

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



Audit de subventions des ONG partenaires suisses du domaine humanitaire

Direction du développement et de la coopération
Croix-Rouge Suisse – Caritas Suisse

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	202.21364
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine que féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze.....	6
L'essenziale in breve	9
Key facts.....	12
1 Mission et déroulement	16
1.1 Contexte	16
1.2 Objectif et questions d'audit	18
1.3 Etendue de l'audit et principe	18
1.4 Documentation et entretiens	19
1.5 Discussion finale	19
2 Légalité du partenariat avec les ONG suisses.....	20
2.1 Interdiction du financement de la sensibilisation en Suisse	20
2.2 Formalisation en cours de la garantie de l'accès au tribunal	22
3 Surveillance et flexibilité du subventionnement.....	23
3.1 Coordination insuffisante avec les représentations du DFAE	23
3.2 Besoin d'une surveillance orientée sur les risques.....	25
3.3 Plus d'efficacité dans la surveillance financière	26
3.4 Des instruments partenariaux à développer.....	28
3.5 Pour une orientation-résultats des contributions ciblées.....	32
4 Respect des exigences fédérales par les ONG partenaires.....	33
4.1 Les points clés de la Croix-Rouge Suisse et de Caritas Suisse.....	33
4.2 Gouvernance au siège et dans les pays d'implémentation	34
4.3 Transparence financière de la coopération internationale.....	35
4.4 Interdiction du financement de la sensibilisation en Suisse	36
4.5 Transparence des résultats.....	36
Annexe 1 : Bases légales et interventions parlementaires	38
Annexe 2 : La Croix-Rouge suisse.....	40
Annexe 3 : Caritas Suisse.....	42
Annexe 4 : Abréviations	44

Audit de subventions des ONG partenaires suisses du domaine humanitaire

Direction du développement et de la coopération

Croix-Rouge Suisse – Caritas Suisse

L'essentiel en bref

La Direction du développement et de la coopération (DDC) s'appuie sur des organisations non gouvernementales (ONG) suisses pour mettre en œuvre l'aide humanitaire et au développement. Par an, une petite trentaine de partenaires perçoivent plus de 130 millions de francs de contributions-programmes, soit 20 % du volume financier des fonds de la coopération de la DDC. Les unités opérationnelles de cette dernière, les représentations du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à l'étranger et ses bureaux de coopération (buco) financent également des projets d'ONG partenaires via des subventions (contributions ciblées) et des mandats de prestations. En 2020, une demi-douzaine d'ONG partenaires étaient impliquées dans l'aide humanitaire. Elles ont obtenu 53,9 millions de francs (au titre de contributions-programmes), 11,2 millions (par le biais des contributions ciblées) et enfin 5 millions (via des mandats de prestations). Parmi elles, la Croix-Rouge Suisse (CRS) et Caritas Suisse (CACH). Celles-ci se caractérisent par la densité de leurs réseaux nationaux et internationaux. Leur coopération internationale est financée à un tiers par la Confédération à hauteur d'une quinzaine de millions de francs chacune.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le subventionnement et la surveillance de la DDC sur la CRS et sur CACH, ainsi qu'une vérification de l'utilisation des subventions par ces ONG. Il a mis l'accent sur l'efficacité de ce subventionnement et de cette surveillance, tout en considérant le contexte de pandémie du COVID-19. En vigueur depuis 2021, l'interdiction du financement par la contribution-programme de toute activité d'éducation et de sensibilisation des ONG partenaires en Suisse a aussi été analysée sous l'angle de sa légalité.

Les résultats sont positifs. L'interdiction par le DFAE du financement par la contribution-programme de toute activité d'éducation et de sensibilisation des ONG partenaires en Suisse est légale. Cette interdiction a eu un impact sur la qualité de la relation entre certaines d'entre elles et la DDC. Les subventions aux ONG partenaires et la surveillance de la DDC sont globalement efficaces. Des faiblesses existent au niveau des représentations du DFAE. Enfin, la CRS et CACH respectent les exigences de gouvernance et de transparence et n'utilisent pas les subventions à des fins politiques.

Clarifications sur le financement de campagnes politiques avec l'argent de la coopération

Solidar est une ONG partenaire de la DDC. Lors de la campagne de l'initiative « Pour des multinationales responsables » en 2020, cette ONG a utilisé les résultats publiés d'une recherche financée via la contribution-programme de la DDC pour une communication politique en faveur de cette initiative. Le Compliance Office du DFAE a traité une plainte à ce sujet. Il a conclu que la démarche de Solidar n'était pas intentionnelle. De plus, un auditeur externe a attesté de la bonne utilisation des subventions reçues par cette ONG entre 2015 et 2019. Le DFAE a classé ce dossier.

Pour éviter à l'avenir ce type de risque, le DFAE a interdit tout financement par la DDC dès 2021 d'activités d'éducation et de sensibilisation en Suisse par les ONG partenaires. Cette décision est légale. Le DFAE dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans l'octroi des contributions-programmes. Ce changement de pratique respecte le principe de la bonne foi. Dans son audit, le CDF n'a pas identifié de cas de non-conformité. La DDC devra poursuivre ses efforts de clarification et de communication auprès des ONG partenaires pour éviter tout effet indésirable de la décision du DFAE.

Des outils de subventionnement à développer et à consolider

La contribution-programme repose sur la certification de la fondation « Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen » (ZEWU) et sur les critères d'admission des ONG partenaires. Des irrégularités sur quelques activités ont fait l'objet d'une communication au DFAE, dont des cas chez la CRS et CACH. Si nécessaire, ces irrégularités ont donné lieu à un remboursement. Ces ONG sont explicitement tenues d'informer la DDC de l'existence de tels cas et de prendre les mesures nécessaires pour limiter tout dommage aux intérêts du DFAE. La CRS et CACH ont récemment renforcé leurs dispositifs d'alerte et d'évaluation des partenaires locaux. La DDC exige le remboursement de l'entier des dommages financiers liés aux irrégularités imputables aux ONG partenaires ou à leurs sous-traitants/sous-bénéficiaires. Une logique partenariale devrait s'appliquer. Le CDF recommande d'implémenter un système incitatif en matière de gestion des irrégularités afin de garantir un partage des risques.

La contribution-programme est adaptée aux aléas et aux défis des contextes fragiles. Avec celle-ci, la DDC a répondu vite et de manière économe à la pandémie grâce aux fonds additionnels. Le CDF recommande d'utiliser l'instrument des fonds additionnels de contributions-programmes aussi lors de situations de calamités naturelles. Le CDF a encore noté l'existence de contrôles trop détaillés, voire à double de la DDC sur les activités des ONG partenaires financées par des contributions ciblées. Il recommande de mieux définir cet outil de subventionnement et d'en ajuster les principes et les conditions selon une orientation résultats.

Pour une meilleure coordination et un renforcement de la surveillance

La coordination de la surveillance des ONG partenaires au sein de la DDC est adéquate. Sur le terrain, les buco restent toutefois insuffisamment informés sur les modalités et sur les activités relevant des contributions-programmes. Il en résulte une perte de synergie dans la mise en œuvre des stratégies dans les pays bénéficiaires de l'aide suisse. Le CDF recommande de permettre aux buco et autres représentations du DFAE d'obtenir une vue d'ensemble des activités des ONG partenaires dans les pays où elles déploient leurs activités.

De plus, la surveillance de la DDC ne tient pas compte d'éléments significatifs à la CRS et à CACH. Le CDF note, par exemple, l'absence d'une communication adéquate et proactive des liens d'intérêts de l'organe de gouvernance de CACH. La DDC n'exige pas pour les ONG une information sur l'entier des dépenses liées aux projets qu'elle finance. Enfin, ces deux ONG n'ont pas d'audit interne de leurs activités de coopération internationale.

Le CDF recommande à la DDC de formaliser son concept de surveillance et d'y inclure une analyse individualisée des ONG partenaires qui tienne compte des principaux facteurs de risques. La transparence financière de ces ONG partenaires est assurée par un dispositif d'audits consolidés et locaux. Le CDF a pris note de la révision en cours des conditions d'audit. Il est d'avis que le dispositif actuel est globalement adapté aux besoins de la surveillance financière de la DDC sur les ONG partenaires. Une amélioration de l'efficacité des audits locaux au niveau des pays d'implémentation est cependant nécessaire.

Subventionsprüfung bei Schweizer NGOs im Bereich humanitäre Hilfe

Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
Schweizerisches Rotes Kreuz – Caritas Schweiz

Das Wesentliche in Kürze

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) stützt sich bei der Umsetzung der humanitären Hilfe und der Entwicklungshilfe auf Schweizer Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Jährlich erhalten knapp 30 Partner mehr als 130 Millionen Franken an Programmbeiträgen, was 20 % der für die Zusammenarbeit bestimmten Finanzmittel der DEZA entspricht. Die operativen Einheiten der DEZA, die Vertretungen des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) im Ausland und die Kooperationsbüros (Kobüs) finanzieren auch Projekte von NGO-Partnern mit Subventionen (gezielte Beiträge) und über Leistungsaufträge. 2020 beteiligte sich ein halbes Dutzend NGO-Partner an der humanitären Hilfe. Sie erhielten 53,9 Millionen Franken (in Form von Programmbeiträgen), 11,2 Millionen (als gezielte Beiträge) und 5 Millionen (über Leistungsaufträge). Zu diesen gehören das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) und Caritas Schweiz (CACH). Beide Organisationen zeichnen sich durch ein dichtes nationales und internationales Netz von Zweigstellen. Ihre internationale Zusammenarbeit wird zu einem Drittel, mit je rund 15 Millionen Franken, vom Bund finanziert.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Subventionen und die Aufsicht der DEZA über das SRK und CACH sowie die Verwendung der Subventionen durch diese beiden NGOs. Die EFK legte den Fokus auf die Wirksamkeit der Subventionen und der Aufsicht, wobei sie auch dem Kontext der COVID-19-Pandemie Rechnung trug. Das seit 2021 geltende Verbot der Finanzierung jeglicher Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen der Partner-NGO in der Schweiz mit Programmbeiträgen wurde ebenfalls unter dem Aspekt seiner Rechtmässigkeit analysiert.

Die Ergebnisse fielen positiv aus. Das Verbot der Finanzierung jeglicher Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen der Partner-NGO in der Schweiz aus Programmbeiträgen, das vom EDA verhängt wurde, ist rechtmässig. Dieses Verbot hat sich auf die Qualität der Beziehungen zwischen einigen NGOs und der DEZA ausgewirkt. Die Subventionen an die Partner-NGOs und die Aufsicht der DEZA sind insgesamt wirksam. Schwachstellen gibt es bei den Vertretungen des EDA. Das SRK und CACH erfüllen die Anforderungen an Governance und Transparenz und verwenden die Subventionen nicht zu politischen Zwecken.

Klärung der Finanzierung von politischen Kampagnen mit Geldern aus der Zusammenarbeit

Solidar ist eine Partner-NGO der DEZA. Im Rahmen der Kampagne der Volksinitiative «Für verantwortungsvolle Unternehmen» im Jahr 2020 setzte diese NGO die publizierten Ergebnisse einer Studie, die mit einem Programmbeitrag der DEZA finanziert worden war, für einen politischen Aufruf zugunsten der Initiative ein. Das Compliance Office EDA hatte sich mit einer Beschwerde zu dieser Frage befasst. Es kam zum Schluss, dass Solidar nicht vorsätzlich gehandelt hatte. Zudem bestätigte ein unabhängiger externer Prüfer die korrekte Verwendung der Subventionen, die diese NGO zwischen 2015 und 2019 erhalten hat. Das EDA hat den Fall zu den Akten gelegt.

Um solche Risiken künftig zu vermeiden, hat das EDA der DEZA ab 2021 die Finanzierung von Bildungs- und Sensibilisierungsmassnahmen in der Schweiz durch die Partner-NGO untersagt. Dieser Entscheid ist rechtmässig. Das EDA verfügt über einen Ermessensspielraum bei der Gewährung von Programmbeiträgen. Diese Praxisänderung entspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben. Bei ihrer Prüfung stellte die EFK keine Fälle fest, in denen dieser Grundsatz nicht eingehalten worden wäre. Die DEZA muss ihre Bemühungen um Klärung und Kommunikation bei den NGO-Partnern fortsetzen, um zu vermeiden, dass der Entscheid des EDA unerwünschte Auswirkungen hat.

Subventionsinstrumente, die entwickelt und konsolidiert werden müssen

Der Programmbeitrag beruht auf der Zertifizierung der Stiftung «Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen» (ZEWO) und auf den Zulassungskriterien für Partner-NGOs. Unregelmässigkeiten bei einigen Aktivitäten wurden an das EDA gemeldet, darunter Fälle beim SRK und bei CACH. Wo erforderlich, kam es aufgrund dieser Unregelmässigkeiten zu einer Rückerstattung. Diese NGOs sind ausdrücklich verpflichtet, die DEZA über solche Fälle in Kenntnis zu setzen und die notwendigen Massnahmen zur Schadensbegrenzung zu ergreifen, um die Interessen des EDA zu wahren. Das SRK und CACH haben jüngst ihre Frühwarn- und Evaluationssysteme der lokalen Partner verstärkt. Die DEZA verlangt die Wiedergutmachung des gesamten finanziellen Schadens aufgrund von Unregelmässigkeiten, die den Partner-NGOs oder ihren Untertierlieferanten bzw. indirekten Begünstigten anzulasten sind. Die Zusammenarbeit sollte in einem partnerschaftlichen Geist erfolgen. Die EFK empfiehlt, ein Anreizsystem für den Umgang mit Unregelmässigkeiten zu schaffen, um eine Risikoverteilung zu gewährleisten.

Programmbeiträge tragen den Unwägbarkeiten und Herausforderungen eines fragilen Kontextes Rechnung. Sie ermöglichten es der DEZA, durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel rasch und kostengünstig auf die Pandemie zu reagieren. Die EFK empfiehlt, das Instrument der zusätzlichen Mittel für Programmbeiträge auch bei Naturkatastrophen einzusetzen. Des Weiteren stellte die EFK fest, dass die DEZA die mit gezielten Beiträgen finanzierten Tätigkeiten der Partner-NGOs zu detailliert kontrolliert bzw. dass es bei den Kontrollen zu Doppelspurigkeiten kommt. Die EFK empfiehlt, dieses Subventionsinstrument genauer zu definieren und die Grundsätze und Bedingungen ergebnisorientiert anzupassen.

Für eine bessere Koordination und eine stärkere Aufsicht

Die Koordination der Aufsicht über die Partner-NGOs innerhalb der DEZA ist angemessen. Vor Ort sind die Kobüs jedoch weiterhin unzureichend über die Modalitäten und Aktivitäten im Zusammenhang mit den Programmbeiträgen informiert. Bei der strategischen Umsetzung in den Empfängerstaaten der Schweizer Entwicklungshilfe gehen deshalb Synergien verloren. Die EFK empfiehlt, den Kobüs und den anderen Vertretungen des EDA zu ermöglichen, sich einen Überblick über die Aktivitäten der Partner-NGOs in den Ländern zu verschaffen, in denen sie tätig sind.

Die Aufsicht der DEZA berücksichtigt zudem nicht einige wichtige Aspekte für das SRK und CACH. Die EFK stellte zum Beispiel das Fehlen einer angemessenen und proaktiven Offenlegung der Interessenbindungen des Leitungsorgans von CACH fest. Die DEZA verlangt von den NGOs keine Berichterstattung über die gesamten von ihr finanzierten Projektausgaben. Schliesslich haben die beiden NGOs keine interne Revision ihrer Aktivitäten im Bereich der internationalen Zusammenarbeit.

Die EFK empfiehlt der DEZA, ihr Aufsichtskonzept zu formalisieren und eine individuelle Analyse der Partner-NGOs vorzunehmen, bei der die grössten Risikofaktoren berücksichtigt werden. Die finanzielle Transparenz der Partner-NGOs wird durch ein System konsolidierter und lokaler Prüfungen gewährleistet. Die EFK hat von der laufenden Überprüfung der Prüfbedingungen Kenntnis genommen. Sie ist der Ansicht, dass das aktuelle System insgesamt den Bedürfnissen der Finanzaufsicht der DEZA über die Partner-NGOs gerecht wird. Eine Verbesserung der Effizienz der lokalen Prüfungen in den betroffenen Staaten ist jedoch notwendig.

Originaltext auf Französisch

Verifica dei sussidi delle ONG partner svizzere nel settore umanitario

Direzione dello sviluppo e della cooperazione

Croce Rossa Svizzera – Caritas Svizzera

L'essenziale in breve

La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC) si affida a organizzazioni non governative (ONG) svizzere per attuare l'aiuto umanitario e allo sviluppo. Ogni anno, circa trenta partner ricevono più di 130 milioni di franchi di contributi per i loro programmi, ovvero il 20 per cento del volume finanziario dei fondi per la cooperazione della DSC. Le unità operative della DSC, le rappresentanze del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) all'estero e i suoi uffici di cooperazione finanziano a loro volta progetti delle ONG partner tramite sussidi (contributi mirati) e mandati di prestazioni. Nel 2020 una mezza dozzina di ONG partner hanno partecipato all'aiuto umanitario. Hanno ottenuto 53,9 milioni di franchi (contributi per i programmi), 11,2 milioni (tramite contributi mirati) e 5 milioni (attraverso mandati di prestazioni). Tra queste ONG si annoverano la Croce Rossa svizzera (CRS) e Caritas Svizzera, che si contraddistinguono per la densità delle loro reti nazionali e internazionali. La loro cooperazione internazionale è finanziata per un terzo dalla Confederazione con un importo di circa quindici milioni di franchi per ciascuna di esse.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato il sovvenzionamento e la vigilanza della DSC sulla CRS e su Caritas Svizzera nonché l'impiego di questi sussidi da parte delle ONG. Il CDF ha posto l'accento sull'efficacia del sovvenzionamento e della vigilanza tenendo conto del contesto della pandemia dovuta al COVID-19. Il divieto di finanziare, tramite i contributi per i programmi, qualsiasi forma di istruzione e sensibilizzazione organizzata dalle ONG partner in Svizzera, in vigore dal 2021, è stato esaminato anche sotto il profilo della legalità.

I risultati della verifica sono positivi. Il divieto del DFAE di finanziare, tramite i contributi per i programmi, qualsiasi forma di istruzione e sensibilizzazione organizzata dalle ONG partner in Svizzera è legale. Questo divieto ha avuto ripercussioni sulla qualità delle relazioni tra determinate ONG e la DSC. I sussidi versati alle ONG partner e la vigilanza esercitata dalla DSC sono complessivamente efficaci. Sono state evidenziate delle lacune nelle rappresentanze del DFAE. Infine, la CRS e Caritas Svizzera soddisfano i requisiti di governance e trasparenza e non impiegano i sussidi a fini politici.

Chiarimenti in merito al finanziamento delle campagne politiche con i fondi destinati alla cooperazione

Solidar è un'ONG partner della DSC. Durante la campagna per l'«Iniziativa per multinazionali responsabili» del 2020, questa ONG ha utilizzato i risultati pubblicati da una ricerca finanziata tramite i contributi per i programmi della DSC ai fini di una comunicazione politica a favore di tale iniziativa. Il Compliance Office del DFAE ha ricevuto una denuncia al riguardo ed è giunto alla conclusione che il modo di procedere di Solidar non era intenzionale. Inoltre, un revisore esterno ha attestato il corretto impiego dei sussidi ottenuti da Solidar tra il 2015 e il 2019. Il DFAE ha archiviato questo dossier.

Per scongiurare in futuro questo tipo di rischio, il DFAE ha vietato dal 2021 alla DSC di finanziare qualsiasi forma di istruzione e di sensibilizzazione in Svizzera organizzata dalle ONG partner. Questa decisione è legale. Il DFAE dispone di un potere discrezionale riguardo alla concessione di contributi per i programmi. Questa modifica della prassi rispetta il principio della buona fede. Nella sua verifica, il CDF non ha riscontrato casi di non conformità. La DSC dovrà proseguire i suoi sforzi di chiarimento e comunicazione presso le ONG partner per evitare effetti indesiderati di qualsiasi tipo della decisione del DFAE.

Gli strumenti di sovvenzionamento sono da sviluppare e consolidare

I contributi per i programmi poggiano sulla certificazione della fondazione ZEWO («Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen») e sui criteri di ammissione delle ONG partner. Determinate irregolarità di alcune attività sono state oggetto di una comunicazione al DFAE, così come alcuni casi presso la CRS e Caritas Svizzera. Laddove necessario, queste irregolarità hanno comportato un rimborso. Tali ONG sono espressamente tenute a informare la DSC dell'insorgere di tali casi e ad adottare le misure necessarie per limitare i danni che possono ledere gli interessi del DFAE. La CRS e Caritas Svizzera hanno recentemente potenziato i loro dispositivi di segnalazione e di valutazione dei partner locali. La DSC esige il rimborso dell'importo totale dei danni finanziari cagionati dalle irregolarità commesse dalle ONG partner, dai loro subappaltatori o dai loro beneficiari diretti. Si dovrebbe adottare un approccio partenariale. Il CDF raccomanda di implementare un sistema d'incentivazione in materia di gestione delle irregolarità per garantire una ripartizione dei rischi.

I contributi per i programmi sono adeguati ai rischi e alle sfide dei contesti fragili. Grazie a tali contributi, la DSC ha risposto tempestivamente e in maniera efficiente alla pandemia con l'ausilio di fondi aggiuntivi. Il CDF raccomanda di utilizzare lo strumento dei fondi aggiuntivi nel quadro dei contributi per i programmi anche nelle situazioni di catastrofe naturale. Inoltre, il CDF ha ancora constatato l'esistenza di controlli troppo dettagliati, addirittura di doppioni presso la DSC riguardo alle attività delle ONG partner finanziate attraverso contributi mirati. Il CDF raccomanda di definire meglio questo strumento di sovvenzionamento e di adeguarne i principi e le condizioni secondo un orientamento ai risultati.

Migliorare il coordinamento e rafforzare la vigilanza

Il coordinamento della vigilanza delle ONG partner in seno alla DSC è adeguato. In loco, tuttavia, gli uffici di cooperazione sono informati in maniera insufficiente sulle modalità e sulle attività inerenti ai contributi per i programmi. Ne risulta una perdita di sinergie nell'attuazione delle strategie nei Paesi beneficiari dell'aiuto svizzero. Il CDF raccomanda di consentire agli uffici di cooperazione e ad altre rappresentanze del DFAE di ottenere una panoramica delle attività delle ONG partner nei Paesi in cui svolgono le loro attività.

Inoltre, la vigilanza esercitata dalla DSC non tiene conto di elementi significativi presso la CRS e Caritas Svizzera. Il CDF constata, ad esempio, l'assenza di una comunicazione adeguata e proattiva concernente i rapporti di interesse dell'organo direttivo di Caritas Svizzera. La DSC non richiede alle ONG di fornire informazioni sui costi complessivi relativi ai progetti che finanzia. Infine, queste due ONG non dispongono di un controllo interno delle loro attività di cooperazione internazionale.

Il CDF raccomanda alla DSC di formalizzare il suo piano di vigilanza e di includervi un'analisi personalizzata delle ONG partner che tenga conto dei principali fattori di rischio. La trasparenza finanziaria di queste ONG partner è garantita da un dispositivo di verifiche consolidate e locali. Il CDF ha preso atto della revisione in corso delle condizioni relative alle verifiche. Ritiene che il dispositivo attuale sia complessivamente adeguato al fabbisogno della vigilanza finanziaria della DSC sulle ONG partner. Tuttavia, è necessario migliorare l'efficienza delle verifiche locali per i Paesi d'implementazione.

Testo originale in francese

Audit of subsidies to Swiss NGO partners in the humanitarian field

Swiss Agency for Development and Cooperation

Swiss Red Cross – Caritas Switzerland

Key facts

The Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) relies on Swiss non-governmental organisations (NGOs) to deliver humanitarian and development aid. Each year, about 30 partners receive more than CHF 130 million in programme contributions, which represents 20% of the financial volume of the SDC's cooperation funds. The SDC's operational units, the representations of the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) abroad and its cooperation offices also finance projects of partner NGOs through subsidies (targeted contributions) and service mandates. In 2020, half a dozen partner NGOs were involved in humanitarian aid. They received CHF 53.9 million (through programme contributions), CHF 11.2 million (through targeted contributions) and CHF 5 million (through service mandates). These include the Swiss Red Cross (SRC) and Caritas Switzerland (CACH), both of which have extensive national and international networks. The Confederation finances one third of their international cooperation, providing around CHF 15 million to each.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the subsidies granted to the SRC and CACH by the SDC and its supervision of these organisations. It also assessed the use of subsidies by these NGOs. The SFAO focused on the effectiveness of these subsidies and supervision, taking into account the context of the COVID-19 pandemic. The legality of the ban on using programme contributions to fund any education and awareness-raising activities of partner NGOs in Switzerland, which has been in force since 2021, was also assessed.

The results were favourable. The ban issued by the FDFA on using programme contributions to fund any education and awareness-raising activities of partner NGOs in Switzerland is legal. This ban has had an impact on the quality of the relationship between certain NGOs and the SDC. Subsidies to NGO partners and the SDC's supervision are generally effective, although weaknesses exist in the DFA representations. Finally, the SRC and CACH comply with the requirements on governance and transparency and do not use subsidies for political purposes.

Clarification on the financing of political campaigns with cooperation funds

Solidar is an NGO partner of the SDC. As part of the campaign for the popular initiative "For responsible businesses" in 2020, this NGO used the published results of a study funded by an SDC programme contribution to make a political appeal in favour of this initiative. The FDFA Compliance Office dealt with a complaint on this matter. It concluded that Solidar's actions were not intentional. In addition, an external auditor confirmed the proper use of the subsidies received by this NGO between 2015 and 2019. The FDFA closed the case.

In order to avoid this type of risk in the future, the FDFA banned all SDC funding of education and awareness-raising activities in Switzerland by partner NGOs from 2021. This decision is legal. The FDFA has discretionary power in the granting of programme contributions

and this change in practice respects the principle of good faith. The SFAO did not identify any cases of non-compliance in its audit. The SDC must continue its efforts to clarify and communicate with partner NGOs to avoid any undesirable effects from the FDFA's decision.

Subsidy instruments to be developed and consolidated

The programme contributions are based on certification by Zewo (Zentralstelle für Wohlfahrtsunternehmen) and on the admission criteria for the partner NGOs. Irregularities in some activities were reported to the FDFA, including cases at the CRS and CACH. Where appropriate, these irregularities led to reimbursements. These NGOs are explicitly required to inform the SDC of such cases and to take the necessary measures to limit any damage to the interests of the FDFA. The SRC and CACH have recently strengthened their evaluation and early warning mechanisms for local partners. The SDC requires the reimbursement of all financial losses due to irregularities attributable to partner NGOs or their subcontractors and indirect recipients. Cooperation should be conducted in a spirit of partnership. The SFAO recommends that an incentive system for dealing with irregularities be implemented to ensure that risks are shared.

The programme contributions reflect the uncertainties and challenges of fragile contexts. They allowed the SDC to respond quickly and cost-effectively to the pandemic by providing additional funds. The SFAO recommends that the instrument of additional funds for programme contributions also be used in the case of natural disasters. The SFAO also noted that the SDC's controls on the activities of partner NGOs financed by targeted contributions were too detailed or even duplicated. The SFAO recommends defining this subsidy instrument more precisely and adapting the principles and conditions to be more results-oriented.

Improving coordination and strengthening supervision

Coordination of NGO partner supervision within the SDC is adequate. However, in the field, the cooperation offices are still insufficiently aware of the details and activities relating to the programme contributions. This results in a loss of synergies in the implementation of strategies in the countries that receive Swiss aid. The SFAO recommends that the cooperation offices and other FDFA representations be given an overview of the activities of partner NGOs in the countries where they are active.

Moreover, the SDC's supervision does not take into account significant factors at the SRC and CACH. The SFAO observed, for example, a lack of adequate and proactive disclosure of the interests of CACH's governing body. The SDC does not require NGOs to disclose all expenditure on the projects it finances. Finally, the two NGOs do not perform any internal audit of their international cooperation activities.

The SFAO recommends that the SDC formalise its supervision concept and include an individualised analysis of partner NGOs that takes into account the main risk factors. The financial transparency of these partner NGOs is ensured by a system of consolidated and local audits. The SFAO acknowledged the current revision of the audit requirements. It is of the opinion that the current system is generally suited to the needs of the SDC's financial supervision of partner NGOs. However, the efficiency of local audits in the countries of implementation needs to be improved.

Original text in French

Prise de position générale des audits

Prise de position générale de la Direction du développement et de la coopération

Dans le cadre de la présente prise de position, la DDC tient à remercier les auditeurs du CDF pour l'excellent déroulement de cet audit qui a duré plus d'un an. Leur approche constructive tout au long de cet audit a donné lieu à de nombreux échanges entre les audités et les auditeurs du CDF sur les différents instruments de contrôle des modalités de coopération que la DDC met en œuvre avec les ONG suisses. Cet audit permet de savoir si les instruments de surveillance de la DDC sont adéquats et d'identifier des potentiels d'amélioration à mettre en œuvre. La DDC prend connaissance des résultats positifs dans l'ensemble des questionnements que l'audit a touché. Le changement de pratique, qui interdit de financer les activités d'éducation et de sensibilisation des ONG en Suisse avec des fonds DDC, a été jugé légale et de bonne foi, tout en reconnaissant l'importance de l'engagement continu de la Suisse en matière de la promotion de l'éducation pour le développement durable par le biais d'une coordination étroite entre la Confédération et les cantons. Ce changement de pratique a conduit à une plus grande clarification et transparence de l'utilisation des fonds de la DDC en Suisse. Dans ce contexte, la DDC s'engage à poursuivre ses efforts de communication.

La DDC prend acte de l'appréciation du CDF sur la pertinence d'utiliser l'instrument de la contribution-programme aux défis des contextes fragiles, ainsi que de l'utiliser dans d'autres situations, selon la bonne expérience des fonds additionnels du Covid-19. D'autre part, la DDC a pris connaissance du besoin de mieux clarifier l'instrument des contributions ciblés et d'en ajuster ses principes et conditions.

La Division Contrats, Marchés publics, Compliance SG-DFAE a apprécié d'avoir été sollicitée, dans le cadre de cet audit, pour apporter son expertise juridique. Elle relève avec satisfaction que son analyse des bases juridiques relatives à la décision d'interdiction par le DFAE du financement par la contribution-programme des activités d'éducation et de sensibilisation par des ONG a été considérée comme fondée par le CDF et que sa gestion du cas SOLIDAR n'a porté flanc à la critique.

En conclusion, la DDC tient à exprimer sa satisfaction et son accord avec ce rapport. La discussion finale du présent audit, qui a eu lieu le 19 janvier 2022, a permis aux ONG auditées et à la DDC d'émettre leurs appréciations respectives en vue de la finalisation du présent rapport, qui contient 5 recommandations, qui donneront une orientation précise pour les prochaines années. Une prise de position spécifique pour chaque recommandation a été élaborée.

Prise de position générale de la Croix Rouge Suisse

Das Schweizerische Rote Kreuz (SRK) dankt der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) und ihren Revisor/innen für die Erstellung des umfassenden Auditberichts, der die Stärken und Potenziale des SRK bei der Erbringung von Leistungen in der internationalen Zusammenarbeit in der Not- und Katastrophenhilfe sowie in der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit aufzeigt.

Das SRK schätzt die sehr gründliche und kritische Bewertung der EFK zu den programmatischen und finanziellen Managementkapazitäten des SRK am Hauptsitz sowie in den beiden ausgewählten Programmländern. Die unabhängige Beurteilung und Bewertung der EFK hat

sich als sehr nützlich erwiesen, um unsere Strategien und Ansätze im Dienste der Bedürftigen zu validieren. Der Auditbericht zeigt, dass sich die Investitionen des SRK in die Wirkungsmessung, das interne Kontrollsystem, das Risikomanagement und das regelmässige Finanz-Monitoring positiv auswirken.

Das SRK bekennt sich zur "Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung", die sich auch in den Programmen der Entwicklungszusammenarbeit 2021-2024 widerspiegeln. Das SRK setzt die Zusammenarbeit mit der DEZA bei der Umsetzung dieser Agenda fort, indem sie die sieben DEZA-Grundsätze für das Engagement in der Entwicklungszusammenarbeit sowie die Prinzipien der Rotkreuzbewegung uneingeschränkt bekräftigt.

Das SRK hat die Ergebnisse des Audits zur Kenntnis genommen und ist äusserst interessiert und bereit, sich in enger Zusammenarbeit mit der DEZA für die Umsetzung und Realisierung der fünf Empfehlungen der EFK an die DEZA einzusetzen. Insbesondere freut sich das SRK, dass die EFK die «rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics» gemäss dem Bundesbeschluss von 1951 und den Genfer Konventionen und damit die privilegierte Stellung des SRK als Partner der DEZA im humanitären Bereich hervorhebt und unterstützt.

Prise de position générale de Caritas Suisse

Caritas Schweiz (CACH) dankt der eidgenössischen Finanzkontrolle für die sorgfältige, fundierte und qualitativ hochstehende Prüfung und wir bedanken uns bei den Auditorinnen und Auditoren für die konstruktive Haltung und den wertvollen Austausch im gesamten Evaluationsprozess, den wir sehr geschätzt haben. Die Revision der EFK ist für uns ein bedeutsamer Beitrag zur kontinuierlichen Verbesserung unserer Dienstleistungen an unsere Partner und Begünstigten.

CACH freut sich besonders darüber, dass die EFK den Programmbeitrag als flexibles und effizientes Instrument würdigt, das insbesondere der humanitären Hilfe, den fragilen Kontexten und dem Nexus-Ansatz Rechnung trägt und darüber hinaus Innovation und Weiterentwicklung von relevanten IZA-Ansätzen ermöglicht. Damit bestätigt die EFK unsere langjährige Einschätzung dieses sehr wertvollen Finanzierungsinstruments der DEZA.

CACH stimmt mit dem Hinweis der EFK bzgl. Interessensverbindungen überein und hat diesen entsprechend umgesetzt. Weiter führt CACH seit 2003 regelmässig interne Revisionen auch im Bereich Internationale Zusammenarbeit durch, aber es trifft zu, dass diese lediglich auf der zweiten Linie und nicht auf der dritten Linie gemäss dem Modell IIA umgesetzt werden. Dank einer institutionalisierten, direkten Berichterstattung dieser internen Revisionen an Präsidium und GPK sind die obersten Führungsgremien involviert. Dennoch werden wir die Unabhängigkeit weiter ausbauen.

CACH ist erfreut über die positiven Ergebnisse des Berichts. Die Prüfungsergebnisse bestätigen, dass wir die Anforderungen an Gouvernanz, Transparenz und Compliance vollständig erfüllen und das Internationale Programm mit hoher Qualität und Effizienz umsetzen. Dies macht auch deutlich, dass sich unsere langjährigen Investitionen in Compliance, Wirkungsmessung, Finanzmanagement, Risikomanagement, Safeguarding und in systematische Partner-Assessments ausbezahlen. Dies ist gleichzeitig eine wichtige Grundlage für unsere Konkurrenzfähigkeit auf dem schweizerischen, dem europäischen und dem internationalen Markt. Caritas Schweiz setzt die Compliance-Anforderungen gezielt und effizient um: So wie uns ZEWO regelmässig bestätigt, dass wir zu den NGOs mit den tiefsten administrativen Kosten gehören, zeigt der Bericht darüber hinaus auch die schlanke Struktur der Programmbegleitung.

1 Mission et déroulement

1.1 Contexte

La Direction du développement et de la coopération (DDC) octroie des contributions de programme à des organisations non gouvernementales partenaires suisses (ci-après « ONG partenaires ») pour leurs activités de coopération internationale. Cette tâche incombe à la Division du partenariat institutionnel (DPI). 27 organisations se partagent 270 millions de francs sur la période 2021-2022. Ce montant représente le 20 % du volume financier de la coopération internationale de la DDC. Le partenariat se fonde sur des directives de collaboration émises par la DDC en 2019 (voir Illustration 3 sous chapitre 3.4). Il vise des synergies pour renforcer la société civile, l'accès au savoir, l'innovation et les prestations de service suisses (swissness).

Les unités opérationnelles de la DDC (Coopérations globale, Sud et avec l'Europe de l'Est, Aide humanitaire, bureaux de coopération) allouent des contributions ciblées aux ONG suisses ou étrangères pour des projets alignés sur leurs stratégies thématiques et/ou régionales. 15 ONG partenaires étaient concernées à hauteur de 20,4 millions de francs. Des ONG partenaires obtiennent aussi des mandats de prestations des unités opérationnelles de la DDC. En 2020, 91,6 millions ont été versés à huit ONG partenaires.

Particularités des contributions-programmes et ciblées

Les critères d'octroi des contributions-programmes ont évolué ces dernières années. La DDC a introduit l'exigence d'une certification ZEW0 pour la période 2021-2024. Son cofinancement a diminué d'un niveau initial de 50 % avant 2019 jusqu'à une part de 30 % en 2021. Si l'ONG partenaire fait partie d'une alliance ou d'une organisation faîtière, le taux est cependant maintenu à 40 %. Le montant absolu de la contribution-programme par organisation a été abaissé à 8 millions de francs en 2021 pour augmenter le nombre des bénéficiaires. Ceux-ci peuvent en outre obtenir des contributions ciblées à condition de démontrer l'absence de tout financement à double.

La DDC a défini des critères pour fixer le niveau de son cofinancement des contributions ciblées. Celui-ci s'échelonne entre 20 et 50 % pour les ONG partenaires suivant le niveau d'intérêt de la DDC. Dans des cas exceptionnels, la participation fédérale peut dépasser la moitié. Aucun plafond de contribution ciblée n'est fixé de manière absolue. Son niveau dépend des budgets à disposition des unités opérationnelles.

Les actions additionnelles COVID-19

Le Conseil fédéral a décidé fin avril 2020 que la Suisse contribuerait à hauteur de 400 millions de francs à des actions de coopération internationale pour atténuer les effets de la pandémie du COVID-19. Un crédit supplémentaire de 50,5 millions de francs a été alloué pour des actions humanitaires additionnelles. La DDC a adapté ses critères de cofinancement des contributions afin que le plus grand nombre d'organisations en bénéficie. Le niveau requis de participation financière a été réduit jusqu'à 10 pour-cent. Début novembre 2021, douze ONG partenaires en avaient bénéficié pour un total de 20,3 millions de francs : 32 % via des contributions-programmes, 39 % par des contributions-ciblées et 23 % par des mandats de prestations (voir chapitres 2.1 et 3.4).

Les fonds Covid-19 aux ONG partenaires Par modalité financière en milliers de francs

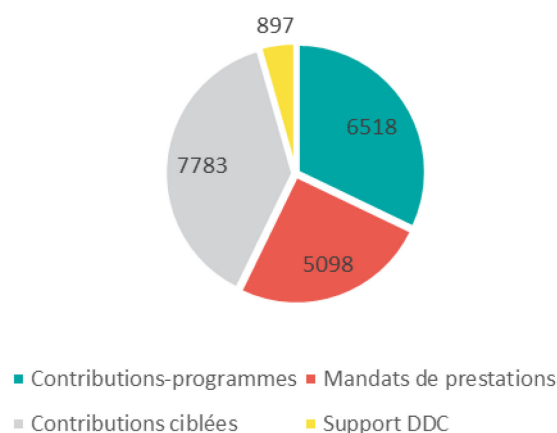


Illustration 1: Modalités de financement des fonds COVID-19 DDC aux ONG partenaires en milliers de francs (source : extraction DDC du 29 novembre 2021, analyse CDF).

Le subventionnement des ONG partenaires du domaine humanitaire

Le présent audit se concentre sur le subventionnement dans le domaine humanitaire. Six ONG partenaires d'importance y étaient actives en 2021 : la Croix-Rouge Suisse (CRS), Caritas Suisse (CACH), la Fondation Terre des Hommes, Médecins sans frontières, l'Entraide Protestante Suisse et la Fondation Hironnelles. Les contributions-programmes allouées à ces ONG s'élevaient à 53,9 millions de francs en 2020, soit le 40,6 % de la somme versée à toutes les ONG partenaires. Les contributions ciblées se montaient, elles, à 11,2 millions de francs en 2020 (54,7 % du total des ONG partenaires). Pour la CRS et CACH, les contributions-programmes représentaient deux tiers des fonds 2020 de la DDC. S'y rajoute le « million de catastrophe », soit les 2,8 millions de francs alloués à la CRS en 2020 (voir chapitre 3.4). Les contributions-ciblées ont atteint 4 % pour la CRS et 18 % pour CACH en 2020. Des buco et autres représentations du DFAE à l'étranger ont alloué des mandats aux deux ONG à hauteur de 11 % et 13 % des fonds d'origine DDC.

Modalités de financement DDC	CRS		CACH	
Contributions-programmes	10 417	67 %	11 134	69 %
Aide en cas de catastrophe	2800	18 %		0 %
Contributions ciblées	660	4 %	2836	18 %
Mandats de prestations	1734	11 %	2139	13 %
Total	15 611	100 %	16 109	100 %

Illustration 2 : Les modalités de financement de la DDC pour la CRS et CACH en 2020 y compris les fonds additionnels COVID-19 en milliers de francs (source : comptes annuels CRS/CACH 2020).

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit vise à vérifier l'utilisation des subventions de la DDC par les ONG partenaires du domaine humanitaire sous l'angle de la conformité, de la transparence et de l'efficacité de la surveillance de la DDC.

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

1. Le subventionnement des ONG partenaires est-il conforme aux bases légales ? Cette question porte sur l'interdiction du financement des activités d'éducation et de sensibilisation en Suisse par les ONG et sur l'accès aux tribunaux des destinataires de subventions.
2. La surveillance de la DDC sur les ONG partenaires suisses du domaine humanitaire est-elle efficace ? Cette question inclut la coordination de la surveillance au sein de la DDC et la flexibilité des outils de subventionnement dans un contexte de crise.
3. Les ONG partenaires suisses du domaine humanitaire respectent-elles les principes de gouvernance et de transparence et n'utilisent-elles pas les subventions à des fins politiques ?

1.3 Etendue de l'audit et principe

Le CDF a choisi la CRS et CACH selon les critères suivants :

- Activités tant sur l'aide humanitaire que sur la coopération et le développement ;
- Représentativité des subventions de la DDC sous l'angle financier ;
- Deux pays communs représentatifs de la diversité des conditions d'implémentation (Bosnie-Herzégovine et Soudan du Sud).

Le CDF a sélectionné huit projets. Deux projets par ONG et par pays. Quatre projets sont financés par une contribution-programme, trois par une contribution-ciblée et un par le « million de catastrophe » (CRS).

A la DDC, l'audit (principalement questions d'audit n° 1 et 2) a eu lieu entre avril et mai 2021. Le CDF a traité la question d'audit n° 3 auprès de la CRS et de CACH en mai 2021, puis entre septembre et octobre 2021. L'audit des bureaux locaux et des projets au Soudan du Sud a eu lieu à distance en septembre 2021 en raison de conditions de sécurité et climatiques peu favorables. L'intervention en Bosnie-Herzégovine s'est faite sur site du 11 au 15 octobre 2021. L'intervention dans chaque pays a inclus un échange avec les responsables du bureau de coopération local de la DDC.

Les personnes ayant conduit l'audit sont : Lirije Uruqi, Véronique Vogel, Mario Luketic et Grégoire Demaurex (responsable de révision). Martin Köhli en a assuré la supervision. Le présent rapport ne prend pas en compte le développement ultérieur à l'audit.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par les responsables et collaborateurs de la DDC, de la CRS et de CACH. 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 19 janvier 2022 à distance. Les participants étaient, côté DFAE, le Chef suppléant de la Division Contrats, marchés publics, compliance du Secrétariat général du DFAE, le Chef de l'Etat-major de direction, la Cheffe et des collaborateurs de la Division du partenariat institutionnel ainsi que des représentants des domaines de direction de l'aide humanitaire et de la coopération et du développement de la DDC. Du côté des ONG partenaires suisses, le Directeur le Chef de sa coopération internationale et différents responsables de la Croix-Rouge Suisse, le Directeur ad interim et la Cheffe de la coopération internationale, ainsi que différents responsables de Caritas Suisse étaient présents. Le CDF remercie leur 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 Légalité du partenariat avec les ONG suisses

2.1 Interdiction du financement de la sensibilisation en Suisse

Durant la campagne sur l'initiative des multinationales responsables en novembre 2020, une plainte pénale a été déposée au Ministère public zurichois contre l'ONG partenaire Solidar. Conformément à l'art. 39 de la loi fédérale sur les subventions,¹ le Compliance Office du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a traité la plainte. Il a conclu que l'utilisation par Solidar de 24 000 francs pour une communication fin 2020 en lien directe avec la votation populaire n'était pas intentionnelle. Un audit effectué par une fiduciaire début 2021 a attesté de la bonne utilisation par cette ONG des fonds fédéraux versés entre 2015 et 2019. Le DFAE a classé le cas. A la suite de ce cas, le DFAE a interdit dès 2021 tout financement via la contribution-programme des activités d'éducation et de sensibilisation en Suisse par des ONG partenaires. En réponse à des interpellations parlementaires (Annexe 1), le Conseil fédéral a observé qu'il était difficile de discerner entre communication politique et sensibilisation. Il a mis en évidence le risque de réputation lié à ce genre d'affaires.

La Division Contrats, marchés publics, compliance du DFAE a confirmé la légalité de la décision d'interdiction par le DFAE du financement par la contribution-programme des activités d'éducation et de sensibilisation par des ONG partenaires en Suisse à partir de 2021. Ses arguments sont les suivants :

- Le pouvoir discrétionnaire d'attribution des subventions du DFAE.
- L'absence de monopole des ONG partenaires en matière des activités d'éducation et de sensibilisation de la société civile suisse.
- Le respect du principe constitutionnel de la bonne foi.
- L'absence d'impact financier sur les ONG partenaires car les fonds ont été réalloués aux autres activités du programme de coopération internationale.

Impact sur les ONG partenaires et sur les engagements internationaux de la Suisse

Cette interdiction a une influence sur les opérations des ONG partenaires. Pour certaines, l'activité d'éducation et de sensibilisation revêt une importance stratégique voir identitaire (voir l'exemple de la Fédération genevoise de coopération dans l'encadré ci-après). La DDC a pris contact auprès des ONG partenaires pour clarifier les conditions d'utilisation de la contribution de programme et les assurer du maintien de l'engagement partenarial. L'investissement de la Suisse dans l'éducation et la sensibilisation des élèves à la promotion du développement durable (objectif 4.7 de l'Agenda 2030 du développement durable) a été jugé insuffisant par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et développement économiques (OCDE) en 2019.² L'OCDE y soulignait explicitement l'importance des ONG « pour ce qui est de compléter les activités de la Suisse en matière d'éducation aux questions de développement ».

¹ Cette disposition stipule que les délits et l'obtention frauduleuse d'un avantage seront poursuivies et jugées en vertu de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif par l'office fédéral compétent sur le fond.

² « Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement SUISSE 2019 », sous www.oecd.org/fr > Suisse > Publications & Documents > Reports.

Impact sur la Fédération genevoise de coopération

En Suisse latine, sept fédérations cantonales de coopération internationale collaborent et renforcent leurs compétences à travers un réseau : le FEDERESO. Elles fondent leur action sur l'Agenda 2030 et sont financées par la DDC à hauteur de 15,2 millions de francs de contributions-programmes pour la période 2021–2022. Le FEDERESO regroupe plus de 250 organisations membres et 122 communes. Conjointement avec ces communes, les cantons de Suisse latine sont des partenaires financiers du réseau. Le FEDERESO s'appuie sur plus de 160 expertes et experts bénévoles actifs et sur 16 postes en équivalents à plein temps. Près de 300 projets sont cofinancés en Suisse et à l'étranger.

La Fédération genevoise de coopération (FGC) est la plus importante faîtière du FEDERESO. Elle reçoit de la DDC une contribution annuelle de 4,4 millions de francs, soit le tiers de son budget. Depuis sa création en 1966, la sensibilisation constitue un des objectifs stratégiques de la FGC et de certaines de ses organisations membres, comme c'est le cas pour les autres fédérations cantonales. La FGC collabore avec une télévision locale pour réaliser une émission, organise des tables rondes et agit en milieux scolaires. Environ 900 000 francs sont investis annuellement par la FGC à cette fin, ainsi que pour les projets d'information de ses organisations membres, soit environ 7 % des dépenses prévues pour 2021–2024, salaires compris. La DDC a contribué jusqu'en 2020 aux activités de sensibilisation de la FGC par un apport annuel de 35 000 francs au fonds de sensibilisation et une prise en charge des salaires à hauteur de près de 200 000 francs. L'abandon du financement par la DDC des activités de sensibilisation de la FGC porte sur moins de 2 % des dépenses annuelles. Les autres collectivités publiques (canton et ville de Genève, communes du canton de Genève) ont maintenu leur engagement financier de manière non conditionnée en 2021.

Appréciation

Les arguments de la Division Contrats, marchés publics, compliance du DFAE sont fondés. Le pouvoir discrétionnaire de la DDC est bien ancré dans la Loi et l'Ordonnance fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0/01). L'article 11 de la loi conditionne le soutien des activités d'institutions privées au respect des buts légaux. Le message du Conseil fédéral souligne la libre appréciation de la Confédération dans l'examen des demandes de soutien. Celle-ci lui permet de garantir le respect des principes et des objectifs qu'elle s'est fixés, de satisfaire les besoins de coordination et de veiller à l'affectation efficace des moyens alloués. Cette interprétation est confirmée par un avis de droit établi en mars 2021 par un expert externe pour la Division Contrats, marchés publics, compliance du DFAE. La tâche d'informer l'opinion publique incombe en priorité à la DDC selon l'ordonnance, qui ne stipule aucune obligation de financement des activités d'éducation et de sensibilisation des ONG partenaires. Le principe de la bonne foi est bien respecté : le changement de pratique ne s'est pas fait de manière rétroactive et les ONG partenaires en ont été informés préalablement en décembre 2020.

La décision du DFAE n'a pas d'impact financier sur les ONG partenaires. Le CDF relève cependant que le DFAE n'aurait pas pris une telle décision sans le cas Solidar. Cette décision restrictive est de nature à réduire l'engagement des ONG partenaires suisses dans les activités d'éducation et de sensibilisation, domaine dont la valeur ajoutée était soulignée dans les directives de la DDC de 2019. Le CDF n'a pas identifié d'indice de non-conformité dans la mise en œuvre de la décision du DFAE auprès de la CRS et de CACH sur les dix premiers mois de 2021 (voir chapitre 4.4). Il a cependant constaté que cette décision avait généré de l'incertitude tant aux sièges que dans les pays d'implémentation de ces organisations. Le

CDF salue l'engagement de la DDC à poursuivre ses efforts de clarification auprès des ONG partenaires et préciser ses exigences pour la prochaine procédure d'admission (2025-2028). A défaut d'une telle assurance, les ONG partenaires pourraient limiter leurs activités de communication sur site et sur leur site Internet pour éviter tout cas de non-conformité. Cela aurait pour conséquence une visibilité réduite des projets financés par la DDC en contradiction avec l'exigence contractuelle des contributions-programmes.

Le CDF a finalement pris note de l'engagement de la Suisse dans la mise en œuvre de l'objectif de l'Agenda 2030 en matière de promotion de l'éducation pour le développement durable. Il a relevé que celle-ci passait par une coordination étroite entre la Confédération, et les cantons.

2.2 Formalisation en cours de la garantie de l'accès au tribunal

Le CDF a pris connaissance du processus d'admission aux contributions programme pour la période 2021-2024. Il a constaté que la DDC avait écarté l'ONG WorldVision Suisse de la procédure à fin janvier 2020, car elle ne remplissait pas le critère de certification par le ZEWO. Suite à une demande de réexamen par WorldVision Suisse, la DDC a confirmé en septembre 2020 sa décision négative. Elle s'appuie sur le constat du ZEWO sur l'absence de clarté dans l'affectation des fonds collectés (norme 18). L'audit interne du DFAE a constaté en octobre 2020 que ce refus n'avait pas fait l'objet d'une décision en bonne et due forme. L'absence d'une mention des voies de recours contrevenait à l'art 16 al. 5 de la loi fédérale sur les subventions (LSu) et à l'art 29a de la Constitution fédérale (droit d'accès au juge). Mandatée par la Division Contrats, marchés publics, compliance du DFAE, une expertise juridique de mars 2021 a conclu en la nécessité d'une mention des voies de recours pour toute décision négative de subventions. Le DFAE a constitué un groupe de collaborateurs pour mettre en œuvre les conclusions de l'expert sous la conduite de la Division Contrats, marchés publics, compliance du DFAE. Ces travaux ont débuté en septembre 2021.

Appréciation

La procédure d'admission aux contributions-programme des ONG partenaires suisses diligentée par la DPI pour la période 2021-2024 garantit une référence systématique et sans exception au référentiel des normes ZEWO. Le refus signifié par la DDC à l'ONG WorldVision Suisse en 2020 était dûment motivé et documenté. La mention de la voie de recours était cependant absente. Une formalisation des décisions négatives devrait être prochainement mise en place pour toutes les conventions (-programmes et ciblées). Le CDF salue cette démarche qui améliorera la transparence des procédures d'attribution et garantira un respect de la garantie constitutionnelle de l'accès au tribunal.

3 Surveillance et flexibilité du subventionnement

3.1 Coordination insuffisante avec les représentations du DFAE

Les modalités de collaboration financière de la DDC sont mises en œuvre par la DPI et les unités opérationnelles de la DDC (voir Illustration 3 - chapitre 3.4). Celles-ci disposent de quatre instruments principaux de coordination :

- La collaboration dans l'annonce et la gestion des irrégularités au sein du DFAE
Un traitement centralisé et la diffusion d'une information régulière aux unités opérationnelles de la DDC est garanti. La DPI reçoit les avis d'irrégularités des ONG partenaires. Celles-ci sont tenus de l'informer sans délai pour celles d'entre elles qui sont financées par les contributions-programmes. La DDC a renforcé cette obligation d'annonce par l'introduction en 2021 d'une clause spécifique dans les contrats avec les ONG partenaires. Les autres cas d'irrégularités affectant des contributions ciblées ou des mandats octroyés par les domaines de la DDC sont annoncés directement au Compliance Office par les représentations du DFAE, les buco, les partenaires contractuels concernés ou les tiers. Ces communications sont transmises au Compliance Office du Secrétariat général du DFAE. Celle-ci soutient la ligne dans la clarification des faits et supervise la mise en œuvre de mesures de sauvegarde et correctives nécessaires en étroite collaboration avec les domaines de direction concernés. La DPI suit le traitement des cas financés par les contributions-programmes et sensibilise les ONG partenaires sur la nécessité d'une gestion efficace des irrégularités (voir chapitres 3.4 et 4.2).
- La communication par la DPI aux domaines de direction dès 2020 de la répartition des dépenses par pays et ONG partenaire des activités des contributions-programmes.
- Le suivi global par la Division Planification financière stratégique et conseil de la DDC des fonds additionnels COVID-19 alloués en 2020 et 2021.
Ce suivi inclut une information régulière aux domaines de direction de la DDC et à la DPI (voir Illustration 2 - chapitre 1.1).
- L'audit de groupe pour neuf ONG partenaires majeures.
Il couvre l'entier des activités financées par la DDC. Cet instrument de surveillance financière permet un échange entre la DPI et l'aide humanitaire par l'implication de collaborateurs/trices de ce domaine (voir chapitre 3.3).

Depuis 2017, la DDC dispose d'une fonction de coordination des ONG suisses au sein du domaine de l'aide humanitaire. Un collaborateur participe pour un cinquième d'équivalent temps plein (ETP) aux échanges avec les ONG partenaires et aux consultations internes pré-décisionnelles ou liées à des interpellations parlementaires.

Le CDF a constaté que les buco du Soudan du Sud et de Bosnie-Herzégovine ne disposaient d'aucune information de la centrale de la DDC sur les projets des ONG partenaires liés à la contribution-programme. De sorte qu'une activité comme le projet de la CRS « Recrutement des donneurs de sang et premiers secours » au Sud-Soudan n'est pas supervisée par le buco. De la même manière, le projet de la CRS en Bosnie-Herzégovine « Soutien de base aux migrants en transit », financé par le « million de catastrophe » (voir encadré sous chapitre 3.4) n'est pas pris en compte par le buco. Il arrive cependant que le buco prenne connaissance d'un projet financé par une contribution-programme et l'intègre dans sa

stratégie de pays, à l’instar du projet de la CRS « Des seniors plein de vie » directement financé depuis 2021 par le buco de Bosnie-Herzégovine (voir Annexe 2).

Le CDF relève l’absence d’instructions de la centrale aux buco sur leurs rôles vis-à-vis des ONG partenaires. Cette situation a pour conséquence que ceux-ci seront enclins à appliquer une approche similaire adoptée pour la supervision des mandats de prestations. Ceci peut conduire à un excès de bureaucratie et/ou de contrôle. A la reprise du projet de la contribution-programme de la CRS « Des seniors plein de vie », le buco a réévalué l’ONG partenaire sans tenir compte des garanties données à la DPI (certification ZEWO, respect des critères d’admission, audit de groupe, analyse financière des ONG). Sur le budget de projet, le buco exercera un suivi très détaillé de son exécution, à l’instar du projet de CACH « Restauration des moyens de subsistance » au Soudan du Sud (Annexe 3)³. Dans certains cas comme dans la transmission des rapports d’audits locaux des projets de la contribution-programme, le buco n’exercera à l’inverse aucune supervision (voir chapitre 3.4).

Appréciation

La surveillance globale de la DDC sur les activités des ONG partenaires apparaît efficace grâce à quatre instruments de coordination à disposition de la centrale. Le CDF relève que le suivi centralisé des fonds additionnels COVID-19 a significativement renforcé la coordination de la surveillance entre la DPI et les domaines de direction. Leur rapprochement dans le cadre de la réorganisation de la DDC – qui prendra effet au second semestre 2022 – devrait encore améliorer le degré de coordination interne.

Une vision globale et transversale fait cependant défaut auprès des buco et autres représentations du DFAE. Ceci réduit l’efficacité de la coordination des activités des ONG partenaires dans les pays bénéficiaires. Les représentations du DFAE à l’étranger n’exploitent pas assez les capacités et les expériences de ces organisations liées à la contribution-programme ou au « million de catastrophe ». Une meilleure utilisation de ce potentiel partenarial permettrait de créer des synergies. Il existe particulièrement dans des domaines transversaux mais non stratégiques à l’échelle des pays (par exemple, la migration en Bosnie-Herzégovine). Pour le CDF, le développement d’une vision globale à l’échelle des représentations du DFAE serait de nature à accélérer l’orientation sur les résultats à la DDC. De plus, elle permettrait à l’approche mettant l’accent sur les liens et interdépendances entre l’aide humanitaire et la coopération au développement (approche dite « Nexus »⁴) de se renforcer.

Recommandation 1 (priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC de permettre aux représentations du DFAE à l’étranger (bureaux de coopération et ambassades) d’obtenir une vue d’ensemble des activités et des différentes modalités de collaboration financière des ONG partenaires suisses dans leurs pays d’implémentation.

³ Voir le rapport « Audit de l’utilisation par l’ONG Swisscontact des subventions fédérales » (PA 19442), disponible sur le site du CDF. Cet audit relevait la rigidité de la méthode du « Service Oriented Remunerations » (SOR) appliqué par les unités opérationnelles de la DDC pour les mandats de prestation en cas de changements dans l’organisation.

⁴ Cette approche est utilisée par les acteurs principaux de la coopération internationale bilatérale (comme la DDC) et multilatérale (agences des Nations unies). Voir notamment : <https://www.acted.org> > fr > l’approche-nexus-et-le-continguum-humanitaire-developpement.

Prise de position de la DDC

La recommandation est acceptée avec une nuance pour le fonds de catastrophe géré par la CRS.

De manière générale la DDC partage l'opinion des auditeurs et travaille sur un instrument, qui permettra de pouvoir visualiser dans un Dashboard les projets cofinancés par la DDC des ONG suisses dans les différents pays d'intervention. La DDC est également consciente de l'enjeu lié à la rotation du personnel et aux différents changements, qui nécessitent une démarche plus à long terme de la centrale à Berne. Dans ce contexte une réflexion a débuté en 2022, visant à élaborer des activités d'information plus adaptées et conviviales à l'attention des représentations du DFAE.

La DDC/AH partage l'opinion des auditeurs quant au besoin de renforcer l'échange d'informations et la coordination entre la Centrale et les représentations sur le terrain, dans les pays où la CRS reçoit des contributions de plus de 150'000 CHF issues du fonds de catastrophe. Cet échange d'informations a déjà lieu dans la plupart des cas, mais pourrait être encore plus systématique, comme l'exemple de la Bosnie-Herzégovine l'a démontré. Pour les montants inférieurs à 150'000, cette recommandation n'est pas applicable, à moins de changer les termes de l'accord liant la DDC/AH à la CRS. Cela ne nous semble pas pertinent, car un tel changement limiterait la marge de manœuvre de la CRS pour répondre de façon flexible à des situations d'urgence dans le monde, et irait à l'encontre des principes du « good humanitarian donorship ».

3.2 Besoin d'une surveillance orientée sur les risques

La DPI a établi de nouveaux critères à la procédure de candidature et d'admission aux contributions-programmes pour la période 2021–2024. Celle-ci se déroule en 3 étapes : (1) Procédure d'appel d'offres et d'examen de l'éligibilité, (2) Soumission et évaluation des demandes, (3) Acceptation et allocation des fonds. La première étape a lieu tous les 4 ans avant chaque nouvelle période de la stratégie de coopération. Les critères d'admission tiennent compte des risques de lacunes de gouvernance, de non-conformité, de manque de transparence et d'inefficience. La plupart de ces risques sont couverts par les normes ZEWO. S'agissant de la mise en œuvre des contributions-programmes, les chargés de programmes et les spécialistes finances et administration de la DPI suivent les situations financières des ONG partenaires individuellement. Ceux-ci sont répartis par domaine d'activités (ex. éducation, environnement). Les spécialistes finances et administration procèdent en particulier à des analyses annuels des rapports financiers et d'audits de groupe des ONG partenaires et échangent sur les résultats de ces dernières. Ces analyses requièrent des compétences financières spécifiques. Les développements réalisés depuis 2019 se sont faits sans augmentation de ses ressources.

Le CDF a constaté l'existence d'un concept de surveillance. Il a cependant remarqué que celui-ci restait incomplet et qu'il n'était pas formalisé. Celle-ci suit une orientation-risques à l'attribution des conventions-programmes, mais pas dans leur implémentation. La surveillance de la DPI sur les ONG partenaires ne couvre en particulier pas des risques liés à la gouvernance tels que l'opacité dans la déclaration des intérêts des membres de l'organe de gouvernance de l'ONG ou l'existence d'une fonction d'audit interne dans la coopération internationale (voir chapitres 4.2-4.5).

Appréciation

Les ressources et les compétences de la DPI lui permettent en l'état d'assurer un subventionnement et une surveillance à un niveau stratégique sur les ONG partenaires. Son organisation est adéquate et rationnelle. La surveillance de la DPI tient compte de la complexité des ONG partenaires en général et de certains risques y relatifs comme celui de réputation (voir « l'affaire Solidar »). Les compétences transversales de la DPI, en particulier en matière de surveillance financière, devraient être valorisés dans la future organisation de la DDC. Le CDF souligne la pertinence de l'ancrage prévu pour la fonction associée à l'état-major de la future Division des affaires multilatérales à fin 2022.

L'art. 25 révisé de la loi fédérale sur les aides financières et les indemnités impose un concept de surveillance formalisé et une surveillance adaptée aux risques spécifiques aux bénéficiaires dès 2022. Celle-ci doit à l'avenir dépasser la seule vérification de l'existence de la certification ZEWO. La surveillance des ONG partenaires devra inclure des examens approfondis de leurs stratégies, de l'existence et des modalités d'examen des capacités des partenaires locaux ou encore sur l'intégralité des coûts de projets financés par la DDC. Cette dernière devra élargir son analyse à tous les facteurs de risques jugés prioritaires et en tenir compte dans ses contrôles auprès des ONG partenaires. Cette connaissance orientée sur les risques des ONG partenaires est particulièrement importante pour ceux qui, à l'instar de la CRS et de CACH, combinent des engagements en Suisse et à l'étranger. Le CDF a pris connaissance des problèmes systémiques rencontrés par une ONG partenaire (la Fondation Terre des Hommes)⁵. Il a pris note des mesures prises par la DDC pour améliorer sa surveillance financière. Celles-ci apparaissent encore insuffisantes. La prise en compte des aspects de gouvernance des ONG partenaires devrait permettre d'éviter que de telles situations ne se reproduisent.

Recommandation 2 (priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC de formaliser son concept de surveillance selon les exigences de la loi et d'y inclure une analyse individualisée des ONG partenaires selon les facteurs de risques principaux.

Prise de position de la DDC

La recommandation est acceptée.

La DDC analyse ses risques en permanence et sur cette base ajuste ses instruments de gestion des risques. La DDC partage l'opinion des auditeurs selon laquelle il faudrait avoir un concept de surveillance, qui réponde aux exigences de la nouvelle loi entrée en vigueur en 2022. La DDC va entreprendre les démarches afin de satisfaire à cette obligation.

3.3 Plus d'efficacité dans la surveillance financière

La directive du DFAE du 1^{er} juin 2017 sur les contrôles et les révisions financières indépendants (ci-après directive DFAE 306) définit les principes et compétences des unités opérationnelles en matière de système de contrôle interne (SCI). Elle fixe à 100 000 francs le seuil à partir duquel un audit local de projet est à réaliser. Pour les neuf ONG partenaires d'importance financière particulière, la directive DFAE 306 renvoie aux audits de groupe que

⁵ <https://www.letemps.ch/suisse/terre-hommes-va-devoir-licencier-50-collaborateurs>

ceux-ci réalisent en complément des audits locaux. La DDC a défini un modèle d'accord d'audit de groupe avec les ONG partenaires. Celui-ci prévoit un audit des comptes consolidés de l'organisation selon l'art. 728 du Code des obligations, des audits annuels par projet individuel et une assurance globale sur l'ensemble des dépenses de projets (« audit de groupe »). Des termes de références définissent les modalités des audits locaux de projets.

Le CDF n'a pas identifié de cas de non-conformité dans la mise en œuvre des conditions-cadres des audits de groupe et locaux pour les ONG partenaires soumis à son examen (CRS, CACH). Les standards appliqués pour la vérification du SCI divergent suivant l'ONG partenaire, les pays d'implémentation et les auditeurs locaux concernés. Plusieurs auditeurs locaux interviennent parfois pour une même ONG partenaire et un même pays. Le CDF a relevé que certains projets faisaient l'objet d'un examen annuel, bien que les dépenses annuelles n'atteignaient pas le seuil de 100 000 francs. Il a communiqué ses constats à la DDC au printemps 2021 en mettant en évidence des potentiels d'amélioration et le besoin d'améliorer le rapport coût utilité des audits locaux. La DDC en a pris note. Un groupe de travail comprenant des représentants des neuf ONG partenaires soumises à audits de groupe a établi un projet de révision. La DDC a soumis ce cadre révisé d'audit des ONG partenaires début décembre 2021 à l'analyse du CDF. Ce dernier a constaté le maintien par la DDC d'une couverture des critères d'effectivité et d'efficacité par le biais d'un questionnaire plutôt que par des opinions d'audit standardisées. Le CDF a pris position le 22 décembre 2021 sur les modifications de principe des conditions d'audits des ONG partenaires.

Appréciation

La DDC exerce une surveillance financière sur ses ONG partenaires selon les conditions d'audit imposées à celles-ci. Le projet de révision des conditions des audits de groupe et locaux pour les ONG partenaires en cours s'appuie avant tout sur les expériences des auditeurs de groupe. L'absence d'une standardisation des normes d'audit fait sens compte tenu des différences d'interprétation entre ONG partenaires, auditeurs de groupe et locaux. Une assurance positive des auditeurs sur le système de contrôle interne (SCI), la conformité avec les objectifs et conditions du contrat ainsi que sur l'efficacité et l'efficacé de l'utilisation des fonds fédéraux générerait des coûts excessifs.

Un potentiel d'efficacé résiduel existe cependant. Les termes de référence révisés devraient obliger les ONG partenaires à ne mandater qu'un auditeur par pays partout où cela est possible. Pour les projets de peu d'importance financière, une limitation à un audit pour l'ensemble des dépenses de projet devrait être possible. Ces modifications ne nécessitent aucune révision de la directive 306 DFAE. Le CDF souligne qu'en l'absence d'une assurance positive sur l'utilisation, la validation par la DDC des rapports et des opinions d'audit devrait se limiter au seul critère de conformité avec les exigences contractuelles pour la prestation d'audit. La DDC devrait être en mesure de procéder à tout examen complémentaire après ladite validation auprès de l'ONG partenaire concernée. La DDC et les ONG partenaires doivent prendre d'autres mesures pour réduire les risques. Comme le CDF s'attend à ce que la DDC aille dans la direction d'une plus grande efficacé des audits locaux, il renonce à émettre une recommandation.

Le CDF souligne l'importance d'une bonne sensibilisation et formation des ONG (siège et pays d'implémentation), de leurs auditeurs financiers, des buco et des représentations du DFAE à ces outils. L'établissement par la CRS d'une liste des contrôles clés pour l'exercice à l'attention des responsables de bureaux locaux et des auditeurs de groupe et locaux constitue une bonne pratique.

3.4 Des instruments partenariaux à développer

Les ONG partenaires humanitaires disposent avec la contribution-programme d'un instrument de subventionnement leur permettant de combiner avec la flexibilité nécessaire l'aide d'urgence et projets de coopération et de développement. Celui-ci permet de faire face aux aléas et aux difficultés de contextes fragiles avec un minimum de bureaucratie. La contribution-programme offre aussi une bonne sécurité financière en cas de retard de mise en œuvre de projet.

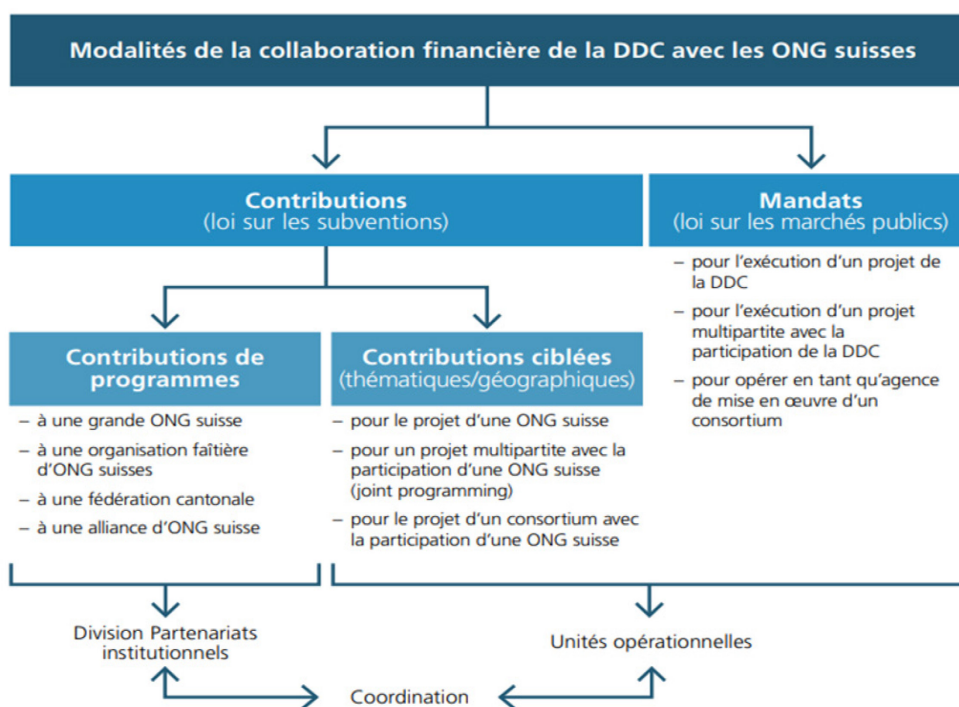


Illustration 3 : Modalités de la collaboration financière de la DDC avec les ONG suisses (source : directives DDC 2019).

Les indicateurs des résultats des projets (outputs) de cet instrument peuvent être aisément réajustés. La date de fin de projet peut aussi être reportée en cas de crise du type de la pandémie du COVID-19. La contribution-programme permet aux ONG de développer des compétences utiles pour les thèmes prioritaires de la DDC. Le CDF relève les projets de la CRS « Des seniors plein de vie » en Bosnie-Herzégovine (Annexe 2) et de CACH de « Restauration des moyens de subsistance » au Soudan du Sud (Annexe 3).

La contribution-programme véhicule vite et facilement des fonds additionnels comme ceux alloués par la DDC durant la crise pandémique. Entre avril 2020 et novembre 2021, un tiers des fonds additionnels COVID-19 alloués aux ONG partenaires l'ont été via des contributions-programmes à hauteur de 6,4 millions de francs (voir Illustration 1 – chapitre 1.1). Quatre organisations actives dans l'humanitaire en ont bénéficié : la Fondation Hironnelles, Terre des Hommes, Médecin sans frontière et CACH. La quasi-totalité des montants prévus ont été dépensés. Les raisons du succès en sont une procédure simplifiée, un simple amendement contractuel à la contribution-programme, et un niveau plus élevé de cofinancement de la DDC. Ces actions sont intégrées dans les reporting usuels.

Des contributions ciblées ont aussi véhiculé les fonds additionnels aux ONG partenaires pour 7,8 millions de francs (voir Illustration 1 – chapitre 1.1). 0,8 des 1,2 millions de francs versés à la CRS au titre de fonds additionnels COVID-19 ont pris la forme de contributions-ciblées. CACH a, elle, obtenu 1,0 et 0,6 millions de francs par contributions-ciblées et par

contribution-programme sur les 1,8 millions de francs de fonds additionnels COVID-19. L'augmentation des niveaux de cofinancement de la DDC ont là aussi facilité leur usage. La charge en termes de reporting est ici plus conséquente pour les contributions-ciblées. A l'examen de deux actions additionnelles de CACH, le CDF a constaté que le dispositif de reporting n'y était pas disproportionné (Annexe 3).

La particularité du « million de catastrophe » de la DDC à la CRS

La CRS est un partenaire privilégié de la DDC dans le domaine humanitaire. L'art. 3 de l'Arrêté fédéral du Conseil fédéral du 13 juin 1951 stipule à son article 3 que « La Confédération tient compte de la situation particulière de la Croix-Rouge suisse en tant que seule société nationale de la Croix-Rouge en lui garantissant un appui financier ainsi que des facilités spéciales. » Sur cette base, le domaine de direction de l'aide humanitaire de la DDC a établi un accord avec la CRS. Celui-ci limite l'utilisation du « million de catastrophe » à l'aide d'urgence à la personne en matière de soins de santé, d'alimentation et de protection. 2,8 millions de francs ont été alloués à ce titre par la DDC à la CRS en 2020, montant exceptionnellement en augmentation de 300 000 francs par rapport à l'année précédente.

Ce fonds est conçu comme levier pour obtenir des ressources complémentaires par collectes de fonds. Les actions financées ne doivent en principe pas dépasser 150 000 francs. En cas de dépassement, le consentement écrit préalable de la DDC est nécessaire. L'utilisation du fonds fait l'objet d'une communication à la DDC sous la forme d'un rapport global. De plus, les actions supérieures à 100 000 francs font l'objet d'un audit local. Des actions comme la fourniture de soins de base aux migrants en transit vers l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine (Soutien de base aux migrants en transit) ont par exemple été financées par le « million de catastrophe » (voir Annexe 3).

L'orientation sur les résultats de la contribution-programme assure transparence et comparabilité entre ONG partenaires. Elle permet une intégration des résultats dans ceux de la DDC via les indicateurs standards de l'Agenda 2030. La contribution-programme s'accompagne depuis 2021 d'un modèle de budget par réalisations principales (outcomes) qui permet de suivre l'évolution des subventions par thème spécifique. Le CDF relève que celui-ci a été implémenté sans difficulté par la CRS et CACH.

Appréciation

La contribution-programme constitue un outil de subventionnement approprié pour créer de l'innovation, développer des compétences, mais aussi pour répondre à des situations d'urgence. Le « million de catastrophe » est un autre instrument partenarial mais limité à une seule ONG partenaire (la CRS). Ancré dans une base légale, il permet une mise en œuvre flexible et efficace des fonds de la DDC pour des aides d'urgence. La mise à disposition de fonds additionnels COVID-19 aux ONG partenaires permet de concilier un cadre assorti de critères d'admission strictes et une flexibilité de mise en œuvre. Cette combinaison a fait ses preuves durant la pandémie du COVID-19. Des actions additionnelles pourraient être une solution pour éviter la mise en péril des projets de la contribution-programme par des calamités naturelles. Par exemple, des inondations pourraient mettre en péril la sécurité alimentaire du projet de CACH au Soudan du Sud « Restauration des moyens de subsistance » (Annexe 3).

Le mécanisme d'annonce et de gestion par le DFAE des irrégularités des ONG partenaires existe. Il permet un échange d'informations entre la Division compliance du secrétariat général du DFAE, la DPI et les domaines de direction de la DDC (voir chapitre 2.1). Les ONG

partenaires ont été sensibilisés par la DPI. La CRS et CACH ont pris différentes mesures pour réduire les risques d'irrégularités. Parmi celles-ci, l'évaluation préalable des partenaires de projet et le développement de lignes internes d'alerte (voir chapitre 4.2). A l'analyse de cas d'irrégularités concernant les deux ONG entre 2019 et 2021, le CDF a remarqué que l'intégralité de la part du dommage financée par la contribution-programme lié à l'irrégularité avait cependant été mise à la charge de l'ONG partenaire. Pour des organisations soumises à des critères stricts de redevabilité, celles-ci devraient bénéficier d'un partage des risques résiduels. La DDC devrait couvrir une part de ceux-ci. A défaut, l'ONG partenaire pourrait ne plus vouloir agir dans un pays à risques ou éviter tout mandat avec des partenaires locaux en procédant en implémentation directe (ce qui en augmenterait d'autant les coûts d'implémentation). Pour certaines de ses actions de coopération internationale l'Union européenne inclut une réserve pour imprévus de 5 % de son budget. L'utilisation de celle-ci nécessite l'accord préalable du bailleur de fonds. Le CDF est d'avis qu'une telle solution favoriserait une approche partenariale durable.

Recommandation 3 (priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC d'utiliser l'instrument des fonds additionnels de contributions-programmes pour faire face à des situations de calamités naturelles d'importance globale ou régionale.

Prise de position de la DDC

La recommandation est acceptée.

La DDC constate avec satisfaction l'évaluation du CDF sur la bonne expérience de l'utilisation de l'instrument de la contribution de programme. Elle fera une réflexion sur le potentiel de cette modalité dans d'autres contextes, comme les calamités/catastrophes naturelles. L'utilisation des contributions de programmes pour absorber une partie des fonds additionnels libérés permettra de soutenir la réponse humanitaire de la DDC à travers une modalité flexible, qui complète bien nos autres instruments (actions directes/réponse rapide, déploiement d'experts, contribution ciblées à des ONG suisses, INGO, agences multilatérales, fonds d'urgence, réponses, etc.). Cela a été démontré récemment dans le cadre des fonds additionnels pour répondre à la crise Covid-19. De plus, une telle modalité stimulerait également une approche plus intégrée de type « nexus ».

Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande à la DDC d'implémenter un système incitatif en matière de gestion des irrégularités afin de garantir un partage des risques.

Prise de position de la DDC

La recommandation est acceptée.

Le Compliance office DFAE et la DDC prennent bonne note de la recommandation du CDF et souhaitent apporter les précisions suivantes.

Le système actuel prévoit déjà un partage du risque à différents niveaux. Celui-ci se concrétise, d'une part, par la prise en compte d'une composante risque dans les « overheads » (contribution) ou les honoraires (mandat) facturés par les partenaires. D'autre part, en cas de réalisation du risque (irrégularité), la DDC prend également à sa charge des dommages

indirects tels que les salaires/honoraires des employés/sous-traitants responsables de l'irrégularité ou la part des salaires/honoraires afférents à la surveillance du projet aussi en cas de système de contrôle interne défaillant.

Les mesures incitatives supplémentaires telles que proposées (constitution d'une réserve de contingence) nous semblent, en outre, difficile à mettre en place et à transposer aux financements de la DDC, ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, la constitution d'une telle réserve a pour effet d'augmenter artificiellement les budgets et va donc à l'encontre des principes d'utilisation économe et efficace des fonds (art. 1 Loi sur les Finances et art. 9 al. 3 Loi sur la Coopération). Elle n'est pas non plus compatible avec le principe de la prise en compte des dépenses effectivement supportées et de l'imminence de ces dernières posé par la loi sur les subventions (art. 14 et 23 LSu). Deuxièmement, la réglementation de l'UE est différente de la nôtre et on ne sait pas vraiment sur quoi porte la réserve de contingence et si elle couvrirait aussi des cas d'irrégularités impliquant une faute du partenaire. En outre, les conditions d'accès au financement de l'UE sont notablement plus contraignantes que celles de la DDC.

Face aux irrégularités, le DFAE applique le principe de tolérance zéro. Cela implique que chaque cas doit être annoncé, traité et faire l'objet de mesures appropriées et proportionnées. L'application stricte de ce principe vise d'abord un but préventif, à savoir décourager tout comportement inadéquat et responsabiliser les partenaires face aux obligations qui leur incombent. Or, un système incitatif visant à garantir un partage supplémentaire des risques affaiblirait, à notre avis, l'application de ce principe et aurait donc un effet contre-productif en matière de prévention. En effet, les partenaires bénéficieraient en quelque sorte d'une « assurance irrégularité », ce qui pourrait les inciter à diminuer le niveau de diligence exigée en amont et lors du suivi des projets et à se déresponsabiliser en cas d'irrégularité.

A ce titre, le critère essentiel pour déterminer les prétentions financières du DFAE est celui de la responsabilité / de la faute du partenaire. Aussi, lorsque les mesures de clarifications démontrent que le partenaire a violé ses obligations contractuelles, il incombe en principe à ce dernier d'assumer le montant du dommage financier. L'expérience montre que dans une grande majorité des cas annoncés, les partenaires assument une responsabilité dans la survenance des cas et qu'ils initient des mesures de manière spontanée. A défaut, en application du principe d'opportunité, une solution négociée et pragmatique est recherchée dans le respect du cadre légal et contractuel, en tenant compte notamment du degré de responsabilité du partenaire, des éléments probants à disposition, des démarches déjà entreprises par ce dernier, du contexte local et des chances de succès d'une procédure judiciaire à l'encontre d'un tiers responsable.

Au vu de ce qui précède, nous estimons que le système actuel permet déjà un partage approprié du risque. Nous sommes toutefois ouverts à examiner la réglementation de l'UE ainsi que d'autres pistes d'amélioration dans le cadre du dialogue avec les partenaires institutionnels, dans le sens d'un renforcement du partenariat. Cette thématique pourra être abordée avec les ONG partenaires par exemple lors de la journée d'échanges sur les aspects liés à la prévention des irrégularités prévue en 2022, à laquelle participe également le Compliance Office.

3.5 Pour une orientation-résultats des contributions ciblées

Les directives de collaboration de la DDC de 2019 ont clarifié les règles d'octroi et d'utilisation des contributions-programmes. Elles contiennent un principe d'interdiction de tout financement à double avec les contributions ciblées. Suivant les domaines de direction et/ou les buco concernés, le niveau de cofinancement varie. La DDC plafonne à 50 % sa participation financière pour des contributions ciblées à des ONG partenaires. Pour les partenaires contractuels des pays d'implémentation, la limite est portée à 80 %. Le CDF a constaté que certaines contributions ciblées étaient allouées de gré à gré alors que d'autres faisaient l'objet de procédure d'invitation. Contrairement aux actions additionnelles du COVID-19, il n'existe pas de surveillance globale et transversale à la DDC sur les contributions ciblées (voir chapitre 2.1).

En cas de retard de mise en œuvre d'une contribution ciblée, l'unité opérationnelle pourrait appliquer strictement le double plafond (absolu et relatif) défini contractuellement. Cela pourrait entraîner la non prise en charge par la DDC d'une partie des coûts initialement éligibles à son financement en raison d'une mise en œuvre incomplète des objectifs de projet du fait de la pandémie. Le projet de CACH au Soudan du Sud « Restauration des moyens de subsistance » l'illustre. Cela pourrait induire une baisse de la contribution ciblée alors même que l'ONG partenaire ne serait pas en mesure de réduire ses charges. Autre risque en lien avec l'absence de coordination entre la centrale et les buco (chapitre 2.1) : celui d'une approche analogue à celle suivie dans l'exécution budgétaire des mandats de prestations (voir chapitre 3.1).

Appréciation

Les contributions-ciblées ne font pas l'objet d'un cadre clair et harmonisé. Leur définition et leur mise en œuvre dépendent de la volonté des unités opérationnelles. Le risque que celles-ci ne tiennent pas ou que partiellement en compte de facteurs extérieurs dans l'application pour les contributions ciblées du plafond de financement existe. La réorganisation en cours de la DDC rend nécessaire une meilleure inclusion et définition de cet instrument de subventionnement avec les contributions-programmes. Cela passe par l'abandon d'une orientation sur les ressources au profit d'une orientation sur les résultats.

Recommandation 5 (priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC une définition harmonisée des contributions-ciblées et un ajustement des principes et conditions selon l'orientation-résultats des contributions-programmes.

Prise de position de la DDC

La recommandation est acceptée.

La DDC prend acte de cette recommandation et s'engage à faire une réflexion approfondie qui permette de mieux définir les principes et conditions des contributions ciblées octroyées par la DDC. Ces nouveaux principes devraient être mis en place pour la mise en œuvre de la nouvelle Stratégie de Coopération internationale (2025-2028).

4 Respect des exigences fédérales par les ONG partenaires

4.1 Les points clés de la Croix-Rouge Suisse et de Caritas Suisse

Pour l'implémentation des projets de coopération internationale, la CRS s'appuie sur la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR – 192 membres). CACH recourt de manière sélective aux membres du réseau « Caritas Internationalis » (160 membres). Dans deux tiers des cas, elle met en œuvre ses projets au travers d'ONG non affiliées au réseau ou agit directement. Le financement par la DDC représente le tiers du budget de la coopération internationale de ces deux ONG.

Thèmes	CRS	CACH
Organisation	<i>Schéma à l'Annexe 2</i>	<i>Schéma à l'Annexe 3</i>
Forme juridique	Association de droit privé au bénéfice d'un statut spécial selon l'arrêté fédéral du 13 juin 1951 (RS 513.51)	Association de droit privé
Membres	Associations cantonales et organisations de sauvetage	Organisations de la société civile, Caritas régionales et entités de l'Eglise catholique
Buts statutaires	Tâches humanitaires dans le respect des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge Art. 2 al. 1 ^{er} Statuts 2017 (approuvés par le Conseil fédéral)	Aide professionnelle et efficace aux personnes en détresse en Suisse et à l'étranger Art. 2 al. 1 ^{er} Statuts 2007
Coopération internationale		
Employés au siège (fin 2021)	55 personnes / 45,8 ETP	48 personnes / 37,25 ETP
Employés terrain (fin 2021)	28 délégués / 121 collaborateurs locaux	24 délégués / 256 collaborateurs locaux
Volumes financiers 2020	45,5 millions de francs de dépenses	51,6 millions de francs de dépenses
Financement total DDC et montant contribution-programme 2020	15,6 ; 10,4 millions de francs	16,1 ; 11,1 millions de francs
Part financement DDC 2020 (totale/contribution-programme)	34,3 % ; 22,9 %	31,2 % ; 21,6 %
Stratégie		
Domaines d'intervention 2021–2024	Santé, gestion catastrophes et renforcement des partenaires	Revenu, climat et migration
Implémentation (fin 2021)	23 programmes de pays	14 programmes de pays

Tableau 1 : Les points-clés de la CRS et de CACH (source : CRS / CACH – représentation : CDF).

4.2 Gouvernance au siège et dans les pays d'implémentation

La CRS et CACH sont certifiées par ZEWO pour leurs activités en Suisse et à l'étranger. En matière de coopération internationale, la CRS se distingue par une plus forte implication des organes de surveillance. La CRS et CACH ont toutes deux renforcé leurs dispositifs de gestion des irrégularités en 2020. Les deux ONG évaluent leurs partenaires locaux: la CRS en sus de l'accréditation par la FICR avant tout engagement dans un nouveau pays d'implémentation, CACH par un examen préalable de ses potentiels partenaires locaux et un engagement sous condition de mise en œuvre d'un plan de développement de capacités.

Thèmes	CRS	CACH
Organe suprême de l'ONG	Assemblée de la Croix-Rouge	Assemblée des délégués
Organe suprême de direction	Conseil de la CRS	Comité de CACH
Organes de surveillance	Comités d'audit et international, dont les membres font parties du Conseil de la CRS Commission de contrôle de gestion, dont les membres sont élus par l'Assemblée	Le Présidium, dont les membres font partie du Comité de CACH Commission de contrôle de gestion, dont les membres sont élus par l'Assemblée
Fonction d'audit interne (3^{ème} ligne selon le modèle IIA)	Audit interne (déléguée à une société externe) non actif en coopération internationale	Service d'inspection (2 ^{ème} ligne) active en coopération internationale
Conflits d'intérêts	Des règles existent et sont implémentées. Les liens d'intérêts des membres du Conseil de la CRS sont communiqués en détails.	Des règles existent et sont implémentées. Les liens d'intérêts des membres du Comité de CACH ne sont pas communiqués en détails, mais une information est disponible sur demande.
Contrôle interne et gestion des risques	Définis et implémentés au siège et dans les pays	Définis et implémentés au siège et dans les pays
Ligne d'alerte et dispositif de gestion des irrégularités liées à la coopération internationale	Lignes d'alertes FICR et CRS. Directives internes pour l'ensemble des collaborateurs au siège et dans les pays. Obligation contractuelle pour les partenaires locaux	Ligne d'alerte CACH depuis 2020. Directives internes pour les collaborateurs au siège et dans les pays. Obligation contractuelle pour les mandataires et les partenaires locaux
Evaluation des partenaires locaux	Les sociétés membres de la FICR font l'objet d'une accréditation régulière. Le CRS procède, le cas échéant, à une évaluation complémentaire.	CACH a remplacé en 2021 les audits de système externes par une évaluation préalable systématique des partenaires locaux dans tous les pays

Tableau 2 : Comparaison des aspects de gouvernance entre la CRS et CACH (source : CRS / CACH – représentation : CDF).

Appréciation

Le CDF a pris connaissance de bonnes pratiques de la CRS et/ou de CACH :

- Délimitation claire entre organes de gouvernance et la direction (CRS – CACH) ;
- Gouvernance sur la coopération internationale et les finances par des membres de l'organe suprême de direction réunis en comités (CRS) ;
- Communication rapide et systématique des irrégularités à la DDC dès 2020 (CRS-CACH) ;
- Analyse critique et indépendante des partenaires locaux (CRS – CACH).

Le CDF a identifié deux points critiques :

- Non communication proactive de la liste exhaustive des liens d'intérêts des membres de l'organe de gouvernance sur Internet (CACH) ;
- Absence d'une fonction d'audit interne indépendante (communication directe à l'organe suprême de direction) dans la coopération internationale (CRS – CACH).

Le CDF encourage la DDC à examiner de manière systématique et approfondie la gouvernance interne et spécifique à la coopération internationale de ses ONG partenaires dans le cadre de sa surveillance. Cette analyse lui permettra d'adapter sa surveillance en fonction des risques particuliers de chacune d'entre elles (voir recommandation 2 sous chapitre 3.2).

4.3 Transparence financière de la coopération internationale

Les deux ONG appliquent la méthode du ZEWO pour le calcul des charges, d'obtention de financements et d'administration. Pour déterminer la part du siège dans les charges, la CRS tient compte de la nature de son soutien. Cette part sera ainsi plus faible pour l'aide humanitaire que pour l'aide au développement. CACH considère le niveau d'autonomie de ses représentations dans les pays d'implémentation dans le calcul des charges de siège. Dans sa communication aux bailleurs de fonds, la CRS renseigne sur l'ensemble des coûts de projets. CACH informe ses bailleurs de fond sur l'utilisation des dépenses sur la base des budgets convenus avec ces derniers.

Thèmes	CRS	CACH
Normes comptables	Swiss GAAP RPC (RPC 21)	
Logique d'imputation comptable des coûts de projets selon la méthode ZEWO	1) Coûts directs d'implémentation (notamment salaires et dépenses du bureau de coordination) 2) Coûts du siège directement imputables (salaires du chargé de programme et partie des salaires des fonctions de soutien) 3) Coûts du siège indirectement imputable (salaires des cadres de la coopération internationale)	
Transparence financière par projet de la coopération internationale	Référentiel et directives pour le budget et le reporting financier. Implémentés de manière standardisée	Référentiel et directives pour le budget et le reporting financier adaptés aux exigences des bailleurs de fond.

Tableau 3 : Comparaison de la transparence financière entre la CRS et CACH (source : CRS / CACH – représentation : CDF).

Appréciation

Le CDF a pris connaissance des bonnes pratiques suivantes de la CRS et/ou de CACH :

- Standardisation des cadres budgétaires et financiers (CRS – CACH) ;
- Suivi par domaine d'activité ou pays d'implémentation des niveaux de coûts de support du siège (CRS – CACH).

Le CDF a identifié un point critique au niveau de la surveillance de la DDC :

- Pour les contributions ciblées : absence d'une exigence par la DDC d'une communication des coûts de projets complets: les coûts non financés par la DDC de CACH ne lui sont ainsi pas communiqués.

Le CDF est d'avis que la DDC devrait être en mesure, pour chaque ONG partenaire et pour chaque projet de coopération internationale qu'elle cofinance, d'identifier la part des dépenses liées aux activités de siège des ONG partenaires prise en charge par leurs fonds propres. De cette manière, la DDC serait en mesure de déterminer le niveau et les conditions de son cofinancement en toute connaissance de cause particulièrement pour ses contributions-ciblées. Cette information lui permettra également d'affiner sa surveillance et d'identifier les signes avant-coureurs d'éventuels problèmes financiers d'ordre systématique du type de ceux rencontrés par une autre ONG partenaire, la Fondation Terre des Hommes, en 2019 (voir recommandation 2 sous chapitre 3.2).

4.4 Interdiction du financement de la sensibilisation en Suisse

La CRS et CACH ont pris des mesures pour éviter que les activités d'éducation et de sensibilisation réalisées en Suisse (voir chapitre 2.1) ne soient pas soumis au financement de la DDC via sa contribution-programme. Pour les projets des deux ONG soumis à son examen, le CDF a constaté l'absence d'imputation d'activités d'éducation et de sensibilisation en 2020.

Appréciation

L'interdiction de tout financement via la contribution-programme d'activités d'éducation et de sensibilisation d'ONG partenaires en Suisse est entrée en vigueur en 2021. Le CDF n'a pas d'indice de cas de non-conformité sur 2020 et sur les dix premiers mois de 2021 par la CRS et CACH. Il n'a pas été en mesure de le vérifier sur l'année entière car les comptes annuels 2021 n'étaient pas encore bouclés.

Le CDF a cependant pris connaissance de l'incertitude que la décision du DFAE a généré tant au siège qu'au niveau des représentations des pays des deux ONG examinées (voir chapitre 2.1).

4.5 Transparence des résultats

Les deux ONG disposent d'un cadre logique permettant la définition d'objectifs, d'indicateurs pour les outputs (résultats planifiés sous la forme de produits/prestations/services) et les outcomes (résultats finaux qui offrent des bénéfices directs). Celui-ci s'accompagne d'évaluations et d'accompagnements par les sièges de la CRS et de CACH pour l'ensemble de leurs pays d'implémentation et de leurs projets de coopération internationale.

Thèmes	CRS	CACH
Transparence des résultats au niveau des projets	La traçabilité des données sources pour les différents outcomes et outputs est assurée dans les pays d'implémentation. Une base de données centralisée reprend les données pertinentes de projets.	La traçabilité des données sources pour les différents outcomes et outputs est assurée dans une base de données centralisée
Comparabilité des résultats de la coopération internationale	Les résultats des projets sont mis en relation avec les indicateurs standards des objectifs de l'Agenda 2030 dans une base de données centralisée	Les résultats des projets sont mis en relation avec les indicateurs standards des objectifs de l'Agenda 2030 dans une base de données centralisée

Tableau 4 : Comparaison de la transparence des résultats entre la CRS et CACH (source : CRS / CACH – représentation : CDF).

Appréciation

Le CDF relève la logique claire et transparente suivie par les deux ONG pour définir et mettre en œuvre les objectifs de résultats des projets de leur coopération internationale. Il encourage la DDC à examiner ces éléments de manière systématique et approfondie pour l'ensemble des ONG partenaires et à en tenir compte dans sa stratégie de surveillance (voir recommandation 2 sous chapitre 3.2).

Annexe 1 : Bases légales et interventions parlementaires

Textes législatifs

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

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

Message fédérale du 19 février 2020 sur la stratégie de coopération internationale 2021–2024 (20.033) – FF 2020 2509-2598

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

Interventions parlementaires

Question R. Büchel (19.5488) : La réforme des contributions de programmes octroyées aux ONG suisses est-elle nécessaire ?

Postulat E. Schneider-Schneiter (20.4389) : Sur quelles bases légales la Confédération finance-t-elle les ONG suisses ?

Motion H-P. Portmann (20.4395) : Pas de subventions publiques pour les projets d'ONG participant à des campagnes politiques

Interpellation J. Bourgeois (20.4501) : Transparence des soutiens financiers de la Confédération envers les ONG

Interpellation E. Schneider-Schneiter (20.4611) : Affaire Solidar et conséquences pour la coopération internationale

Question M. Binder-Keller (20.5774) : Entreprises responsables. Clarifier les ressources étatiques dont ont bénéficié les ONG qui se sont officiellement engagées dans la campagne de votation

Question Ph. Bregy (20.5778) : ONG et Confédération. Pour une collaboration claire et transparente

Interpellation C. Sommaruga (21.3287) : Politique du développement et Agenda 2030. Formation et sensibilisation du public. Comment respecter les engagements de la Suisse à l'ONU et les recommandations de l'OCDE ?

Interpellation L. Fehlmann-Rielle (21.3395) : Volonté de museler les œuvres d'entraide suisses ?

Question F. Molina (21.7193) : Travail d'information et de sensibilisation exclu des contributions de la DDC. Cohérence dans l'octroi des contributions fédérales

Rapports d'audit (les principaux)

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

Rapport CDF 19442 Audit de l'utilisation par Swisscontact des subventions fédérales

Annexe 2 : La Croix-Rouge suisse

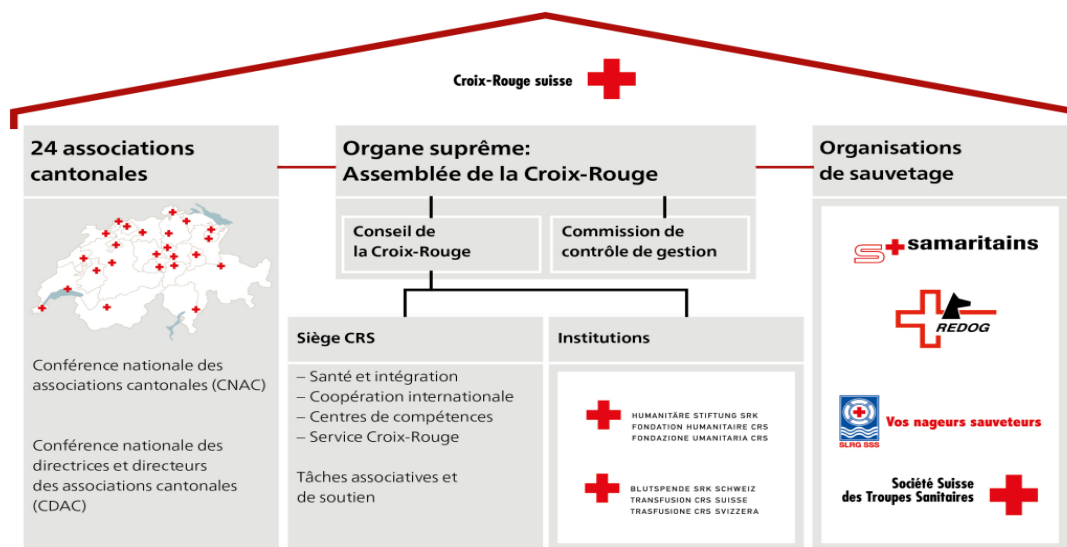


Illustration 4 : L'organisation de la CRS (source : CRS – avril 2021).

Projets de coopération internationale de la CRS soumis à l'examen du CDF :

Bosnie-Herzégovine

Des seniors plein de vie

- Objectif :** Améliorer la santé et le bien-être de la population âgée par une aide à domicile adaptée et une participation active de celle-ci à la création d'un environnement favorable
- Partenaires :** Croix-Rouges nationale et locales, municipalités et associations locales de seniors du Canton de Tuzla
- Période:** 2017-2020 (contribution-programme) – Phase II
2021-2024 (contribution-ciblée) – Phase III
- Finances :** 2017-2020 : 1,5 millions de francs financés à 24 % par la DDC
2021-2024 : 3,0 millions de francs financés au maximum à hauteur de 50 % ou 1,5 millions de francs par le buco
- Résultats :** Phase II : Soins à domicile : 1240 seniors, 5 infirmières, 135 auxiliaires et 30 volontaires - Seniors actifs : 4750 seniors, 35 communautés locales
- Références :** <https://www.redcross.ch/fr/notre-engagement/les-grands-axes-de-notre-action/sante/sante-des-personnes-agees>

Soutien de base aux migrants en transit

- Objectif :** Apporter un soutien de base (nourriture, habits, matelas, premières nécessités) aux migrants en transit vers l'Union européenne dans quatre régions de la Fédération de Bosnie-Herzégovine via des équipes mobiles des Croix-Rouges locales
- Partenaires :** Croix-Rouges locales de la Fédération de Bosnie-Herzégovine
- Période:** 01.07.2018 – 31.10.2019
- Finances :** 224 000 francs financés par le « million de catastrophe » (96 %)
- Résultats :** 8355 migrants bénéficiaires entre janvier et octobre 2019
- Références :** <https://www.redcross.ch/fr/notre-engagement/news-et-articles/aide-aux-refugies-en-bosnie-herzegovine>



Photos des projets CRS en Bosnie-Herzégovine 1/2 : Des seniors en mouvement à Tuzla / Une équipe mobile de la Croix-Rouge locale amène nourriture et produits d'hygiène aux migrants en transit vers l'Union européenne (source : CRS).

Soudan du Sud

Recrutement de donneurs de sang et premiers secours

- Objectif :** Améliorer la santé de la population des régions de Joba, Wau et Torit par le développement de connaissances communautaires, de pratiques de dons de sang volontaires non rémunérés et de premiers secours
- Partenaires :** Croix-Rouge du Soudan du Sud (SSRC) et ses sections locales de Wau et Torit, Ministères national et régionaux de la santé, Centre national du sang
- Période:** 01.01.2019 – 31.03.2022 (Phase III)
- Finances :** 1,7 million de francs financés à 41 % par la DDC (contribution-programme)
- Résultats:** Jusqu'en septembre 2021 : 1314 séances de sensibilisation (dont visites à domicile, émissions radio...), 181 collectes mobiles de dons de sang, 3493 unités de don de sang volontaires non rémunérés
- Références :** <https://www.redcross.ch/fr/notre-engagement/ou-nous-travaillons#soudan-du-sud>

Amélioration de la santé intégrée dans le comté d'Ikwotos

- Objectifs :** Sensibiliser et promouvoir les bonnes pratiques en matière d'hygiène, de santé, d'alimentation, de prévention des maladies communes et de violence domestique et améliorer l'accès à l'eau potable et aux installations d'assainissement
- Partenaires :** Croix-Rouge du Soudan du Sud (SSRC) et sa section locale de Torit, Ministères national et régionaux de la santé, leaders des communautés locales
- Période:** 01.01.2020 – 31.12.2022 (Phase II)
- Finances :** 2,2 millions de francs financés à 44 % par la DDC (contribution-programme)
- Résultats:** Jusqu'en septembre 2021: 46 000 destinataires de messages de santé, 16 000 de de soutien psychosocial et 33 000 de promotion de l'hygiène. Cinq nouveaux puits forés, 18 points d'eau réparés, 6 latrines construites dans des écoles.
- Références :** <https://www.redcross.ch/de/unser-engagement/news-und-geschichten/suedsudan-augencamp-ermoeglicht-augenlicht-nach-13-jahren-blindheit>



Photos des projets CRS au Soudan du Sud 1/2 : Une campagne mobile de don de sang dans un marché de Juba (source vidéo SSRC) - Un volontaire de la SSRC témoin d'un lavage de main par un volontaire handicapé (source CRS).

Annexe 3 : Caritas Suisse

Caritas Suisse (CACH) et son organisation :

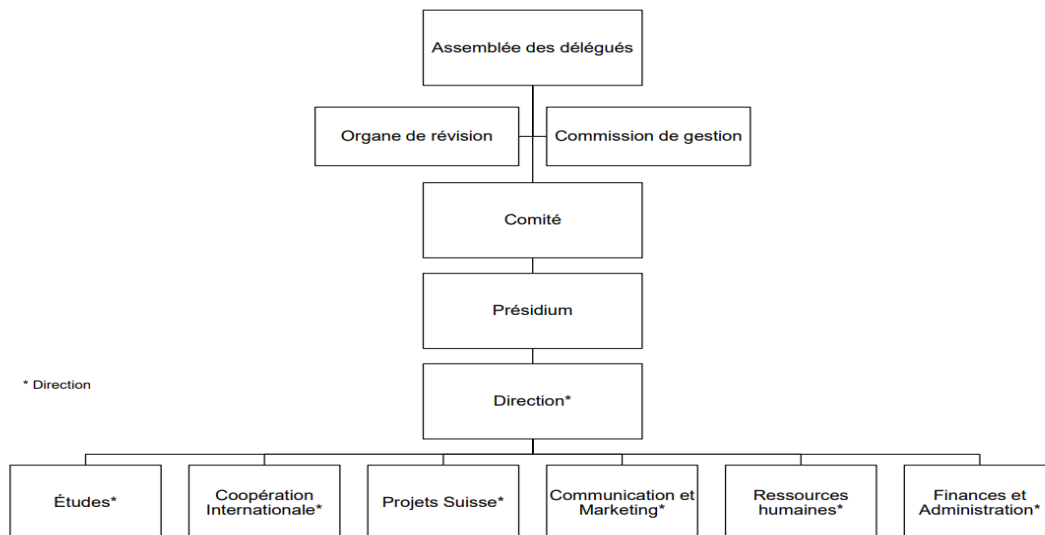


Illustration 5 : L'organisation de la CRS (source : CRS – avril 2021).

Projets de CACH soumis à l'examen du CDF :

Bosnie-Herzégovine

Education préscolaire pour tous les enfants

Objectif : Garantir un accès à une éducation préscolaire inclusive et de qualité dans deux cantons de la Fédération de Bosnie-Herzégovine (Sarajevo, Zenica-Doboj) et une municipalité (Zavodovici)

Partenaires : ONG locales, ministères cantonaux de l'éducation, municipalités, institution publique, facultés pédagogiques universitaires, écoles enfantines

Période: 01.05.2018 – 31.12.2021

Finances : 2,5 millions de francs financés à 12 % par la DDC (contribution-programme)

Résultats : 609 enfants de milieux défavorables bénéficiaires à fin 2021

Références : <https://www.caritas.ch/fr/ce-que-nous-faisons/dans-le-monde/revenu/bosnie-herzegovine-le-jardin-denfants-pour-tous.html>

Soutien d'urgence COVID-19 aux foyers vulnérables

Objectif : Soutien d'urgence aux foyers vulnérables pour réduire l'impact de la pandémie du COVID-19

Partenaires : 19 municipalités de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, ONG locales

Période: 10.04.2020 – 09.07.2020

Finances : 242 000 francs financés à 80 % via le buco (contribution ciblée)

Résultats : 2063 foyers, 7492 personnes bénéficiaires

Références

actions DDC : <https://www.post2015.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2020/05/engagement-deza-covid-19.html>



Photos des projets CACH en Bosnie-Herzégovine 1/2 : Enfants de la région de Sarajevo dans le bus-école / Livraison de l'aide alimentaire dans une municipalité (source CACH).

Soudan du Sud

Restauration des moyens de subsistance

- Objectifs :** Augmenter la résilience des femmes, des hommes et des enfants dans l'État de Torit par une amélioration des moyens de subsistance, de la sécurité alimentaire et de la santé et de l'hygiène et par le renforcement des capacités économiques
- Partenaires :** Ministères nationaux et régionaux de l'agriculture, leaders des communautés locales (implémentation directe par CACH)
- Période:** 01.10.2019 – 30.9.2022
- Finances :** 4,1 millions de francs financés via contribution-ciblée par le buco (max. 43,4 %)
- Résultats:** 1500 paysans et 1000 mères/pères formés aux pratiques agricoles et sur la préservation des graines, 12 forages réhabilités et 32 responsables communautaires d'hygiène identifiés et formés, 14 écoles avec accès à une infrastructure d'eau et disposant de jardins potagers (à fin mars 2021)
- Références :** <https://www.caritas.ch/fr/ce-que-nous-faisons/dans-le-monde/revenu/soudan-du-sud-prevention-de-la-sous-alimentation-chez-les-enfants-et-acces-a-leau.html?type=>

Promotion des mesures de prévention du COVID-19

- Objectifs :** Promouvoir les bonnes pratiques de prévention du COVID-19 et d'hygiène
- Partenaires :** Ministères nationaux et régionaux de la santé et de l'éducation, leaders des communautés locales (implémentation directe par CACH)
- Période:** 15.04.2020 – 31.10.2020
- Finances :** 234 000 francs financés via contribution-ciblée à 90 % par le buco
- Résultats:** 4822 foyers, 28 932 personnes bénéficiaires
- Références actions DDC :** <https://www.post2015.admin.ch/eda/fr/dfae/dfae/aktuell/newsuebersicht/2020/05/engagement-deza-covid-19.html>



Photos des projets CACH au Soudan du Sud 1/2 : Groupe de paysans maraîchers (photo DDC) / Distribution of savons et de bidons pour le lavage de mains (photo CACH).

Annexe 4 : Abréviations

Buco	Bureau de coopération de la DDC
CACH	Caritas Suisse
CRS	Croix-Rouge Suisse
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DPI	Division Partenariats institutionnels de la DDC
ETP	Equivalent temps plein
FGC	Fédération genevoise de coopération
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
ONG	Organisation non gouvernementale
SCI	Système de contrôle interne
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).