

**Département fédéral des
affaires étrangères**
Suivi de l'audit du Bureau de
coopération de N'Djamena et de la
division « Afrique de l'Ouest »

Table des matières

1	RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION	3
2	MISSION ET VÉRIFICATIONS	3
2.1	Mission	3
2.2	Bases légales	3
2.3	Etendue et principes des contrôles	3
2.4	Documentation et entretiens	4
2.5	Priorité des recommandations de CDF	4
3	LES CONDITIONS PARTICULIERES DE L'AUDIT	4
4	BUREAU DE COOPERATION DE N'DJAMENA	5
4.1	Des changements de personnel à la direction	5
4.2	Des recommandations sans réaction	5
5	DIVISION « AFRIQUE DE L'OUEST »	7
5.1	Des profondes mutations de personnel	7
6	RESUME DES RECOMMANDATIONS A IMPLEMENTER	8
7	ENTRETIEN FINAL	9

1 RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION

Contrairement aux engagements écrits de la Direction du développement et de la coopération (DDC), l'ancienne section « Afrique occidentale » n'a pas pris toutes les décisions qui s'imposaient. La surveillance de l'application des recommandations a failli. Le Bureau de coopération (Buco) de N'Djamena et la section « Afrique occidentale » n'ont pas réagi au rapport d'une fiduciaire locale signalant de multiples lacunes dans la gestion d'un projet dont les comptes n'ont pas pu être approuvés. Il en résulte des conséquences financières pour la Confédération. Elles contreviennent aux exigences de la loi sur les finances de la Confédération et en particulier au chiffre 57 qui confie aux unités administratives l'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits qui leur sont attribués et des actifs qui leur sont confiés.

2 MISSION ET VÉRIFICATIONS

2.1 Mission

Se fondant sur les articles 6 et 8 de la loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (CDF), le CDF a procédé, du 4 au 7 août 2009, au follow up de deux missions antérieures de 2006, à savoir l'audit du Buco de N'Djamena en 2006 (Rapport 6323 du 6.10.2006) et à celui de la section « Afrique occidentale » (Rapport 6274 du 28.11.2006).

2.1.1 Objectif de l'audit

Le présent audit avait pour but de s'assurer que les recommandations émises en 2006 avaient été suivies et que les services concernés avaient su en tirer profit.

2.1.2 Questions spécifiques à examiner

Le suivi devait révéler non seulement la prise en compte des recommandations mais aussi si les effets des recommandations étaient positifs. Plusieurs problèmes personnels et financiers lancinants nécessitaient une solution rapide.

2.2 Bases légales

- Loi fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0),
- Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances de la Confédération (RS 611.01),
- Loi fédérale du 28 juin 1967 sur le Contrôle fédéral des finances (RS 614.0),
- Loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire (RS 974.0),
- Ordonnance du 12 décembre 1977 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire (RS 974.01),
- Règlements et Directives de la DDC.

2.3 Etendue et principes des contrôles

Les vérifications ont été exécutées par [REDACTED]. Elles ont porté sur la mise en œuvre des recommandations émises dans deux rapports d'audit de 2006. Les contrôles ont été effectués selon les principes connus en matière de révision. Les détails figurent dans les notes de travail.

4 BUREAU DE COOPERATION DE N'DJAMENA

4.1 Des changements de personnel à la direction

Le directeur résident actuel du Buco de N'Djamena a pris ses fonctions en juillet 2007, après un intérim assuré par la directrice résidente adjointe. [REDACTED]

4.2 Des recommandations sans réaction

La majorité des recommandations a été passée en revue pour s'assurer que les engagements pris par la DDC dans ses courriers des 15 novembre 2006, 15 janvier 2007, 22 février 2007 et 30 avril 2007 avaient bien été concrétisés. Sans mettre en doute certaines initiatives, le résultat global est hautement insatisfaisant. Seule l'une ou l'autre des recommandations a été prise en considération par la direction de l'ex-section « Afrique occidentale ».

4.2.1 Recommandation 3.1 relative à l'actualisation du Manuel organisationnel

La recommandation n'a été que très partiellement suivie. En effet, seule la réglementation des dépenses inférieures à CFA 100'000 a été modifiée. Les contrats quant à eux n'ont pas été centralisés et il n'existe toujours pas de planification financière.

Le Manuel comme tel est composé de plusieurs documents dont certains sont provisoires. Sous cette forme, il est inutilisable et ne satisfait pas aux exigences d'un système de contrôle interne minimal.

4.2.2 Recommandation 3.3.1 relative aux comptes bancaires

La recommandation a été suivie dans un premier temps et les comptes en euros à N'Djamena ainsi que ceux auprès de la [REDACTED] ont été clôturés. Selon le bilan des soldes au 29 juillet 2009, ils ont cependant été ouverts à nouveau. Leur nombre reste élevé, occasionnant ainsi un surcroît de travail administratif et engendrant des risques accrus.

La solvabilité des banques a fait l'objet de réflexions qui ont été communiquées à la centrale. On peut considérer qu'il a été donné suite à la recommandation.

La recommandation a été suivie concernant le mandat spécial à la fiduciaire. Le rapport sur la vérification des mouvements bancaires 2004 à 2006 a donné un bon résultat. [REDACTED]

[REDACTED] Le rapport attribue clairement ces agissements à la faiblesse du SCI du Buco. Selon les documents disponibles à la centrale, il n'apparaît pas que des mesures aient été prises par la direction du Buco ou de l'ex-section « Afrique occidentale » à ce sujet.

4.2.3 Recommandation 3.5 relative aux dépôts à terme

La recommandation a été ignorée. Aucune mesure n'a été prise dans ce domaine pour diminuer la responsabilité du Buco. Les soldes des dépôts ont même augmenté par rapport à 2006.

L'autonomisation des projets de développement rural (PDR) devrait mener à la disparition des comptes d'ici 2010 au plus tard.

4.2.4 Recommandation 3.6 relative à la séparation des opérations

La réponse de la DDC du 30 avril 2007 confirme que les Bucos peuvent toujours ouvrir des comptes courants pour les collaborateurs DDC dans les livres officiels du BUCO. Cette pratique n'est pas autorisée dans les comptabilités des représentations suisses. Une analogie de traitement serait souhaitable. Le CDF reprendra cette question ultérieurement.

4.2.5 Recommandation 3.8 relative à la comptabilisation d'une caution

La recommandation a été ignorée. Le montant de la caution pour la location de la maison d'Abéché ne figurait pas dans les comptes du BUCO au 29 juillet 2009. Des recherches ont été entreprises.

4.2.6 Recommandation 3.9.1 relative aux inventaires

La recommandation n'a été que très partiellement suivie. Des démarches sont actuellement en cours pour établir l'inventaire du BUCO jusqu'au 31 août 2009 et celui des logements privés jusqu'au 30 septembre 2009.

4.2.7 Recommandation 3.9.2 relative au stock de pneu

La recommandation a été ignorée. Le stock existe toujours, même si la quantité de pneus au 30 juin 2009 est inférieure au stock de 2006.

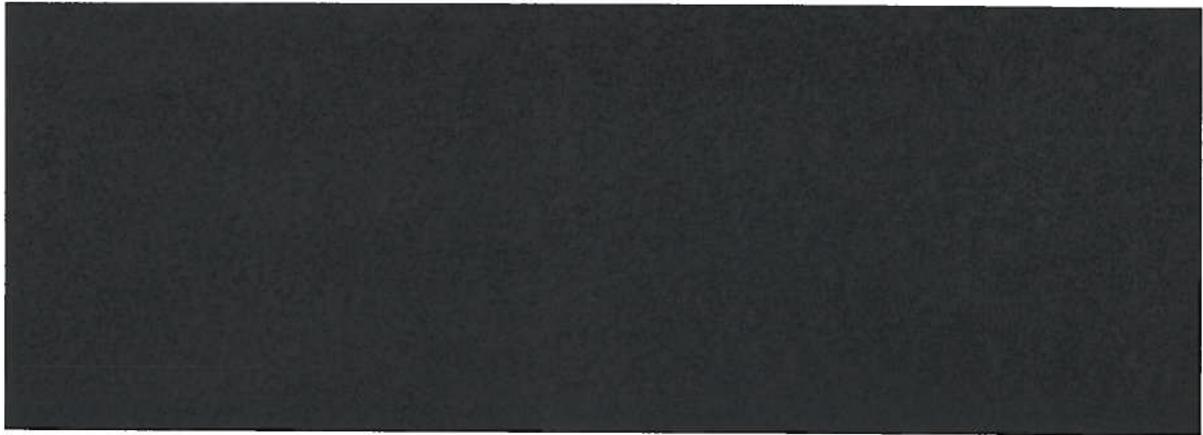
4.2.8 Recommandation 5.1 Enquête comparative sur les salaires et les effectifs

La recommandation a été partiellement suivie. Une enquête sur les salaires des Bucos de la région de l'Afrique de l'Ouest a été réalisée. L'enquête a été faite avec soin. Elle a conduit à la détermination d'un cadre de classement établissant des traitements minimaux et maximaux pour six catégories de personnel local. Il apparaît que le niveau des salaires versés au Tchad est inférieur pour deux des six catégories et supérieur pour quatre autres.

L'autre élément de la recommandation qui visait à comparer les effectifs a été ignoré. Il aurait probablement confirmé que le personnel du BUCO de N'Djamena est en surnombre. La réduction qui s'imposait en 2006 déjà n'a pas été réalisée. Elle a été confirmée depuis par un mandataire à l'issue de sa mission à N'Djamena. L'utilisation judicieuse, rentable et économe des crédits exigée par l'article 57 de la loi sur les finances de la Confédération n'est pas respectée.

4.2.9 Recommandation 5.2.2 relative





4.2.10 Recommandation 6 relative à la gestion des projets T 56 et T 57

La recommandation a été suivie et les deux audits effectués par une fiduciaire. Tandis que l'audit du projet T 56 n'appelle pas de commentaires particuliers, les deux excellents rapports de la fiduciaire [REDACTED] relatifs au projet T 57 révèlent une situation catastrophique. L'appréciation de la fiduciaire, formulée dans son rapport du 16 mai 2007 au Buco de N'Djamena, est libellée en ces termes: « ... A notre avis, compte tenu des insuffisances et faiblesses relevées,... les états financiers du programme ...ne donnent pas une image fidèle et exhaustive de la situation financière de ses ressources et de ses emplois au 31.1.2005 ». Ce passage est suivi de la conclusion « ...Aussi, nous certifions avec réserves les comptes du programme T 57 pour la période du 1.2.2002 au 31.1.2005 ».

Le rapport consacré au SCI ne formule pas moins de 22 mises en garde, dont certaines signalent des malversations et même de l'incompétence. Il ressort du tableau annexé au rapport que le Buco n'a pas fait de commentaire à propos des graves lacunes signalées. Des mesures correctives ne semblent pas avoir été prises par l'ex-section « Afrique occidentale ».



Ainsi, si une suite a bien été donnée à la recommandation du CDF, les mesures pour palier aux graves carences détectées à cette occasion ne semblent pas avoir été prises, ni au Buco ni à l'ex-section « Afrique occidentale ».

4.2.11 Recommandation 7 relative à l'implémentation des recommandations de la fiduciaire locale

La recommandation a été ignorée. Les suggestions d'amélioration formulées par la fiduciaire locale, tout à fait valables, n'ont pas été prises en considération.

5 DIVISION « AFRIQUE DE L'OUEST »

5.1 Des profondes mutations de personnel

Trois collaboratrices de l'ancienne section « Afrique occidentale » comptent parmi le personnel de la nouvelle division « Afrique de l'Ouest ».

Compte tenu de ces mutations, seul le suivi de quelques recommandations a été examiné dans le cadre de cet audit. Les vérifications ont été effectuées principalement dans le programme du Niger.

5.1.1 Recommandation 5.3.3.1 relative au contrôle des décomptes de projets

La recommandation a été suivie en ce qui concerne le Niger. La situation qui prévaut au Bucu de Niamey dans le domaine des finances a amené la division à agir et, sous l'impulsion du nouveau chef de division, de prendre des mesures concrètes. Ce ne sont ainsi pas moins de 5 missions successives qui ont été envoyées au Niger entre le 13 mars 2008 et le 2 août 2009. Elles ont permis de mettre de l'ordre dans la comptabilité et d'établir de nombreux décomptes d'avances aux projets. Si des progrès sensibles sont à relever, il n'en résulte pas moins que les mandataires ont effectué un travail qui revient normalement au Bucu et qui devrait être assumé par lui. Ce support à distance engendre un coût élevé. Dans le respect de l'article 57 de la loi sur les finances de la Confédération, une évaluation de la situation devrait être entreprise pour permettre au Bucu d'assumer pleinement ses responsabilités.

5.1.2 Recommandation 5.3.3.2 relative aux paiements à des tiers

La recommandation a été suivie. Selon notre sondage, les paiements ont été effectués selon un calendrier précis et après fourniture des prestations.

5.1.3 Recommandation 6.3 relative aux décomptes de fonds de roulement et de projets

La recommandation a été suivie en grande partie. L'état des décomptes de fonds de roulement et de projets a été vérifié pour le Niger, le Mali, le Bénin et le Burkina Faso. Il apparaît que les décomptes sont parfaitement à jour au Burkina Faso, à jour au Niger grâce au soutien de la centrale, à jour dans l'ensemble pour le Mali et en retard pour le Bénin. Le rythme trimestriel suggéré par la recommandation du CDF n'est pas toujours respecté. Lors du contrôle, il est apparu qu'un certain nombre de projets, gérés par la division à Berne, n'avaient pas encore été clôturés.

6 RESUME DES RECOMMANDATIONS A IMPLEMENTER

L'énumération ci-devant établit un inventaire des recommandations formulées et de leur destin. Compte tenu du temps passé et des changements organisationnels intervenus, le CDF suggère de ne retenir que les recommandations dont la réalisation reste importante dans le cadre d'une gestion efficace des moyens financiers.

Il était de la responsabilité de l'ancienne section « Afrique occidentale » de traiter les recommandations formulées dans les rapports du CDF. Cette tâche incombe dorénavant à la division « Afrique orientale et australe ». Un traitement prioritaire devrait être réservé aux recommandations traitant :

- 
- de l'effectif du personnel local afin qu'il soit ramené à une taille adéquate (5.1),
- du décompte du projet T 57 par l'examen des conclusions de la fiduciaire  pour la période 2002 à 2005 et du rapport provisoire du 10 août 2009 de la fiduciaire  suite à son audit des comptes pour la période s'étendant du 1^{er} février 2005 au 31 janvier 2009 (6).

Recommandations		
Numéro	Thème	Action à entreprendre
3.1	Manuel organisationnel	A rédiger et à mettre en service
3.5	Dépôts à terme	S'assurer de leur transfert
3.8	Cautions	Comptabiliser
3.9.1	Inventaires	A établir
3.9.2	Stock de pneus	A réaliser
5.1	Comparaison des effectifs Comparaison des salaires	A réaliser Adapter la grille du Buco au cadre défini
5.2.2		
6	Projet T 57	Réagir au rapport de la fiduciaire [redacted] et examiner le rapport de la fiduciaire [redacted]. Vérifier si l'étendue de l'audit était identique pour les deux fiduciaires et les conclusions opposées auxquelles elles arrivent.
7	Recommandations de la fiduciaire	A réaliser

7 ENTRETIEN FINAL

Les résultats de la révision ont été discutés le 12 août 2009 avec les responsables des divisions « Afrique de l'Ouest » et « Afrique Orientale et Australe ».

L'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs a facilité l'exécution des tâches et le CDF les en remercie.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES



Responsable de mandats



Responsable de révision