet. Pour réduire la charge administrative et éviter toute incitation négative, le suivi budgétaire opéré sur chaque prestation pourrait par exemple se faire d'une manière forfaitaire sur la base des dépenses effectives sur l'ensemble des prestations du partenaire d'implémentation. Une solution combinant les avantages des systèmes SOR et SECO permettrait d'harmoniser les pratiques entre la DDC et le SECO. De cette manière, les subventions fédérales versées au titre de mandats de la DDC seraient mises en œuvre de manière plus économe.

### **Recommandation 2 (Priorité1)**

Le CDF recommande à la DDC de simplifier son système de rémunération des mandataires selon les prestations pour le suivi budgétaire et d'examiner avec le SECO les possibilités d'harmonisation des pratiques de rémunération tout en tenant compte de leurs particularités organisationnelles et en garantissant la cohérence du système.

### **Prise de position des audités**

Die DEZA ist sich der Komplexität und den Herausforderungen des SOR-Systems bei Mandaten bewusst. Sie führt deshalb auch regelmässige Ausbildungen für ihr Personal durch, damit sie das komplexe System verstehen und anwenden können. Wir nehmen die Hinweise der EFK gerne auf und werden mögliche Anpassungen prüfen sowie die verschiedenen Vor- und Nachteile einer Systemänderung abwägen. Eine mögliche Harmonisierung mit der Praxis des SECO wird ebenfalls Teil dieser Abklärungen sein.

## 4 Fiabilité et transparence des rapports

### 4.1 Une approche efficace de mesure des résultats

#### **L'outil de la gestion de la mesure des résultats au cœur de la démarche de Swisscontact**

SC a développé depuis 2012 une approche de conduite et de mesure des résultats. Celle-ci se base sur les standards internationaux du comité des donateurs pour le développement de l'entreprise (DCDE). Appelée MRM (Monitoring and Results Measurement), cette approche a été formalisée dans des lignes directrices internes que SC a régulièrement mises à jour jusqu'en août 2018, date de la dernière version. Selon les besoins, SC a établi des manuels complémentaires pour des mandats particuliers (comme pour le mandat DDC en Albanie – voir Annexe 2).

Le système de mesure des résultats de SC est robuste, cohérent et complet. Il est mis en œuvre pour tous les projets. Au niveau interne, cette approche s'est imposée comme outil de conduite de SC. Le niveau de standardisation de MRM est particulièrement élevé pour le programme de développement cofinancé par la DDC. Pour chacun des projets dudit programme, les réalisations (outputs), résultats (outcomes) et incidences (impacts) sont présentés de manière visuelle et systématique.

#### **Une approche qui nécessite des ressources et du temps**

La mise en place de la logique MRM constitue un investissement important en raison notamment d'une fonction dédiée au projet atteignant un équivalent temps plein de poste à partir d'un montant d'un million de francs de dépenses annuelles et d'un accompagnement au niveau régional. De l'aveu des gestionnaires de mandats soumis à examen, environ 5 % des ressources des mandats sont consacrés à la mise en place et l'utilisation des outils de conduite et de mesure des résultats.

Le développement des outils de récolte des données et de formats de présentations des résultats tant au niveau des équipes de projets que des partenaires locaux, ainsi que la formation à l'utilisation desdits outils requièrent beaucoup de temps. L'orientation sur les résultats nécessitent en particulier un temps d'adaptation tant au niveau des bailleurs de fonds que des entités ministérielles et régionales des pays d'implémentation.

#### **Appréciation**

L'orientation sur les résultats nécessite un véritable changement de paradigme tant au niveau des bailleurs de fonds que des partenaires locaux. Elle inclut un aspect de conduite de projet et d'assurance-qualité sur l'implémentation des projets. La renonciation à une orientation sur les réalisations (outputs) au profit d'objectifs de résultats (outcomes) et d'incidences (impacts) prend du temps et nécessite des aptitudes préalables importantes. La transparence qui en ressort doit être aussi maîtrisée par les différents acteurs du projet : la présentation par catégorie d'école du taux d'abandon des études peut par exemple donner lieu à des résistances au niveau des administrations nationales concernées. Elle peut à l'inverse servir les intérêts à long terme d'un ministère concerné pour illustrer les résultats d'un projet et en obtenir l'élargissement du champ des bénéficiaires.

Si elle n'est pas suffisamment mise en relation avec les objectifs de réalisation proprement dite des projets, l'approche MRM constitue un risque en termes d'efficacité. Le nombre d'indicateurs doit rester suffisamment limité pour éviter une surabondance de données. Le CDF a pris note que nombre d'indicateurs pour le mandat DDC en Albanie avait été divisé par deux entre les phases initiale et finale de conception de l'offre, puis une nouvelle fois entre la première et la deuxième phase de réalisation. Le CDF relève le risque de disproportion entre activités d'accompagnement de projet et d'interventions proprement dites. Un arbitrage doit avoir lieu suffisamment tôt au sein des équipes de projets pour garantir un équilibre entre les besoins d'atteinte de résultats et leur bonne documentation.

Le CDF a constaté le caractère achevé et cohérent de la mesure de l'atteinte des résultats pour le programme de développement, ce qui facilite la réplication des projets à succès. A l'inverse, il a remarqué un potentiel d'amélioration dans la définition des objectifs du mandat SECO examiné : l'objectif d'outcome défini dans le contrat, l'augmentation de la part des exportations pour les différents sous-projets du programme, constitue davantage un objectif intermédiaire. L'objectif final serait, de son avis, une amélioration des conditions de vie des bénéficiaires du projet, par exemple des producteurs de la filière cacao.

Le CDF souligne finalement la nécessité de valoriser les expériences réalisées par les ONG partenaires suisses dans l'utilisation de ce type d'instruments de mesures des résultats, tant au niveau de la DDC, du SECO que des autres acteurs fédéraux impliqués dans l'implémentation de projets.

## 4.2 Fiabilité des données et transparence des rapports

Les données sources des projets et des sous-projets examinés sont fiables et bien documentées. Leur analyse pour les besoins des indicateurs d'outcome se fait, le cas échéant, via des entreprises tierces indépendantes. Dans les quatre projets soumis à examen, le CDF a constaté un accompagnement étroit des partenaires locaux tant dans la mise en œuvre des projets (visites régulières) que dans l'élaboration des données-sources suivant l'objectif des programmes et les capacités préexistantes des partenaires locaux.

Les formats de rapports sont prédéfinis pour le programme de développement. Pour les mandats, la définition de ceux-ci incombe aux équipes de projets au sein des représentations de SC. Celle-ci peut ainsi diverger suivant le rôle de l'ONG, les objectifs du projet et l'avancée du programme (phase initiale ou phase de consolidation).

Pour les quatre projets audités, le CDF a constaté la traçabilité des chiffres des rapports aux différents niveaux du programme (sous-projet et global), que ce soit auprès des partenaires locaux (mandat SECO en Colombie) ou de la représentation de SC (mandat DDC en Albanie). Les indicateurs de projets pertinents au niveau global (les résultats globaux et les indicateurs principaux de projet selon présentation de la fondation dans son rapport annuel ci-après) sont systématiquement repris dans la gestion centralisée des projets. Grâce à un outil récemment développé, SC en extrait les informations nécessaires pour ses rapports annuels ainsi que comme source d'informations pour son site internet et ses autres véhicules d'informations.



## Résultats globaux

107 900



personnes ont suivi des programmes de formation professionnelle, en entrepreneuriat et en insertion sur le marché du travail (43% de femmes)

1 218 300



agriculteurs et PME ont désormais accès à de meilleurs produits et services

2,40 CHF



de revenus supplémentaires ont été générés pour chaque franc suisse investi

## Indicateurs de projet

53,8 millions CHF

supplémentaires pour les revenus de 43 200 personnes ayant bénéficié de programmes de développement des compétences dans 20 projets



48 500

personnes qui ont trouvé un emploi ou créé leur propre entreprise dans 25 projets



18 500

nouveaux emplois créés dans 20 projets



184,6 millions CHF

de revenu supplémentaire pour les agriculteurs et les PME dans 23 projets



49 700

agriculteurs, PME et particuliers qui ont eu accès aux services financiers dans 15 projets



33,4 millions CHF

en volume d'épargne et de crédit dans 13 projets



435 700 tonnes de CO<sub>2</sub>

de réduction de gaz à effet de serre dans 5 projets

Les résultats sont basés sur le système de mesure des résultats de Swisscontact et sont arrondis.

Illustration 6 : Résultats globaux 2018 (source : SC).

### Appréciation

La fiabilité des données dépend du nombre et de la clarté des indicateurs, et de leur bonne compréhension par les partenaires locaux. Pour les projets et sous-projets examinés, le CDF a constaté que les données transmises par les partenaires locaux correspondaient aux niveaux de qualité requis par SC.

Les rapports sont transparents tout au long du processus, en particulier grâce à l'existence de l'outil de visualisation récemment développé par SC.

# Annexe 1 : Bases légales, rapports et interventions parlementaires

---

## Textes législatifs

---

Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 (Etat le 1<sup>er</sup> juin 2017), RS 974.0

---

Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, RS 974.1

---

Message fédérale sur la coopération internationale 2017–2020 / Projet 2021–2024

---

## Interventions parlementaires

---

16.3782 – Interpellation Hêche Claude. Promotion de la formation professionnelle à l'étranger. Quelles perspectives ?

---

17.3411 – Interpellation Elisabeth Schneider-Schneiter. Appels d'offres OMC pour des projets de coopération au développement

---

## Rapports et études

---

Rütter+Partner Evaluation – Nachhaltige Wertschöpfung – Analyse und Darstellung der Wirkungsmechanismen der Projekte von SC, März 2009

---

EFK-Prüfung Sitzbeitrag der Schweiz an das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), Bericht vom 31. März 2015

---

Evaluation indépendante de la DDC sur les partenariats institutionnels, juillet 2017

---

## Annexe 2 : Mandat et projets examinés

### Survol des activités de Swisscontact

SC est actif dans les domaines de la formation professionnelle, de la promotion des PME, des services financiers et de l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Au travers de plus d'une centaine de projets (123 à fin 2018), SC œuvre dans 36 pays sur quatre continents. Parmi ces projets, on comptait 22 projets du programme de développement cofinancé par la DDC au titre de subventions de base (ou comme la DDC l'appelle dans l'illustration 1 sous le nom de « contributions de programme »), 47 mandats DDC, 11 mandats SECO fin 2018. Les subventions de la Confédération s'élevaient respectivement à 6,5, 45,9 et 18,9 millions de francs.

### Programme de développement

La Confédération a octroyé une subvention de base pour la mise en œuvre par SC d'un programme de développement en 2017/18. Le crédit alloué était de 12 millions de francs (dont 0,6 million de francs de crédit-cadre pour l'aide à l'est). Un cofinancement interne ou via d'autres bailleurs de fonds à hauteur de 50 % est exigé de SC. Pour la période 2019/20, ce taux est passé à 60 %. Le programme de développement inclut pour la période 2017–2020. 23 projets dans 21 pays et une région. Ces pays sont pour la plupart d'entre eux des pays prioritaires DDC ou SECO.

### Localisation des projets et des pays de projets



Illustration 6 : Localisation 2018 des projets et des pays de projet (Source : SC).

## Mandats et projets financés par la Confédération examinés :

### Mandat SECO « Renforcer la compétitivité du secteur privé » en Colombie



Photo 1 : Sous-projet de promotion du tourisme dans la région de Casanare (source : SC).

**Domaine :** Promotion de l'entreprise : Renforcer la productivité et la compétitivité des PME à travers des interventions durables dans la chaîne de valeurs, un meilleur accès au marché et un meilleur développement économique local.

**Objectifs :** Soutien de la Colombie dans sa politique nationale d'amélioration de la compétitivité de son économie privée dans quatre secteurs (tourisme, cacao, cosmétiques et ingrédients naturels et construction durable).

**Période:** 01.01.2017 – 31.12.2020

**Budget total :** 17,7 millions de francs, dont 13,4 millions financés par le budget du SECO

**Acteurs locaux :** Ministères de l'économie, Agence nationale pour l'innovation, chambres de commerce et autres associations de producteurs de cacao.

#### Résultats

**à fin mai 2019 :** Résultats que pour les secteurs tourisme et cacao : 332 PME et individus impactés dont 46 % de femmes. 204 000 francs suisses de revenus additionnels.

**Références :** <https://www.swisscontact.org/nc/fr/projets-et-pays/recherche-des-projets/recherche-du-projet/project/-/show/colombia-competitiva-renforcer-la-competitivite-du-secteur-prive-angl.html>

<http://report2018.swisscontact.org/fr/projets/colombie.html>

## Mandat DDC « Des compétences pour l'emploi » en Albanie



Photo 2 : Atelier de travaux sur métal à l'école professionnelle Pavaresia de Vlora en Albanie (source : CDF).

**Domaine :** Formation professionnelle : Jeter les bases d'un emploi et d'un revenu durables à travers une formation professionnelle orientée vers le marché de l'emploi et en réponse aux besoins de l'économie.

**Objectifs :** Promotion des opportunités d'emploi et du développement de compétences dans quatre secteurs à haut potentiel de croissance et de création d'emplois : tourisme et hospitalité, technologies de l'information et de la communication, textile ainsi que la construction durable.

**Période :** 01.05.2016 – 28.02.2019 (prolongé jusqu'au 30.04.2019)

**Budget total :** 7,8 millions de francs financés à 100 % par le budget de la DDC

**Acteurs locaux :** Ministère des Finances et de l'Economie, écoles professionnelles et centre de formation professionnelle

### Résultats

**à fin mai 2019 :** 1669 individus ont accédé à un programme de formation professionnelle dont 35 % de femmes. 796 personnes sont employées ou exercent une activité indépendante une année après leur graduation (47 % des diplômés des écoles/centres soutenus). En raison d'une limitation de la mesure à l'identification de salaires supérieurs aux salaires minimums, pas d'information sur l'obtention de revenus additionnels.

**Références :** [www.swisscontact.org/nc/fr/projets-et-pays/recherche-des-projets/project-finder/project/-/show/des-competences-pour-lemploi-ang](http://www.swisscontact.org/nc/fr/projets-et-pays/recherche-des-projets/project-finder/project/-/show/des-competences-pour-lemploi-ang)

<http://report2018.swisscontact.org/fr/projets/albanie.html>

Projet du programme de développement « Construction de bâtiments – sûre, saine et durable dans les quartiers pauvres » en Colombie



Photo 3 : Quartiers du sud de Bogota où le projet de construction durable a été mis en œuvre (source : CDF).

**Domaine :** Développement des compétences

**Objectifs :** Amélioration des compétences techniques dans le secteur de la construction informelle et des revenus des travailleurs de la construction et de la qualité de la construction résidentielle.

**Période:** 01.01.2017 – 01.01.2018 (1<sup>ère</sup> phase)

**Budget total :** 960 000 francs pour la période 2017–2020 cofinancés par des partenaires suisses

**Partenaires :** Fondation Hilti – Swiss RE – Ville de Zürich

**Acteurs locaux :** Agence colombienne de formation professionnelle (SENA)  
Privés : CEMEX et HomeCenter

**Résultats**

**à fin mai 2019 :** 2904 individus ont accédé en 2018 à un programme de formation professionnelle dont 36 % de femmes. 384 personnes dont 25 femmes sont employées ou exercent une activité indépendante une année après la fin de leur formation. 1 464 054 francs suisses de revenus additionnels.

**Références :** <https://www.swisscontact.org/nc/fr/projets-et-pays/recherche-des-projets/recherche-du-projet/project/-/show/constroya-fr.html>

Projet du programme de développement « Réussir l'intégration des jeunes adultes dans le monde du travail » en Albanie



Photo 4 : Barbier de la minorité ethnique Rom (source : SC).

**Domaine :** Développement des compétences

**Objectifs :** Intégrer des jeunes adultes marginalisés principalement de minorités ethniques dans le monde du travail.

**Période:** 01.01.2017 – 01.01.2018 (1<sup>ère</sup> phase)

**Budget total :** 2,5 millions de francs pour la période 2017–2020 cofinancés par des partenaires suisses

**Partenaires :** Medicor Foundation – Kuoni-Hugentobler Foundation – Marquard Family Office  
Christian Bachschuster Stiftung

**Acteurs locaux :** Services nationaux de l'emploi d'Albanie (NES), différentes ONG locales

**Résultats**

**à fin mai 2019 :** 627 individus ont accédé en 2018 à un programme de coaching professionnel dont 54 % de femmes. 411 personnes dont 190 femmes sont employées une année après la fin de leur cycle de coaching. 591 840 francs suisses de revenus additionnels.

**Références :** <https://www.swisscontact.org/nc/fr/projets-et-pays/recherche-des-projets/recherche-du-projet/project/-/show/encadrement-pour-lemploi-et-lentreprenariat-angl.html>

## Annexe 3 : Abréviations

DDC	Direction du développement et de la coopération
DPI	Division Partenariats institutionnels de la DDC
MRM	Monitoring and Results Measurement (SC)
ONG	Organisation non gouvernementale
PME	Petites et moyennes entreprises
SC	Swisscontact
SCI	Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'Economie
SOR	Service-oriented Remunerations (système de rémunération selon les prestations)
WE	Domaine coopération et développement économiques (SECO)
WEHU	Politique commerciale (ressort de SECO WE)
WEIF	Développement du secteur privé (ressort de SECO WE)
ZEWO	Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen (fondation)

### 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).