



Audit de la subvention fédérale accordée au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées

Direction politique et Direction du
développement et de la coopération du
DFAE



Impressum

| | |
|-----------------------------------|---|
| Adresse de commande | Contrôle fédéral des finances (CDF) |
| Bestelladresse | Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Berne |
| Indirizzo di ordinazione | http://www.cdf.admin.ch |
| Order address | |
| Numéro de commande | 1.16373.201.00449.009 |
| Bestellnummer | |
| Numero di ordinazione | |
| Order number | |
| Complément d'informations | E-Mail : info@efk.admin.ch |
| Zusätzliche Informationen | Tél. +41 58 463 11 11 |
| Informazioni complementari | |
| Additional information | |
| Texte original | Français |
| Originaltext | Französisch |
| Testo originale | Francese |
| Original text | French |
| Résumé | Français (« L'essentiel en bref ») |
| Zusammenfassung | Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze ») |
| Riassunto | Italiano (« L'essenziale in breve ») |
| Summary | English (« Key facts ») |
| Reproduction | Autorisée (merci de mentionner la source) |
| Abdruck | Gestattet (mit Quellenvermerk) |
| Riproduzione | Autorizzata (indicare la fonte) |
| Reproduction | Authorized (please mention the source) |

Audit de la subvention fédérale accordée au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées

Direction politique et Direction du développement et de la coopération du DFAE

L'essentiel en bref

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) est un des trois Centres genevois soutenu par la Confédération œuvrant dans le domaine de la politique de la paix et de la sécurité. Créée en octobre 2000 sur l'initiative de la Suisse, cette fondation de droit privé a son siège dans la Maison de la Paix. En 2015, la contribution fédérale de près de 15 millions de francs accordée au DCAF s'appuie sur la Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le cadre légal, la stratégie, l'environnement de contrôle, les processus et la gestion de projets afin d'apprécier la gestion et l'utilisation adéquate de la subvention accordée au DCAF.

Développement exponentiel et reconnaissance internationale

Depuis sa création, le DCAF a connu une forte expansion de ses sources de financement et de ses ressources humaines. Son budget est passé de 2 à environ 35 millions de francs et ses effectifs, de 10 à 160 personnes. On y compte 63 pays membres (contre 23 à l'origine) et 6 pays observateurs permanents. Du côté des donateurs, 30 pays s'engagent désormais, contre un seul à sa création. Les activités du DCAF ont aussi connu un fort déploiement à l'étranger. Le Centre a su se positionner et exploiter son «marché de niche» pour finalement être reconnu mondialement comme l'un des principaux centres d'excellence dans le domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et de la réforme du secteur de la sécurité (RSS).

L'audit a eu lieu au moment où le directeur et fondateur du DCAF partait à la retraite pour laisser la place à son successeur. Le CDF a observé que les divisions du Centre ont développé leurs propres stratégies. Ce développement s'est fait au détriment d'une vision stratégique centralisée.

Surveillance fractionnée et améliorations nécessaires dans la gestion de projets

Le financement suisse du DCAF est assuré par des crédits-cadres pluriannuels. La surveillance est garantie par un Comité de pilotage composé de membres issus du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). Pour le CDF, cette surveillance peut être encore améliorée. Il préconise de définir plus précisément les informations et les outils déjà en place. En particulier, en termes de règles concernant la création et l'utilisation de réserves, la transparence des sources de financement ainsi que leur utilisation et les écarts par rapport au budget.

Le DCAF doit non seulement améliorer sa gestion administrative des projets mais aussi celle de ses contrats. Ainsi, une convention de prestations avec le bureau de Ljubljana n'existait pas lors de l'audit.



Prüfung des Bundesbeitrags für das Genfer Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte

Politische Direktion und Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit des EDA

Das Wesentliche in Kürze

Das Zentrum für die demokratische Kontrolle der Streitkräfte (DCAF) ist eines der drei Genfer Zentren, die vom Bund Beiträge erhalten und im Bereich Sicherheits- und Friedenspolitik tätig sind. Die im Oktober 2000 auf Initiative der Eidgenossenschaft gegründete privatrechtliche Stiftung hat ihren Sitz im «Maison de la Paix». 2015 betrug der Beitrag des Bundes für das DCAF, der sich auf das Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe stützt, rund 15 Millionen Franken.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat den rechtlichen Rahmen, die Strategie, das Kontrollumfeld, die Prozesse und das Projektmanagement geprüft, um zu beurteilen, ob der Beitrag für das DCAF zweckmässig verwaltet und verwendet wird.

Exponentielle Entwicklung und internationale Anerkennung

Die Finanzierungsquellen und Humanressourcen des DCAF sind seit seiner Gründung stark gewachsen. Sein Budget wurde von 2 auf rund 35 Millionen Franken und sein Personalbestand von 10 auf 160 Personen aufgestockt. Es sind 63 Mitgliedstaaten (gegenüber ursprünglich 23) und 6 ständige Beobachterstaaten dabei. Zum Zeitpunkt seiner Gründung wurde das DCAF nur von einem Staat finanziell unterstützt, mittlerweile sind es 30 Staaten. Die Tätigkeiten des DCAF haben sich auch im Ausland erheblich verstärkt. Dem Zentrum ist es gelungen, sich zu positionieren und seinen «Nischenmarkt» auszuschöpfen, um sich als eines der weltweit führenden Kompetenzzentren in den Bereichen Governance und Reform des Sicherheitssektors (SSG/SSR).

Die Prüfung fand in dem Moment statt, als der Gründer und Direktor des DCAF in den Ruhestand ging und das Amt seinem Nachfolger übergab. Die EFK stellte fest, dass die Abteilungen des Zentrums eigene Strategien entwickelt haben, was jedoch zulasten einer zentralisierten strategischen Vision geschah.

Geteilte Aufsicht und notwendige Verbesserungen beim Projektmanagement

Die Schweizer Finanzierung des DCAF wird über mehrjährige Rahmenkredite sichergestellt. Die Aufsicht übernimmt eine Steuerungsgruppe bestehend aus Mitgliedern des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und des Eidgenössischen Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Aus Sicht der EFK kann die Aufsicht noch verbessert werden. Letztere empfiehlt, die bereits vorhandenen Informationen und bestehenden Werkzeuge genauer zu definieren, insbesondere in Bezug auf die Bestimmungen im Bereich der Schaffung und Verwendung von Reserven, der Transparenz der Finanzierungsquellen und ihrer Verwendung sowie der Abweichungen vom Budget.

Das DCAF muss nicht nur das administrative Management seiner Projekte, sondern auch seiner Verträge verbessern. So bestand zum Prüfungszeitpunkt keine Leistungsvereinbarung mit dem Büro in Ljubljana.

Originaltext in Französisch

Verifica dei contributi federali concessi al Centro per il controllo democratico delle forze armate

Direzione politica e Direzione dello sviluppo e della cooperazione del DFAE

L'essenziale in breve

Il Centro per il controllo democratico delle forze armate (DCAF) è uno dei tre centri ginevrini attivi nel settore della politica di pace e sicurezza finanziati dalla Confederazione. Si tratta di una fondazione di diritto privato istituita nell'ottobre del 2000 su iniziativa svizzera e avente sede presso la Maison de la Paix a Ginevra. Nel 2015 sono stati concessi al DCAF contributi federali per circa 15 milioni di franchi sulla base della legge sulla cooperazione allo sviluppo e l'aiuto umanitario internazionali.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha esaminato il quadro giuridico, la strategia, gli ambiti di sorveglianza, i processi e la gestione dei progetti per valutare se i contributi concessi vengono gestiti e impiegati in modo appropriato.

Sviluppo esponenziale e riconoscimento internazionale

Dalla sua creazione a oggi il DCAF ha conosciuto un importante incremento delle proprie fonti di finanziamento e delle risorse umane. Il budget è passato da 2 a circa 35 milioni di franchi e l'organico da 10 a 160 persone. Attualmente i Paesi membri sono 63 (contro i 23 iniziali), a cui si aggiungono 6 Paesi osservatori permanenti. I Paesi finanziatori sono ormai 30, mentre inizialmente era uno solo. Inoltre le attività del DCAF hanno registrato uno sviluppo significativo all'estero. Il Centro è stato in grado di posizionarsi e di sfruttare il proprio «mercato di nicchia» riuscendo a distinguersi a livello internazionale come uno dei principali centri d'eccellenza nell'ambito della governance e della riforma del settore della sicurezza.

La verifica è stata condotta al momento del pensionamento del direttore e fondatore del DCAF e dell'arrivo del suo successore. Il CDF ha constatato che le divisioni del DCAF hanno sviluppato le proprie strategie, a discapito però di una visione strategica centralizzata.

Sorveglianza frammentata e necessità di miglioramento della gestione dei progetti

Il finanziamento svizzero del DCAF è assicurato mediante crediti quadro pluriennali. La sorveglianza è esercitata da un comitato direttivo formato da membri provenienti dal Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Il CDF ritiene che la sorveglianza possa essere ulteriormente migliorata. Raccomanda di definire più nel dettaglio le informazioni e i mezzi esistenti, soprattutto in riferimento alle regole per la costituzione e l'utilizzo di riserve, alla trasparenza delle fonti di finanziamento e al loro impiego nonché agli scostamenti rispetto al preventivo.

Il DCAF non deve solo migliorare la gestione amministrativa dei progetti, ma anche quella dei contratti. Per esempio, al momento della verifica, non sussisteva alcun accordo di prestazione con l'ufficio di Lubiana.

Testo originale in francese



Audit of the federal subsidy given to the Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces

Directorate of Political Affairs and Swiss Agency for Development and Cooperation of the FDFA

Key facts

The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) is one of the three Geneva centres funded by the Confederation active in the areas of politics, peace and security. This foundation was created in October 2000 on Switzerland's initiative and is a private-law foundation with its headquarters at the Maison de la Paix. In 2015, the federal contribution of almost CHF 15 million given to the DCAF was based on the Federal Act on International Development Co-operation and Humanitarian Aid.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the legal framework, the strategy, the control environment, the processes and project management to evaluate the management and the lawful appropriation of the subsidy given to the DCAF.

Exponential development and international recognition

Since it was established, the DCAF has seen a marked increase in its financing sources and in its human resources. Its budget has increased from CHF 2 million to CHF 35 million and its workforce has increased from 10 to 160 people. It has 63 member states, compared to 23 at the outset, and 6 countries with permanent observer status. On the donor side, 30 countries are now involved, versus one country at the outset. There has also been strong growth in the DCAF's deployment activities abroad. The Centre has been able to carve out a position for itself and exploit its "niche market" to ultimately achieve world renown as one of the main centres of excellence in the areas of security sector governance and security sector reform.

The audit took place when the Director and founder of the DCAF was retiring to make way for his successor. The SFAO noted that the Centre's divisions developed their own strategies. This development was at the expense of a strategic, centralised vision.

Fractional monitoring and a need for improved project management

Swiss financing of the DCAF is provided through multi-year framework credits. Monitoring is carried out by a steering committee made up of members from the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) and the Federal Department of Defence, Civil Protection and Sport (DDPS). In the SFAO's opinion, this monitoring still needs to be improved. It recommends defining the information and the existing tools more specifically, in particular in terms of rules regarding creating and using reserves, transparency of funding sources and their use, and deviations from the budget.

The DCAF must improve not only its administrative project management but also contract management. At the time of the audit, a service level agreement did not exist with the DCAF office in Ljubljana.

Original text in French

Prise de position générale du DFAE

Das Comité de Pilotage begrüsst die Qualität und die inhaltliche Ausrichtung des Audit der EFK. Der Zeitpunkt des Übergangs vom langjährigen Direktor, der DCAF aufgebaut hat, zum neuen Direktor ist dafür gut gewählt. Strukturelle und administrative Anpassungen, eine Modernisierung der Rechnungslegung sowie eine umfassende Wirkungsorientierung auf Ebene Programm und Administration sind umzusetzen. Erste Schritte wurden bereits auf der Basis der Resultate der externen und unabhängigen Evaluation aller drei Genfer Zentren von 2014 eingeleitet. Nunmehr gilt es sicherzustellen, dass die geforderten Umstellungen umfassend realisiert werden.

Der neue Direktor, seit Mitte 2016 im Amt, hat im Austausch mit der DEZA und der EFK bereits Anpassungen im Management und der Rechnungslegung an die Hand genommen und umfassende Pläne entwickelt, DCAF als Organisation in diese Richtung weiterzuentwickeln; dies, um den Erfolg zu konsolidieren und als eine auch administrativ effizient arbeitende Organisation für andere Geber in Zukunft weiterhin attraktiv zu sein.

Das Comité de Pilotage von EDA und VBS als verantwortliches Gremium für die strategische Steuerung der Genfer Zentren und im Speziellen die DEZA als kreditverwaltende Stelle sind von der Relevanz und Richtigkeit der Empfehlungen überzeugt und werden die Umsetzung der Empfehlungen monitorieren.



Table des matières

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Mission et déroulement de l'audit | 9 |
| 1.1 | Contexte | 9 |
| 1.2 | Objectifs et questions d'audit | 9 |
| 1.3 | Etendue de l'audit et principes | 10 |
| 1.4 | Documentation et entretiens | 10 |
| 2 | Le DCAF, son expansion, son organisation, ses tâches et ses défis | 10 |
| 2.1 | Forte expansion du DCAF depuis sa création en 2000 | 10 |
| 2.2 | Organisation du DCAF | 11 |
| 2.3 | Les prestations de services proposées par le DCAF | 11 |
| 2.4 | Renforcement de la vision stratégique | 11 |
| 3 | Les activités du DCAF en chiffres | 12 |
| 3.1 | Les activités du DCAF | 12 |
| 3.2 | Les sources de financement du DCAF proviennent essentiellement de la Suisse | 13 |
| 3.3 | Autres revenus | 14 |
| 3.4 | Les charges d'exploitation | 15 |
| 3.5 | Le capital de l'organisation | 16 |
| 4 | Surveillance du DCAF par les autorités fédérales, gouvernance à renforcer | 17 |
| 4.1 | Base légale pour la contribution fédérale | 17 |
| 4.2 | Traçabilité garantie des objectifs | 17 |
| 4.3 | Description des organes et responsabilités | 17 |
| 4.4 | Améliorer la transparence de l'utilisation de la subvention fédérale | 18 |
| 4.5 | Stratégie informatique pour la Maison de la Paix à développer | 19 |
| 4.6 | Renforcer l'expertise de la fonction de trésorier | 20 |
| 4.7 | L'organe de révision externe est le même depuis la fondation du DCAF | 21 |
| 4.8 | La Suisse pourrait demander une révision des statuts du DCAF | 21 |
| 5 | Vérification de projets par le CDF | 22 |
| 5.1 | Des potentiels d'améliorations existent dans la gestion de projets | 22 |
| 6 | Convention de prestations à définir avec le bureau de Ljubljana | 23 |
| 7 | Entretien final | 24 |
| | Annexe 1: Bases légales | 25 |
| | Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF | 26 |
| | Annexe 3: Organigramme et bureaux du DCAF (Source: Rapport annuel 2015 DCAF) | 27 |
| | Annexe 4: Organes de surveillance du DCAF (Source: CDF) | 28 |
| | Annexe 5: Organes et structures de contrôle des contributions suisses (Source: Pflichtenheft Comité de pilotage Genfer Zentren, 4. Dezember 2015) | 29 |
| | Annexe 6: Liste des projets audités | 30 |
| | Annexe 7: Sélection et contrôle des projets | 31 |

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

Le «Centre pour le contrôle démocratique des forces armées», ci-après DCAF, est une fondation de droit privé régie par ses statuts et par les articles 80 et suivants du Code Civil Suisse. Son siège est à Genève, où elle est inscrite au registre du commerce (RC). Le DCAF a été créé en octobre 2000 sur l'initiative de la Confédération.

La contribution suisse accordée au DCAF s'appuie sur la Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Le financement des mesures prévues est accordé sous la forme de crédits-cadres pluriannuels. L'autorité de gestion du crédit est la Direction du développement et de la coopération (DDC).

En 2015, les revenus totaux du DCAF, y compris les revenus différés, se sont élevés à environ 30 millions de francs. La Suisse a financé, conformément au crédit-cadre et à la convention de prestations 2015, environ 11 millions de francs en tant que financement de base et 4,4 millions pour les projets.

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a audité durant les mois d'août et septembre 2016 l'utilisation par le DCAF des subventions fédérales. Dans le but d'obtenir une assurance raisonnable sur leur gestion et leur utilisation adéquate en 2015, le CDF a examiné le cadre légal, la stratégie, l'environnement de contrôle, les processus et la gestion de projets.

Les questions principales traitaient des points suivants:

- Les objectifs liés à l'utilisation des fonds et les indicateurs de mesure sont-ils clairement définis dans la convention de prestations ?
- La stratégie poursuivie par le DCAF répond-elle aux exigences fixées dans le message¹ ?
- Les processus définis permettent-ils de remplir les objectifs fixés pour l'utilisation adéquate des fonds alloués ?
- Existe-t-il une gestion de projets (controlling, monitoring et reporting) efficace ?
- Le rôle du DFAE, qui est à la fois responsable de la surveillance du DCAF² et de l'utilisation adéquate de la subvention³, est-il clairement défini et assimilé ?

¹ Message 10.095 concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois Centres de Genève du 17 novembre 2010 : 2012–2015, <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2010/7461.pdf>

² Direction politique (Division sécurité humaine)

³ Direction du développement et de la coopération



1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été exécuté par Virginie Bugnon et Alexandre Bläuer (responsable de révision). Il a porté sur le contrôle des conditions cadres permettant d'assurer la gestion et l'utilisation adéquate des fonds alloués par la Suisse au DCAF. Pour sa révision, le CDF s'est basé sur la documentation disponible. Il a réalisé des entretiens et vérifié l'application du processus de gestion de projets. Dix projets, concernant les différentes unités du DCAF, ont constitué son échantillon.

Un des six bureaux du DCAF délocalisé à l'étranger (Slovénie, Ljubljana) a fait l'objet d'un audit sur site de deux jours. Il a porté sur les mêmes objectifs de révision fixés pour le siège à Genève.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de dossiers et de transactions. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs. Des questions spécifiquement opérationnelles ont été directement abordées avec le DCAF qui les a accueillies positivement.

1.4 Documentation et entretiens

Le CDF tient à exprimer ses remerciements pour la diligence avec laquelle les renseignements et les documents lui ont été fournis par tous les collaborateurs sollicités, aussi bien au siège du DCAF qu'auprès de son bureau à Ljubljana.

2 Le DCAF, son expansion, son organisation, ses tâches et ses défis

2.1 Forte expansion du DCAF depuis sa création en 2000

Selon le message pour le Conseil fédéral, il est primordial de poursuivre une politique extérieure, une politique de paix et une politique de sécurité qui soient coopératives et efficaces. Par le biais de sa participation ciblée et active dans ces domaines, la Suisse renforce sa propre sécurité et fournit des contributions importantes pour la communauté internationale. Cette mission découle de l'art. 54, al. 2 de la Constitution.

Dans ce contexte, le DCAF a su dès son origine se positionner et exploiter ce créneau pour finalement être reconnu mondialement comme l'un des principaux centres d'excellence dans le domaine de la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) et de la réforme du secteur de la sécurité (RSS).

Depuis sa création en 2000, le DCAF a connu une forte expansion, tant au niveau des sources de financement que des ressources. En 2015, il compte 63 États membres contre 23 à ses débuts et 6 observateurs permanents. Les effectifs ont quant à eux augmenté de 10 à 160 personnes. Le budget est passé de 2 à environ 35 millions de francs. Le nombre de donateurs atteint les 30, contre 1 à sa création. Ses activités ont aussi connu un déploiement à l'étranger, notamment par l'ouverture de six bureaux régionaux : Bruxelles, Ljubljana, Beyrouth, Ramallah, Tripoli et Tunis.

Après 16 ans en poste, le directeur fondateur du DCAF a pris sa retraite le 30 juin 2016. Son successeur a été nommé suite à une mise au concours internationale. Afin d'être à même d'identifier et d'exploiter les potentiels d'améliorations, ce dernier s'est fixé comme objectif pour ses six premiers

mois d'analyser l'organisation, la stratégie et les processus. L'audit est ainsi parfaitement synchronisé avec ce changement de direction.

La Maison de la Paix (MdP) a ouvert ses portes à Genève en 2014. Avec le regroupement des trois Centres de Genève (Centre de politique de sécurité, Centre international de déminage humanitaire et Centre pour le contrôle démocratique des forces armées), de l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID) ainsi que d'autres partenaires nationaux et internationaux, la Suisse a créé un pôle d'excellence pour la politique de paix et de sécurité unique en Europe.

Selon le message, *ce nouvel environnement devrait permettre aux trois Centres de collaborer plus étroitement et d'exploiter de nouvelles synergies en réalisant des projets communs. La Maison de la Paix va accroître l'attractivité des Centres, favoriser la collaboration avec d'autres partenaires et ouvrir de nouvelles perspectives à la politique de paix et de sécurité de la Suisse.* Cette thématique ne faisait toutefois pas partie du périmètre de l'audit du CDF.

2.2 Organisation du DCAF

Le DCAF comprend cinq divisions opérationnelles⁴ ainsi qu'une division Recherche. Il emploie environ 160 collaborateurs provenant de près de 40 pays. L'organigramme (état au 31 décembre 2015) figure à l'annexe 3 de ce rapport.

2.3 Les prestations de services proposées par le DCAF

Les principaux services proposés, tels que définis dans le rapport annuel 2015, sont les suivants:

- le conseil et l'assistance opérationnelle pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies en matière de GSS et de RSS;
- l'évaluation préalable, la conception, la mise en œuvre, le suivi ainsi que l'évaluation finale de projets de GSS/RSS;
- le renforcement des capacités et des programmes de formation;
- l'élaboration de matériels pédagogiques, de services et d'outils éducatifs à l'intention des législateurs et des praticiens de la RSS.

2.4 Renforcement de la vision stratégique

Le CDF a constaté que, parallèlement à la forte croissance du DCAF, le développement stratégique s'est réalisé de manière décentralisée au sein de chaque division. Chacune d'elles a exploité les opportunités offertes et s'est positionnée sur le marché. Des règles spécifiques ont ainsi été créées, comme la constitution d'un « trust fund » pour la région de l'Afrique du Nord ou l'établissement d'un rapport annuel pour la division ISSAT (International Security Sector Advisory Team).

⁴ Europe du Sud-Est; Moyen-Orient et Afrique du Nord; Afrique subsaharienne et Programme genre et sécurité; Partenariats public-privés; l'Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT)



Le DCAF a élaboré une stratégie pour 2016–2019. Le CDF constate qu'elle s'oriente principalement sur le développement d'activités du DCAF, mais qu'elle ne permet pas d'obtenir une vision à moyen et long terme sur la stratégie liée à l'existence et au développement de la fondation.

Le CDF estime donc qu'il existe un risque de développement d'une culture «en silo» ne permettant pas d'offrir toutes les synergies possibles et pouvant présenter des déficits de communication entre les divisions.

Recommandation 1 (priorité 2):

Le CDF recommande au DFAE et en particulier au Comité de pilotage de thématiser dans ses discussions stratégiques avec le DCAF, le risque lié à un développement de stratégies décentralisées au niveau des divisions, ce qui pourrait nuire à une vision à moyen et long terme du DCAF.

Prise de position du DFAE:

Das Comité de Pilotage ist einverstanden mit dieser Empfehlung, insbesondere wenn es um Kohärenz und die Schaffung von Synergien durch einheitliche Abläufe und Regeln auf Ebene Management und Administration geht. Allerdings betont das Comité de Pilotage, dass dezentralisierte Strategien und Aktionslinien auf Ebene Programm durchaus angemessen sein können, wenn sie sich im Rahmen einer übergeordneten Strategie und Führung bewegen. Ziel soll stets die bedürfnisgerechte Ausrichtung der Leistungen des DCAF sein.

Anpassungen der Organisation für die Erreichung von mehr Synergien sind bereits an die Hand genommen und teilweise umgesetzt worden. Wir erwarten mittelfristig eine Orientierung über Massnahmen, welche die Synergien zwischen den Abteilungen sicherstellt und die Resultatorientierung auf allen Ebenen aufnimmt.

3 Les activités du DCAF en chiffres

3.1 Les activités du DCAF

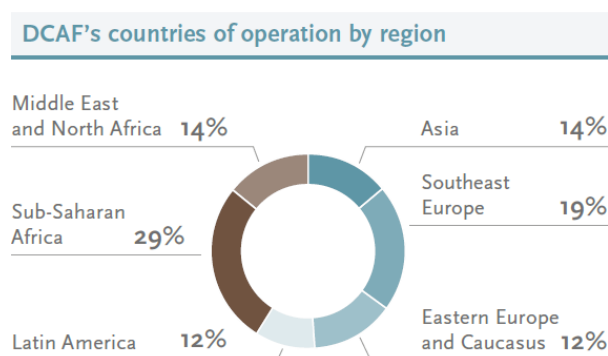
De par sa reconnaissance mondiale, le DCAF coopère avec plusieurs partenaires. Ces partenaires sont des gouvernements, des parlements, des organisations internationales et des acteurs privés et non gouvernementaux. Les principales organisations multilatérales sont les Nations Unies, l'Union Européenne, l'Organisation de coopération et de développement économiques, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'OTAN et l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, l'Union africaine, l'Organisation internationale de la Francophonie ainsi que l'Union interparlementaire. La coopération internationale a été renforcée au cours de l'expansion du DCAF par l'établissement de bureaux à l'étranger.

Le DCAF réunit des compétences conceptuelles, analytiques et opérationnelles dans les domaines de la RSS et de la GSS. Le DCAF développe et promeut des normes et standards, mène des recherches en matière de directives, offre des orientations sur mesure et fournit des conseils sur le terrain, mais aussi des programmes d'aide aux pays.

Les principaux domaines d'expertises du Centre englobent le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, la gestion de la police et douane, la réforme de la défense, la gouvernance de la sécurité privée, le genre et la sécurité, les partenariats public-privés et la gouvernance de la sécurité, ainsi que les institutions de médiation pour les forces armées.

Le DCAF intervient dans plus de 50 pays, principalement en Afrique, dans les pays du Moyen-Orient et de l'Europe du Sud-Est. La répartition des opérations du DCAF dans les régions du monde se présente de la manière suivante:

Graphique 1: Opérations du DCAF dans le monde (Source: DCAF Flyer 2016)

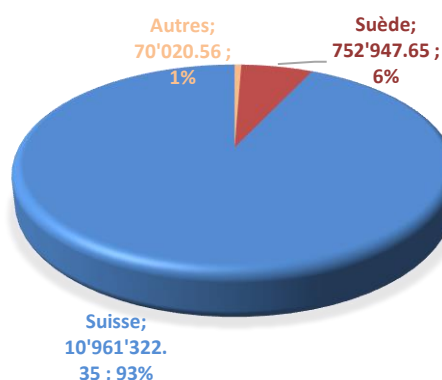


3.2 Les sources de financement du DCAF proviennent essentiellement de la Suisse

Les contributions publiques permettent de financer les activités du DCAF, sa structure et son fonctionnement. Les contributions se composent de financement de base, de financement de projets, de détachement de personnel et de contributions en nature. Elles proviennent de la Confédération Suisse (DFAE, DDPS), des Etats membres et d'organisations internationales.

Le financement de base 2015 s'élève à 11,8 millions de francs. La Confédération suisse représente le principal contributeur, ce qui permet au DCAF d'exister et de se déployer. Elle a contribué en 2015 à raison de 93 %, représentant 10 961 322 francs. La Suède a financé le DCAF à raison de 6 %, soit pour un montant de 752 948 francs. Les trois autres contributeurs en 2015 sont la France, le Liechtenstein et l'Estonie.

Graphique 2: Financement de base (Source: CDF)



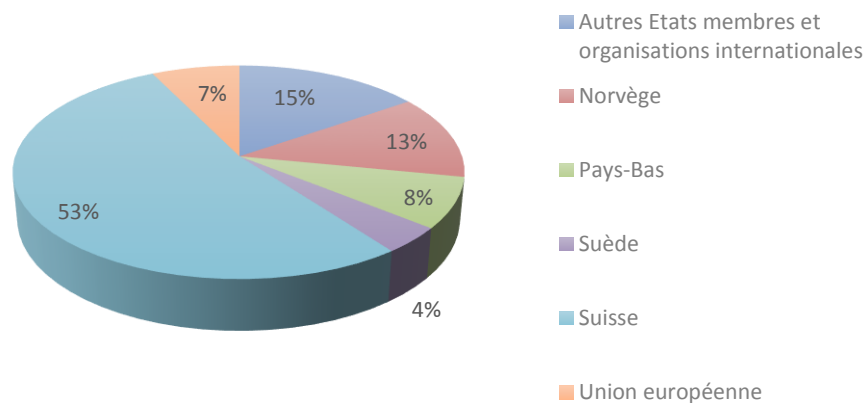


En plus du financement de base attribué globalement au DCAF, la division ISSAT⁵ reçoit également de ses pays membres du financement de base pour sa propre gestion. Les financements reçus par la division ISSAT s'élèvent pour l'année 2015 à 1,6 million de francs, sans tenir compte du financement de base reçu au travers du DCAF dans sa globalité.

Le financement de projets provient de sources très diversifiées, soit plus de 20 états membres et organisations différentes. En 2015, la Confédération suisse, par le biais du DFAE et du DDPS, a financé des projets à hauteur de 4 406 477 francs, sans tenir compte des revenus différés en 2014 et 2015, sur un total de financement de 11,5 millions de francs.

Les revenus comptabilisés sur l'exercice 2015 par source de financement sont présentés dans le graphique suivant. Ils atteignent en globalité 23 712 981 francs.

Graphique 3: Financement de projets (Source: CDF)



Les contributions en nature ne sont pas comptabilisées dans le compte d'exploitation, mais présentées en annexe des comptes. En 2015, la Confédération suisse a fourni des prestations et du personnel pour 0,9 million de francs. Les autres membres ont contribué en nature pour 1,5 million de francs.

3.3 Autres revenus

Les autres contributions se chiffrent à 1,1 million de francs en 2015. Les autres contributions, telles que présentées dans les comptes annuels 2015, sont en réalité d'autres revenus. Ils sont composés d'intérêts reçus, de remboursements d'assurance, de revenus locatifs et de revenus pour la couverture de coûts de structure et de fonctionnement (overheads).

Le DCAF agit en tant qu'intermédiaire pour la location de bureaux à l'OMM en faveur de diverses organisations internationales. Ces produits de location représentent 61 % des autres revenus en 2015.

⁵ International Security Sector Advisory Team

3.4 Les charges d'exploitation

Les *charges d'exploitation* du DCAF s'élèvent au 31 décembre 2015 à 24 705 149 francs, contre 24 953 799 francs au 31 décembre 2014. Elles sont essentiellement composées de charges liées aux projets et de charges de personnel.

Les *dépenses liées aux projets* représentent plus de la moitié des dépenses opérationnelles avec un total de 13,8 millions en 2015 (56 %). Presque un quart de ces dépenses constituent des dépenses de base pour les divisions et les bureaux sis à l'étranger (3,2 millions de francs). Il s'agit des dépenses nécessaires à la gestion d'une division ou d'un bureau. Celles liées directement aux projets du DCAF forment les trois-quarts restants (10,6 millions de francs). Ces coûts sont majoritairement constitués de salaires des employés affectés aux projets, de frais d'hébergement, de déplacement, d'honoraires d'experts et consultants engagés et de frais d'organisation du mandat.

Les *charges administratives* représentent environ 45 % des dépenses d'exploitation avec un total de 10,9 millions de francs au 31 décembre 2015. Les charges administratives englobent les charges de personnel, les charges locatives et frais annexes, les dépenses administratives, de maintenance et d'acquisitions, ainsi que les frais de gouvernance et liés au directeur.

Avec 160 collaborateurs, les *charges de personnel* du DCAF s'élèvent à 13,5 millions de francs en 2015. Une partie de ces coûts salariaux est présentée en tant que charges administratives (8 millions), alors que l'autre directement comme coût lié aux projets (5,5 millions). En globalité, les charges de personnel constituent les trois-quarts des charges administratives et 55 % des charges d'exploitation.

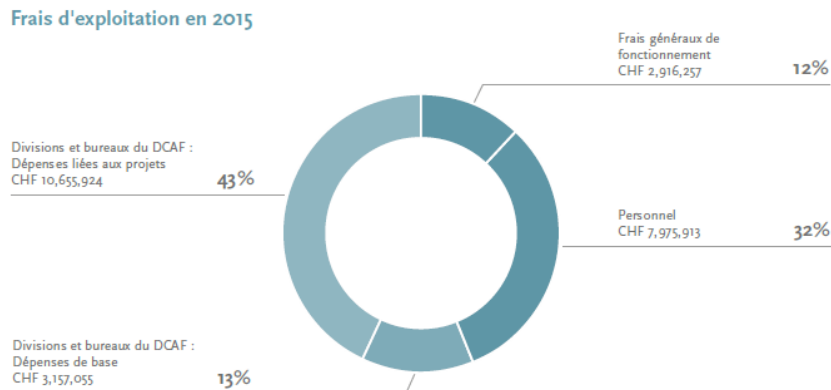
Les *charges locatives et frais annexes* correspondent à 20 % des charges administratives. En 2015, ces coûts ont progressé de 43 % par rapport à 2014 en raison du déménagement des locaux à la MdP et de la double location de bureaux lors du déménagement.

Le CDF a procédé à la vérification des conditions du contrat de bail à la MdP et des tarifs appliqués. Le contrôle permet de conclure que les conditions sont conformes au marché actuel genevois. La surface locative à la MdP correspond aux règles de la Confédération en termes d'espace par poste de travail.

Le *résultat annuel* 2015 avant allocations au capital de l'organisation représente un profit de 143 605 francs, alors qu'il s'agissait d'une perte de 630 864 en 2014.

L'illustration suivante montre la répartition des charges d'exploitation du DCAF en 2015.

Graphique 4: Frais d'exploitation 2015 (Source: Rapport annuel 2015)



3.5 Le capital de l'organisation

Le capital de l'organisation est composé du capital de base de 50 000 francs, du capital lié et du capital libre.

Le capital lié de 717 128 francs au 31 décembre 2015 provient des financements reçus par la division Moyen-Orient et Afrique du Nord pour des coûts de structure et de fonctionnement non utilisés. Ces fonds sont à juste titre présentés comme du capital lié selon la Swiss GAAP RPC 21 puisqu'il s'agit de fonds auxquels l'organisation impose elle-même un but spécifique.

Le capital libre de 1 350 853 francs émane de cumuls historiques de fonds non utilisés, d'autres revenus et de la création de réserves pour la MdP.

Ces réserves ont donné la flexibilité financière au DCAF pour son expansion et son évolution. Toutefois, le CDF a constaté qu'aucune directive ne règlemente leur création et leur utilisation. Afin d'éviter toute thésaurisation des subventions de la Confédération, le CDF encourage le DFAE à établir une directive à ce sujet.

Recommandation 2 (priorité 2):

Le CDF recommande au DFAE et en particulier au Comité de pilotage de définir clairement les règles liées à la création et à l'utilisation des réserves.

Prise de position du DFAE :

Das Comité de Pilotage begrüsst diese Empfehlung und die Möglichkeit, das Thema Reserven im Austausch mit der EFK für die drei Genfer Zentren zu diskutieren. Das Comité de Pilotage kennt die Gesetzeslage, die grundsätzlich keine Reserven aus Bundesgeldern vorsieht. Gleichzeitig ist das Comité de Pilotage bereit, im Dialog mit der EFK und den Genfer Zentren den bestehenden Spielraum angemessen auszunutzen.

Das Comité de Pilotage wird sich für eine Regelung einsetzen, welche den Genfer Zentren weiterhin die, für ihre Arbeit nötige Flexibilität ermöglicht und den Risiken Rechnung trägt, denen sie als von einer Vielzahl von Gebern abhängige Organisation ausgesetzt sind.

4 Surveillance du DCAF par les autorités fédérales, gouvernance à renforcer

4.1 Base légale pour la contribution fédérale

La contribution au DCAF s'appuie sur l'art. 9 al. 1 de la Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Les moyens nécessaires au financement des mesures prévues sont accordés sous la forme de crédits-cadres pluriannuels qui ont été définis dans le Message 10.095 concernant un crédit-cadre pour la poursuite du soutien aux trois Centres de Genève du 17 novembre 2010.

4.2 Traçabilité garantie des objectifs

Le CDF a constaté que le lien entre le message, le crédit-cadre, le cadre contractuel (Framework Agreement 2012–2015) et la convention de prestations annuelles entre le DCAF et le DFAE (Annual Agreement 2015) a pu être établi. Toutefois, l'analyse de la convention et du cadre contractuel a montré que les indicateurs n'étaient pas toujours clairement identifiés. L'introduction de la gestion par objectifs (RBM: Results-based management), projet en cours d'implémentation, devrait permettre d'améliorer l'identification d'indicateurs nécessaires pour évaluer l'atteinte des objectifs. Ce projet devrait aussi permettre de renforcer la vision stratégique du DCAF (voir recommandation 1).

4.3 Description des organes et responsabilités

L'environnement de contrôle est représenté à l'annexe 4 du rapport.

En tant que fondation de droit privé, le DCAF est placé sous la surveillance fédérale des fondations, exercée par le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Comme le prévoit le droit sur les fondations, le DCAF dispose d'organes statutaires dont la mission et la composition sont brièvement exposées ci-après.

Le *Conseil de fondation* exerce la surveillance sur les activités et les finances du DCAF. Il définit par ailleurs la stratégie de celui-ci, contrôle sa mise en œuvre et reçoit ses rapports. Il a nommé un comité responsable de l'activité opérationnelle de la fondation, le *Bureau du CF*. Il se charge de préparer les objets à traiter par le Conseil de fondation. Ce bureau est composé de représentants des États membres et d'experts. Conformément au droit suisse, l'organe de révision externe statutaire⁶ contrôle la tenue et la présentation des comptes de la fondation. Les services du DFI, chargés de la surveillance des fondations, examinent ce rapport sous l'angle de sa conformité avec le droit suisse des fondations.

L'utilisation des contributions de la Suisse aux trois Centres genevois est coordonnée par un unique *Comité de pilotage* (CdP) mis en place par le CF en 2003 (représentation graphique des organes et structures en annexe 5). Conformément à l'approche interdépartementale, cet organe comprend des représentants du DFAE (division Sécurité humaine, division Politique de sécurité, Mission permanente de la Suisse à Genève et DDC) ainsi que du DDPS (Secrétariat général du DDPS et état-major de l'armée, Relations internationales Défense).

⁶ PricewaterhouseCoopers AG (PwC)



Le CdP fixe les objectifs stratégiques que les contributions de la Confédération aux trois Centres de Genève doivent permettre de réaliser. Il examine l'utilisation des fonds et établit des instructions à l'intention des représentants de la Suisse au sein des Conseils de fondation. Le CdP est appuyé par le «*Steuergruppe*», qui traite de la mise en œuvre de la convention de prestations. Il prépare les prises de positions et les objets à traiter par le CdP.

L'autorité chargée administrativement du contrôle du crédit-cadre est la DDC, contrairement aux deux autres Centres⁷. C'est elle qui libère les tranches de paiement et effectue les contrôles de gestion s'y rapportant.

Le CDF a pris connaissance de l'évaluation externe effectuée en 2014⁸. Elle avait notamment pour objectif d'identifier les améliorations à apporter pour la rédaction du Message couvrant la période 2016–2019. Cette évaluation conclut qu'il est nécessaire de renforcer la position des comités au sein des trois Centres afin notamment que l'analyse des risques et sa gestion puissent être mieux assurées. Les représentants de la Suisse au sein des Conseils de fondation vont prendre les mesures nécessaires. Par son audit, les constats du CDF corroborent la conclusion de cette évaluation externe par plusieurs recommandations présentées dans les chapitres suivants.

4.4 Améliorer la transparence de l'utilisation de la subvention fédérale

Le CDF estime que la Suisse dispose des instruments adéquats pour préserver ses intérêts au sein du DCAF et pour effectuer les contrôles sur l'utilisation des financements accordés. En effet, elle siège de manière privilégiée au sein des instances décisionnelles du DCAF. Conformément aux statuts, elle est la seule à pouvoir nommer plusieurs représentants dans les Conseils de fondation.

Elle conclut un contrat-cadre sur ses contributions durant quatre ans dans lequel sont définies les principales orientations. Elle conclut des contrats de prestations annuels dans lesquels les prestations attendues et les moyens débloqués par la Suisse sont définis. Elle a le droit de proposer une personne à la présidence du Conseil de fondation. Finalement, elle participe au processus de sélection lors du recrutement du Directeur du DCAF.

Le CDF a également constaté que les fonctions et responsabilités du CdP, du «*Steuergruppe*» et de la DDC, qui est l'autorité de gestion du crédit-cadre, sont clairement définies dans un cahier des charges⁹. Les entretiens ont cependant montré que les responsabilités et les rôles définis n'étaient pas encore pleinement assimilés par toutes les parties impliquées. Il relève aussi que le DCAF n'a jamais transmis à la DDC de «*detailed financial report*» tel que défini dans la convention de prestations¹⁰. Ce document est essentiel pour pouvoir vérifier l'utilisation de la subvention accordée par la Suisse. En effet, la DDC s'est toujours basée sur l'«*annual report*», le «*mid-year activity report*» et sur l'«*audit report of the statutory auditor*». Or selon le CDF, ces trois documents ne permettent pas à la DDC d'apprécier de manière efficiente et transparente l'utilisation de la subvention fédérale

⁷ Autorité de surveillance du GICHD et GCSP: Direction politique, division sécurité humaine

⁸ External Evaluation of the Geneva Centres, GCSP, GIGHD and DCAF, 2014

⁹ Pflichtenheft Comité de pilotage Genfer Zentren, Bern, 4. Dezember 2015

¹⁰ Point 6.1, let c de l'annual agreement 2015

et ainsi d'assurer ses tâches de surveillance. La fonction de surveillance de la DDC¹¹, telle que définie dans le cahier des charges, doit être supportée par des outils de contrôle efficaces. Le CDF constate qu'il n'existe pas de modèle «detailed financial report» commun aux trois Centres. Afin de faciliter le reporting des informations au Comité de pilotage, un tel modèle pourrait être envisagé.

Recommandation 3 (priorité 1):

Le CDF recommande à la DDC de redéfinir la documentation nécessaire lui permettant de remplir pleinement son rôle de surveillance de l'utilisation de la subvention fédérale, particulièrement les informations liées à la transparence des sources de financement, leur utilisation et les écarts par rapport au budget.

Prise de position de la DDC :

Die DEZA begrüsst diese Empfehlung. Die Finanzberichterstattung nach Swiss FER GAAP 21 seit 2016 hat erste Fortschritte gebracht. Die DEZA schlägt DCAF vor – gleich den Anforderungen an die anderen beiden Genfer Zentren GCSP und GICHD – die Jahresschlussabrechnung des Schweizer Beitrags dem der Schweiz eingereichten und bewilligten Budget entgegen zu stellen. Allfällige Abweichungen von mehr als 15% müssen schriftlich erklärt werden.

Die DEZA schlägt überdies ein Audit nach dem Prinzip des „Group Audit“ vor, wie es die anderen Schweizer Organisationen und Stiftungen durchführen, die von der DEZA Kernbeiträge erhalten, und welches vollständige Transparenz über die gesamte Rechnung inklusive Projektfinanzierungen gibt. Ein vollständiges Group Audit kann per 2018 eingeführt werden.

4.5 Stratégie informatique pour la Maison de la Paix à développer

La convention de prestations entre le DFAE et le Centre de politique de sécurité (GCSP), qui stipule la création de synergie au sein de la MdP dans le domaine du « procurement » et des règles informatiques¹², définit le GCSP comme fournisseur de services IT. Ces derniers touchent les domaines de la communication ainsi que la technologie de l'information et doivent être alloués aux trois Centres. Les rapports contractuels sont fixés dans un catalogue de prestations. Le GCSP reçoit un montant forfaitaire pour l'ensemble des services IT offerts aux trois Centres.

Le CDF constate que cette convention ne fixe pas clairement la délimitation des tâches, les compétences et les responsabilités du GCSP en matière IT. Pour la MdP, une stratégie informatique commune aux trois Centres n'existe pas. Le CDF estime qu'elle permettrait de définir les besoins et de fixer les règles communes à respecter par les Centres, notamment dans les domaines de la sécurité physique et logique, de la gestion des droits d'accès et de la gestion des changements de logiciels. Le CDF a aussi constaté que les Centres ne disposent pas d'une directive d'utilisation des outils informatiques. Dans la pratique, ce genre de directive a un but préventif et de sensibilisation.

¹¹ «Administrative Verantwortung für die Finanz-/Budgetplanung, -verwaltung, -kontrolle und -steuerung des Kredits» und «Verantwortung für die Vertragserstellung und die rechnerische Prüfung der Berichte der Genfer Zentren»

¹² IT-policy



Elle est en règle générale distribuée à tous les collaborateurs qui la signent annuellement, puis elle est intégrée au dossier personnel RH. Le CDF a transmis un modèle au GCSP.

Recommandation 4 (priorité 2):

Le CDF recommande au DFAE et en particulier au Comité de pilotage de stipuler dans les conventions de prestations passées avec les trois Centres que ces derniers doivent définir une stratégie informatique commune.

Prise de position du DFAE :

Das Comité de Pilotage nimmt diese Empfehlung in dem Sinne an, als es im Rahmen seiner Möglichkeiten (z.B. Leistungsvereinbarungen) darauf drängen wird, dass die IT-Gouvernanz verstärkt wird. Gleichzeitig ist jedoch zu betonen, dass das Comité de Pilotage nicht in die Rolle des IT-Verantwortlichen geraten soll; vielmehr gilt es darauf hinzuwirken, dass die Verantwortung unter den drei Genfer Zentren und im Maison de la Paix vor Ort abschliessend, transparent und kosteneffizient geregelt wird.

4.6 Renforcer l'expertise de la fonction de trésorier

La fonction de trésorier, qui est un membre du Bureau du CF, est prévue dans les statuts. Le CDF a toutefois constaté que ses tâches n'y sont pas définies. Il n'existe pas non plus de cahier des charges définissant les objectifs d'une telle fonction, ni les connaissances et les expériences nécessaires. Dans la pratique, il dispose notamment de la planification budgétaire ainsi que des rapports de gestion et d'audit qui servent à son analyse. Son rôle est central dans la bonne gestion des Centres et dans la transmission de toutes les informations au Conseil de fondation pour qu'il puisse remplir sa tâche de surveillance.

Recommandation 5 (priorité 2):

Le CDF recommande au DFAE et en particulier au Comité de pilotage de préconiser au Conseil de fondation l'établissement d'un cahier des charges réglant le rôle, les responsabilités ainsi que les compétences requises pour la fonction de trésorier.

Prise de position du DFAE :

Das Comité de Pilotage ist mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Finanzverantwortung für die Stiftung liegt beim Stiftungsrat als Ganzes. Deshalb soll das Comité de Pilotage dahingehend wirken, dass der Stiftungsrat für die Funktion des Kassierers ein Pflichtenheft erstellt, das die Ziele dieser Funktion sowie die Kenntnisse und Erfahrungen, die es für deren Ausübung braucht, definiert.

4.7 L'organe de révision externe est le même depuis la fondation du DCAF

La vérification externe des comptes du DCAF (y compris attestation de l'existence du SCI) et des projets a été attribuée, dès la création du DCAF, à la même société d'audit, soit entre 2000 et 2016. Conformément aux normes de la profession, le principe de rotation du réviseur responsable a été respecté. Malgré ceci, le CDF est d'avis qu'il serait opportun d'envisager d'effectuer un nouvel appel d'offre pour l'organe de révision. Comme les conditions actuelles du mandat devront de toute manière être rediscutées avec l'organe statutaire suite à la nécessité d'appliquer les Swiss GAAP RPC¹³ dans leur intégralité, le CDF estime que le DCAF devrait profiter de cette constellation. Cette décision appartient cependant au Conseil de fondation.

Recommandation 6 (priorité 3):

En corrélation avec l'application future des RPC dans leur ensemble, le CDF recommande au DFAE et en particulier au Comité de pilotage de soumettre au Conseil de fondation du DCAF une proposition visant à faire un appel d'offre concernant le mandat d'organe de révision.

Prise de position du DFAE :

Das Comité de Pilotage ist einverstanden, wird diese Empfehlung an DCAF weitergeben und die Umsetzung begleiten.

4.8 La Suisse pourrait demander une révision des statuts du DCAF

Suite à l'élargissement de son domaine d'expertise, le CDF estime que les statuts du DCAF ne reflètent plus entièrement la thématique ou les activités poursuivies. De plus, il pense que la dénomination du DCAF en tant que « contrôle démocratique des forces armées » n'est plus adaptée. Le CDF est d'avis que cette dénomination émet une certaine connotation biaisée sur l'activité première qui est en lien avec la paix. L'acronyme figure sur les cartes de visites, mais est traduit par « Geneva center for security, development and rule of law ». Une « nouvelle » mention dans les statuts semblerait appropriée. Le CDF a pris connaissance qu'une réflexion est en cours pour maintenir l'acronyme tout en modifiant sa traduction littérale, car la « marque DCAF » est internationalement reconnue dans ce marché de niche et la définition d'un nouveau nom pourrait porter préjudice à sa notoriété. Le CDF laisse le soin au DCAF de poursuivre ses réflexions dans ce sens et renonce à émettre une recommandation.

¹³ Recommandations relatives à la présentation des comptes



5 Vérification de projets par le CDF

Les activités du DCAF se déploient sous la forme de projets qui font chacun l'objet d'un processus défini. Comme la Confédération suisse participe également au financement de projets, le CDF a examiné le processus en matière de gestion de projets dans sa globalité, y compris le SCI relatif. Le CDF a également effectué un examen de la documentation, des contrôles détaillés et des tests de cheminement sur une sélection de projets. En effet, il a choisi de vérifier dix projets (voir annexe 6) qui se sont déroulés en 2015. Le CDF a sélectionné trois projets gérés par le bureau à Ljubljana et sept gérés au siège genevois. Le processus de sélection et la procédure de contrôle figurent en annexe 7.

5.1 Des potentiels d'améliorations existent dans la gestion de projets

Le CDF a analysé divers contrats de financement provenant de plusieurs offices fédéraux de la Confédération suisse. La revue a permis d'identifier que la structure et le format des contrats conclus avec le même donateur, la Suisse, diffèrent d'un département à l'autre (DFAE, DDPS). Un canevas unique pourrait être utilisé pour tous les financements de la Confédération suisse. De plus, certaines conditions fixées dans les contrats ne présentent pas toutes les garanties d'une application pratique. En parallèle, le respect de certaines clauses ou conditions figurant dans les contrats de financement n'est pas formellement effectuée et documentée.

En ce qui concerne l'engagement d'experts et de consultants, le CDF a constaté que le DCAF ne procède pas systématiquement à une offre publique. Aucune directive interne ne formalise la procédure de recrutement d'experts. La transparence et la traçabilité dans le choix des experts ne sont pas garanties.

Le CDF a également relevé que, tant lors de la préparation des budgets de projets que lors du calcul des coûts finaux, les projets ne sont pas évalués aux coûts complets. Ils ne comprennent donc ni la contribution du DCAF, ni la part des salaires des employés travaillant sur des projets mais couverts par le financement de base, ni des coûts de structure. Une allocation de ces coûts pourrait se faire sur la base de standards pré-définis.

En termes de financement, le CDF a constaté que certains contrats prévoient l'obtention des fonds pour des dépenses de structure et de fonctionnement¹⁴ (dépenses de base). Les conditions de ces financements ainsi que leur utilisation varient d'un projet à l'autre et d'une division à l'autre. Aucune directive interne ne règle l'application du taux de ce financement ni leur affectation. Dans la pratique actuelle du DCAF, ces financements sont utilisés autant pour la réalisation de projets que pour couvrir les dépenses de base. Enfin, la vérification des pièces comptables n'a pas soulevé de problèmes particuliers, que ce soit sur le niveau d'approbation des factures que sur l'affectation des dépenses aux projets.

¹⁴ Overheads en anglais

Recommandation 7 (priorité 1):

Le CDF recommande au DFAE et en particulier au Comité de pilotage de thématiser dans ses discussions avec le DCAF la problématique de la gestion de projets et de veiller à ce que des mesures visant à son amélioration soient effectivement prises.

Prise de position du DFAE :

Das Comité de Pilotage nimmt die Empfehlung an und wird sich dafür einsetzen, dass DCAF seine administrativen Abläufe wie Ausschreibungen und Verträge regelkonform vereinheitlicht und andererseits in Budget und Abrechnungen von Projektfinanzierungen die vollen Kosten, inklusive Anteil aus dem Kernbeitrag, ausweist.

6 Convention de prestations à définir avec le bureau de Ljubljana

Le bureau de Ljubljana, composé d'environ dix personnes, est une société constituée selon le droit slovène avec une personnalité juridique propre. Il a été ouvert en 2008 pour héberger le Secrétariat de la Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-Est (CCP ESE). Il est aussi très actif dans le programme sur la sécurité des frontières dans les Balkans de l'Ouest lancé par le DCAF en 2002. En 2012, le DCAF est devenu partenaire d'exécution pour le Programme suisse de coopération policière régionale dans les Balkans de l'Ouest, programme financé par la DDC pour la période 2012–2016. Quelques projets du bureau sont aussi directement financés par des partenaires autres que la Suisse, comme l'Union européenne ou des agences non-gouvernementales.

Le DCAF couvre les frais de personnel et de structure du bureau, à l'exception du responsable du secrétariat CCP ESE qui est une personne détachée par l'Autriche. Hiérarchiquement, le directeur du bureau est soumis au chef de la Division Opérations I (voir organigramme à l'annexe 3). Le bureau tient sa propre comptabilité. Afin de faciliter l'intégration des comptes dans la comptabilité centrale, l'outil comptable Navision, utilisé par le DCAF à Genève, est en cours d'implémentation à Ljubljana.

Le CDF a constaté qu'aucune convention de prestations entre le DCAF et ce bureau fixant la stratégie, les objectifs et les indicateurs n'a été formellement signée. Concernant la gestion de projets, le temps de travail n'est pas réparti sur les projets. La transparence en matière de reporting n'est donc pas garantie. Les états financiers du bureau transmis à Genève ne sont pas signés par son directeur.

Recommandation 8 (priorité 2):

Le CDF recommande au DFAE et en particulier au Comité de pilotage de thématiser dans ses discussions avec le DCAF l'établissement d'une convention de prestations avec le bureau de Ljubljana et par la même occasion de vérifier les liens avec les autres bureaux à l'étranger.

Prise de position du DFAE :

Das Comité de Pilotage ist mit dieser Empfehlung einverstanden und wird sich gegenüber DCAF für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen mit allen DCAF-Aussenstellen einsetzen.



7 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés et approuvés le 3 février 2017 avec le suppléant du responsable du domaine de direction Coopération Sud de la DDC (DFAE), le chef de la Division Asie du Sud de la DDC (DFAE), une responsable de programme Division Asie du Sud de la DDC (DFAE), un collaborateur diplomatique de la Section politique de paix multilatérale de la Direction politique (DFAE), le Secrétaire général suppléant et chef de la Politique de sécurité (DDPS), ainsi qu'avec le chef de l'unité responsable des contrats multilatéraux et relations avec les forces armées (DDPS).

Le CDF remercie l'attitude coopérative et rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Annexe 1: Bases légales

Loi sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi sur les finances (LFC, RS 611.0)

Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0)

Loi sur les subventions (LSu, RS 616.1)

Ordonnance sur les finances (OFC, RS 611.01)

Ordonnance sur l'informatique dans l'administration fédérale (OIAF, RS 172.010.58)

Ordonnance sur le registre du commerce (ORC, RS 221.411)



Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF

Abréviations:

| | |
|---------|--|
| CCP ESE | Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-Est |
| DB | Director Board |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| DDPS | Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| DFI | Département fédéral de l'intérieur |
| GCSP | Centre de politique de sécurité |
| GSS | Gouvernance du secteur de la sécurité |
| IHEID | Institut de hautes études internationales et du développement |
| ISSAT | International Security Sector Advisory Team |
| MdP | Maison de la Paix |
| MENA | Moyen-Orient et Afrique du Nord |
| OMM | Organisation météorologique mondiale |
| RH | Ressources humaines |
| RSS | Réforme du secteur de la sécurité |

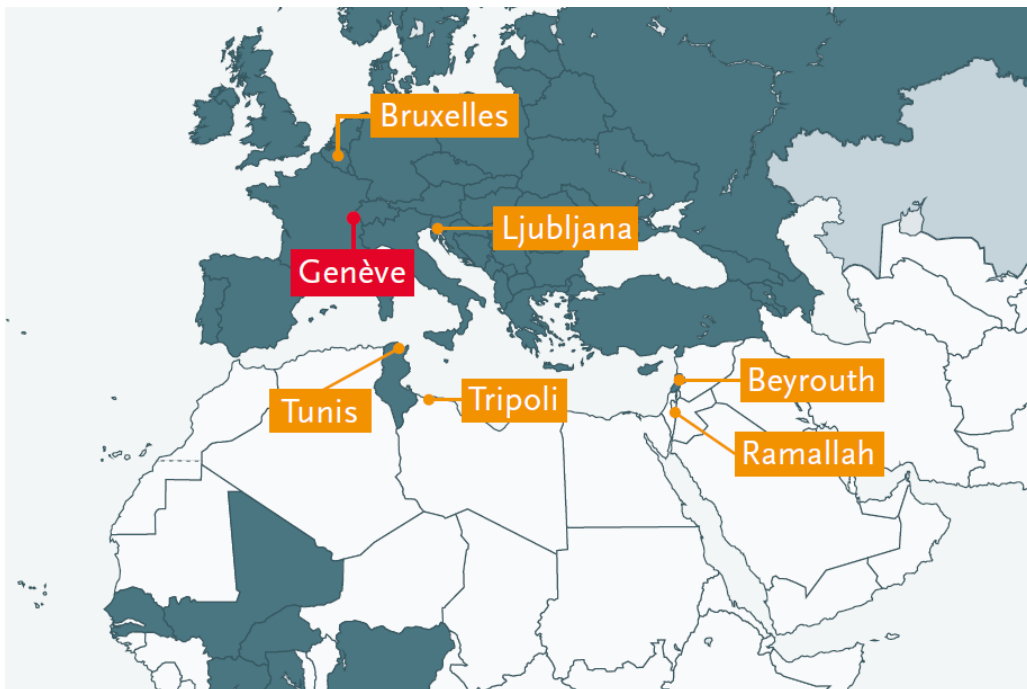
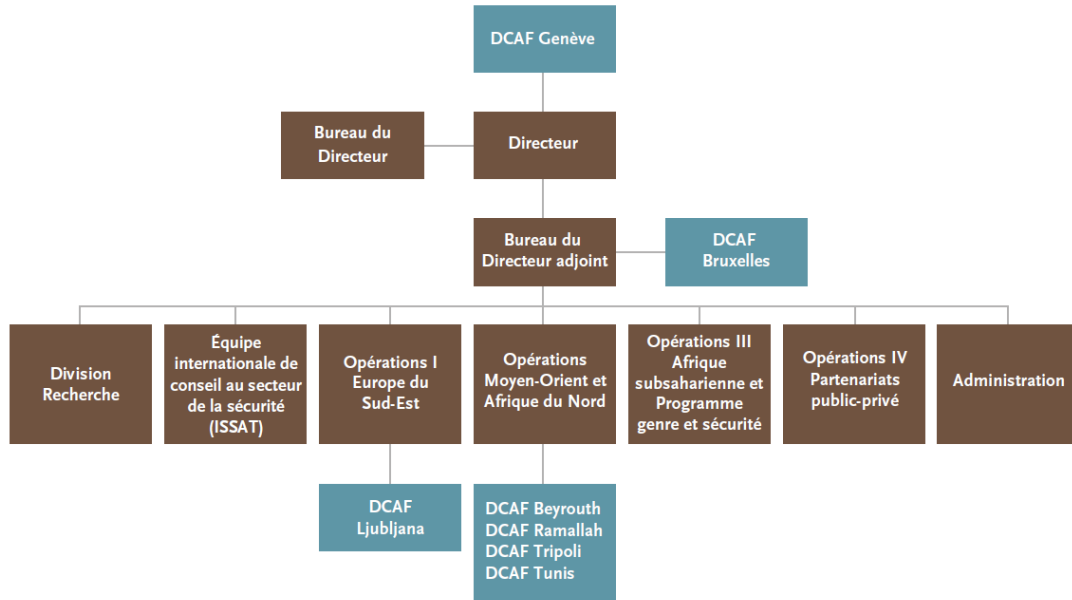
Glossaire:

| | |
|-------------------------|---|
| Normes comptables IPSAS | Les normes comptables IPSAS sont les normes internationales de présentation des comptes pour le secteur public éditées par la Fédération internationale des comptables. |
|-------------------------|---|

Priorité des recommandations du CDF:

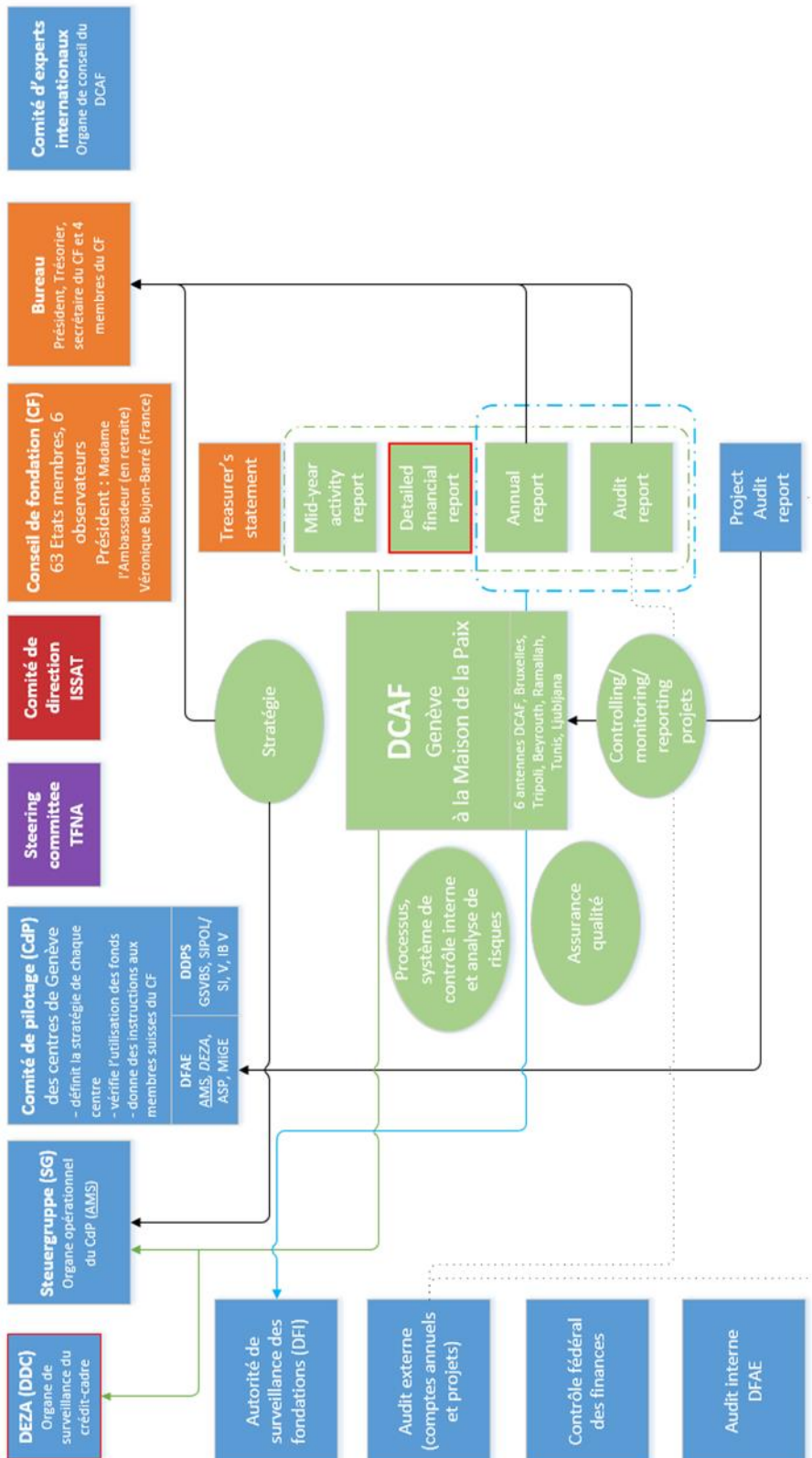
Le CDF priorise ses recommandations en se fondant sur des risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).

Annexe 3: Organigramme et bureaux du DCAF (Source: Rapport annuel 2015 DCAF)

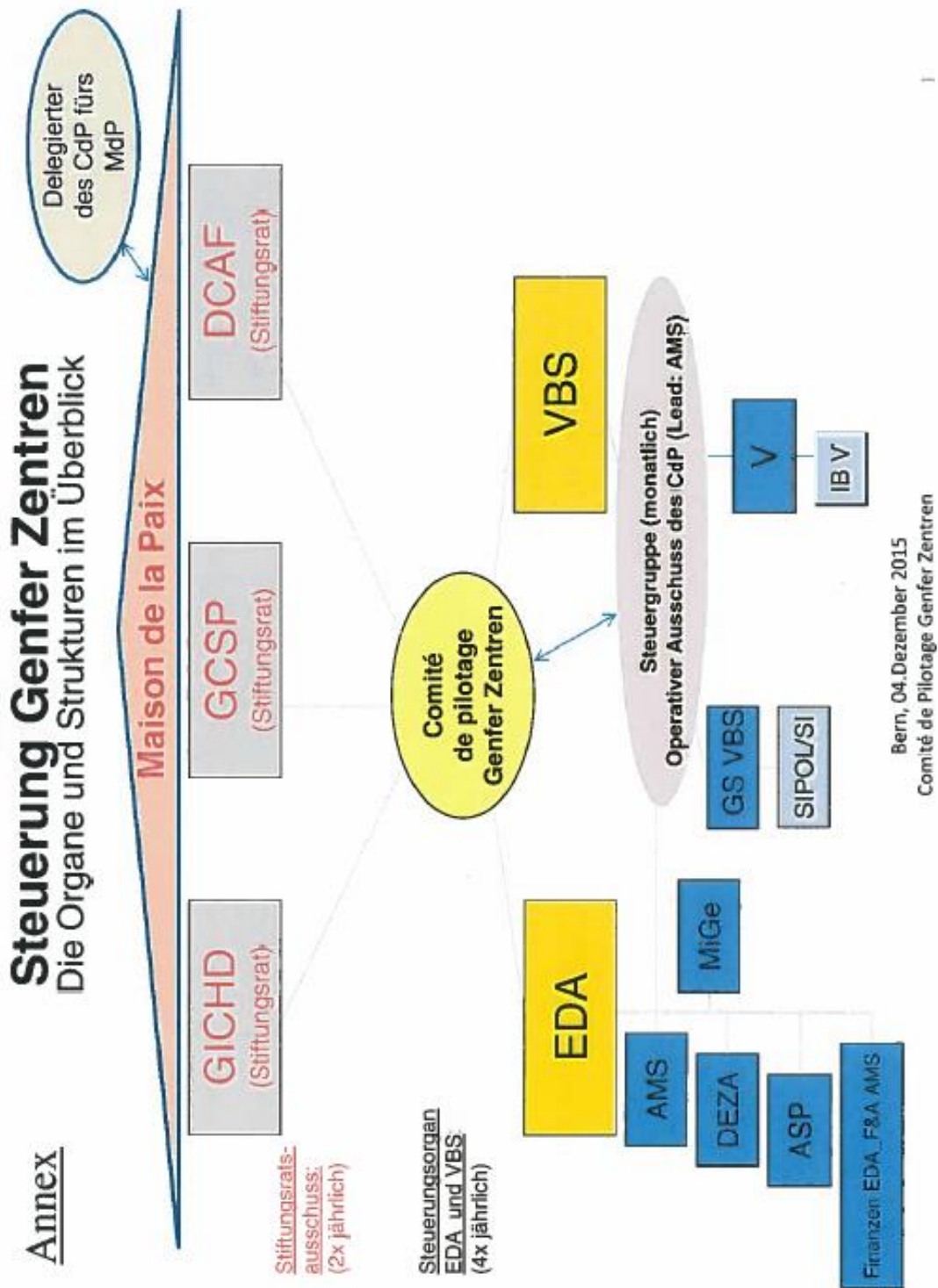




Annexe 4: Organes de surveillance du DCAF (Source: CDF)



Annexe 5: Organes et structures de contrôle des contributions suisses (Source: Pflichtenheft Comité de pilotage Genfer Zentren, 4. Dezember 2015)





Annexe 6: Liste des projets audités

| Numéro de projet | Nom du projet | Lieu de gestion du projet |
|-------------------------|--|----------------------------------|
| 560500 | Ebola II | Genève |
| 538300 | PMSC COC Implementation | Genève |
| 578061 | Lebanon Ref Assist Prog. | Genève |
| 555672 | Jordan Gender | Genève |
| 533311 | 7th ICOAF Omb inst | Genève |
| 513010 | Ukraine | Genève |
| 535160 | Honduras II | Genève |
| 540724 | Andermatt | Ljubljana |
| 542350 | Ad hoc meeting of expert of DNA | Ljubljana |
| 542349 | Meeting of the ad hoc working group on data protection under PCC SEE | Ljubljana |

Annexe 7: Sélection et contrôle des projets

Processus de sélection

Les trois projets vérifiés à Ljubljana ont été sélectionnés sur une population de six projets pour lesquels le CDF a regardé la documentation. Les trois ont surtout été sélectionnés sur la base de l'existence de risques spécifiques identifiés, tels que l'affectation des charges aux projets ou l'efficience des coûts du projet.

Pour les projets gérés à Genève, le CDF a obtenu la liste de ceux effectués en 2015 par le DCAF. Le CDF en a retenu sept sur la base des critères suivants :

- Le projet est financé par la Confédération suisse (DFAE, DDPS, DDC)
- Sélection d'un projet par division pour que l'échantillon couvre toutes les divisions du DCAF, excepté la division incluant le bureau de Ljubljana étant donné que trois projets ont déjà été vérifiés
- Le projet n'a en principe pas déjà fait l'objet d'une vérification externe
- Les projets présentent des volumes financiers variés
- Le projet présente un risque identifié

Procédures de contrôle effectuées par le CDF

Pour chaque projet sélectionné, la démarche d'audit a suivi les étapes d'audit suivantes :

- 1) Vérification de l'existence du "Project approval summary"
- 2) Vérification de l'approbation du projet par le DB
- 3) Examen des contrats relatifs au projet, par exemple contrat de financement, y compris le respect de leurs clauses
- 4) Examen de la sélection et de l'engagement des experts ou consultants
- 5) Examen des rapports intermédiaires internes et externes
- 6) Revue du rapport financier final
- 7) Contrôle de la concordance entre la provenance des fonds et leur utilisation, y compris leur traçabilité
- 8) Vérification par sondage de dépenses liées au projet, notamment leur approbation par le niveau hiérarchique approprié et l'affectation au bon projet
- 9) Revue des formulaires d'évaluation du projet
- 10) Revue du rapport d'audit