



Secrétariat d'État à l'économie

**Audit du système de contrôle dans le
cadre de la contribution suisse à
l'élargissement de l'Union
européenne**

14.09.2009

Table des matières

1	Résumé du résultat de l'audit	3
2	Mandat d'audit et étendue des contrôles	7
2.1	Mandat d'audit	7
2.2	Bases juridiques	7
2.3	Étendue et principes de contrôles	8
2.4	Documentation et entretiens	9
2.5	Priorité des recommandations du CDF	9
3	Validation de l'environnement de contrôle	9
3.1	L'environnement de contrôle est adapté	9
3.2	La structure organisationnelle et opérationnelle est adéquate	10
4	La gestion des risques peut être renforcée	11
4.1	Une procédure d'évaluation des risques définie et orientée projet	11
4.2	Une analyse des risques plus englobante et plus systématique	13
4.3	Impossibilité de maîtriser totalement le risque de corruption (risque fiduciaire)	16
5	Les activités de contrôle	18
5.1	Les modalités liées aux activités de contrôle sont multiples	18
5.2	Les activités de contrôle liées à la procédure d'approbation sont exhaustives	19
5.2.1	La documentation de la liste de contrôle peut être optimisée pour les SCO	19
5.2.2	Les activités de contrôle lors de la seconde boucle n'ont pas pu être vérifiées	20
5.3	Les activités de contrôle liées aux versements de la contribution à l'élargissement	21
6	Information et communication	22
6.1	Les activités de monitoring et de reporting « doivent être gérées proactivement »	22
6.2	Le reporting et le monitoring comme instrument préventif de lutte contre la corruption	23
7	Discussion finale	25
	Prise de position du SECO	27

1 Résumé du résultat de l'audit

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé, dans le cadre de la contribution à l'élargissement de l'Union européenne (UE), un audit auprès du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). La Suisse verse une contribution de 1 milliard de francs, afin de participer à l'atténuation des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie.

La mise en oeuvre des programmes et des projets dans les pays concernés est assurée conjointement par le SECO et la Direction du Développement et de la coopération (DDC), à raison de 50% pour chaque office qui gère son crédit cadre de manière indépendante. La coordination entre les offices est assurée d'une part par un comité de conduite mais surtout par l'organisation de séances périodiques entre les chefs de section des deux offices responsables de la mise en oeuvre de cette contribution suisse à l'élargissement.

A ce jour, un montant de 56 millions de francs a été dépensé par le SECO sur les 500 millions de francs alloués, dont 3 millions de francs ont été versés pour le paiement des frais administratifs et 53 millions de francs pour le financement d'un projet de capital risque pour les PME en Pologne.

Les vérifications ont porté sur l'organisation, les processus et le système de contrôle interne mis en place pour gérer et attribuer un tel crédit cadre. Les principales constatations sont les suivantes :

- L'environnement de contrôle mis en place au sein de la section « Contribution à l'élargissement / Cohésion » (WEKO) qui est directement rattachée au centre de prestation de la coopération économique au développement (WE) est fonctionnel.
- La structure opérationnelle et les mesures organisationnelles mises en oeuvre au sein des différentes sections de WE devraient permettre de garantir une allocation optimale des ressources financières dans le domaine de la contribution à l'élargissement.
- La délégation des tâches, les compétences et les responsabilités assignées aux différents collaborateurs sont connues et appliquées par ceux-ci.
- Le chef de section de WEKO exerce une supervision globale, tant au niveau du suivi des directives, des procédures que du respect des budgets liés aux différents programmes de coopération.

Les vérifications des procédures liées à la gestion des risques ont permis de constater que la gestion intégrée qui est actuellement en vigueur au sein de WE pourrait être renforcée par le développement et la mise en exploitation d'un outil de gestion des risques. Les points suivants ont été mis en avant:

- WE dispose déjà d'une documentation exhaustive liée à la gestion des risques. L'analyse des risques est réalisée au niveau des différentes sections de WE et les risques identifiés sont directement intégrés dans la gestion opérationnelle des projets.
- Les concepts de projets sont évalués sous l'aspect des opportunités et des risques et les notes de décision comportent toutes une analyse des risques liés au projet qui intègre les mesures préventives à prendre et la quantification du degré du risque restant;

- Il n'existe toutefois aucun instrument donnant une vue d'ensemble des risques par pays et/ou par domaine d'activité au niveau de WE. Une supervision des risques majeurs n'est pas possible sur la base de la documentation actuelle. Les plans d'action afin de couvrir certains risques spécifiques ne sont pas encore documentés.

La mise en place d'un tel outil de gestion devrait permettre une saisie intégrée, harmonisée et systématique des risques de manière à garantir la traçabilité de l'information. Une évaluation et une présentation détaillée du risque par pays, par domaine d'activité et par projet pourrait faciliter la supervision des risques tout en permettant de concentrer certaines mesures mitigatives vis-à-vis de projets pour lesquels les risques sont les plus conséquents.

L'analyse des activités de contrôle a permis de constater que les différentes sections de WE ont intégré dans leurs procédures des vérifications systématiques, notamment lors de la procédure d'approbation des projets.

Un accent particulier est mis sur l'examen de la conformité des critères de sélection des projets afin de garantir le strict respect des orientations et des domaines d'engagement définis dans le mémorandum d'entente signé entre l'Union européenne et la Suisse. Ces dispositions légales ont été intégrées systématiquement dans les accords-cadres bilatéraux signés entre la Suisse et les pays bénéficiaires de la contribution suisse à l'élargissement.

Pour les projets d'envergure, WE devrait s'assurer que les services nationaux de coordination (SNC) puissent donner la garantie suffisante que les procédures de passation des marchés publics soient conformes aux législations nationales, aux directives de l'UE et aux règles de l'OMC. La clause d'intégrité qui a été définie dans l'annexe II des accords-cadres bilatéraux devrait également être systématiquement intégrée dans les appels d'offre, respectivement dans les contrats, pour renforcer la transparence et garantir une saine concurrence entre les soumissionnaires.

La Suisse va signer en 2010 deux nouveaux accords-cadres bilatéraux avec la Roumanie et la Bulgarie. La section WEKO devrait profiter de cette période transitoire pour étudier la mise en place, avec la DDC, d'un plan d'action visant à renforcer les activités de coordination et de détection des risques de corruption et pour installer à Bucarest un cinquième bureau pour la réalisation de ce complément à la contribution suisse à l'élargissement. Le CDF recommande à la section WEKO d'étudier la possibilité de coordonner avec la DDC et éventuellement avec Transparency International (TI) la mise en œuvre d'un système de numéro gratuit permettant à tout citoyen d'un des deux pays concernés désireux de signaler un acte de corruption de s'adresser à un centre de conseil juridique indépendant basé en Bulgarie et/ou en Roumanie, centre qui devrait impérativement lui garantir l'anonymat. Le développement et le financement d'un tel projet de Whistleblowing pourrait d'ailleurs s'intégrer totalement dans le cadre du financement d'un projet spécifique lié au domaine prioritaire « Sécurité, stabilité et réforme » qui a pour but de mettre en place des structures et des compétences favorisant la sécurité publique et notamment des mesures préventives de lutte contre la criminalité économique.

Audit des Kontrollsystems des Schweizer Beitrags an die Erweiterung der Europäischen Union

Zusammenfassung des Prüfungsbefundes

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ein Audit über den Schweizer Beitrag an die Erweiterung der Europäischen Union (EU) durchgeführt. Die Schweiz leistet einen Beitrag in der Höhe von 1 Milliarde Franken, um die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der erweiterten EU abzubauen.

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) und die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) sind für die Umsetzung der Programme und Projekte in den betreffenden Staaten verantwortlich, wobei jedes Amt seinen Kredit eigenständig verwaltet. Die Koordination beider Ämter erfolgt durch einen Leitungsausschuss, vor allem jedoch durch die regelmässige Einberufung von Sitzungen der Sektionschefs beider Ämter, die für die Umsetzung des Schweizer Erweiterungsbeitrags zuständig sind.

Bisher sind vom SECO von den insgesamt 500 Millionen bewilligten Franken 56 Millionen verpflichtet worden. Davon wiederum flossen 3 Millionen in die Deckung der Verwaltungskosten und 53 Millionen in die Finanzierung eines Risikokapitalprojekts für KMU in Polen.

Die Prüfungen betrafen die Organisation, die Prozesse und das interne Kontrollsystem, das für die Verwaltung dieses Rahmenkredits errichtet wurde. Nachfolgend die wichtigsten Feststellungen der EFK:

- Das Prüfungsfeld in der Sektion „Erweiterungsbeitrag / Kohäsion“ (WEKO), die dem Leistungsbereich Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (WE) direkt unterstellt ist, ist angemessen.
- Die operative Struktur, die in den einzelnen Sektionen des WE errichtet wurde, und die organisatorischen Massnahmen, die getroffen wurden, sind geeignet, eine optimale Allokation der finanziellen Ressourcen im Bereich des Erweiterungsbeitrags zu gewährleisten.
- Die Aufgabendelegation sowie die Zuweisung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten an die einzelnen Mitarbeitenden sind bekannt und werden von diesen angewendet.
- Der Sektionsleiter WEKO übt sowohl bezüglich der Befolgung der Weisungen und Verfahren als bezüglich der Einhaltung der Budgets für die einzelnen Zusammenarbeitsprogramme eine umfassende Supervision aus.

Im Zuge der Überprüfungen der Risikomanagementverfahren wurde festgestellt, dass die derzeit im Leistungsbereich WE geltende integrierte Verwaltung mit der Entwicklung und Anwendung eines Risikomanagementinstruments noch verstärkt werden könnte. Folgende Punkte wurden unterstrichen:

- WE verfügt bereits über vollständige Unterlagen zum Risikomanagement. Die Risikoanalyse wird auf Stufe WE-Sektionen vorgenommen und die ermittelten Risiken werden direkt in die operative Projektleitung integriert.
- Die Projektkonzepte werden unter dem Aspekt der Chancen und Risiken evaluiert; alle Entscheidungsunterlagen enthalten eine projektbezogene Risikoanalyse, die auch die zu ergreifenden Präventionsmassnahmen und die Quantifizierung des Restrisikos umfasst.

- Hingegen existiert kein Instrument, mit dem eine Risikolandschaft pro Land und/oder pro WE-Tätigkeitsbereich erstellt werden kann. Anhand der aktuellen Unterlagen ist keine Supervision der wichtigsten Risiken möglich. Die Aktionspläne zur Deckung gewisser spezifischer Risiken sind noch nicht dokumentiert.

Die Schaffung eines solchen Managementinstruments sollte eine integrierte, harmonisierte und systematische Erfassung der Risiken ermöglichen, welche die Nachverfolgbarkeit der Informationen gewährleistet. Eine länder-, tätigkeits- und projektspezifische Risikoevaluation und eine detaillierte Präsentation der Risiken würde die Supervision der Risiken erleichtern und gleichzeitig die Bündelung gewisser Massnahmen zur Abschwächung der grössten Risiken erlauben.

Anhand der Analyse der Kontrolltätigkeiten konnte festgestellt werden, dass die einzelnen WE-Sektionen in ihre Prozesse – namentlich im Projektgenehmigungsverfahren – systematische Prüfungen eingebaut haben.

Besonderes Gewicht hat dabei die Konformitätsprüfung der Projektselektionskriterien; sie bezweckt die strikte Einhaltung von Ausrichtung und Einsatzbereichen, die im Memorandum of Understanding zwischen der Europäischen Union und der Schweiz definiert sind. Die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen wurden systematisch in alle bilateralen Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und den Empfängerstaaten des Erweiterungsbeitrags aufgenommen.

Bei den gewichtigeren Projekten sollte WE sicherstellen, dass die nationalen Koordinations-einheiten (NCU) ausreichend garantieren können, dass die Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge das innerstaatliche Recht, die EU-Weisungen sowie die WTO-Regeln einhalten. Die in Anhang II der bilateralen Rahmenabkommen definierte Integritätsklausel sollte ebenfalls systematisch in die Ausschreibungen beziehungsweise in die Verträge aufgenommen werden, um die Transparenz zu erhöhen und einen gesunden Wettbewerb zwischen den Anbietenden sicherzustellen.

2010 wird die Schweiz zwei neue bilaterale Rahmenabkommen unterzeichnen, eines mit Rumänien und eines mit Bulgarien. Die Sektion WEKO sollte diese Übergangsperiode nutzen, um die gemeinsame Errichtung eines Aktionsplans mit der DEZA zu prüfen. Dieser Plan sollte die Intensivierung der Koordination sowie der Aufdeckung von Korruptionsrisiken bezwecken, und mit Blick auf die Aufstockung des Schweizer Erweiterungsbeitrags die Schaffung eines fünften Büros EB in Bukarest vorsehen. Die EFK empfiehlt der Sektion WEKO zu prüfen, ob zusammen mit der DEZA und allenfalls Transparency International (TI) eine kostenlose Telefonnummer errichtet werden kann, die es den Bürgerinnen und Bürgern beider Länder erlauben würde, einem unabhängigen Rechtsberatungszentrum in Bulgarien und/oder Rumänien Korruptionsdelikte zu melden. Dieses Zentrum müsste zwingend Anonymität garantieren. Die Entwicklung und Finanzierung eines solchen spezifischen Whistleblowing-Projekts könnte im Übrigen vollständig über den prioritären Bereich „Sicherheit, Stabilität und Reform“ erfolgen. Dieser Bereich sieht die Errichtung von Strukturen und Kompetenzen vor, mit denen die öffentliche Sicherheit gefördert wird. Dazu gehören insbesondere Präventivmassnahmen zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

2 Mandat d'audit et étendue des contrôles

2.1 Mandat d'audit

Sur la base des articles 6 et 8 de la loi fédérale sur le CDF du 28 juin 1967, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé sur demande du SECO et dans le cadre de la contribution à l'élargissement de l'Union européenne (EU), un audit qui s'est déroulé du 2 juin au 9 juillet 2009 auprès du Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

L'objectif fixé pour cet audit était de procéder à une analyse détaillée de l'organisation, des procédures et du système de contrôle interne mis en œuvre par le SECO pour attribuer et gérer les fonds liés à la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE en tenant compte des principaux risques existants dont celui lié à la corruption.

Les vérifications ont porté sur les aspects suivants:

1. Analyse de l'environnement de contrôle mis en œuvre par les différentes sections du centre de prestation de la coopération économique au développement (WE) pour ce programme d'aide à l'élargissement aux dix nouveaux États membres de l'UE;
2. Validation de la gestion des risques et en particulier des mesures préventives prises pour réduire les risques d'abus et de corruption lors du financement des différents projets dans les pays ayant signé les accords cadres bilatéraux¹ avec la Suisse;
3. Analyse des activités de contrôle instaurées au niveau des différentes unités organisationnelles, notamment lors de la procédure d'approbation des projets puis durant le suivi opérationnel des projets pour les pays sélectionnés suivants : la Hongrie, la Lettonie, la Pologne et la Slovaquie;
4. Analyse de la gestion de l'information entre les différents partenaires lors des multiples étapes liées à la procédure d'approbation des projets et vérification de l'efficacité des activités de reporting et de monitoring de manière à garantir le respect des bases contractuelles établies avec les pays bénéficiaires de la contribution à l'élargissement.

2.2 Bases juridiques

L'audit se fonde essentiellement sur les bases légales suivantes:

- Ordonnance sur la coopération renforcée avec les États d'Europe de l'Est du 6 mai 1992 (État le 1^{er} février 2000), RS 974.11;
- Loi sur les finances de la Confédération (LFC) du 7 octobre 2005 (État le 1^{er} janvier 2009), RS 611.0;
- Ordonnance sur les finances de la Confédération (OFC) du 5 avril 2006 (État le 1^{er} janvier 2009), RS 611.01;

¹ Les accords cadres bilatéraux signés le 20 décembre 2007 par la Suisse avec les dix nouveaux États membres ayant adhéré à l'UE en 2004

- Mémoire d'entente qui a été signé entre la Confédération suisse et la Commission européenne le 27.2.2006;
- Message sur la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie du 15 décembre 2006;
- Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est du 24 mars 2006 (État le 1er juin 2007), RS 974.1;
- Arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie du 14 juin 2007 ;
- Accords-cadres bilatéraux signés entre la Suisse et les différents pays partenaires le 20 décembre 2007, y compris les annexes I, II et III y relatives.

2.3 Étendue et principes de contrôles

L'audit a été exécuté par Alexandre Bläuer, Marc Mettraux et Vincent Guggisberg (responsable de révision) et les vérifications ont été effectuées selon les Normes d'audit suisses (NAS). Il a porté sur l'analyse de l'efficacité et de la pertinence du système de contrôle interne (SCI) mis en place au sein de la section « Contribution à l'élargissement / cohésion » (WEKO) pour les aspects mentionnés sous 2.1.

Pour vérifier l'existence et la pertinence du SCI mis en place par la section WEKO² qui est responsable pour la mise en œuvre du programme de coopération spécifique à cette contribution à l'élargissement au sein du SECO, le CDF a réalisé plusieurs entretiens avec :

- le responsable de la section WEKO et son assistante, ainsi que le chef de la division pour les nouveaux États membres de l'UE au sein de la DDC³;
- les responsables de programmes et les gestionnaires de projets des sections WEKO, WEIN⁴, WEIF⁵ pour les pays suivants : la Hongrie, la Lettonie, la Pologne et la Slovénie ;
- la co-responsable de la section « Évaluation & Controlling » (WECO) au sein de WE;
- le responsable du reporting dans SAP/R3 au sein de WEKO;
- le chef de division « Développement secteur privé » (WEIF) au sein de WE;
- le responsable « coordination SCI » auprès de la DDC.

L'audit s'est déroulé uniquement auprès des sections de WE. Les vérifications n'ont donc pas été réalisées au sein de la DDC et les constatations réalisées durant cet audit ne sont valables que pour les directives et les procédures internes mises en œuvre au sein du SECO⁶.

Les vérifications ont porté sur quatre pays présélectionnés d'entente avec WEKO, à savoir, la Hongrie, la Lettonie, la Pologne et la Slovénie. Les deux derniers États membres de l'UE élargie, à

² La section WEKO s'occupe de la Contribution à l'élargissement / Cohésion

³ DDC: Direction du développement et de la coopération

⁴ La section WEIN s'occupe du suivi opérationnel des projets liés aux infrastructures

⁵ La section WEIF s'occupe des programmes liés au développement du secteur privé

⁶ Le programme de coopération liée à la contribution suisse à l'élargissement à l'UE est discuté et coordonné avec la DDC. Les procédures mises en œuvre par le SECO et la DDC sont très semblables.

savoir la Bulgarie et la Roumanie dont les accords-cadres bilatéraux n'ont pas encore été signés avec la Suisse n'ont pas fait partie de notre révision.

Le CDF a également cherché à obtenir diverses autres sources d'informations en relation avec les risques de corruption auprès de l'Office européen anti-fraude (OLAF), ainsi qu'en consultant différents rapports d'experts.

2.4 Documentation et entretiens

Tous les documents⁷ et les informations nécessaires au déroulement de l'audit ont été aimablement transmis par l'assistante du responsable de la section WEKO. Nous profitons de cette occasion pour remercier toutes les personnes qui ont participé aux différents entretiens.

2.5 Priorité des recommandations du CDF

Du point de vue du mandat d'audit, le CDF juge l'importance des recommandations et des remarques selon 3 priorités (1 = élevée, 2 = moyenne et 3 = faible). Tant le facteur **risque** [par ex. volume des conséquences financières ou importance des constatations, probabilité de l'occurrence d'un dommage, fréquence d'une lacune (cas isolé, plusieurs cas similaires, généralité), répétitions, etc.] que le facteur **urgence de la mise en œuvre** (court, moyen et long terme) sont pris en compte.

3 Validation de l'environnement de contrôle

3.1 L'environnement de contrôle est adapté

Le mandat de WE est le développement économique durable et l'intégration des pays en développement et en transition dans l'économie mondiale. Il inclut également le mandat confié par le Conseil fédéral au SECO et à la DDC relatif à la Contribution de la Suisse à l'élargissement de l'Union Européenne. La section WEKO est rattachée au centre de prestation de la coopération économique au développement (WE).

Le chef de la section WEKO a participé au développement de la procédure d'approbation interne des projets⁸ en tenant compte des expériences déjà réalisées dans le cadre des programmes de coopération économique avec les pays en développement et en transition, ainsi qu'en coordonnant ses activités avec le chef de section de la DDC responsable des nouveaux États membres de l'UE.

L'environnement de contrôle mis en place au sein de la section WEKO est adapté. Il fait partie intégrante de la procédure d'approbation des projets et du suivi opérationnel de ceux qui ont été approuvés par le comité des opérations de WE.

⁷ Voir annexe 5: Liste exhaustive des documents transmis par le SECO pour l'audit

⁸ Réf. EB- Beurteilung und Bewilligung von Finanzierungsanträgen Erweiterungsbeitrag (PRO-21)

L'échange d'informations et la coordination des programmes et des projets sont permanents entre les chefs de section, respectivement de division, des deux offices. Des réunions sont organisées régulièrement (en principe une réunion hebdomadaire). Elles ont pour but de faciliter la discussion et l'échange des expériences réalisées lors de la mise en œuvre des différents programmes dans les pays concernés par la contribution à l'élargissement.

De plus, le SECO et la DDC ont pu bénéficier d'un échange utile d'informations concernant certaines expériences négatives réalisées par la Norvège⁹ notamment au niveau du respect des délais lors des procédures liées à l'approbation des projets.

Le chef de section WEKO exerce une supervision, notamment au niveau du suivi des directives, des procédures et de la gestion financière pour les programmes. Cette tâche de supervision a pour objectif de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de la conduite des activités opérationnelles mises en œuvre par les différentes sections en vue de garantir le strict respect des accords-cadres bilatéraux qui ont été signés entre la Suisse et les dix États nouveaux membres de l'UE.

L'environnement de contrôle mise en place au sein de WE comporte des fonctions de gestion et de surveillance. Les directives internes et les procédures de travail sont adaptées et traçables et garantissent une prise de décision fonctionnelle qui est également bien documentée.

3.2 La structure organisationnelle et opérationnelle est adéquate

La structure organisationnelle mise en place au sein du SECO afin de garantir une allocation optimale des ressources financières lors du financement des différents programmes est adéquate.

Toutes les opérations que nous avons examinées lors de notre audit, sont réalisées de manière à respecter les directives internes et les procédures développées au sein des différentes sections de WE.

Les concepts et les propositions de projets définitifs sont transmis tout d'abord aux différents responsables de programmes de la section WEKO qui vont effectuer une vérification formelle de la documentation. La documentation liée au concept de projet est ensuite transmise au gestionnaire responsable de son suivi opérationnel.

Les tâches, les responsabilités et les compétences sont clairement définies entre les différentes sections WEKO, WEIN, WEIF et WEHU¹⁰ de WE. Les décisions opérationnelles sont prises par le comité des opérations dans les limites de ses compétences. L'organisation, le fonctionnement et les compétences financières de ce comité sont définies dans une réglementation¹¹ interne de WE.

⁹ La Norvège a reçu un nombre conséquent de demandes de financement de projets durant les derniers mois avant l'expiration du délai fixé pour les décisions d'engagement des projets

¹⁰ La section WEHU s'occupe des activités de promotion commerciale

¹¹ Réf. Règles relatives à l'approbation des opérations de la coopération économique avec les pays en développement et en transition. Version 1.4 du 25.03.2009 signée par la responsable du domaine de prestations « Coopération économique au développement » WE

Il joue un rôle essentiel lors du traitement des demandes de projets qui doivent être financés en fonction du crédit cadre¹².

Les procédures et les règles internes ont été élaborées au sein de WE afin de garantir une prise de décision rapide et optimale par le comité des opérations. Les lignes directrices permettent ainsi à chaque collaborateur de savoir comment rédiger sa documentation interne ainsi que ses notes de décision, le but étant de garantir une unité de doctrine au sein des sections de WE. Sur la base des différents entretiens réalisés, le CDF a pu constater que l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs au sein de WE dispose d'un niveau de compétences élevé et d'un savoir-faire conséquent en matière de gestion de projets.

4 La gestion des risques peut être renforcée

4.1 Une procédure d'évaluation des risques définie et orientée projet

La procédure d'évaluation des risques mise en œuvre au sein de WEKO figure dans le document de référence pour les procédures « *Gestion intégrée des risques* »¹³ qui est un document de politique interne de WE.

Les principes fondamentaux¹⁴ décrits dans le document susmentionné sont les suivants :

- mettre un outil de pilotage stratégique à la disposition du management de WE,
- garantir l'intégration des systèmes, processus et outils existants au sein de WE,
- assurer une meilleure intégration des tâches effectuées par le personnel WE et
- faciliter une communication interne et externe permanente en tenant compte des risques.

La gestion intégrée des risques développée par WE s'articule quant à elle autour de cinq axes:

1. Analyse systémique, qui vise à déterminer dans quelle mesure la procédure d'analyse de risques dans son ensemble laisse subsister un niveau de risque acceptable sur la base des quatre types de risques définis (rapport tous les trois ans),
2. Analyse des risques liés aux pays prioritaires (note pays et Watch liste¹⁵),
3. Analyse ex-ante des risques liés aux opérations WE, qui vise à identifier et à analyser à un stade préliminaire les risques liés à une opération afin de pouvoir intégrer les mesures mitigatives nécessaires dans la définition et le suivi de l'opération (note d'entrée en matière, note de décision),
4. Suivi des opérations à risque en cours d'exécution (liste revue trimestriellement au niveau du comité des opérations) et
5. Formation et sensibilisation des collaborateurs.

¹² Réf. *Compte d'État pour le SECO : Crédit-cadre A2310.0429 Contribution à l'élargissement de l'UE*

¹³ Réf. *DCON-10 Version 1.0 du 31.01.2007 Document de politique WE – Gestion intégrée des risques*

¹⁴ Réf. *DCON-10, Version 1.0, Document de politique WE, Gestion intégrée des risques, page 1*

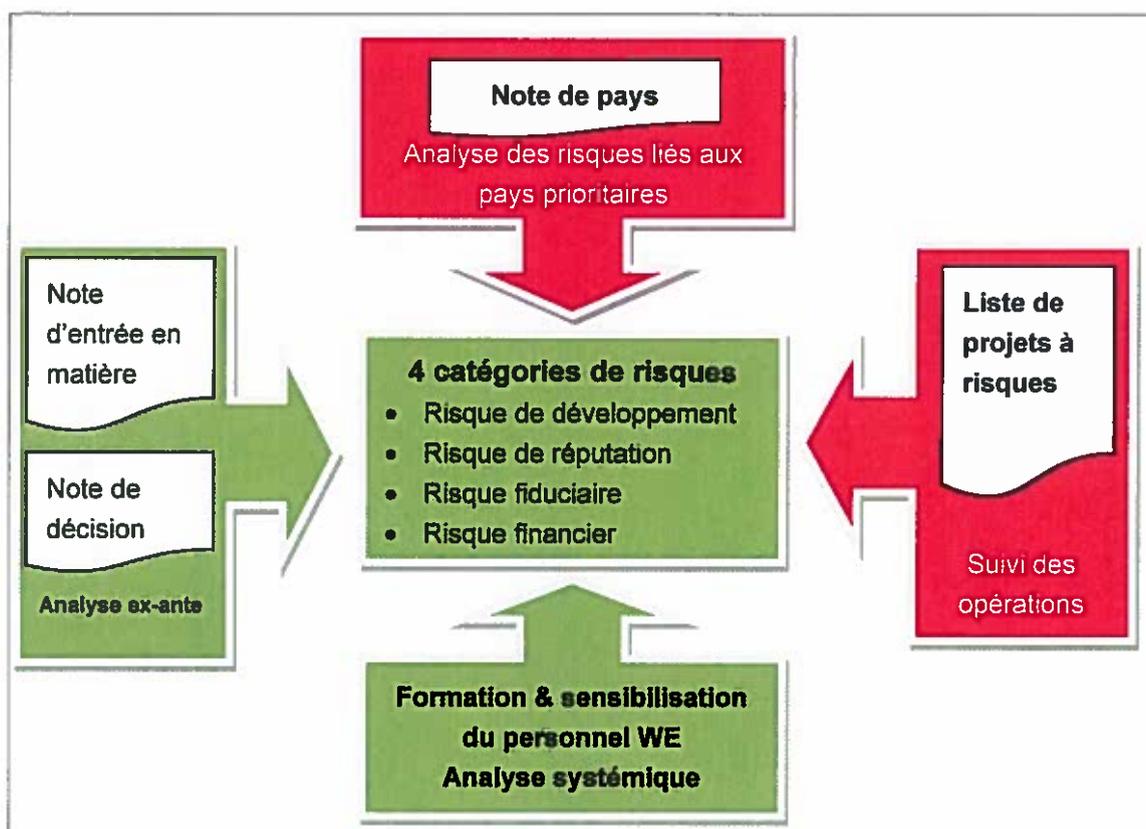
¹⁵ *Watch liste : liste des pays prioritaires selon TI*

Les différents entretiens réalisés avec les responsables pays et les gestionnaires projets ainsi que l'analyse de la documentation en relation avec la procédure d'approbation des concepts de projets ont permis de constater que les différents types de risques sont directement intégrés au niveau de la gestion opérationnelle des projets :

- **Risque de développement:** non atteinte des résultats de développement,
- **Risque de réputation:** perception négative (en Suisse ou dans le pays bénéficiaire) des activités effectuées dans le cadre de la contribution à l'élargissement de l'UE,
- **Risque fiduciaire:** mauvaise allocation des ressources (non-conformité ou corruption) et
- **Risque financier:** risque que les activités effectuées dans le pays entraînent une perte de capital engagé ou des responsabilités financières.

La gestion intégrée des risques développée par WE peut être schématisée par l'illustration suivante :

Illustration 1 : cinq axes de l'analyse des risques WE¹⁶



L'information concernant les risques figure avant tout dans la note d'entrée en matière puis dans la note de décision. Le contrôle, la coordination et l'échange d'informations s'effectuent lors de la présentation des concepts de projets auprès du comité des opérations de WE qui a la compétence de les approuver et/ou de les refuser.

¹⁶ Pour les projets de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE, la note pays et la liste de projets à risques manquent actuellement.

La gestion des risques au sein de WE se fait donc au niveau de la gestion opérationnelle des projets (gestionnaire de projet et/ou responsable de pays). Le comité des opérations supervise tous les projets qui lui sont soumis pour approbation et porte un jugement critique sur les risques qui sont directement intégrés dans la gestion opérationnelle des projets. Ainsi, les risques spécifiques aux pays et aux domaines d'activité sont directement intégrés dans les risques par projet.

Dans le cadre de nos différents entretiens, nous avons été informés par la co-responsable de la section « Évaluation & Controlling » de WE que le concept de gestion intégrée des risques sera très certainement actualisé en 2010.

4.2 Une analyse des risques plus englobante et plus systématique

Afin de mieux comprendre le rôle des différentes entités organisationnelles et les risques inhérents à la structure opérationnelle mise en place par WEKO, l'équipe de révision du CDF a cherché à illustrer les différents flux d'informations, les principaux risques et les différents acteurs impliqués dans la contribution suisse à l'élargissement de l'UE¹⁷.

L'analyse de l'environnement de contrôle, l'examen détaillé des documents transmis lors de l'audit et les différents entretiens avec les collaborateurs des sections concernées au sein de WE ont permis d'identifier 5 catégories de risques (R1 – R5) pour lesquelles des plans d'action particuliers pourraient être définis :

R1	Risques pays: <ul style="list-style-type: none"> - Stabilité politique et situation économique du pays - Fonctionnement des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires - Corruption
R2	Risques domaine d'activité : <ul style="list-style-type: none"> - Financement d'infrastructure - Développement du secteur privé - Promotion commerciale
R3	Risques par projet: <ul style="list-style-type: none"> - Risque de développement - Risque de réputation - Risque fiduciaire - Risque financier (risque de change, modification du taux de TVA, manque de ressources financières pour les experts mandatés en Suisse / backstopper)
R4	Risques organisationnels: <ul style="list-style-type: none"> - Complexité de l'environnement de contrôle - Multiplicité d'acteurs dans le processus de gestion de projet - Délimitation, délégation voire absence d'activités de contrôle
R5	Risques opérationnels: <ul style="list-style-type: none"> - Absence et/ou fréquence de la transmission de l'information, dilution - Absence de gestion intégrée, harmonisée et informatisée de l'information

¹⁷ Réf. annexe 2 : Cartographie des flux d'informations et des acteurs impliqués dans la contribution à l'élargissement de l'UE.

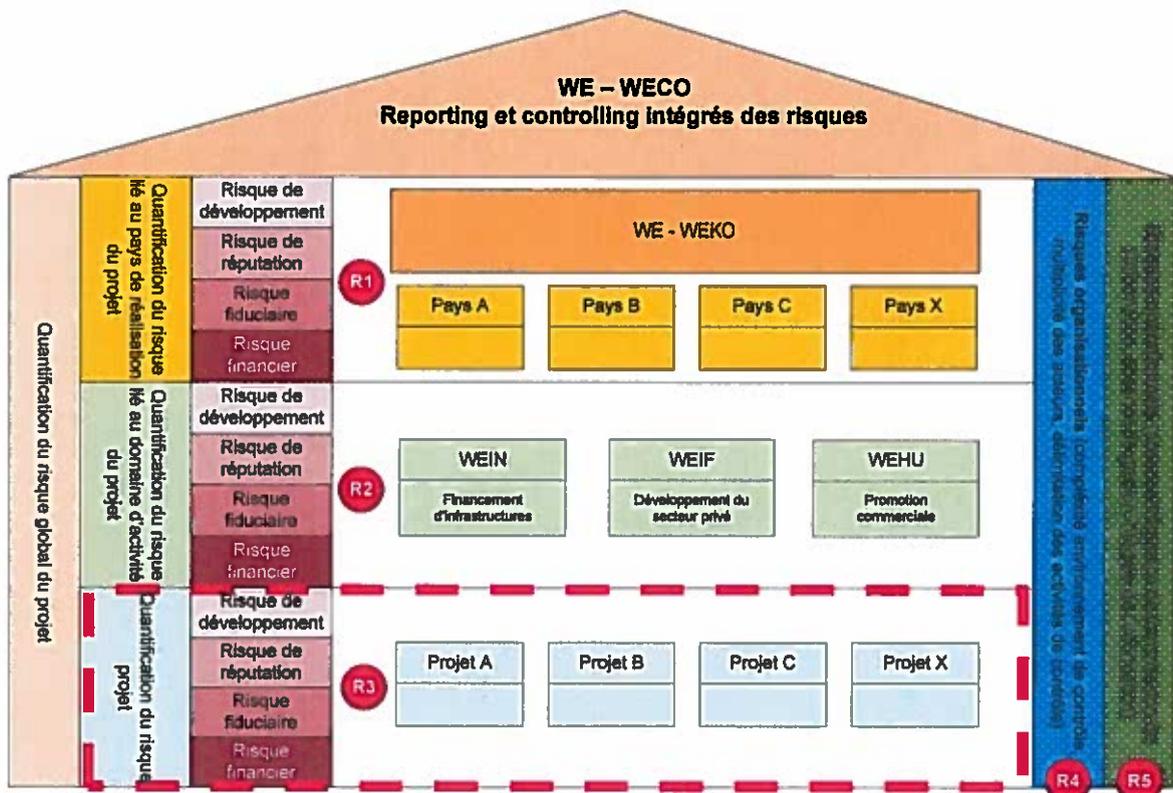
Dans la pratique de WE, les aspects liés aux risques par projet (R3) englobent l'ensemble des autres catégories de risques (partie traitillée illustration 2 ci-dessous). Une analyse des risques est effectuée durant la période de préparation du concept de projet lors de la rédaction de la note d'entrée en matière¹⁸.

L'intégration du risque au niveau des projets ne permet pas pour l'instant à la direction de disposer d'un monitoring permanent capable d'identifier et de quantifier les risques majeurs à un moment donné.

D'un point de vue pragmatique, il serait également envisageable, dans un premier temps, de se focaliser uniquement sur le risque fiduciaire pour ensuite étendre le concept d'analyse aux autres catégories de risques identifiés (risque de développement, risque de réputation et risque financier).

Toutefois, une quantification des risques par projet, par domaine d'activités et par pays dans lequel le projet est réalisé aurait l'avantage de permettre une quantification globale des risques par projet (Réf. Illustration 2 : quantification d'un risque global du projet).

Illustration 2 : exemple de concept de gestion harmonisée des risques



Une gestion centralisée, harmonisée, systématique, voire informatisée des risques au sein de WE pourrait notamment faciliter la gestion des risques globaux au niveau du comité des opérations.

¹⁸ La note d'entrée en matière comporte une analyse SWOT (Strength, Weakness, Opportunity, Threat) qui est assez sommaire et qui a pour objectif de définir les opportunités et les risques liés aux projets présentés au comité des opérations de WE.

Elle permettrait également de quantifier et de classer les projets en fonction du risque global lié à chaque projet. L'évaluation du risque devrait aussi comprendre une analyse des conséquences financières par rapport à la probabilité de l'occurrence du risque.

L'examen de la documentation liée aux 6 projets d'infrastructure en Hongrie a permis de constater que la dévaluation du cours de change Forint/CHF pourrait avoir des conséquences financières importantes non seulement pour les programmes et les projets qui seront financés, mais aussi pour l'ensemble du programme de coopération en Hongrie. Par exemple et afin de se prémunir des conséquences d'une dévaluation éventuelle du taux de change (HUF/CHF), le responsable du programme pour la Hongrie a décidé de présenter au comité des opérations un total de 6 projets d'infrastructures pour un montant total de 44,5 millions de francs alors que le montant alloué au domaine thématique lié aux projets d'environnement et d'infrastructures prévoit un montant à hauteur de 35 millions de francs. Cette mesure permet également de disposer d'une réserve d'un ou plusieurs projets déjà approuvés afin d'en remplacer un qui ne pourrait être réalisé et d'engager le total des fonds d'ici au délai final imparti au 13 juin 2012¹⁹.

La crise financière actuelle pénalise fortement certains pays bénéficiaires de la contribution suisse à l'élargissement comme la Lettonie, l'Estonie, la Hongrie, voire la Pologne. Des mesures drastiques de réduction de budget ont été prises par les différents gouvernements pour chercher à garantir un déficit budgétaire raisonnable.

Les discussions avec les pays partenaires²⁰ ont toutefois montré que ce risque financier devrait être maîtrisé par les différentes mesures qu'ils ont déjà prises, soit avec le FMI ou encore avec d'autres bailleurs de fonds en vue de garantir le financement de ces programmes de coopérations. En effet, ces derniers auront également des conséquences positives sur l'économie nationale, régionale et locale des pays concernés grâce, notamment, au programme lié aux investissements consentis par la Suisse.

Une évaluation et une présentation détaillée du risque par pays, par domaine d'activité et par projet pourrait faciliter la supervision des risques tout en permettant de concentrer certaines mesures mitigatives vis-à-vis de projets pour lesquels les risques sont les plus conséquents. Un tel outil pourrait renforcer les activités de monitoring et faciliter la mise en place de plans d'action dans le cadre de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE, respectivement des programmes de coopération au sein de WE.

Recommandation 4.2 (priorité 1)

La politique de gestion des risques au sein de WE devrait être actualisée et optimisée de manière à garantir un monitoring global et permanent des risques de projets à l'attention du management de WE.

¹⁹ En fonction des accords-cadres art. 3 alinéa 3, les fonds non attribués durant la période d'engagement ne sont plus disponibles pour le programme de coopération entre la Suisse et le pays bénéficiaire de l'accord-cadre.

²⁰ Les différents contacts pris par WEKO avec les responsables des SNC ont permis de constater que les pays partenaires devraient être en mesure de financer leur part de 15% dans les projets approuvés et financés jusqu'à concurrence de 85% par la Suisse.

4.3 Impossibilité de maîtriser totalement le risque de corruption (risque fiduciaire)

Dans son rapport annuel 2009²¹, Transparency International (TI)²² mentionne les difficultés rencontrées par les pays signataires pour mettre en place et respecter la convention de l'OCDE²³.

Les raisons en sont notamment les suivantes :

- Législation anti-corruption archaïque,
- Pouvoir/influence de la classe politique,
- Financement restreint pour effectuer les enquêtes et
- Droit de Veto pour motif de sécurité nationale.

Dans ce même rapport, TI a effectué une classification des pays en fonction du niveau de mise en œuvre des actions réalisées par les différents gouvernements pour lutter contre la corruption. Des pays comme l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque et la Slovénie, ont, selon cette publication, une mise en application de la convention minimale voire nulle.

La difficulté majeure dans le domaine de la lutte contre la corruption est d'arriver à prouver les faits sur la base d'informations fiables qui peuvent être utilisées lors d'une instruction pénale.

Il devient donc essentiel de connaître assez tôt les risques courus pour prendre les dispositions adéquates. Ainsi, pour chaque pays, pour chaque domaine d'investissement et pour chaque projet, il est nécessaire de définir les risques encourus. Le flux et la fréquence de l'information jouent un rôle primordial afin de pouvoir définir les objectifs d'audits et planifier les éventuels mandats attribués aux backstoppers²⁴.

Le SECO a déjà réalisé un travail appréciable au niveau national pour prévenir la lutte contre la corruption²⁵. Les collaborateurs sont régulièrement informés et sensibilisés aux problèmes liés à la corruption et aux mesures prudentielles qui peuvent être prises pour réduire un tel risque.

Une brochure « *Prévenir la Corruption – Conseil aux entreprises suisses actives à l'étranger* »²⁶ a été éditée par le SECO. De plus, le SECO s'est associé à plusieurs initiatives visant à mettre en place un plan régional de lutte contre la corruption.

²¹ TI, *Progress Report, OECD Anti-Bribery Convention 2009*

²² TI : *Transparency International : Organisation privée, apolitique et à but non lucratif active notamment dans le domaine de la prévention et la lutte contre la corruption*

²³ *Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales*

²⁴ *Le SECO a la possibilité de confier un mandat de conseil, d'accompagnement et/ou de soutien de projet (backstopping mandat) à un organisme de droit public ou privé qui est spécialisé dans un domaine thématique particulier ou qui dispose d'un savoir-faire particulier (par exemple SIFEM AG qui est spécialisé dans les fonds de placement pour les marchés émergents).*

²⁵ *La lutte contre la corruption est un domaine dans lequel le SECO s'engage activement. Le chef de la section WEKO est notamment membre du comité de TI Suisse.*

Le chef de section WEKO a participé activement à quelques réunions en Suisse pour présenter aux entreprises suisses d'exportation les opportunités et les risques liés à la contribution suisse à l'élargissement de l'UE.

Les différents entretiens ont permis de constater que les différents collaborateurs sont très attentifs aux risques de fraude et/ou de corruption. Ils ont été sensibilisés depuis plusieurs années déjà à de tels risques et ils sont habitués à les intégrer dans le suivi opérationnel des projets.

Les responsables de programmes et les gestionnaires de projets ont pour objectif de tout mettre en œuvre pour faciliter la coopération et l'échange d'informations permanent avec les pays partenaires. Il ressort des entretiens qu'il est essentiel de créer des liens privilégiés avec les agences exécutives pour, d'une part, faciliter le suivi opérationnel du projet et, d'autre part, favoriser un climat de confiance entre les partenaires économiques engagés dans le projet.

Toutefois, les contraintes financières, notamment au niveau du plafond des frais administratifs, ne permettent pas de financer de manière systématique un pacte d'intégrité²⁷ pour tous les contrats.

Lors des entretiens avec le responsable du programme pour la Hongrie et la gestionnaire des projets dans le domaine des infrastructures et de l'environnement, nous avons pu constater l'importance du rôle joué par le SCO au niveau de la coordination et de l'échange d'informations entre la Suisse et le pays bénéficiaire.

Le SCO basé à Budapest a effectué un travail sur place conséquent au niveau de la prévention de la corruption, notamment en publiant une brochure sur le thème de la lutte contre la corruption en hongrois et en participant, avec l'ambassadeur suisse, à une réunion organisée par l'ambassade canadienne à l'occasion d'une visite des organes directeurs de TI en Hongrie.

En outre, la gestionnaire de projets a développé un questionnaire adressé directement aux initiateurs de projets hongrois qui avaient été préalablement sélectionnés par le SNC²⁸ hongrois. Grâce au recours à des questions ciblées, ce questionnaire visait à mieux appréhender le sérieux des différents initiateurs de projets. Autant le respect des délais impartis que la qualité des réponses obtenues ont permis de à la gestionnaire de projets de se faire une idée sur la fiabilité et le sérieux des futurs partenaires commerciaux.

La séance annuelle avec le SNC hongrois et le SCO à Budapest organisée en avril 2009 a permis aux responsables de WEKO et de WEIN d'approfondir certains aspects des projets sur place. De plus, un mandat de backstopping²⁹ a également été délivré à une entreprise suisse qui avait pour mission d'évaluer les six concepts de projets présélectionnés par le SNC hongrois.

²⁶ Réf. Brochure « Prévenir la corruption – Conseil aux entreprises suisses actives à l'étranger » 2^{ème} édition révisée en 2008

²⁷ L'exigence d'un „pacte d'intégrité“ peut coûter 0.5% du total des coûts d'un projet.

²⁸ SNC = Service national de coordination (NCU : National coordination Unit).

²⁹ Réf. Contrat avec la société [REDACTED] numéro 2008/007984 UX-00008.02.01

De telles démarches administratives sont longues, coûteuses et nécessitent une coordination permanente. Elles sont pourtant indispensables afin d'obtenir l'assurance raisonnable que les projets sélectionnés par le SNC, puis approuvés par le SECO répondent en tout point aux objectifs stratégiques définis dans l'annexe I de l'accord-cadre bilatéral signé avec le pays bénéficiaire.

Un examen détaillé des concepts de projet et une vision locale avec la participation de leurs initiateurs et des agences exécutives peuvent également faciliter la compréhension des objectifs poursuivis et permettre de nouer les contacts nécessaires au développement d'un climat de confiance entre les différents acteurs économiques. Une telle approche prudentielle a également l'avantage de générer un effet préventif au niveau de la lutte contre la corruption.

Toutes ces mesures de vérification et de communication sont importantes au niveau de WE, mais elles ne permettent pas pour autant de garantir que les projets financés par la Suisse dans les nouveaux États membres de l'UE ne soient pas liés à certains abus et/ou à certaines activités corruptives.

Recommandation 4.3 (priorité 1)

Pour les projets d'envergure, WE doit s'assurer qu'une surveillance est exercée par l'agence exécutive et/ou un organisme intermédiaire de manière à garantir une transparence lors des procédures de passation des marchés publics de manière à garantir le strict respect des législations nationales spécifiques, des règles de l'OMC, ainsi que des directives de l'UE. Une clause d'intégrité, telle que définie dans l'annexe II des accords-cadres bilatéraux, devrait systématiquement être intégrée dans les procédures d'appels d'offres, respectivement les contrats, de manière à garantir un comportement éthique et conforme aux dispositions légales.

5 Les activités de contrôle

5.1 Les modalités liées aux activités de contrôle sont multiples

Afin de faciliter la mise en œuvre des différents programmes de coopération, la Suisse a signé avec chaque État membre de l'UE élargie un accord-cadre qui règle la mise en œuvre du programme de coopération visant à réduire les disparités économiques et sociales dans le pays concerné par cet accord. Chaque accord-cadre est complété par trois annexes qui font partie intégrante des modalités à respecter³⁰.

L'objectif prioritaire fixé par WE est de financer uniquement des projets qui répondent aux critères fixés dans les accords-cadres bilatéraux et qui garantissent une affectation optimale des ressources financières mises à disposition dans le cadre de ce programme spécifique de la contribution à l'élargissement.

³⁰ Réf. annexe 3 du rapport d'audit qui explique le fonctionnement et les modalités des accords-cadres bilatéraux

Les activités de contrôle réalisées lors de la procédure d'approbation³¹ sont nombreuses et réalisées par différents acteurs et/ou partenaires qui ont chacun une fonction et des compétences propres.

L'examen de la documentation liée à l'approbation des concepts de projets pour la Hongrie, la Lettonie, la Pologne et la Slovénie a permis de constater que diverses activités de contrôle sont effectuées durant les différents étapes de la procédure d'approbation des concepts de projet.

Il existe tout d'abord plusieurs vérifications lors de l'identification puis lors de la sélection des concepts de projets par le SSNC.

Les contrôles ont pour objectif de garantir une sélection de concepts de projets qui répondent aux critères définis dans les accords-cadres. Une fois l'évaluation des concepts de projets terminée, le SNC transmet les projets sélectionnés au bureau suisse de contribution à l'élargissement (SCO).

Quatre bureaux SCO³² ont été créés pour ce programme de coopération. Ils sont directement rattachés aux ambassades suisses³³ de ces 4 pays. Ils ont pour objectif de faciliter les tâches de coordination et d'échange d'informations avec les pays bénéficiaires.

Les différents partenaires ont ainsi des rôles, des tâches et des compétences spécifiques qui sont décrites de manière détaillée dans les différents accords-cadres bilatéraux. Les règles, les procédures et toutes les autres modalités contractuelles sont énumérées dans leurs annexes.

Les SNC ont pour mission de superviser le programme de coopération et d'informer régulièrement les partenaires suisses de la mise en œuvre des différents projets. Une réunion annuelle doit être ainsi organisée par chaque SNC qui est également chargé de rédiger un rapport annuel³⁴, lequel doit être distribué aux participants un mois avant la réunion.

5.2 Les activités de contrôle liées à la procédure d'approbation sont exhaustives

La procédure d'approbation des projets est décrite de manière détaillée dans l'annexe 4 de notre rapport d'audit. Elle prévoit deux boucles distinctes permettant au comité des opérations de WE d'intégrer des conditions et/ou des recommandations à la décision de principe d'entrée en matière qui est prise à la fin de la première boucle.

5.2.1 La documentation de la liste de contrôle peut être optimisée pour les SCO

Les différentes vérifications sont directement intégrées dans la documentation qui fait partie intégrante du dossier. Le dossier est en règle générale constitué d'une documentation initiale sur le

³¹ Procédure PRO-21 « EB- Beurteilung und Bewilligung von Finanzierungsanträgen Erweiterungsbeitrag

³² Bureau à Budapest (Hongrie), à Prague (République tchèque et Slovaquie), à Riga (Lettonie, Lituanie et Estonie) et à Varsovie (Pologne).

³³ Une directive règle la collaboration SECO/DDC avec les missions suisses dans les 10 nouveaux Etats membres de l'UE.

³⁴ Les modalités liées aux rencontres annuelles et rapports sont définies dans l'art. 8 alinéas 1 et 2 de l'accord-cadre.

concept de projet, d'une liste de contrôle remplie par le SCO systématiquement vérifiée par le responsable programme de WEKO et une notice d'entrée en matière rédigée par le gestionnaire de projet.

L'environnement de contrôle démontre aisément que les différentes activités de contrôle sont effectuées par des collaborateurs différents. La séparation des tâches durant les différentes phases de vérifications permet de garantir le principe des quatre yeux et de renforcer ainsi le système de contrôle interne mis en place lors de la procédure d'approbation des concepts de projets. Les décisions d'entrée en matière sont bien documentées, notamment au niveau de la traçabilité des formalités (visas, signatures, date de la décision, etc.).

Les activités de contrôles le sont également et l'examen des documents liés à certaines approbations de concepts de projets a permis de constater que la procédure est connue et respectée par les différentes unités organisationnelles (SNC, SCO, WEKO, WEIN, WEIF, etc.).

Toutefois, certaines listes de contrôle, établies par les SCO, ne garantissent pas une traçabilité des activités de contrôle. Certaines ne comportent aucune mention du nom du collaborateur qui a procédé aux vérifications, ni la date à laquelle elles ont été effectuées. Le CDF est d'avis que WEKO devrait renforcer la formalisation (visa du collaborateur et date de la vérification) des activités de contrôle, afin d'en garantir la traçabilité durant les différentes étapes liées à la procédure d'approbation.

5.2.2 Les activités de contrôle lors de la seconde boucle n'ont pas pu être vérifiées

Les activités de contrôle, au niveau de la seconde boucle³⁵ (approbation de la proposition de projet définitif), n'ont pas pu être réalisées dans le cadre de cet audit du fait qu'un seul projet a été définitivement approuvé par le comité des opérations.

La plupart des concepts de projets, qui ont reçu du comité des opérations de WE une décision d'entrée en matière, a été retournée aux SNC respectifs afin de permettre la réalisation de l'étude de faisabilité³⁶.

Dès lors, le team de révision du CDF n'a pu examiner qu'une seule proposition de projet définitif qui concerne le financement d'un projet lié au capital risque consacré aux PME en Pologne. L'examen de la documentation de ce projet a permis de constater que la décision définitive de financement allait au-delà des compétences du comité des opérations de WE. Les principales constatations liées à l'approbation de ce projet sont les suivantes:

- Le projet, d'un montant de 53 millions de francs a été accepté par le comité des opérations le 24 mars 2009.
- La décision intermédiaire relative à la proposition de projet définitif a été communiquée au SNC à Varsovie le 25 mars 2009 sous réserve d'approbation par le Conseil fédéral suisse.
- Le Conseil fédéral a donné son feu vert le 13 mai 2009³⁷.

³⁵ Seconde boucle = « second loop »

³⁶ L'étude de faisabilité fait suite à l'acceptation du concept de projet (approbation de principe). Cette étude est plus détaillée et doit permettre d'évaluer l'ensemble du projet au niveau de la planification des coûts et des délais.

La procédure, la réglementation des compétences et les directives ont été entièrement respectées au sein de WE. La documentation usuelle est complète et la formalité liée aux prises de décision est bien documentée.

5.3 Les activités de contrôle liées aux versements de la contribution à l'élargissement

Le CDF a procédé à l'examen du système de contrôle interne adopté au sein de WEKO pour garantir le versement des fonds aux bénéficiaires de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE.

La vérification s'est basée sur les principes comptables en vigueur concernant la gestion des projets. Ces principes sont actuellement respectés. Le CDF a notamment vérifié la délimitation périodique des exercices comptables 2007 et 2008 en relation avec les décomptes SAP/R3 relatifs aux 18 projets dont les demandes de financement ont été acceptées par le comité des opérations³⁸. Les principales constatations sont les suivantes :

- Au 30 juin 2009, le SECO a versé un total de 56,8 millions de francs dans le cadre de la contribution suisse à l'élargissement.
- Un montant de 3,8 millions de francs a été versé pour les frais administratifs³⁹. Ce montant correspond à 15.34% du montant total des frais administratifs alloués au SECO pour ce programme de coopération pour la période (2008 à 2017).
- Du fait que nous ne sommes qu'au début du programme de coopération, ce montant nous semble assez important et WEKO doit veiller à ce que les frais administratifs puissent être maîtrisés et qu'ils respectent le montant de 5% prévu par l'arrêté fédéral y relatif;
- Le solde de 53 millions de francs représente le versement du montant alloué au programme de capital-risque pour des PME polonaises⁴⁰.

Étant donné qu'aucun montant n'a encore été versé pour les autres projets, notre examen s'est donc concentré sur l'analyse des documents en relation avec ce versement, qui a été effectué sur un compte [REDACTED] pour le compte de SIFEM⁴¹ AG, société anonyme domiciliée à Berne.

L'analyse de la note de décision du comité des opérations du 24 mars 2009 concernant ce projet met en lumière le rôle essentiel que SIFEM va jouer dans l'accompagnement du projet auprès du partenaire économique polonais⁴².

³⁷ Réf. Communiqué de presse du 13.05.2009 relatif à la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement en Pologne

³⁸ Validation de la saisie comptable dans SAP et concordance avec les résultats du compte d'État

³⁹ Un montant de 5% est prévu dans le memorandum d'entente pour les frais administratifs de la Suisse, frais répartis entre le SECO et la DDC, ces deux offices prenant à charge à partie égale les frais administratifs des SCO.

⁴⁰ Réf. Voir point 5.2.2 approbation de la proposition de projet définitif (2^{ème} boucle).

⁴¹ SIFEM : Swiss Investment Fund for Emerging Markets, société spécialisée dans les activités d'investissement dans les pays en développement et en transition, qui a été fondée en 2005 dans le but de favoriser les activités du SECO.

⁴² Le financement de 53 millions est destiné au National Capital Fund (KFK) qui est un fonds national polonais actif dans le financement de capital risque.

Cette société a conclu un contrat avec le SECO dans lequel les modalités d'accompagnement de projets sont réglées (mandat de backstopping) visant à garantir une gestion rigoureuse du fonds⁴³.

L'examen global du dossier montre que les procédures liées à l'approbation du projet ont été respectées. La documentation relative au projet est de très bonne qualité (notes et protocoles de décisions, ordres de virement bancaire, etc.). L'analyse de l'extrait du registre du commerce⁴⁴ de la société de SIFEM AG à Berne a permis de constater que le directeur de cette société de droit privé, ancien collaborateur du SECO, dispose d'une signature individuelle.

En fonction du droit de disposition, une signature individuelle inscrite au registre du commerce donne plein pouvoir de contracter et d'engager la société. Le chef de section WEIF nous a assuré lors d'un entretien que les cartes de signatures pour la gestion de ce compte spécialement ouvert par la SIFEM AG auprès [REDACTED] comportaient bien une signature collective à deux et que chaque ordre de paiement devait être contresigné de manière électronique par lui-même.

Toutefois, il est d'usage, dans les conditions générales liées à l'internet banking des intermédiaires financiers, de considérer qu'un utilisateur disposant d'une signature individuelle pourrait facilement procéder à une demande de mutation des droits d'accès électroniques et changer les cartes de signatures y relatives par un simple formulaire de type « demande de modification des droits d'accès pour personne autorisée externe », formulaire qui peut simplement être retourné dûment complété et signé par la personne disposant d'une signature individuelle inscrite au registre du commerce.

Recommandation 5.3 (priorité 1)

Afin de garantir les règles liées à la bonne gouvernance d'entreprise, le SECO devrait exiger du conseil d'administration de la société SIFEM AG que les personnes autorisées à signer et indirectement à engager la société disposent d'une signature collective à deux. Cette mutation devrait se faire dans le cadre de la réorganisation actuellement menée par le SECO.

6 Information et communication

6.1 Les activités de monitoring et de reporting « doivent être gérées proactivement »

L'annexe II des accords-cadres bilatéraux a pour objectif de fixer les règles et les procédures liées au programme de coopération qui a été signé entre la Suisse et le pays cocontractant.

Le SNC joue un rôle essentiel puisqu'il doit superviser l'ensemble du programme de coopération. Un système de monitoring a été développé entre les deux parties afin d'optimiser la supervision du programme. Il est prévu que les parties se réunissent annuellement pour discuter de la mise en œuvre des différentes activités liées à la gestion des différents projets.

⁴³ Un membre de la direction de SIFEM participera notamment à tous les comités d'investissements liés à la gestion de ce projet d'investissement de capital risque destiné aux PME polonaises.

⁴⁴ Réf. Extrait RC – SIFEM AG inscrite le 15.06.2005, siège social à Berne, Bubenberplatz 11.

Les procédures liées aux activités de contrôle sont définies dans l'accord-cadre⁴⁵ et les activités de gestion de l'information sont précisées dans l'annexe II des accords-cadres bilatéraux signés avec les pays bénéficiaires. Ainsi, pour la Lettonie, les procédures liées aux activités de reporting et de controlling sont définies dans le chapitre 3 sous les chiffres 4 et 5 de l'annexe II de l'accord-cadre bilatéral. Toutes ces procédures sont essentielles afin de garantir le strict respect des modalités des accords-cadres bilatéraux. Les procédures essentielles sont les suivantes :

- Les procédures liées aux activités de contrôle sont définies dans les accords de projets. Elles doivent notamment comprendre des informations relatives à la périodicité des activités de contrôle lors du suivi opérationnel des projets, le système utilisé de gestion de l'information, les activités définies pour les consultants et les évaluateurs et la planification temporelle des différentes opérations liées au projet. Les activités de contrôle par projet sont du ressort de l'agence exécutive;
- Les activités de reporting prévoient différents types de rapports (rapport intermédiaire, rapport annuel de projet, rapport final de projet).

La gestion de l'information qui englobe entre autre les activités de monitoring et de reporting est essentielle pour garantir une mise en œuvre optimale de ce programme de coopération. Plusieurs collaborateurs ont mentionné durant les différents entretiens leur crainte d'être submergés de rapports intermédiaires, de rapports finaux et d'autres documents de reporting adressés par les SNC.

Recommandation 6.1 (priorité 2)

Le CDF recommande à WEKO d'être proactif au niveau de la gestion de l'information (qualité de l'information en lieu et place de la quantité) et de réagir immédiatement auprès du SNC du pays concerné si les informations transmises ne correspondent pas aux attentes des responsables de programmes pays, des gestionnaires de projets ou si les rapports ne sont pas transmis dans les délais impartis.

6.2 Le reporting et le monitoring comme instrument préventif de lutte contre la corruption

Nous avons vu sous le point 5.2 le rôle prépondérant joué par les quatre bureaux SCO notamment au niveau de la coordination et de l'échange des informations avec le pays partenaire. Plusieurs collaborateurs des différentes sections ont mentionnés durant les entretiens l'efficacité des tâches effectuées par les responsables et les collaborateurs des SCO.

Les SCO jouent également un rôle préventif au niveau de la lutte contre la corruption, notamment grâce à leur présence permanente dans les quatre pays où ils sont établis. La domiciliation du bureau dans les pays bénéficiaires permet aux collaborateurs d'obtenir des informations permanentes et privilégiées concernant l'évolution politique, économique et sociale du pays.

⁴⁵ L'art. 6 alinéa 1 de l'accord-cadre prévoit que les parties assurent une coordination efficace et partagent toutes les informations requises à cet effet.

Les collaborateurs⁴⁶ des SCO peuvent également exercer une surveillance accrue lors des procédures relatives à la passation des marchés, mais également lors de la réalisation des projets. Ils ont la possibilité de vérifier sur place leur évolution et de coordonner les différentes activités de surveillance avec les agences exécutives qui sont en charge de leur mise en œuvre.

Cette présence permanente de collaborateurs compétents et dynamiques dans les différents SCO facilite grandement la surveillance et le suivi des projets dans les pays respectifs. Elle joue également un rôle préventif non négligeable au niveau des contacts et des échanges d'informations avec les membres des autorités politiques et les autres collaborateurs des organismes civils compétents⁴⁷ des pays bénéficiaires.

Le 5 juin 2009, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant le crédit-cadre pour la contribution à l'élargissement en faveur de la Bulgarie⁴⁸ et de la Roumanie⁴⁹. Ces deux nouveaux États de l'UE ne sont pas des modèles du genre en matière de lutte contre la corruption.

L'indice CPI 2008 est encore plus mauvais que pour les autres États membres de l'UE élargie et la lecture de rapports d'experts de la Commission au Parlement européen et au Conseil⁵⁰ ne montre aucun signe encourageant.

Les expériences faites par l'UE dans différents programmes tels que PHARE, SAPARD (agriculture) ou ISPA⁵¹ (programme de financement d'infrastructures) montrent clairement les limites des mesures mitigatives qui peuvent être prises par Bruxelles.

Les enquêtes menées par l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) concernant la gestion des fonds de l'UE par les autorités bulgares ont conduit à la suspension temporaire du versement de l'aide de préadhésion et au gel des paiements pour différents programmes liés à la construction d'infrastructures.

⁴⁶ Les collaborateurs des SCO sont qualifiés et disposent des connaissances linguistiques qui permettent de faciliter les contacts entre les différents partenaires (agences exécutives, organismes intermédiaires, SNC, etc.).

⁴⁷ Agences exécutives, organismes intermédiaires, comités de pilotages, comités d'évaluation, etc.

⁴⁸ Réf. Rapport de la commission au parlement européen et au conseil sur la gestion des fonds de l'UE en Bulgarie du 23.7.2008

⁴⁹ La contribution de la Suisse devrait se monter à 257 millions et les accords-cadres bilatéraux devraient être signés d'ici au second semestre 2010 avec la Roumanie et la Bulgarie.

⁵⁰ Réf. Rapport intérimaire de la commission au parlement européen et au conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification du 12.2.2009 chapitre 4 alinéa 3 : « Il importe que les autorités roumaines donnent une nouvelle impulsion à la réforme judiciaire et à la lutte contre la corruption afin d'inverser certains mouvements de régression constatés ces derniers mois ».

⁵¹ Le 24 janvier 2008 la Commission a adressé un courrier au ministère des finances bulgare pour l'inviter à interrompre les paiements pour 3 projets en cours du Fonds national de l'infrastructure routière financés par le fonds de cohésion (anciens projets ISPA) et en demandant que le Fonds national ne signe aucun nouveau contrat au titre des programmes couvrant la période 2007-2013.

Différentes mesures ont dès lors déjà été prises par l'OCDE afin de renforcer la stratégie de prévention visant à renforcer l'intégrité dans le domaine des marchés publics des pays membres de l'OCDE⁵². Ces mesures prudentielles visent surtout à renforcer l'arsenal des outils dans le combat de l'OCDE pour lutter efficacement contre la corruption⁵³.

Dans le domaine de la prévention de la corruption, la DDC a précédé l'administration fédérale⁵⁴ en implémentant en mars 2006 un organe de type « Whistleblowing » et en faisant signer à l'ensemble de ses collaborateurs un code de conduite dans lequel l'employé est convié à faire part à son supérieur hiérarchique et/ou directement au « compliance officer » nommé par la DDC de tout soupçon lié à une affaire d'abus et/ou de corruption.

Recommandation 6.2.1 (priorité 2)

Le CDF recommande à WEKO d'être proactif et de mettre en place un plan d'actions préventif visant à minimiser les risques liés à la corruption, notamment en coordonnant avec la DDC et le DFAE l'installation d'un cinquième bureau pour la réalisation de la contribution suisse à l'élargissement à Bucarest.

Recommandation 6.2.2 (priorité 2)

La mise en œuvre d'un système de Whistleblowing en Bulgarie et/ou en Roumanie, ainsi que l'intégration ciblée de pactes d'intégrité pour les projets d'envergure pourrait également être étudiée en vue de renforcer le dispositif de prévention lié à la lutte contre la corruption.

7 Discussion finale

Le résultat de l'audit a été discuté lors de la discussion finale du lundi 17 août 2009 en présence des personnes suivantes:

SECO

[Redacted]

DDC

[Redacted]

CDF Monsieur Eric-Serge Jeannet, responsable de mandat

Monsieur Alexandre Bläuer, membre du team d'audit

Monsieur Vincent Guggisberg, responsable de l'audit

⁵² Réf. *Recommandation du conseil sur le renforcement de l'intégrité dans les marchés publics, octobre 2008 / 105*

⁵³ Le ministère français des affaires étrangères et européennes a financé un projet « ALAC » qui consiste à offrir au citoyen bulgare la possibilité de signaler un acte de corruption à un numéro vert – Réf. *Communiqué de presse du 9 décembre 2008 relatif à cette démarche active dans la lutte contre la corruption.*

⁵⁴ L'Office fédéral du personnel OFPER a transmis en juillet 2009 à chaque collaborateur une brochure liée à la prévention de la corruption dans laquelle il est mentionné à qui les annonces doivent être réalisées.

Lors de cette discussion, nous avons évoqués les principales constatations et recommandations liées à cet audit. Une grande partie de la discussion a porté sur le thème lié à l'approche de la gestion des risques au sein de WE.

Afin de profiter d'éventuelles synergies, le CDF part du principe que le contenu de ce rapport, respectivement la mise en œuvre des recommandations seront traités dans le cadre des différentes séances de coordination entre le SECO et la DDC.

Nous remercions les collaborateurs du SECO, ainsi que le chef de la Division pour les nouveaux états membres de l'UE au sein de la DDC pour leur collaboration et leur soutien accordé durant cet audit.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Eric-Serge Jeannet
Responsable de mandat

Vincent Guggisberg
Responsable de révision

Annexes :

1. Liste des recommandations du CDF
2. Cartographie des flux d'information et des acteurs impliqués dans la contribution suisse à l'élargissement établie par le CDF
3. La contribution à l'élargissement en quelques mots
4. La procédure d'approbation des projets
5. Liste SAP/R3 des projets approuvés par le comité des opérations WE
6. Liste des documents de travail remis par la section WEKO au CDF

Prise de position du SECO :



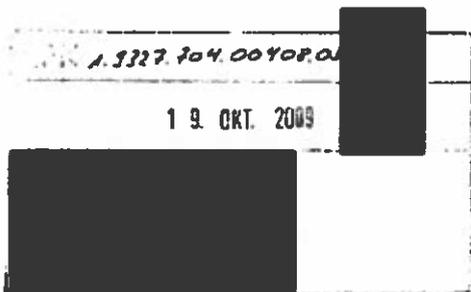
Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



CH-3003 Bern, SECO, WEKO, Mess [redacted]

A-Post
Eidgenössische Finanzkontrolle
Herr Kurt Grüter
Direktor
Monbijoustrasse 45
3003 Bern



Referenz: 2008-02-02/270
Ihr Zeichen: 1.9327.704.00408.03
Sachbearbeiter/in [redacted]
Bern, 15.10.2009

Audit des Controlling im Rahmen des Erweiterungsbeitrags

Sehr geehrter Herr Direktor

Wir danken Ihnen und Ihren Mitarbeitern für die gute Zusammenarbeit bei der Durchführung des Audits über das Controlling im Rahmen des Erweiterungsbeitrags. Wir haben von den positiven Resultaten des Berichts mit Befriedigung Kenntnis genommen. Mit den Empfehlungen der EFK, die dazu angetan sind, das Verbesserungspotenzial beim Controlling mit einem vertretbaren zusätzlichen Aufwand noch weiter auszuschöpfen, sind wir grundsätzlich einverstanden.

Wie gewünscht erhalten Sie in der Beilage unsere detaillierte Stellungnahme zu den sechs Empfehlungen.

Mit freundlichen Grüssen

Staatssekretariat für Wirtschaft



Beilage: Stellungnahme SECO zu den Empfehlungen der EFK

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



www.seco.admin.ch

Kopien an:

- EVD, [REDACTED] Bundeshaus Ost, 3003 Bern
- DEZA, [REDACTED] Freiburgstrasse 130, 3003 Bern
- DEZA, [REDACTED]
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern
- DEZA, [REDACTED]
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern
- EFK, Herr Eric-Serge Jeannot, Mandatsleiter, Monbijoustrasse 45, 3003 Bern
- EDA, [REDACTED], Bernastrasse 28, 3003 Bern
- SECO: [REDACTED]
[REDACTED]

Récapitulatif des recommandations

PA-Nr. 9327

Annexe 1

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SOLL)	Personne responsable
9327.001	1	4.2	<p>La politique de gestion des risques au sein de WE devrait être actualisée et optimisée de manière à garantir un monitoring global et permanent des risques de projets à l'attention du management de WE.</p>	<p>La politique de gestion des risques sera actualisée de manière à renforcer le suivi des risques pendant la mise en œuvre des projets. Dans ce cadre, les questions suivantes seront clarifiées/revues: (i) définition/précision des risques liés aux activités WE, (ii) concept pour l'agrégation de l'information projet, (iii) plateforme informatique à utiliser pour la gestion et l'agrégation du risque projet, (iv) outils/processus pour l'utilisation de l'information agrégée sur le risque lié au processus WE. L'objectif ultime de la révision de la politique des risques est de disposer d'un système de gestion des risques qui soit proportionnel aux risques posés par les activités WE et qui tienne compte des capacités et compétences existantes au sein du domaine de prestation.</p>	Septembre 2010	Cheffe de section WECCO

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SOLL) aaa.mm.jj	Personne responsable
9327.002	1	4.3	<p>Pour les projets d'envergure, WE doit s'assurer qu'une surveillance est exercée par l'agence exécutive et/ou un organisme intermédiaire de manière à garantir une transparence lors des procédures de passation des marchés publics de manière à garantir le strict respect des législations nationales spécifiques, des règles de l'OMC, ainsi que des directives de l'UE.</p> <p>Une clause d'intégrité, telle que définie dans l'annexe II des accords-cadres bilatéraux, devrait systématiquement être intégrée dans les procédures d'appels d'offres, respectivement les contrats, de manière à garantir un comportement éthique et conforme aux dispositions légales.</p>	<p>Selon les accords cadre, la passation des marchés publics est surveillée par l'agence exécutive en respect des lois nationales spécifiques ainsi que des directives de l'UE. Nous partons du principe que la législation nationale des pays membres de l'UE correspond aux règles de l'OMC. Le partenaire confirmera au SECO l'application adéquate des règles de passation de marchés publics respectifs. Selon les accords cadre et afin d'augmenter la transparence et d'éviter la corruption, les documents de passation des marchés publics contiendront une clause d'intégrité. Le SECO veillera à ce que ces conditions soient respectées.</p>	continuellement	Chefs des sections opérationnelles

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SOLL.) aaaa.mm.jj	Personne responsable
9327.003	1	5.3	Afin de garantir les règles liées à la bonne gouvernance d'entreprise, le SECO devrait exiger du conseil d'administration de la société SIFEM AG que les personnes autorisées à signer et indirectement à engager la société disposent d'une signature collective à deux. Cette mutation devrait se faire dans le cadre de la réorganisation actuellement menée par le SECO.	Le SECO soutient cette recommandation qui peut effectivement offrir un garde-fou supplémentaire en matière de gestion des risques liés au mécanisme de paiement sur le projet. Le SECO propose de mettre en œuvre cette recommandation dans le cadre du processus d'institutionnalisation définitive de SIFEM AG, lequel sera soumis pour approbation au Conseil fédéral en octobre prochain. Ce processus de réforme institutionnelle comprendra l'adoption de nouveaux règlements internes au sein de SIFEM par le nouveau conseil d'administration, et c'est dans ce cadre que la recommandation du contrôle des finances sera intégrée. Le délai de mise en œuvre est fixé à juin 2010.	juin 2010	Chef de section WEIF
9327.004	2	6.1	Le COF recommande à WEKO d'être proactif au niveau de la gestion de l'information (qualité de l'information en lieu et place de la quantité) et de réagir immédiatement auprès du SNC du pays concerné si les informations transmises ne correspondent pas aux attentes des responsables de programmes pays, des gestionnaires de projets ou si les rapports ne sont pas transmis dans les délais impartis.	Le SECO soutient cette recommandation.	continuellement	Chef de section WEKO

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SO.LL) en en mm.jj	Personne responsable
9327.005	2	6.2.1	Le CDF recommande à WEKO d'être proactif et de mettre en place un plan d'actions préventif visant à minimiser les risques liés à la corruption, notamment en coordonnant avec la DDC et le DFAE l'installation d'un cinquième bureau pour la réalisation de la contribution suisse à l'élargissement à Bucarest.	Le SECO soutient cette recommandation. Le chef de bureau à Bucarest a déjà été déjà nommé.	Premier semestre 2010	Chef de section WEKO, en coopération avec la DDC
9327.006	2	6.2.2	La mise en oeuvre d'un système de Whistleblowing en Bulgarie et/ou en Roumanie, ainsi que l'intégration ciblée de pactes d'intégrité pour les projets d'envergure pourrait également être étudiée en vue de renforcer le dispositif de prévention lié à la lutte contre la corruption.	Le SECO soutient cette recommandation. En Hongrie nous sommes en train de lancer un projet pilote concernant un pacte d'intégrité en coopération avec Transparency International. L'expérience avec ce projet pourrait aussi être très utile pour nos programmes en Bulgarie et en Roumanie. Cependant, nous ne comptons pas d'introduire des pactes d'intégrité de manière systématique.	2010	Chef de section WEKO, en coopération avec la section WEIN et la DDC

P: Priorité

Recommandations 9327.001 - 9327.006

Date et visa

15.10.2009

