

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.