

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 efficace 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.