

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.