



**Direction du développe-  
ment et de la coopération,  
Section Afrique occidentale  
Surveillance financière**

## Table des matières

<b>1</b>	<b>RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>MISSION ET VÉRIFICATIONS</b>	<b>3</b>
2.1	Mission	3
2.2	Bases légales	3
2.3	Etendue et principes des contrôles	4
2.3.1	Documentation et entretiens	4
2.3.2	Priorité des recommandations de CDF	4
<b>3</b>	<b>GÉNÉRALITÉS</b>	<b>4</b>
3.1	Mission	4
3.2	Organisation de la Section Afrique occidentale	4
3.3	Organisation du travail et directives internes	5
<b>4</b>	<b>FINANZASPEKTE / BUCHHALTUNG</b>	<b>5</b>
4.1	Finanzprozesse	5
4.2	Budget / Finanzplanung	6
4.2.1	Budget-Prozess	6
4.2.2	Soll-Ist-Vergleich	6
<b>5</b>	<b>CONTROLLING DES PROJETS EN COURS</b>	<b>7</b>
5.1	Verantwortlichkeiten / Vorgaben	7
5.2	Controlling-Instrumente	7
5.3	Etat des projets en cours	8
5.3.1	Généralités	8
5.3.2	Aspect formel	9
5.3.3	Aspect financier	9
<b>6</b>	<b>CONTROLLING DES BUREAUX DE COOPÉRATION</b>	<b>10</b>
6.1	Généralités	10
6.2	Règles de gestion administrative, financière et comptable	11
6.3	Décomptes de fonds de roulement	12
6.4	Contrôle des comptes et du système de contrôle interne des BUCO	12
<b>7</b>	<b>DIVERS</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>ENTRETIEN FINAL</b>	<b>13</b>

## **1 RÉSUMÉ DU CONSTAT DE LA RÉVISION**

Le Contrôle fédéral des finances a procédé à une révision annoncée auprès de la Section Afrique occidentale de la Direction du développement et de la coopération. Elle a porté sur les finances et la comptabilité, le controlling des projets et des bureaux de coopération. Les examens effectués ont montré quelques points susceptibles d'amélioration. Les principales recommandations sont:

- Organisation interne: les descriptifs de poste devraient être mis à jour le plus rapidement possible afin que les tâches et les responsabilités de chacun soient bien définies et clairement délimités.
- Controlling des projets en cours: un contrôle de gestion rigoureux et systématique devrait être mis en place afin de garantir la traçabilité des contrôles effectués par la centrale. Il devrait également assurer que tous les documents nécessaires à la gestion des projets en cours soit transmis aux chargés et assistants de programme. Les avances pour des projets en cours ne devraient être libérées que si le partenaire contractuel a rempli toutes ses obligations.
- Controlling des bureaux de coopération: les règles de gestion des bureaux de coopération devraient être harmonisées au niveau des manuels internes et de la formation du personnel en charge d'une responsabilité financière. En ce qui concerne les décomptes de fonds de roulement, ils devraient être transmis à la centrale sur une base trimestrielle afin d'assurer un suivi budgétaire efficace. Finalement, les audits externes des comptes et du système de contrôle interne des bureaux de coopération devraient être mieux exploités. La procédure de suivi des recommandations devrait être formalisée afin que les mesures utiles soient appliquées de manière cohérente et transversale au sein de toutes les sections.

La Section Afrique occidentale est priée de prendre position (action, responsable, délais) en fonction des recommandations émises dans ce rapport jusqu'au 12 janvier 2007.

## **2 MISSION ET VÉRIFICATIONS**

### **2.1 Mission**

Le CDF a procédé à une révision annoncée auprès de la Section Afrique occidentale (SAO) de la Direction du développement et de la coopération (DDC) durant le mois de juillet 2006 conformément aux articles 6 et 8 de la loi sur le Contrôle fédéral des finances.

### **2.2 Bases légales**

- Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances du 28 juin 1967 (RS 614.0)
- Loi fédérale sur les finances de la Confédération du 7 octobre 2005 (RS 611.0)
- Ordonnance sur les finances de la Confédération du 5 avril 2006 (RS 611.01)
- Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976 (RS 974.0)
- Ordonnance sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 12 décembre 1977 (RS974.01)

## 2.3 Etendue et principes des contrôles

La vérification a été exécutée par [REDACTED]. Elle a porté sur les finances et la comptabilité, le controlling des projets et des bureaux de coopération. Les contrôles ont été effectués selon les principes reconnus en matière de révision. Les détails figurent dans les notes de travail.

### 2.3.1 Documentation et entretiens

La documentation nécessaire à la révision a été fournie par les collaborateurs de la Section Afrique occidentale. Quant aux entretiens, ils se sont tenus principalement dans le cadre de la section. L'attitude coopérative et compréhensive manifestée par les différents interlocuteurs a facilité l'exécution des tâches et le CDF les en remercie.

### 2.3.2 Priorité des recommandations de CDF

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

## 3 GÉNÉRALITÉS

### 3.1 Mission

La Section Afrique occidentale (SAO) traite des pays au sud du Sahara, soit du Cap Vert au Congo Brazzaville. Avec un budget annuel de près de 70 millions de francs, la SAO centre ses activités dans cinq pays prioritaires : les pays du Sahel qui se trouvent dans une situation particulièrement critique (Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad) ainsi que le Bénin. Le programme de la section repose sur un document stratégique qui définit cinq champs d'activité prioritaires et un thème transversal principal:

- Etat local et décentralisation
- Entreprises agropastorales familiales et systèmes de production
- Economie locale, petite entreprise, formation professionnelle, finance
- Education de base
- Santé
- Thème transversal genre (développement équilibré des femmes et des hommes)

### 3.2 Organisation de la Section Afrique occidentale

La SAO est rattachée au Domaine Coopération bilatérale au développement de la DDC.

Au 30 juin 2006 et selon les statistiques internes de la division du personnel, la SAO occupe 35 personnes réparties de la façon suivante: 11 à la centrale et 24 dans les bureaux de coopération à

l'étranger (Bamako, Cotonou, N'Djamena, Niamey et Ouagadougou). Le personnel local des bureaux de coopération n'est toutefois pas compris dans ces chiffres. Il faut compter en moyenne entre 20 et 35 employés locaux par bureau de coopération.

La cheffe de section actuelle est en poste depuis le 1<sup>er</sup> mars 2005, sa suppléante a, pour sa part, pris ses fonctions deux mois plus tard. Le partage du travail au sein de la section s'effectue non seulement sur la base d'une répartition géographique mais également thématique (par exemple: éducation, migration, santé, genre, économie locale, etc.). L'aspect administratif et financier de la gestion des projets est géré par les assistantes de programme en collaboration avec les chargés de programme.

### **3.3 Organisation du travail et directives internes**

Sur la base des entretiens avec le personnel de la section et des contrôles effectués, le CDF constate que:

- Plus d'une année après sa nomination à la centrale, la cheffe de section ne possède toujours pas de descriptif de poste.
- Les descriptifs de poste des cinq chargés de programme ne sont plus adaptés à la réalité et ne concordent pas entre eux, bien que le travail de chacun soit identique.
- Les suppléances sont clairement définies.
- Les droits de signature sont délimités selon la directive interne 4A de la DDC. Un registre des personnes autorisées à signer est tenu par la division du personnel.
- Il n'existe pas de directive spécifique à la section. Cette dernière se conforme à celles de la DDC.
- La répartition des tâches entre la centrale et les bureaux de coopération est réglée par une directive datant de 1996. En ce qui concerne l'aspect financier, les responsabilités sont définies dans une directive de mai 2003.

#### **Recommandation 3.3 (Priorité: 1)**

Le Contrôle fédéral des finances recommande l'élaboration et la mise à jour le plus rapidement possible de tous les descriptifs de poste du personnel de la section afin que les tâches et les responsabilités de chacun soient bien définies et clairement délimitées.

## **4 FINANZASPEKTE / BUCHHALTUNG**

### **4.1 Finanzprozesse**

Die Finanzprozesse sind, mit Ausnahme des Zahlungsprozesses, welcher im amtsinternen Intra-web zu finden ist, nicht explizit und in der genauen Abfolge aufgezeichnet. Die Anwendung ergibt sich aus den umfangreichen Weisungen, welche gemäss den Informationen teilweise überarbeitet werden sowie durch Informatikanwendungen gesteuerte Schritte (z.B. Vertragsverwaltung). Die Abrechnung der Vorschusszahlungen für die Projekte erfolgt mittels den zu erstellenden Betriebsmittelabrechnungen (BMA), welche hauptsächlich durch die Kooperationsbüros sowie teilweise durch die Sektion zu erstellen sind. Die von den Verantwortlichen im Ausland und durch die Finanzadministration der Sektion geprüften BMA werden dem zentralen Rechnungswesen der DEZA zur

Verbuchung übergeben. Die Sektion selbst nimmt keine Buchungen vor; sie hat, wie die Kooperationsbüros, Leserechte für das EDV-System SAP. Für die auf Gesuch der Auslandstellen verlangten, vorgängig geprüften Betriebsmittelvorschüsse an die einzelnen Projekte stellt die Sektion die Zahlungsaufträge aus und leitet sie an das zentrale Rechnungswesen weiter. Gemäss der Weisung 12 A sind im Ausland für die Projektmittel Projektbuchhaltungen zu führen. Diese sind jährlich abzuschliessen und DEZA-intern oder durch externe Beauftragte zu prüfen. Im Weiteren veranlasst die Sektion im Auftrag der Auslandstellen Umbuchungen von Betriebsmitteln zwischen zeitlich begrenzten Phasen der Projekte.

## **4.2 Budget / Finanzplanung**

### **4.2.1 Budget-Prozess**

Der jährliche Finanzbedarf für die Projekte wird aufgrund der Anträge der Programmverantwortlichen im Ausland ermittelt. Die Sektion begutachtet die Anträge, stellt Rückfragen, verlangt weitere Abklärungen und teilt die Mittel aufgrund des für die Sektion zu erwartenden Jahresbudgets provisorisch zu. Die definitive Zuteilung erfolgt nach Vorstellung des Jahresprogramms bei der Bereichsleitung und nach deren Genehmigung. Den Kooperationsbüros im Ausland wird mitgeteilt, welche Mittel der Sektion resp. für die einzelnen Länder zur Verfügung stehen. Die Kooperationsbüros sind angehalten, die bewilligten Beträge nicht zu überschreiten.

Für die Mittelzuteilung gelten die allgemein bei der DEZA verbindlichen Vorgaben. Die Projektmittel werden aufgrund der durch die Direktion bewilligten Kreditanträge bereitgestellt. Ohne bewilligten Kreditantrag dürfen keine Zahlungen ausgeführt werden. Gemäss den Prüfungen wurden diese Vorgaben eingehalten. Mittelverschiebungen/Umbuchungen erfolgen zwischen zeitlichen Phasen und/oder Teilaktionen, innerhalb des vorhandenen Projektkredites. Übersteigen die bereits geleisteten Zahlungen die tatsächlichen Kosten einer Phase, wird der Saldo der darauf folgenden Phase belastet.

### **4.2.2 Soll-Ist-Vergleich**

Im Jahr 2005 betrug das Budget der Sektion gemäss der Zuteilung gesamthaft rund 62,5 Mio. Franken. Geplant waren indessen Ausgaben von rund 75 Mio. Franken. Ausgegeben wurden gemäss den Auswertungen der Sektion sowie der Staatsrechnungsrubrik schliesslich rund 71 Mio. Franken. Der Mehrbedarf von rund 8,5 Mio. Franken oder rund 13% wurde gemäss den Informationen DEZA-intern beschafft resp. finanziert.

Für das Jahr 2006 beträgt das Budget der Sektion gesamthaft rund 63 Mio. Franken. Dieser Betrag entspricht dem im der Kreditrubrik/Finanzposition Nr. 202.3600.002 (Bestimmte Aktionen der EZA) für die Sektion eingestellten Gesamtbudget (Unterrubrik im Haushaltmanagement zur Staatsrechnung). Gemäss der internen Kreditkontrolle der Sektion beträgt der Mittelbedarf aufgrund der Planung für das Jahr 2006 indessen rund 70 Mio. Franken, d.h. der Bedarf übersteigt das interne Jahresbudget um rund 7 Mio. Franken resp. rund 11%. Zum Zeitpunkt der Revision waren rund 36 Mio. Franken als Ausgaben verbucht worden.



Gemäss den Feststellungen deckt das zugeteilte Jahresbudget den jährlichen Mittelbedarf für die Projekte in den Jahren 2005 und voraussichtlich 2006 nicht. Wenn allfällige Fehlbeträge Ende Jahr durch interne Kredit-Transfers aufgefangen werden, besteht das Risiko, dass nicht konsequent angestrebt wird, das Jahresbudget einzuhalten. Verzögerungen in der Projektdurchführung aufgrund der oft komplexen Verhältnisse vor Ort (Partner, Behörden etc.) haben zudem entsprechende Auswirkungen auf die finanzielle Planung und Kontrolle (Phasenverschiebungen, zahlreiche Umbuchungen). Vor allem in diesen Fällen ist es wichtig, dass die Zahlungen an Vertragspartner den tatsächlich erbrachten Leistungen entsprechen und nicht allein aufgrund der Fälligkeitstermine in den Verträgen zum Voraus geleistet werden.

**Empfehlung 4.2.2 (Priorität: 1)**

Die Finanzplanung der Sektion sollte sich nach dem von der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit bewilligten Jahresbudget richten, welches gemäss den Vorgaben eingehalten werden muss. Bei einem sich abzeichnenden Mehrbedarf der Finanzmittel sind rechtzeitig entsprechende Planungsmassnahmen vorzusehen (z.B. Priorisierung oder Zurückstellung von Projektbeiträgen, ev. Gesuch um Erhöhung des Jahresbudgets).

## **5 CONTROLLING DES PROJETS EN COURS**

### **5.1 Verantwortlichkeiten / Vorgaben**

Die Sektion ist gemäss den Auskünften für die Einhaltung des Budgets, die finanzielle Überwachung der Projekte und die Einhaltung der Weisungen verantwortlich. Die Kooperationsbüros im Ausland, insbesondere die Programm- und Finanzverantwortlichen stehen unter der Aufsicht der Sektion. Von der Stabsstelle Controlling Bereich E existieren keine expliziten Vorgaben und Weisungen an die Sektion. Das Bereichscontrolling fasst u.a. die konsolidierten Ergebnisse im Bereich zusammen, partizipiert an der Erstellung des Jahresprogramms und unterstützt die Sektion im Finanzmanagement bei Bedarf und auf Anfrage. Zurzeit ist ein Spezialfall der Sektion Westafrika in Bearbeitung. Im Weiteren trifft das Bereichs-Controlling Abklärungen bei Projekten, welche seit längerer Zeit administrativ nicht abgerechnet wurden (>4 Jahre).

Die Sektion hat keine eigenen administrativen Weisungen oder Vorgaben an die Projektverantwortlichen sowie Partnerorganisationen erlassen. Es sind grundsätzlich die Weisungen der DEZA massgebend.

### **5.2 Controlling-Instrumente**

Für die finanzielle Überwachung führt die Sektion einerseits pro Land und Projekt eine Liste, auf welcher die geleisteten Zahlungen während des Jahres sowie fällig werdende Verpflichtungen aus Verträgen der Zentrale ersichtlich sind. Daneben stehen ihr für die einzelnen Länder weitere Kontroll-Auswertungen zur Verfügung. Diese Listen weisen gemäss den Feststellungen unterschiedliche Strukturen und Informations-Stände zu verschiedenen Zeitpunkten auf. Gemäss den Informationen werden periodisch (in der Regel quartalsweise) Auskünfte über den finanziellen Stand der Projekte sowie der Betriebsmittelabrechnungen verlangt; die Rückfragen erfolgen oft

informell (projektbezogen) und waren in den geprüften Fällen teilweise nicht dokumentiert, d.h. es wurde nicht überall sofort ersichtlich, welche Kontrollen durchgeführt worden sind und zu welchem Resultat sie geführt haben. Der Finanzstatus gemäss der Projektbuchhaltung SAP wird gemäss den Informationen vor allem in der zweiten Jahreshälfte resp. gegen Ende Jahr konsultiert.

Im Weiteren stützt sich die Sektion auf die vorgängig durchgeführten Kontrollen bei den Kooperationsbüros, welche die Vollständigkeit und Richtigkeit der Projektabrechnungen bescheinigen und die von den Revisionsstellen geprüften Berichte beilegen. Die Revisionsberichte werden von der Sektion analysiert und bei Unstimmigkeiten oder Mängeln erfolgen Rückfragen im Ausland. Für die lokalen Audits bestehen detaillierte Pflichtenhefte über die durchzuführenden Prüfungen; für grosse Partnergesellschaften wie z.B. [REDACTED] kommen der Sektion einzig Unterlagen über die Konformität der Jahresrechnung dieser Organisation zu, d.h. sie muss annehmen, dass die einzelnen Projektmittel recht- und ordnungsgemäss verwendet wurden.

### 5.3 Etat des projets en cours

#### 5.3.1 Généralités

Le CDF a procédé à une analyse approfondie de onze projets en cours dans deux pays (Tchad et Bénin), représentant un volume financier de plus de 78 millions de francs. Ce total a été obtenu en additionnant les montants figurant dans les propositions de crédit de chaque projet (une proposition de crédit par phase). La table figurant ci-dessous donne quelques indications complémentaires sur les projets choisis:

Projets	No. SAP	Phase en cours	Phases bouclées	Début du projet	Fin du projet	Montant en CHF
Tchad 43	7F-01285	4	3	01.09.1996	30.09.2006	11'760'000
Tchad 46	7F-01215	2	1	01.10.1996	31.12.2003	1'568'000
Tchad 50	7F-00457	3	2	01.08.1999	30.06.2007	5'952'600
Tchad 56	7F-02027	2	1	01.02.2002	28.02.2007	9'585'000
Tchad 57	7F-02028	2	1	01.02.2002	31.01.2008	3'580'000
Tchad 59	7F-03196	1	0	01.11.2003	31.10.2006	633'000
Bénin 26	7F-00611	5	4	01.10.1994	30.06.2007	6'310'000
Bénin 27	7F-00612	4	3	01.10.1994	31.12.2006	9'115'000
Bénin 28	7F-00613	4	3	01.03.1995	31.12.2008	3'210'000
Bénin 32	7F-00616	3	2	01.01.1996	30.06.2006	4'260'000
Bénin 38	7F-00597	2	1	01.07.1989	31.12.2006	22'300'000
<b>Montant</b>			21			<b>78'273'600</b>

Dans un premier temps, l'analyse a porté sur le respect des directives en vigueur, soit notamment les instructions suivantes: proposition de crédit, compétences de signature de la DDC et contrats de la DDC. Puis, dans une deuxième phase, les flux financiers découlant de ces projets ont été contrôlés.



### 5.3.2 Aspect formel

Pour chaque projet, le CDF a demandé toute la documentation à disposition de la Section Afrique occidentale (proposition de crédit, procès-verbal du comité des opérations, rapport final administratif, prolongation de la durée de la phase, modification du crédit, décomptes de fonds de roulement, rapports de révision, contrats avec les divers partenaires du projet, etc.). Sur la base de l'étude de ces documents, le CDF constate que:

- Tous les projets examinés ont fait l'objet d'une proposition de crédit et ont été autorisés selon la procédure décrite dans l'instruction 03.
- Lors du bouclage d'une phase d'un projet, un rapport final administratif est à établir. Les délais pour l'établissement d'un tel rapport varient de 8 mois (projet T43, phase 2) à 44 mois (projet B27, phase 1). La durée moyenne d'établissement d'un rapport final s'élève à environ 19 mois pour les différentes phases des onze projets concernés. Un raccourcissement de cette durée moyenne serait certainement bénéfique pour la gestion des projets.
- Dans deux cas (T56 et T57), les rapports d'audit n'ont jamais été transmis à la centrale. Dans un autre cas (T46), le rapport final administratif a été établi bien qu'aucun rapport de révision ne soit parvenu à la centrale.
- Selon l'image directrice 2002 de la Section des affaires juridiques, la circulation obligatoire des contrats de routine entre les bureaux de coopération et la centrale a été supprimée. La consultation reste obligatoire pour les traités entre Etats et les contrats spécifiques. Ceci implique que la SAO ne reçoit plus systématiquement une copie des contrats signés entre les bureaux de coopération et les partenaires locaux (exemples: T56 et T57) alors que les informations y figurant sont très utiles pour le monitoring financier des projets (modalités et échéancier des avances, obligations contractuelles) et le travail des chargés de programme.
- Le contenu de certains contrats de routine (exemples: T56 et T57), demandés après coup, a été modifié d'une façon telle que certains droits standards n'y figurent plus. En l'occurrence, il s'agit de l'obligation pour la partie locale de présenter un rapport de révision et du droit de regard de la DDC et du CDF.
- Un processus d'appui devrait être développé et mis en œuvre au niveau de la section et du domaine lorsque les assistantes de programme rencontrent des difficultés avec des partenaires extérieures s'agissant du respect des obligations contractuelles (présentation d'un rapport de révision par exemple). Dans le cadre du projet T46 par exemple, un tel appui aurait certainement facilité le bouclage de la première phase.

### 5.3.3 Aspect financier

Die während der Revision erstellte Auswertung der offenen Vorschüsse der Sektion pro 2005 zeigt keine älteren, nicht abgerechneten Posten. Per Ende 2005 waren Betriebsmittelvorschüsse von insgesamt rund 10,5 Mio. Franken noch nicht abgerechnet. Die Betriebsmittelabrechnungen (BMA) der Projekte sind gemäss der Sektion mindestens 1x jährlich abzuliefern. Gemäss den Feststellungen sind die Vorschüsse bei den geprüften Projekten bis Ende 2004, teilweise auch vom Jahr 2005 abgerechnet, mit Ausnahme von 3 Projekten (B32, T46, T59), welche teilweise verzögert ablaufen oder für welche die Audit-Berichte noch nicht definitiv vorliegen.

Bei der Mehrzahl der geprüften Projekte wurde festgestellt, dass die Betriebsmittelvorschüsse an die Kooperationsbüros die tatsächlich in den Abrechnungsperioden entstandenen Ausgaben übersteigen und die Saldi auf den nachfolgenden Abrechnungen fortgeschrieben werden. Die Saldoüberträge auf den BMA werden von der Sektion seriös kontrolliert und bei Fehlern korrigiert. Bei Phasenende werden zuviel bezahlte Vorschüsse der nächsten Phase belastet, was zu zahlreichen Umbuchungen führt.

Die finanzielle Überwachung der Projekte durch die Sektion erfolgt gemäss den Feststellungen vor allem punktuell (projektbezogen) und reaktiv, vorwiegend aufgrund der erhaltenen Informationen von den Aussenstellen (Abrechnungen, Vorschussanforderungen). Das Mahnwesen für ausstehende Abrechnungen und Audit-Unterlagen erfolgt zwar regelmässig, aber nicht standardisiert und zu wenig systematisch. Dadurch entstehen der Sektion aufwändige Abklärungen. Der Abrechnungsstand der Projekte ist zudem nicht automatisiert und muss manuell überwacht werden. Oft werden Zahlungen geleistet, obschon die Vorperioden noch nicht abgerechnet sind. Bei Zahlungen an Vertragspartner wird zu wenig darauf geachtet, ob die Leistungen der Vorperiode tatsächlich erbracht worden sind.

**Recommandation 5.3.3.1 (Priorité: 1)**

Le Contrôle fédéral des finances recommande la mise en place d'un contrôle de gestion rigoureux et systématique concernant la gestion des projets en cours au niveau de la Section Afrique occidentale. Cet outil de travail devrait garantir d'une part, la traçabilité des contrôles effectués par la centrale (rappels, paiements et décomptes) et d'autre part, assurer que tous les documents nécessaires (rapports d'audit, contrats importants, etc.) soit transmis par les bureaux de coopération aux chargés de programme et aux assistants de programme.

**Recommandation 5.3.3.2 (Priorité: 1)**

Les paiements à effectuer en faveur de tiers ne doivent être libérés que si ces derniers ont rempli toutes leurs obligations contractuelles.

## **6 CONTROLLING DES BUREAUX DE COOPÉRATION**

### **6.1 Généralités**

Les bureaux de coopération (BUCO) de la Section Afrique occidentale (SAO) sont des entités décentralisées de la Direction du développement et de la coopération (DDC) responsables de toutes les tâches d'exécution du programme opérationnel, ainsi que de l'identification des nouveaux projets.

Il existe actuellement cinq BUCO pour la SAO, soit au Mali, au Burkina Faso, au Bénin, au Niger et au Tchad, composés de personnel expatrié de la DDC et de personnel local engagé directement par les BUCO.

Les tâches de la centrale pour les BUCO sont le conseil, la fourniture d'un appui, la formulation de directives générales et la conduite globale.

Sur la base des instructions, documents et informations obtenus auprès de la SAO, le CDF a procédé à une analyse transversale de l'unité de doctrine entre les BUCO pour les normes de références de gestion, telles que:

- l'existence d'instructions;
  - la formalisation des procédures, du système de contrôle interne et des délégations de compétences;
  - l'outil et les principes comptables utilisés;
- ainsi que pour les procédures suivantes:

- la proposition de crédit;
- les décomptes de fonds de roulement;
- la gestion des liquidités;
- l'acquisition de biens et la procédure d'inventaire;
- la gestion des ressources humaines;
- les procédures de contrôle des comptes du BUCO.

Le CDF constate avec satisfaction que de manière générale les instructions, procédures et outils de gestion et de contrôle sont disponibles, cohérents entre les BUCO et adéquats aux besoins. Des éléments doivent cependant faire l'objet d'une attention particulière de la part de la DDC. Les constats et recommandations y relatifs sont développés dans les chapitres ci-après.

## **6.2 Règles de gestion administrative, financière et comptable**

Chaque Directeur résident est chargé d'établir un manuel interne de gestion administrative, financière et comptable regroupant les diverses instructions, procédures et délégations de compétences valables pour son BUCO (par exemple dans la tenue de la comptabilité, les relations avec les fournisseurs, la gestion des stocks et la rémunération du personnel local).

Le CDF précise qu'une grande marge de manœuvre a été laissée aux Directeurs résidents du BUCO dans l'élaboration de leur manuel interne, tant sur le détail du contenu que sur les normes à appliquer pour les règles de gestion.

Cette marge de manœuvre a pour corollaire une absence d'homogénéité des manuels internes des BUCO, plus particulièrement au niveau des principes de rémunération du personnel local, comme l'ont relevé les divers audits internes et externes effectués récemment.

Le CDF estime que la grande autonomie voulue pour les BUCO dans leur organisation interne demande à être cadrée par:

1. La définition par la DDC de normes de références pour les principes de gestion, afin d'harmoniser les pratiques entre les BUCO.
2. Une formation adéquate dispensée au personnel des BUCO concernés.
3. La mise en place à tous les niveaux de responsabilité (DDC, SAO et BUCO) d'un contrôle subséquent de la bonne mise en œuvre des diverses instructions et procédures.

Le CDF a pu constater que l'évolution récente et à court terme va dans le bon sens avec:

- l'implémentation sur le site Intra Web de la DDC du système d'information BucOptim contenant les procédures, les instructions et les documents;

- la mise en place dès 2007 de l'outil comptable Navision avec des normes comptables communes;
- l'audit annuel des comptes et du système de contrôle interne des BUCO par un mandataire externe indépendant.

Une amélioration sensible peut toutefois encore être apportée par l'application uniforme de règles de gestion communes minimales édictées par la DDC, particulièrement dans le domaine sensible des principes de rémunération du personnel local.

#### **Recommandation 6.2 (Priorité: 1)**

Le Contrôle fédéral des finances recommande à la Direction du développement et de la coopération de poursuivre son effort d'harmonisation des règles de gestion des bureaux de coopération par:

- La définition des règles minimales de gestion administrative, financière et comptable à inclure dans les manuels internes.
- Une formation adéquate dispensée à tout le personnel sur les sites ayant une fonction comptable ou une responsabilité financière.

### **6.3 Décomptes de fonds de roulement**

Les BUCO transmettent à la SAO des décomptes de fonds de roulement (DFR) pour l'enregistrement des charges de leur bureau dans le système informatique SAP/FI. Ces décomptes permettent également d'assurer un suivi du budget alloué.

Le CDF a constaté que pour l'exercice 2005, le rythme des DFR établis par les BUCO pour leur propre fonctionnement est non seulement variable (de tous les 3 mois à une fois par année), mais ne répond pas à la logique habituelle de suivi budgétaire.

En effet, l'enregistrement des dépenses de manière semestrielle ou annuelle ne permet pas d'être proactif, tant au niveau du BUCO qu'au niveau de la SAO, pour une mise à jour éventuelle de la planification financière.

#### **Recommandation 6.3 (Priorité: 1)**

Le Contrôle fédéral des finances recommande à la Section Afrique occidentale d'adopter un rythme trimestriel de remise des décomptes de fonds de roulement par les bureaux de coopération, de façon à assurer un suivi budgétaire efficace.

### **6.4 Contrôle des comptes et du système de contrôle interne des BUCO**

Un contrôle annuel des comptes et du système de contrôle interne des BUCO a été introduit à partir des comptes 2002.

Ce contrôle externe est assumé sur mandat par des fiduciaires de la région, en principe pour une durée limitée, sur la base d'un cahier des charges type de la DDC.

Deux fiduciaires locales se partagent depuis quatre ans les cinq BUCO de SAO. Ce choix restreint de fiduciaires doit permettre d'obtenir une meilleure vue transversale des problématiques des BUCO.

L'exploitation du résultat des audits externes annuels échoit actuellement à la SAO qui s'assure de la mise en œuvre des recommandations par des contacts étroits avec les BUCO. Toutefois, cette procédure n'est pas formalisée et ne tient pas compte du rôle de l'inspecteur interne dans l'exploitation d'une carte des risques du domaine.

**Recommandation 6.4 (Priorité: 2)**

Le Contrôle fédéral des finances recommande à la Direction du développement et de la coopération de formaliser l'exploitation des résultats des audits externes des comptes et du système de contrôle interne des bureaux de coopération de manière à assurer une mise en œuvre efficace des recommandations émises tout en garantissant une unité de doctrine au sein des sections.

## **7 DIVERS**

La stratégie de désengagement de la DDC devraient mieux intégrer l'aspect financier et comptable des projets. Dans l'exemple du Cap Vert, la DDC a décidé en 1995 de se retirer de ce pays. La fin de la collaboration a été fixée au 31 décembre 2000 et le bureau de coopération a été fermé le 31 mars 2001. Toutefois, après cette date, certains projets ont encore bénéficié d'une dernière phase, appelée «phasing out». Lors de sa révision en juillet 2006, le CDF constate que 3 projets (Cap Vert 6, 10 et 14) n'ont toujours pas pu être clôturés définitivement car certaines pièces comptables ou décomptes de fonds de roulement font défaut. Les mesures nécessaires et adéquates sont à prendre immédiatement afin que ces projets puissent être clôturés.

## **8 ENTRETIEN FINAL**

Les résultats de la révision ont été discutés le 22 novembre 2006 en présence de

Le CDF remercie tous les collaborateurs de la SAO sollicités lors de l'exécution de ce mandat. Leur attitude coopérative et compréhensive en a facilité l'exécution.

CONTROLE FEDERALE DES FINANCES

