

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



# Audit du projet de création d'une banque de micro-crédit et d'une académie financière au Mozambique

Direction du développement et de la coopération  
Secrétariat général du Département fédéral des  
affaires étrangères

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	202.22200
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
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

<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>4</b>
<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>6</b>
<b>1 Mission et déroulement</b> .....	<b>10</b>
1.1 Contexte .....	10
1.2 Objectif de l'audit .....	10
1.3 Etendue de l'audit.....	10
1.4 Documentation et entretiens .....	11
1.5 Discussion finale .....	11
<b>2 Un projet à hauts risques</b> .....	<b>12</b>
2.1 Difficile implémentation d'une institution de micro-crédit .....	12
2.2 Une contribution ambitieuse et sans contrepartie financière .....	13
2.3 Un conflit d'intérêts durable avec le partenaire externe .....	14
2.4 Un contrat incomplet, inefficace et sans moyen de contrôle .....	15
2.5 Le choix risqué des contributions au capital à fonds perdus.....	16
<b>3 Une sauvegarde des intérêts venant du terrain</b> .....	<b>18</b>
3.1 Signes révélateurs d'un risque financier systémique élevé .....	18
3.2 Action conjointe de la banque et [REDACTED] .....	18
3.3 Une conversion de contribution en prêt justifiée sur le fond .....	19
<b>4 Mesures prises et poursuite du projet</b> .....	<b>22</b>
4.1 Mesures d'urgence, poursuite pénale et nouvelle banque.....	22
4.2 Une meilleure gouvernance et des cofinancements sérieux .....	22
<b>5 Appréciation générale</b> .....	<b>23</b>
5.1 Illustration d'une gestion lacunaire et risquée de projet .....	23
5.2 Besoin d'un cadre renforcé pour les partenariats public-privé.....	23
<b>Annexe 1 : Bases légales (et interventions parlementaires)</b> .....	<b>26</b>
<b>Annexe 2 : Abréviations</b> .....	<b>27</b>

# Audit du projet de création d'une banque de micro-crédit et d'une académie financière au Mozambique

## Direction du développement et de la coopération Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères

### L'essentiel en bref

---

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a reçu des signalements en lien avec un projet de création par la Direction du développement et de la coopération (DDC) d'une banque de micro-crédit et d'une académie de finance inclusive au Mozambique. Selon ces informations, [REDACTED] n'aurait pas respecté les engagements contractuels de la DDC vis-à-vis de son partenaire d'implémentation : la société [REDACTED]. Le principal reproche portait sur la conversion unilatérale d'une subvention d'un million de francs en un prêt remboursable à court terme. Qualifié d'expropriation par les lanceurs d'alerte, cet acte aurait causé la faillite de [REDACTED] fin 2016. L'audit du CDF a porté sur la vérification de ces allégations.

Après analyse approfondie, le CDF est arrivé à la conclusion que la démarche de [REDACTED] visait bien la préservation des intérêts de la Confédération. Un conflit d'intérêt durable entre un conseiller de la DDC et [REDACTED], l'absence d'un dispositif adéquat de pilotage et de suivi, ainsi que d'implication de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE expliquent cette solution de dernier recours. Bien que consciente des risques et du caractère ambitieux de ce partenariat public-privé (PPP), la DDC n'a pas pris de mesures pour en garantir l'efficacité. Elle n'a pas assez soutenu l'Ambassade de Suisse au Mozambique dans son rôle d'implémentation et de surveillance. Le nouveau projet (2017) de création d'une banque de micro-crédit réalisé avec d'autres institutions du domaine a permis de réduire partiellement les risques de ce PPP.

### Un projet trop ambitieux marqué par des retards et une gestion inadéquate par la DDC

En 2008, un premier projet de développement d'un réseau de caisses rurales [REDACTED] avait été lancé dans le nord du Mozambique. Doté de 3,6 millions de francs, cet engagement a été abandonné suite à la découverte d'irrégularités. Un nouveau projet DDC lui a succédé en juillet 2012. Son objectif : instituer une banque de micro-crédit, [REDACTED], et [REDACTED] selon une approche « greenfield microfinancing ». Celle-ci consiste à s'associer à un seul partenaire pour l'expertise technique et le rôle d'entrepreneur et ce, afin de créer et de développer une institution de micro-crédit au profit des populations les plus vulnérables.

Le montant très réduit du co-financement aurait dû conduire la DDC à opter pour la voie d'un mandat d'implémentation, respectivement à passer par des appels d'offres. Contre l'avis de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE, la DDC a choisi la voie d'une subvention à fonds perdus, attribuée de gré à gré à [REDACTED] sans vérification préalable de ses capacités et ses expériences. L'existence d'un conflit d'intérêts du conseiller DDC a joué un rôle déterminant. La DDC n'a pas questionné la nécessité et le statut [REDACTED]. Elle n'a pas non plus pris en compte le risque lié aux investissements de [REDACTED] dans d'autres pays.

Le cadre contractuel a empêché toute traçabilité des contributions de la DDC. Les obligations de résultats relatives à [REDACTED] n'ont donné lieu à aucune sanction malgré l'absence de diligence de [REDACTED]. Après que les premiers manques aient été constatés par la DDC, l'introduction d'un suivi des rémunérations s'est révélée inefficace. L'absence d'objectif de résultat pour [REDACTED] n'a donné finalement lieu à aucun amendement malgré l'absence de toute reconnaissance officielle de l'académie par le Mozambique.

### **L'intervention de l'Ambassade de Suisse au Mozambique comme ultima ratio**

Le développement de la [REDACTED] a inclus deux contributions d'un million de francs versées en novembre 2014 et juillet 2015 comme apports aux fonds propres de la [REDACTED] en sus des 3,7 millions du projet initial. En mars 2016, [REDACTED] a demandé au [REDACTED] de convertir un apport de la DDC d'un million de francs en prêt convertible sur une année. Le Conseil d'administration de [REDACTED] a approuvé cette décision.

Cette démarche faisait suite à la démission en bloc des cadres de [REDACTED] et [REDACTED]. L'Ambassade de Suisse au Mozambique y avait décelé un risque systémique mettant en péril les investissements de la DDC et la réputation de la Suisse. Convaincu de l'existence d'une logique de détournement d'usage des contributions à fonds perdus de la DDC, le DFAE a porté plainte contre [REDACTED] auprès du Ministère public du canton de Fribourg en décembre 2016.

Le CDF a examiné la démarche de [REDACTED]. Il en conclut qu'il n'a pas respecté le code de conduite des employés de la Confédération. En revanche, à l'exception de l'antidatage d'un document, le CDF estime que cette démarche est en principe compréhensible. Le CDF n'a décelé aucune intention de [REDACTED] de créer un dommage financier pour le partenaire externe. L'incohérence dans le pilotage du projet à la DDC et l'absence d'une implication de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE dans le suivi contractuel du projet expliquent en grande partie le comportement de [REDACTED].

### **Une expérience devant servir à mieux piloter et surveiller les projets à risques de la DDC**

En 2017, la transformation de [REDACTED] en [REDACTED] et son développement selon une approche basée sur un partage des risques (financiers et des compétences) confirme l'intention de [REDACTED]. Au final, 14 millions de francs ont été investis dans différents projets depuis 2008, dont 8,6 millions pour les deux phases de projet revues par le CDF. Selon des informations récemment obtenues, ces investissements commenceraient à porter leurs fruits.

Afin d'éviter les problèmes issus de la gestion de ce projet, le CDF émet trois recommandations à l'attention de la DDC. Ceci dans le but de prévenir les conflits d'intérêts, de mieux piloter et suivre les projets complexes et novateurs en intégrant la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE, ainsi que de former les collaborateurs et de diffuser les bonnes pratiques en la matière.

# Prüfung des Projektes zur Gründung einer Mikrokreditbank und einer Finanzakademie in Mosambik

## Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat Meldungen über ein Projekt der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) zur Gründung einer Mikrokreditbank sowie einer Inclusive-Finance-Akademie in Mosambik erhalten. Gemäss diesen Informationen hat [REDACTED] die vertraglichen Verpflichtungen der DEZA gegenüber ihrem Implementierungspartner, der Gesellschaft [REDACTED], nicht eingehalten. Der Hauptvorwurf bezieht sich auf die unilaterale Umwandlung einer Subvention von einer Million Franken in ein kurzfristig rückzahlbares Darlehen. Diese Handlung, die von den Whistleblowern als Enteignung bezeichnet wird, hätte zum Konkurs von [REDACTED] Ende 2016 geführt. Gegenstand des Audits der EFK ist die Überprüfung dieser Behauptungen.

Nach einer vertieften Analyse kam die EFK zum Schluss, dass das Vorgehen des [REDACTED] sehr wohl auf die Wahrung der Interessen des Bundes abzielte. Ein anhaltender Interessenkonflikt zwischen einem DEZA-Berater und [REDACTED], das Fehlen eines angemessenen Steuerungs- und Monitoringsystems sowie die fehlende Einbindung der Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA sind der Grund für diese Ultima-Ratio-Lösung. Obwohl sie sich der Risiken und des ehrgeizigen Charakters dieser öffentlich-privaten Partnerschaft (Public-Private Partnership, PPP) bewusst war, hat die DEZA keine Massnahmen ergriffen, um die Effizienz zu gewährleisten. Sie hat die Schweizer Botschaft in Mosambik bei der Implementierung und Aufsicht nicht ausreichend unterstützt. Mit dem neuen Projekt (2017) zur Gründung einer Mikrokreditbank, das gemeinsam mit anderen Institutionen aus diesem Bereich umgesetzt wurde, konnten die Risiken dieser PPP teilweise reduziert werden.

### Ein allzu ehrgeiziges, von Verzögerungen und einer unzureichenden Steuerung durch die DEZA geprägtes Projekt

2008 wurde ein erstes Projekt zur Entwicklung eines Netzes ländlicher Kassen [REDACTED] im Norden Mosambiks lanciert. Mit 3,6 Millionen Franken ausgestattet, wurde dieses Engagement nach der Aufdeckung von Unregelmässigkeiten aufgegeben. Im Juli 2012 folgte ein neues DEZA-Projekt. Sein Ziel: eine Mikrokreditbank, die [REDACTED], und [REDACTED] gemäss dem «Greenfield Microfinancing»-Ansatz zu gründen. Dieser Ansatz besteht darin, sich mit einem einzigen Partner zusammenzuschliessen, der für die fachliche Expertise zuständig ist und die Rolle des Unternehmers einnimmt, um ein Mikrokreditinstitut für die Schwächsten in der Bevölkerung zu gründen und zu entwickeln.

Der sehr geringe Betrag der Mitfinanzierung hätte die DEZA dazu veranlassen sollen, ein Implementierungsmandat anzunehmen bzw. eine Ausschreibung durchzuführen. Entgegen dem Rat der Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA hat sich die DEZA für einen À-fonds-perdu-Beitrag entschieden, der [REDACTED] freihändig und ohne vorherige Überprüfung ihrer Kapazitäten und Erfahrungen gewährt wurde. Hier spielte ein bestehender Interessenkonflikt des DEZA-Beraters eine entscheidende Rolle. Die DEZA hat die Notwendigkeit und den Status [REDACTED] nicht hinterfragt. Auch das Risiko, das mit den Investitionen von [REDACTED] in anderen Ländern einherging, hat sie nicht berücksichtigt.

Der vertragliche Rahmen verunmöglichte es, die Beiträge der DEZA nachzuverfolgen. Die Erfolgspflichten gegenüber der [REDACTED] haben trotz mangelnder Sorgfalt von [REDACTED] keine Sanktionen nach sich gezogen. Als die DEZA erste Lücken feststellte, erwies sich die Einführung einer Nachverfolgung der Vergütungen als wirkungslos. Schliesslich führte auch das Fehlen eines Ergebnisziels bei [REDACTED] zu keiner Korrektur, obwohl die Akademie von Mosambik nicht offiziell anerkannt wurde.

### **Das Eingreifen der Schweizer Botschaft in Mosambik als Ultima Ratio**

Die Entwicklung der [REDACTED] beinhaltete zwei Beiträge von einer Million Franken, die im November 2014 und im Juli 2015 zusätzlich zu den 3,7 Millionen des ursprünglichen Projekts als Einlagen in das Eigenkapital der [REDACTED] geleistet wurden. Im März 2016 beantragte [REDACTED] beim [REDACTED], einen Beitrag der DEZA von einer Million Franken in ein Wandeldarlehen für ein Jahr umzuwandeln. Der Verwaltungsrat der [REDACTED] hat diesem Entscheid zugestimmt.

Dieser Schritt folgte auf einen Gesamtrücktritt der Führung der [REDACTED] und [REDACTED]. Die Schweizer Botschaft in Mosambik hatte hier ein systemisches Risiko erkannt, das die Investitionen der DEZA und den Ruf der Schweiz gefährdete. Da das EDA von einer Zweckentfremdung der À-fonds-perdu-Beiträge der DEZA überzeugt war, reichte es im Dezember 2016 bei der Staatsanwaltschaft des Kantons Freiburg Klage gegen [REDACTED] ein.

Die EFK hat das Vorgehen [REDACTED] überprüft. Sie kommt zum Schluss, dass er den Verhaltenskodex der Bundesangestellten nicht eingehalten hat. Mit Ausnahme der Rückdatierung eines Dokuments hält die EFK dieses Vorgehen jedoch grundsätzlich für nachvollziehbar. Die EFK konnte keine Absicht [REDACTED] erkennen, dem externen Partner einen finanziellen Schaden zuzufügen. Die Unstimmigkeiten bei der DEZA bei der Projektsteuerung und die fehlende Einbindung der Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA bei der vertraglichen Projektbegleitung erklären zu einem grossen Teil das Verhalten [REDACTED].

### **Eine Erfahrung, die zu einer besseren Steuerung und Aufsicht von Risikoprojekten der DEZA genutzt werden soll**

2017 bestätigten die Umwandlung der [REDACTED] zur [REDACTED] und ihre Entwicklung gemäss einem Ansatz, der auf einer Risikoaufteilung (sowohl bei den Finanzen als auch bei den Kompetenzen) basiert, die Absicht [REDACTED]. Insgesamt wurden seit 2008 14 Millionen Franken in verschiedene Projekte investiert, davon 8,6 Millionen in die beiden von der EFK überprüften Projektphasen. Jüngsten Informationen zufolge würden diese Investitionen erste Früchte tragen.

Um die Probleme zu vermeiden, die von der Projektsteuerung ausgegangen sind, gibt die EFK drei Empfehlungen zuhanden der DEZA ab. Ziel ist es, Interessenkonflikte zu vermeiden, komplexe und innovative Projekte besser zu steuern und zu begleiten, indem die Sektion «Beratung Vertragsrecht» des EDA einbezogen wird, sowie die Mitarbeitenden zu schulen und die Best Practices in diesem Bereich zu verbreiten.

**Originaltext auf Französisch**

## Prise de position générale des audits

### **Prise de position de la Direction du développement et de la coopération (DDC)**

La Direction du Développement et de la Coopération (DDC) du DFAE remercie la CDF pour son analyse de ce projet hautement complexe. Le rapport met adéquatement en lumière la nécessité de disposer de procédures et d'instruments adaptés aux partenariats avec le secteur privé. La transformation du projet initial de caisses rurales avec un partenaire public, en un projet de micro-banque avec un partenaire privé, était ambitieuse et comportait des risques. La DDC arrive à la même conclusion que le CDF, à savoir que l'évaluation des risques lors de l'attribution du projet au partenaire privé aurait dû être plus exhaustive. Les instruments contractuels et processus d'évaluation à disposition à l'époque de cette transformation n'étaient pas adaptés à ce type de transaction. Entre temps, des procédures et des instruments ont été mis en place pour ces partenariats (voir ci-dessous). Par ailleurs, le CDF a raison de souligner que les potentiels conflits d'intérêt n'ont pas été détectés à temps. Cependant, il faut aussi noter que l'objectif du projet et son impact sur la population bénéficiaire ont été atteints. La transformation du programme dans une nouvelle banque est considérée comme une réussite, car elle a su maintenir la confiance de la population en sécurisant leur épargne. La DDC a tiré les leçons de ce programme et a développé depuis lors une structure de compétence spécifique pour travailler avec le secteur privé, notamment des instruments de planification et de suivi pour ce type de partenariats. De plus, en collaboration étroite avec la Division Contrats, marchés publics et compliance, la DDC a élaboré des modèles de contrats adaptés pour de tels projets.

### **Prise de position du Secrétariat général du Département fédéral des affaires étrangères (SG-DFAE)**

Le Secrétariat général du DFAE remercie le Contrôle fédéral des finances (CDF) pour la bonne collaboration durant l'audit. Il accueille favorablement les trois recommandations émises par le CDF, en particulier la recommandation 2 qui préconise qu'à l'avenir la division Contrats, marchés publics et compliance du DFAE soit systématiquement associée à l'implémentation par la DDC d'un système d'analyses approfondies des projets rencontrant des difficultés lors de leur réalisation ou en cas d'utilisation de nouveaux instruments contractuels.

# 1 Mission et déroulement

## 1.1 Contexte

La Direction du développement et de la coopération (DDC) soutient le développement de solutions financières inclusives. Jusqu'à sa réorganisation en septembre 2022, cette aide aux bureaux de coopération (buco) et représentations suisses s'effectuait via une équipe de collaborateurs dédiée au développement du secteur privé (KEP).

Ces spécialistes KEP sont impliqués à trois niveaux :

1. Développement de capacités internes, notamment via la participation de la DDC au « Consultative Group to Assist the Poor » de la Banque mondiale.
2. Sensibilisation et renforcement des capacités des partenaires d'implémentation au travers de [REDACTED].
3. Appui opérationnel aux chargés de programmes : Conception de projet ; Sélection de l'expert ; Monitoring ; Evaluation des résultats sur site.

La quasi-totalité des projets DDC dans l'inclusion financière portent sur le soutien d'intermédiaires financiers préexistants et/ou d'organisations internationales comme le Fonds d'équipement des Nations Unies ou la Banque mondiale.

## 1.2 Objectif de l'audit

L'audit a porté sur l'examen de plusieurs informations rapportées au Contrôle fédéral des finances (CDF) via sa plateforme d'alerte ([www.whistleblowing.admin.ch](http://www.whistleblowing.admin.ch)). Celles-ci concernent le projet DDC de création de la [REDACTED] et de [REDACTED], ainsi que celui de la banque de micro-crédit qui leur a succédé en 2017 : [REDACTED]. Les allégations visaient [REDACTED] et [REDACTED]. Celles-ci sont parvenues au CDF après le classement de la plainte pénale du DFAE du 22 décembre 2016 contre [REDACTED] par le Ministère public fribourgeois en mai 2021. [REDACTED] était chargée de l'assistance technique au projet de création et de développement de [REDACTED] entre 2012 et 2016. Dans sa plainte, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) arguait un détournement de plus d'un million de francs et l'opacité volontaire des flux financiers entre [REDACTED] et les institutions en création. En février 2022, le DFAE a recouru contre l'ordonnance de classement du MPF. La Chambre pénale fribourgeoise a rejeté la demande du DFAE en novembre 2022. Le délai de recours a expiré à la mi-janvier 2023 sans que le DFAE n'en fasse usage. Le CDF a pris connaissance des éléments de la procédure pénale pertinents pour son audit.

## 1.3 Etendue de l'audit

Le CDF a conduit l'audit en deux séquences et de manière sporadique. La première phase s'est déroulée entre février et mars 2022, la seconde entre octobre et décembre 2022. Les travaux se sont achevés le 22 décembre 2022. Ils ont été conduits par Grégoire Demaurex (responsable de l'audit) sous la responsabilité d'Eric-Serge Jeannet, vice-directeur.

La première phase a porté sur l'examen des allégations d'irrégularités rapportées au CDF, ainsi que sur les informations transmises par l'ex division Afrique orientale et subsaharienne (ci-après « l'ex division géographique ») de la DDC à la division Contrats, marchés publics et compliance du DFAE (CO DFAE). Le Secrétariat général du DFAE (SG DFAE) et la DDC ont mis les documents de référence à disposition. Le CDF s'est entretenu avec le CO DFAE et le responsable actuel de l'ex division géographique concernée de la DDC.

Lors de la seconde phase (octobre-décembre 2022), le CDF a examiné la conformité juridique des décisions de [REDACTED] dans la gestion du projet [REDACTED] entre mars et mai 2016. Le CDF s'est entretenu avec celui-ci et avec [REDACTED]. Il a aussi échangé avec l'ancien responsable de l'ex division géographique de la DDC, l'expert chargé de l'évaluation de la gestion de [REDACTED] et [REDACTED] en mars-avril 2016 et des ex-collaborateurs de [REDACTED] et [REDACTED]. Le CDF a analysé les documents complémentaires obtenus suite à ces entretiens et s'est à nouveau entretenu avec les responsables de CO DFAE et de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE. Il n'a pas fait d'audit sur place auprès de la banque.

Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs au 22 décembre 2022.

## 1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive par les services compétents du DFAE, de la DDC, [REDACTED], ainsi que par les services de l'Ambassade. Les documents requis ont été mis à disposition sans restriction, sur demande de l'équipe d'audit.

## 1.5 Discussion finale

Trois séances sur les résultats provisoires ont lieu : les 23 juin et 25 août 2022 avec le Secrétaire général DFAE, la Cheffe de l'état-major du DFAE, la Cheffe de CO DFAE et la Directrice de la DDC ; le 21 décembre 2022 avec la Cheffe de CO DFAE et le Chef de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE. La discussion finale a eu lieu le 21 février 2023. Les participants étaient le Secrétaire général DFAE, le Chef a. i. de l'état-major du DFAE, la Cheffe de CO DFAE, ainsi que la Directrice de la DDC. 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 Un projet à hauts risques

### 2.1 Difficile implémentation d'une institution de micro-crédit

Le projet de création et de développement d'une banque de micro-crédit au Mozambique [REDACTED] et d'une académie de finance inclusive [REDACTED] se distingue des projets de micro-crédits initiés jusque-là par la DDC. Ce projet résulte d'irrégularités qui ont entaché la tentative de création par la DDC d'un réseau de caisses rurales à Nampula, chef-lieu d'une province du nord du Mozambique [REDACTED]. Partant de la nécessité d'une accréditation de la future banque dans le pays d'implémentation, la DDC adopte l'approche de « greenfield microfinancing » en 2012. Celle-ci consiste à s'associer à une société et à son réseau d'institutions de micro-crédit et inclut en principe la participation de l'agence publique de développement dans le capital-actions.

Pour comprendre le contexte de son intervention, le CDF a résumé dans le tableau ci-dessous les différents projets financés par la DDC pour implémenter durablement le micro-crédit à Nampula. Le montant total du financement des trois projets se monte à 14,06 millions de francs suisses. La période examinée par le CDF figure au centre du tableau.

	Réseau de caisses rurales	Banque de micro-crédit et académie financière		Banque de micro-crédit
<b>Institution</b>	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
<b>Période</b>	2008–2012	2012–2016	2012–2016	2017–2022
<b>Assistance technique et création</b>	3,60	3,46	2,70	2,30
<b>Apports aux fonds propres</b>	0	2,00	0	0
<b>Contributions directes</b>	3,60	5,46	2,70	2,30
<b>Bénéficiaires (Partenaires d'exécution)</b>	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
<b>Contributions par projet</b>	3,60	8,16		2,30
<b>Contributions indirectes</b>	0	0,43		0
<b>Total</b>	3,60	8,59		2,30

Illustration 1 : Les trois projets successifs de micro-crédits au Mozambique et leur financement DDC (source DDC, représentation CDF, contributions en millions de francs suisses).

## 2.2 Une contribution ambitieuse et sans contrepartie financière

Au lancement du projet en mars 2012, la DDC compte sur l'engagement financier conjoint de [REDACTED] et de [REDACTED]. Elle juge trop élevé le risque d'une entrée dans le capital d'une société privée (en cas de pertes ou d'augmentation de capital-actions). Elle lui préfère une participation au capital de la [REDACTED] via un prêt sur trois ans pour constitution de (quasi) fonds propres. La Direction de la DDC approuve le crédit le 12 juin 2012. Les risques principaux identifiés sont les pressions politiques et les actes de délinquance à l'endroit de la banque, les coûts élevés des opérations, ainsi que le changement de bénéficiaires-cibles au profit de populations urbaines moins vulnérables et plus rentables. La DDC souligne que la nature « sociale » des investisseurs (la société [REDACTED]) et l'engagement ultérieur de bailleurs de fonds publics permettent de réduire ces risques à un bas niveau. Les mesures prévues sont une gouvernance adéquate et transparente via une représentation de la DDC au Conseil d'administration (CA) de [REDACTED], le haut niveau de qualification de ses membres et un suivi étroit de la performance sociale de [REDACTED].

Lors de l'opérationnalisation, la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE prend note de l'engagement de la société [REDACTED] de co-financer le projet à hauteur de 1,2 millions de francs. Il recommande d'utiliser la forme d'une contribution plutôt que celle d'un mandat. Le service suggère qu'un niveau maximum de contribution de la DDC soit fixé contractuellement pour éviter que la contribution ne se mue en « faux mandat ». Il s'étonne de ne plus trouver de trace de la contribution d'un partenaire ou d'un cofinancement d'autres bailleurs de fonds comme prévu initialement. La section « Conseil en droit des contrats » met aussi en évidence le statut juridique non défini [REDACTED] et le risque d'un manque de traçabilité des flux financiers entre [REDACTED] et les deux entités en création.

Conclu le 20 juillet 2012 avec [REDACTED] par l'Ambassade de Suisse, l'accord de contribution ne fait l'objet d'aucune procédure de sélection, ni d'une analyse attentive préalable du partenaire (due diligence). Aucune annexe ne mentionne la seule contribution au capital de [REDACTED] et des investisseurs « sociaux » [REDACTED] de 150'000 francs. Le contrat initial distingue un soutien technique et opérationnel de 1,93 millions de francs à la création de [REDACTED] (expertise en microfinance, gestion des ressources humaines, finances et logistique) et un appui à [REDACTED] pour 1,60 millions de francs (voir contributions additionnelles sous chapitre 2.4 ci-après). Malgré les risques identifiés, la DDC conclut le contrat sans assurance établie des capacités techniques et financières de [REDACTED]. L'avis de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE n'est quasiment pas pris en compte. De plus, la DDC ne s'est ni intéressée au statut de [REDACTED], ni n'en a questionné la nécessité. Les risques associés au contexte institutionnel fragile du Mozambique et aux investisseurs sociaux ne sont aussi pas pris en compte.

### Appréciation

Le projet [REDACTED] se distingue à plusieurs titres des projets de micro-crédits entrepris jusque-là. Le choix de la voie de la contribution à fonds perdus plutôt que celle du mandat a eu pour conséquence d'échapper à une procédure de sélection formalisée. La DDC était consciente des risques pris à la conclusion de l'accord de contribution avec [REDACTED] en 2012. Elle n'a cependant pas exigé de contrepartie financière du partenaire, ni pris de mesures compensatoires pour réduire son niveau d'exposition aux risques dans l'exécution du projet (voir chapitre 3.3 et recommandation n° 2).

## 2.3 Un conflit d'intérêts durable avec le partenaire externe

██████████ est à l'origine du choix en 2012 de l'option du « greenfield microfinancing » pour le projet ██████████. Une telle approche, qualifiée par lui-même d'ambitieuse à fin 2008, et le recours à la société ██████████ est la conséquence de son implication dans ██████████. Co-fondé en 2011 par ce dernier au nom de la DDC et par ██████████, il est principalement financé par la DDC.

La société ██████████ a reçu entre 2011 et 2016 pour 1,45 millions de francs de ██████████ pour des engagements de ██████████ au Sénégal, au Myanmar, en Palestine et au Mozambique. ██████████ a contribué au soutien du projet ██████████ pour un total de 0,4 millions de francs entre 2012 et 2015. Ces contributions ont été attribuées de gré à gré. ██████████ a supervisé chacun de ces mandats. Lors d'une mission au Nord du Mozambique en novembre-décembre 2013, il a agi tant comme conseiller-spécialiste DDC que comme expert ██████████. Entre juillet 2014 et juin 2015, il a réalisé le mandat portant sur le développement de la méthodologie de gestion de groupes d'épargne et de crédits auprès de ██████████.

Cette proximité d'intérêts a existé également, à titre privé, jusqu'à fin 2016, au sein du CA de ██████████ avec ██████████. Ce dernier faisait aussi partie des investisseurs « sociaux » ██████████.

Le CDF a constaté que ██████████ ne s'est à aucun moment récusé pour ses activités parallèles pour le compte de ██████████. Au sein de la DDC, il a aussi remarqué l'absence de toute déclaration annuelle d'indépendance pour les conseillers techniques et thématiques en lien étroit avec des partenaires privés.

### Appréciation

Un conflit d'intérêts latent unissait ██████████ et ██████████. Celui-ci n'a pas été pris en compte par la DDC jusqu'à ce que l'Ambassade de Suisse au Mozambique ne mandate un spécialiste du micro-crédit pour examiner le projet ██████████. L'implication du ██████████ dans la définition des termes contractuels avec ██████████ n'a pas été contrebalancée par une expertise indépendante et juridique (voir chapitre 2.4 ci-après). Le CDF est d'avis qu'une déclaration annuelle d'indépendance des conseillers techniques et thématiques de la DDC, ainsi que des vérifications ciblées sur les liens d'intérêts avec des partenaires d'implémentation permettrait de réduire le risque de conflits d'intérêts dans de tels domaines.

### Recommandation 1 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC de mettre en œuvre le code de comportement de l'administration fédérale, notamment en vérifiant l'indépendance de ses collaborateurs qui sont en contact étroit avec des partenaires d'implémentation. L'absence de conflit d'intérêts doit être vérifiée régulièrement auprès des gestionnaires de projets et des conseillers thématiques internes de la DDC.

*La recommandation est acceptée.*

### Prise de position de la DDC

La DDC accepte la recommandation. Le DFAE s'est doté en 2018 d'un code de conduite pleinement aligné avec le Code de comportement de l'Administration fédérale. Le Code de conduite contient une disposition sur l'impartialité et les conflits d'intérêts. Pour veiller à

sa bonne application, la DDC renforcera la sensibilisation et la formation sur ce sujet, par exemple dans ses modules de formation sur la gestion de projets. Par ailleurs, la DDC étudiera, en concertation avec la Division Contrats, Marchés publics et Compliance, l'opportunité d'introduire une déclaration obligatoire de conflits d'intérêt potentiels pour certaines catégories de personnel.

## 2.4 Un contrat incomplet, inefficace et sans moyen de contrôle

Le contrat de contribution du 20 juillet 2012 avec [REDACTED] comprend le soutien à la création de [REDACTED] et [REDACTED] sur la période du 1er août 2012 au 30 juin 2015. Deux versements de 400 000 francs, respectivement de 500 000 francs sont prévus à la signature du contrat à titre d'avance sur les 3,7 millions de la contribution initiale. Côté [REDACTED], les tranches suivantes sont conditionnées à l'obtention de la licence bancaire au plus tard le 31 décembre 2012 et à l'atteinte d'objectifs de résultats. En cas de non-respect de l'une ou l'autre exigence, la DDC peut suspendre son soutien financier, puis résilier le contrat à défaut de mesures adéquates prises par [REDACTED]. Le contrat ne contient pas d'autres obligations de résultats. La création de [REDACTED] est soumise à la loi mozambicaine et à la surveillance de la Banque Centrale du Mozambique (BCM). A l'inverse, le contrat ne stipule aucune exigence de statut ou de reconnaissance pour [REDACTED]. Cette entité est pourtant censée délivrer un diplôme reconnu pour une centaine d'étudiants par année. Les contributions à [REDACTED] sont liées à la seule justification a posteriori des coûts pris en charge. Tout comme pour [REDACTED], la DDC peut vérifier la bonne utilisation des fonds par audit financier externe au siège de [REDACTED] ou par audit complémentaire sur tout autre point non couvert.

Face aux retards observés pour l'obtention de la licence bancaire, [REDACTED] demande en vain des explications à [REDACTED] en mars 2013. La DDC lui alloue cependant tout une partie de la deuxième tranche en juillet 2013 pour faire face à ses problèmes de trésorerie. En septembre 2013, la DDC amende le contrat afin que la moitié des montants des tranches destinés à [REDACTED] ne transite plus par [REDACTED], mais lui soit directement versée depuis l'Ambassade suisse du Mozambique. En janvier 2014, [REDACTED] rappelle à [REDACTED] les exigences de la BCM en termes de transmission des diplômes des membres pour le CA de la future banque. Parallèlement, en janvier 2014, la DDC transfère la seconde partie de la deuxième tranche à [REDACTED] pour l'engagement du Directeur de la banque en création.

En juillet 2014, [REDACTED] échange avec la DDC sur la gestion contractuelle du projet en lien avec les retards de mise en œuvre. Il fait état de risques financiers trop importants et de la nécessité de ne pas se retrouver « dans un cas similaire à [REDACTED] ». <sup>1</sup> Le collaborateur de l'Ambassade rappelle la responsabilité première de [REDACTED] de s'acquitter de ses obligations contractuelles avant que la DDC puisse entrer en matière sur sa demande de transfert de capital. En août 2014, la DDC prend acte d'importants retards dans l'obtention de la licence bancaire et de l'impossibilité de transférer des clients de [REDACTED] dans la nouvelle banque.

A l'initiative de l'Ambassade, la DDC conclut un avenant contractuel avec [REDACTED] en août 2014. Celui-ci prolonge de six mois la date de fin de projet (décembre 2015). L'avenant introduit le référentiel de suivi des rémunérations du personnel des partenaires

<sup>1</sup> Soit d'une entité caractérisée par une opacité et des irrégularités de nature systématique ayant conduit à sa liquidation.

d'implémentation des mandats de la DDC : le « Service Oriented Remuneration » (SOR). Le versement de la nouvelle tranche est conditionné à la soumission de factures et au respect du SOR pour les coûts liés au maintien du projet entre juillet 2012 et juin 2014. La section « Conseil en droit des contrats » du DFAE n'a pas été consulté pour cet avenant. Son introduction n'a pas eu d'impacts sur le paiement par la DDC des tranches de contributions, malgré les retards et les manquements de [REDACTED] dans la transmission des informations. Le 15 juillet 2015, la DDC prolonge par un second amendement contractuel la durée du contrat sans condition supplémentaire jusqu'en décembre 2016. Il alloue une contribution additionnelle pour chaque partie du projet (1,53 millions de francs à [REDACTED] et 1,10 million de francs [REDACTED]) pour financer l'expertise technique nécessaire pour augmenter le nombre de clients de 3000 à 25 000 à fin 2016.

### Appréciation

Le contrat de juillet 2012 entre la DDC et [REDACTED] n'affecte pas les contributions à fonds perdus à des activités spécifiques et traçables. La seule obligation contractuelle de résultats jusqu'au début de l'exercice de la [REDACTED] (la licence bancaire de la BCM) n'a donné lieu à aucune suspension de paiement, bien que la (co)responsabilité du partenaire contractuel était démontrée. Plutôt qu'améliorer la surveillance de la DDC, l'introduction d'un système de suivi des rémunérations propre au mandat d'implémentation a au contraire créé une confusion juridique. Il s'est en outre révélé contre-productif et a occasionné d'inutiles contraintes administratives.

L'absence d'éclaircissement du statut juridique [REDACTED] a contribué à l'opacité des flux financiers avec [REDACTED]. Le fait que la gestion financière du volet formation ait finalement été réalisée depuis le siège suisse de [REDACTED] n'a pas donné lieu à un amendement contractuel, ni à une clarification des rôles entre la centrale et l'Ambassade. La DDC a ainsi mis l'Ambassade de Suisse au Mozambique dans l'impossibilité de contrôler et/ou de suivre la composante formation de la contribution suisse.

Le CDF est d'avis qu'un suivi global et régulier est nécessaire sur ce type de projet. Il renvoie à la recommandation n° 2 ci-après (chapitre 3.3).

## 2.5 Le choix risqué des contributions au capital à fonds perdus

La proposition de crédit du 11 juin 2012 prévoit un prêt convertible d'un million de francs d'une durée de trois ans pour constituer les fonds propres de la future banque. L'Ambassade se rend compte à l'automne 2012 que cette exigence n'est pas compatible avec les règles de la BCM qui stipulent une durée minimale de 5 ans. La section « Conseil en droit des contrats » du DFAE demande à fin juin 2012 à l'ex division géographique d'évaluer les risques liés au prêt envisagé (« quasi fonds propres »). Celle-ci met en évidence l'avantage du prêt subordonné qui serait : primo, de pouvoir être transformé en participation au capital dans un deuxième temps et, secundo, de pouvoir être remboursé en cas de non atteinte des objectifs ou de volonté d'affecter le montant à un autre objectif. Le cadre et les modalités du versement de cette contribution aux fonds propres de [REDACTED] font l'objet de nombreux échanges entre l'ex division géographique et l'Ambassade de Suisse entre la fin 2012 et le début 2014. En effet, la division décide le 6 décembre 2012 de remplacer le prêt par une contribution à fonds perdus par mesure de simplification. Dans l'optique de réduire les risques d'une telle décision, elle prévoit la nomination d'un représentant de la DDC au CA et l'exigence de soumission de [REDACTED] à un examen bisannuel de son rating social. Le 7 mars 2013, la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE relève les nombreuses

incohérences contractuelles. Il est consulté pour éviter une taxation par le Mozambique de près de 40 % de cette contribution. Le blocage du transfert pour des raisons fiscales est finalement levé en juillet 2014 suite à la confirmation formelle d'exonération du montant par le Ministère mozambicain des finances.

insiste explicitement auprès de l'Ambassade de Suisse le 27 octobre 2014 pour que le transfert de contribution à fonds perdus se fasse sans aucune condition d'affectation ni restrictions d'utilisation. Il en justifie la nécessité par le besoin de ne pas dissuader les investisseurs privés. Il s'oppose à tout paiement par tranches de la contribution et souligne le besoin d'un système simple, économique et efficace. La section « Conseil en droit des contrats » du DFAE du DFAE n'est pas consulté. Le 4 novembre 2014, signe, au nom de la DDC, le contrat de contribution (Grant Agreement). Celui-ci reprend intégralement les termes proposés par . Parallèlement, la DDC adopte, comme partie prenante, une convention avec les actionnaires ( et ). Celle-ci lui confère un droit de veto en lui permettant notamment d'empêcher que les actionnaires décident seuls d'un changement de mission, interdisent des royalties pour les membres du CA ou fassent entrer un nouvel actionnaire dans le capital-actions. La convention réserve également le besoin de conformité aux exigences légales du Mozambique. En juillet 2015, la DDC alloue un second million de francs sous la forme d'une (nouvelle) contribution à fonds perdus destinée au capital de la banque. Cette seconde contribution renvoie aux conditions de la première contribution de novembre 2014. Malgré les signaux sur l'opacité des transferts de fonds entre et entre la fin 2014 et le premier semestre 2015, cette nouvelle contribution à fonds perdus n'est assortie d'aucune autre condition. La section « Conseil en droit des contrats » du DFAE n'est à nouveau pas consulté.

### Appréciation

Un prêt convertible était prévu pour constituer le capital-actions de la de manière à réduire l'exposition de la DDC aux risques. Au final, la DDC y a non seulement renoncé, mais y a substitué une logique de contribution à fonds perdus sans moyens de contrôle compensatoire adéquats.

Le CDF renvoie à la recommandation n° 2, chapitre 3.3 ci-après.

## 3 Une sauvegarde des intérêts venant du terrain

### 3.1 Signes révélateurs d'un risque financier systémique élevé

Informé par le personnel expatrié de [REDACTED] et [REDACTED] que leurs derniers salaires n'ont pas été versés, [REDACTED] demande le 9 décembre 2015 au [REDACTED] de « corriger tout de suite cette situation inconvenable et de prendre les mesures nécessaires pour que cela ne se reproduise plus ». En janvier 2016, [REDACTED] identifie une double facturation au niveau [REDACTED], d'une part à la contribution DDC et, d'autre part, à la banque [REDACTED].

Le 22 février 2016, le « senior management team » de [REDACTED] et [REDACTED] (soit six personnes) signe sa démission en bloc pour fin février 2016. Il argue les retards constants dans le versement des salaires et le non-paiement des bonus promis pour 2015. Parallèlement, l'Ambassade reçoit différents signaux confirmant les difficultés financières de [REDACTED] dans le développement de ses autres banques de micro-crédit. Il apprend successivement fin 2015 la vente par [REDACTED] de sa banque de micro-crédit en Namibie et les difficultés financières de

[REDACTED]

Il en ressort que le modèle d'affaires est basé sur une forte pression envers les collaborateurs des banques en création, une perméabilité entre celles-ci, ainsi qu'une rotation élevée des postes. Le manuel de formation [REDACTED], déjà objet d'une double facturation sur le projet [REDACTED], aurait d'ailleurs été développé et financé en Namibie.

#### Appréciation

Les différents signaux reçus par l'Ambassade entre la fin 2015 et la mi-mars 2016 étaient de nature à faire craindre un risque systémique et des pertes financières importantes à la charge de la DDC. Ceux-ci remettaient en cause de manière plausible tant la probité que les capacités du partenaire d'implémentation à mener le projet à bien.

### 3.2 Action conjointe de la banque et de [REDACTED]

Le 23 février 2016, [REDACTED] mandate [REDACTED] et [REDACTED] pour « examiner la situation à Nampula, négocier une solution avec les démissionnaires et trouver un moyen de préserver les activités de [REDACTED] ». Dans leur rapport de mission daté du 25 février 2016, ceux-ci relèvent que les démissions sont en lien avec des manquements de [REDACTED] dans la gestion du projet. Parmi les mesures proposées figure une proposition d'évaluation de la situation par un expert indépendant. Celui-ci est mandaté selon des termes de référence acceptés par la DDC et [REDACTED]. L'expert débute ses travaux le 9 mars 2016. Le 10 mars 2016, [REDACTED] demande à l'Audit interne du DFAE d'examiner le projet [REDACTED] sur site à l'occasion de leur venue en avril 2016. L'Audit

interne DFAE indique vouloir se limiter à un entretien avec les expatriés du « mandataire » sur place. Pour le reste, il prévoit un examen parallèle auprès de en Suisse. Le 15 mars 2016, obtient les premiers résultats par oral de l'expert.

Le 17 mars 2016, demande au d'enregistrer la contribution d'un million de francs suisses rétroactivement comme prêt dans les comptes annuels 2015 avant leur établissement. Il argue les risques de perte de l'investissement DDC et les conséquences en termes de réputation d'une faillite d'une institution identifiée comme le plus grand employeur de Nampula. Convoqués de manière extraordinaire le 30 mars 2016, les membres du CA valident à la majorité cette décision de conversion. L'Ambassade reçoit les conclusions de l'expert en avril 2016. Fin mai 2016, la lettre de au du 17 mars 2016 est réécrite de manière plus spécifique. Celle-ci est antidatée, remplace la version initiale. Cette seconde version est transmise au CO DFAE. La nouvelle version détaille les dispositions contractuelles non respectées et précise que la décision de conversion sera formellement soumise au CA de pour approbation. Cette nouvelle lettre mentionne explicitement le besoin d'une information à l'auditeur externe de quant au possible impact de cet événement post clôture sur les comptes annuels 2015.

#### Appréciation

La conversion de la contribution (subvention) en un prêt préférentiel à une année est le résultat d'une démarche coordonnée entre et pour préserver les intérêts de la banque et de la Suisse. Antidater fin mai 2016 un document avec des informations plus spécifiques pour remplacer un autre document qui a probablement été rédigé et envoyé trop hâtivement à la mi-mars 2016 constitue un écart par rapport aux règles de comportements, dont le code de l'administration fédérale. Ce nouveau document n'amène cependant aucun élément nouveau en faveur de la DDC. Dans le cas d'espèce, le CDF n'a pas décelé d'intention de créer un dommage financier définitif pour le partenaire externe. Cette réécriture a posteriori de la demande de conversion de la subvention en prêt préférentiel pose surtout problème par l'absence d'une communication de la version initiale par à la centrale de la DDC. L'incohérence dans le pilotage du projet à la DDC et l'absence d'une implication de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE dans le suivi contractuel du projet expliquent cependant en grande partie le comportement de .

Le CDF renvoie à la recommandation 1 au chapitre 2.3 s'agissant du respect du code de comportement de l'administration fédérale.

### 3.3 Une conversion de contribution en prêt justifiée sur le fond

La conversion de la contribution à fonds perdus destinée aux fonds propres en prêt sur une année est considérée par les informateurs du CDF comme une expropriation de . Le CDF rappelle que la forme du prêt était envisagée au démarrage du projet pour l'apport de quasi fonds propres. Il a examiné la démarche de sous l'angle juridique. Il a pris connaissance des deux avis de droit établis par les avocats produits dans la procédure pénale par les parties. Une éventuelle intention de déposséder sans droit le bénéficiaire de la seconde contribution de la DDC au capital-actions de ne ressort pas des éléments du dossier. Les résultats de l'audit de l'AI DFAE de mai 2016 mettent l'accent sur l'opacité des flux et le niveau élevé de risque financier y relatif. Les conclusions critiques de l'expert sur les indicateurs de performance et leur manque de fiabilité pour refléter le

véritable état du portefeuille de [REDACTED] remettent en question toute la construction contractuelle du projet. Les engagements parallèles de [REDACTED] et des investisseurs de [REDACTED] dans la construction d'autres institutions de micro-crédit ont généré une exposition importante du projet Mozambique à un détournement de contributions DDC pour soutenir les autres projets en difficulté. La qualification faite par le réviseur de [REDACTED] de la première contribution d'un million de francs suisses versée en juillet 2014 comme « donation exceptionnelle de la DDC » renforce cette impression.

A la décharge de [REDACTED], le CDF a constaté que les alertes pour manquement de transparence et/ou de retards réitérés dans l'exécution du contrat n'ont débouché sur aucune sanction ou mesure de la centrale. De plus, la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE n'a été consulté sur aucun des deux contrats de contribution au capital-actions.

### Appréciation

Compte tenu d'un cadre contractuel inadéquat et inefficace face au manque de diligence de [REDACTED] vis-à-vis de la Confédération, la conversion de contribution aux fonds propres en prêt apparaît justifiée sur le fond. L'action conjointe du [REDACTED] et de [REDACTED] s'est appuyée sur des arguments plausibles, en particulier le risque systémique élevé et la vulnérabilité de la [REDACTED]. Une telle situation imposait une réaction rapide et résolue de la DDC. Sur la forme cependant, la démarche de [REDACTED] auprès du [REDACTED] pour le convaincre d'adhérer à une telle conversion et de l'imposer de manière rétroactive dans les comptes annuels 2015 est plus contestable. En effet, ni la centrale de la DDC, ni la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE n'ont été préalablement consultés.

Les arguments de [REDACTED] pour demander au [REDACTED] d'acter la conversion de la contribution en prêt apparaissent fondés. Des mesures exceptionnelles étaient nécessaires pour éviter un dommage financier important à charge de la Confédération. Plusieurs documents, obtenus par l'Ambassade au moment de la conversion ou dans les semaines qui suivent, confirment un niveau de risque élevé pour la Confédération. L'absence réitérée de réaction de l'ex division géographique et l'urgence de la situation explique en grande partie le choix de [REDACTED]. Un suivi formalisé centralisé à travers un comité des opérations soumis à la direction de la DDC en charge de la validation des propositions de crédits), aurait obligé l'ex division géographique à un examen critique et régulier de la situation. L'implication de la section « Conseil en droit des contrats » du DFAE aurait permis de prendre des mesures pour renforcer le cadre contractuel et créer les conditions propices à l'exercice d'une surveillance efficace de la DDC. Un tel suivi aurait aussi obligé la DDC à soutenir [REDACTED] dans sa démarche. Le CDF est d'avis que de tels projets complexes et à hauts risques (gouvernance, contractuels et financiers) devraient faire l'objet d'un suivi approfondi et indépendant.

### Recommandation 2 (Priorité 1)

Le CDF recommande à la DDC d'implémenter un système d'analyses approfondies des projets complexes, nouveaux et/ou à hauts risques lors de la validation interne du crédit. Cette analyse doit être répétée tout au long de leur implémentation. La division Contrats, marchés publics et compliance du DFAE doit y être associée systématiquement en particulier lors de difficultés rencontrées et de l'utilisation de nouveaux instruments contractuels.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position de la DDC**

Die Empfehlung wird akzeptiert. Die DEZA hat bereits verschiedene Massnahmen zur Stärkung des Risikomanagements umgesetzt, namentlich:

- Einführung der DEZA Richtlinien Risikomanagement (2018).
- Obligatorische Ausbildungen zu den Themen «PCM Finance and Prevention of Irregularities». Im Zeitraum von 2018–2022 haben sämtliche Aussenstellen mit einer IZA Komponente in Zusammenarbeit DEZA/GS-VBC dieses von der DEZA-Direktion als obligatorisch erklärte Training durchlaufen. Ein wesentliches Element dabei ist die entsprechende Sensibilisierung, dass eine Risiko Analyse nicht nur zu Beginn einer Intervention stattfinden muss, sondern dass es sich um einen fortwährenden Prozess im Rahmen der Implementierung handelt (Risiken können sich verändern). Vertiefungs-Module sind in Planung und sollen erstmals im zweiten Semester 2023 angeboten werden, wiederum in Zusammenarbeit mit GS-VBC.
- Die Richtlinie Partner Risk Assessment wurde im November 2021 aktualisiert und ergänzt mit Vorgaben zum Risikodialog und Umgang mit speziellen Partnerschaften (UN, GIZ, etc.).
- Für die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor wurden in Zusammenarbeit mit dem GS-VBC spezifische Vorgaben und Instrumente zum Risikomanagement ausgearbeitet und eingeführt (2021). Sämtliche neuen PSE Partnerschaften werden seit 2021 einer externen Risikoprüfung unterzogen gemäss dem SDC Handbook on Private Sector Engagement. Prozess und Zuständigkeiten im Bereich PSE Risikomanagement sind im Handbuch Teil C festgehalten. Das Handbuch stellt ein normatives Dokument der DEZA dar und ist somit verbindlich.
- Die Einhaltung und Umsetzung der institutionellen Vorgaben im Bereich Risikomanagement (inklusive Beurteilung, Mitigation und Monitoring) werden im Rahmen der jährlichen externen Prüfung des Transferkredits in den Aussenstellen überprüft.

Die Weiterentwicklung der Prozesse und Instrumente, inklusive verstärktem gegenseitigem Informationsaustausch zwischen DEZA und GS-VBC, ist Bestandteil der laufenden Bestrebungen zur Stärkung des Risikomanagements.

## 4 Mesures prises et poursuite du projet

### 4.1 Mesures d'urgence, poursuite pénale et nouvelle banque

Sur proposition de la direction géographique, le Directeur de la DDC a décidé le 23 septembre 2016 que la DDC devienne temporairement seule propriétaire de la banque pour la sauver dans l'attente d'attirer des partenaires de cofinancement, de négocier avec [REDACTED] et [REDACTED] pour trouver une solution favorable et informer la BCM en conséquence.

Le 14 décembre 2016, l'analyse de la DDC fait état de ses conclusions après consultation juridique externe. Le Conseil fédéral en est informé et le dépôt d'une plainte pénale s'en suit le 22 décembre 2016. Le Président du Tribunal civil de la Sarine prononce la faillite de [REDACTED] le 5 décembre 2016. Les actifs de [REDACTED] sont repris par la DDC dans la nouvelle banque [REDACTED] créée le 31 mai 2017.

### 4.2 Une meilleure gouvernance et des cofinancements sérieux

L'entreprise [REDACTED] entre en 2020 dans l'actionnariat à hauteur de 2 millions de francs et de 35 % du capital. Le Président du Conseil d'administration de [REDACTED] est l'ancien chargé de programme de la DDC.

La quasi-totalité des salaires du personnel expatrié étaient encore financés par la DDC en 2021. Le CDF a constaté que le rapport d'audit des comptes annuels 2020 de [REDACTED] mentionnait que les membres du Conseil d'administration aurait bénéficié d'honoraires à hauteur de plus de 200 000 francs suisses. Après vérification, le CDF a constaté qu'il s'agissait d'une erreur et que les montants concernés concernaient le personnel expatrié. Les membres du Conseil d'administration n'ont été remboursés que pour leurs frais de déplacement et de manière justifiée.

Selon les projections financières de [REDACTED] à fin 2021, la pandémie a ralenti l'évolution du projet. Elle a reporté le break-even point à 2023.

[REDACTED]

#### Appréciation

Le cadre de gouvernance, l'implication dans le cofinancement de la banque d'institutions reconnues et implantées dans la région garantissent une meilleure répartition des risques et un suivi sur l'atteinte des objectifs du projet. Cela devrait permettre d'envisager une sortie à moyen terme de la DDC. Un dispositif de suivi sur les projets complexes et à hauts risques s'avérerait utile pour en valider l'exécution, comme déjà mentionné à la recommandation n° 2, chapitre 3.3.

## 5 Appréciation générale

### 5.1 Illustration d'une gestion lacunaire et risquée de projet

La gestion du projet DDC de création et de développement d'une banque de micro-crédit au Mozambique entre 2012 et 2016 a présenté des lacunes majeures à plusieurs niveaux :

#### I. Un manque d'indépendance et de compétences dans la gestion du projet

- Un conflit d'intérêt durable entre l'expert DDC et [REDACTED], comme le manque d'expérience dans le domaine du microcrédit sont à la source des difficultés rencontrées.

#### II. Pas d'approche globale et indépendante des risques

- Absence d'une analyse globale et continue des risques politiques, institutionnels et d'implémentation tout au long du projet (lancement, mise en œuvre, bilan).
- Pas de due diligence, en particulier sur les compétences, expériences et capacités de gestion de l'expert, avant l'allocation des contributions de gré à gré à celui-ci.

#### III. Absence d'une structure centralisée de suivi des projets complexes et en difficulté

La démarche de dernier recours entreprise par [REDACTED] visait bien à préserver les intérêts de la Confédération. Les facteurs suivants ont conduit à l'absence d'une surveillance et d'un soutien efficace et coordonné de la centrale :

- Gestion uniquement décentralisée de projets complexes et à risques de la DDC
- Forte rotation du personnel qui rend le suivi difficile de projets complexes
- Absence d'une centralisation systématique de la documentation de projet

#### IV. Accent insuffisant mis sur le rôle préventif de la gestion contractuelle

- La section « Conseil en droit des contrats » du DFAE n'est pas systématiquement associé à l'élaboration des contrats et à leurs amendements ultérieurs.

### 5.2 Besoin d'un cadre renforcé pour les partenariats public-privé

Le CDF a constaté l'absence d'une vision partenariats public-privé (PPP) équilibrée dans le domaine du micro-crédit. Aucun document stratégique global ne précise les approches et instruments utilisés à la DDC pour la création, le développement et le soutien financier d'institutions de micro-crédit dans les pays d'implémentation de la coopération internationale suisse. Le DFAE a lancé en 2021 un projet pour mieux cadrer la gestion des projets de PPP, notamment au travers d'une standardisation des dispositions contractuelles.

#### Appréciation

L'approche de « greenfield microfinancing » suivie par la DDC au Mozambique en 2012 n'est ni le fruit ni d'une vision stratégique, ni le résultat d'une pesée d'intérêts objective et indépendante entre différentes options. Elle résulte de l'échec du projet précédent et de la disponibilité d'un expert particulièrement influent, notamment auprès de la DDC. Les faits et les constats liés au projet [REDACTED] mentionnés ci-avant constituent une illustration parlante des risques liés à la création d'une banque de micro-crédit par le biais d'un PPP.

Les mesures (finalement) prises pour remettre pour la deuxième fois le projet sur les rails commence à porter les fruits. Les risques stratégiques, institutionnels et opérationnels sont désormais répartis entre les différentes parties prenantes. Le CDF salue la démarche du DFAE lancée en 2021 pour renforcer la mise en œuvre de projets DDC de type PPP. Il souligne l'importance d'ancrer ces mesures dans les processus opérationnels et de les accompagner d'une formation appropriée tant au niveau des divisions géographiques que des bureaux de coopération.

### **Recommandation 3 (Priorité 1)**

Le CDF recommande à la DDC d'introduire dans les processus d'adoption et d'implémentation de ses projets les exigences et les bonnes pratiques en matière de partenariats public-privé et de soutenir leur mise en œuvre par des mesures de formation des collaborateurs en charge de leur implémentation et de leur pilotage.

*La recommandation est acceptée.*

### **Prise de position de la DDC**

Wir sind einverstanden mit der Empfehlung aus der Perspektive des Einzelfalls der [REDACTED]. Seit dem Eingehen der Partnerschaft mit der [REDACTED] 2017 hat die DEZA ihr Engagement mit dem Privatsektor (PSE) weiter professionalisiert und formalisiert. Die Empfehlung ist daher weitgehend umgesetzt.

1. Die DEZA macht u.a. als lessons learned von [REDACTED] aktuell keine Equity Investments in direkter Form. Diese Form von PSE unterliegt weiterhin dem Moratorium über Privatsektortransaktionen.
2. Der Fall [REDACTED] (2017) war vor Verabschiedung und Inkraftsetzung des SDC Handbook on Private Sector Engagement (Januar 2021) und des darin integrierten Risiko-Management Prozesses für PSE und würde in dieser Form heute nicht mehr möglich sein.
3. Sämtliche neuen PSE Partnerschaften werden seit 2021 einer externen Risikoprüfung unterzogen gemäss o.e. Handbuch. Prozess und Zuständigkeiten im Bereich PSE Risikomanagement sind im Handbuch Teil C festgehalten. Das Handbuch stellt ein normatives Dokument der DEZA dar und ist somit verbindlich. Der Umgang mit PSE generell und dem Risikomanagement im Speziellen ist in diesem Sinne ebenfalls im Entwurf der sich aktuell in Revision befindenden Weisung 307, Art. 11 festgehalten. Beim hier vorliegenden speziellen Fall, wäre dieser Prozess allerdings nicht zum Tragen gekommen, da es sich bei [REDACTED] um eine Neugründung handelte und nicht um eine Partnerschaft mit einem bestehenden Privatsektorpartner (Greenfielding).
4. Mit dem Projekt Herakles wurden die wesentlichen rechtlichen und finanzadministrativen Grundlagen für PSE Engagements geklärt und weiter formalisiert.
5. In den Jahren 2021/22 fand ein Roll-out eines Training Angebots für PSE statt:
  - PSE Basic: Sensibilisierung über die Terminologie von PSE, dem Spektrum der Akteure des Privatsektors und den verschiedenen PSE Formaten, um die operativen und strategischen Einheiten der DEZA in die Lage zu versetzen, selbstbewusster und unabhängiger an PSE heranzugehen und so besser mit dem Privatsektor zusammenzuarbeiten.
  - PSE Deep Dives: Vertiefung zu den Merkmalen, Kriterien und Modalitäten von PSE-Projekten mit einem Fokus auf den Prozess des PSE-Risikomanagement.

Es besteht weiterhin ein Bedarf an Ausbildung im PSE Bereich. Dieses Jahr werden daher die Kurse erneut angeboten. Zudem steht das Kompetenzzentrum für das Engagement mit dem Privatsektor (KEP) der Linie weiterhin beratend zur Seite für das Aufsetzen, Umsetzen und die Evaluation von PSE Projekten.

## 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

---

### Interventions parlementaires

---

19.4522 – Interpellation L. Wehrli - Coopération internationale de la Suisse et collaboration avec le secteur privé

---

### Messages

---

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

---

### 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).

## Annexe 2 : Abréviations

BCM	Banque centrale du Mozambique
Buco	Bureau de coopération
CA	Conseil d'administration
CDF	Contrôle fédéral des finances
CO DFAE	Division Contrats, marchés publics et compliance du DFAE
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
KEP	Equipe de collaborateurs de l'ex division géographique Amérique latine et Caraïbes dédiés au développement du secteur privé
[REDACTED]	[REDACTED]
OI	Organisations internationales
[REDACTED]	[REDACTED]
PPP	Partenariats public-privé
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]
SOR	Service Oriented Remunerations