

COUR DES COMPTES
Rue du XXXI-Décembre 8
Case postale 3159
1211 Genève 3
Tél.: +41 (0)22 388 77 90
Fax: +41 (0)22 388 77 99
Internet: www.ge.ch/cdc

Monsieur Claude JEANNERET
Président de la Commission
des finances du Grand Conseil
Case postale 3970
1211 Genève 3

Genève, le 25 juillet 2012

Demande d'examen –Fédération genevoise de coopération

Monsieur le Président,

Par courrier du 11 janvier 2012 de Madame Anne EMERY-TORRACINTA, vice-présidente, votre commission a invité la Cour des comptes à examiner la véracité de différentes allégations de fait mettant en cause la bonne gouvernance de la Fédération genevoise de coopération (FGC) et la gestion de certains projets financés par son intermédiaire.

Comme cela résulte des pièces jointes à votre communication, les accusations dirigées contre la FGC figuraient dans un document annexé à un appel financier adressé à titre individuel aux députés du Grand Conseil par une ONG genevoise. Celle-ci s'y plaignait de « *sa mise à ban par les administrations gestionnaires de deniers publics telles que la Direction du développement et de la coopération suisse (DDC), la Fédération genevoise de coopération (FGC)...* », et estimait nécessaire de signaler des « *aberrations* » et des « *incohérences* » dans le fonctionnement de ces organismes.

A l'issue de l'examen préliminaire auquel elle a procédé, la Cour parvient à la conclusion que, si elle ne manquera pas d'intégrer cette communication dans son analyse permanente des risques, il ne se justifie pas en l'état d'ouvrir une procédure de contrôle relative à la gestion de la FGC ou à sa surveillance.

Cette appréciation se fonde en particulier sur les éléments suivants :

1. Il importe de constater d'emblée que les 5 « *anomalies* » reprochées à la FGC concernent **des faits antérieurs à 1999**.

Il ressort en effet du dossier constitué par la Cour ainsi que de l'audition du président fondateur et exécutif de l'ONG à l'origine des accusations litigieuses, que la démarche auprès des députés du Grand Conseil s'inscrit dans la chronologie suivante :

- fondée en 1988, l'ONG en question a été membre de la FGC de 1990 à 2002. Les projets pour lesquels elle a demandé un financement pendant cette période n'ont pu être retenus dans la mesure où, selon les critères arrêtés par la DDC (que la FGC est tenue d'appliquer également), ils relevaient de l'aide humanitaire, et non de l'aide au développement ;
- n'acceptant pas le bien-fondé des décisions de refus, l'ONG concernée contesta de manière croissante le fonctionnement de la FGC et ses critères d'évaluation des projets. C'est ainsi qu'en 1999, le président fondateur de l'ONG chargea l'un de ses amis, aujourd'hui décédé, d'analyser les rapports d'activités et les comptes de la FGC, tels que communiqués aux associations membres. Les principaux « constats » relevés à l'issue de cet examen n'étaient autres que les 5 griefs au sujet desquels s'interroge aujourd'hui votre commission ;
- Sur cette base, l'ONG mit en cause les instances de la FGC et certaines de ses associations membres, y compris auprès des bailleurs de fonds. Les tentatives de rapprocher les points de vue s'étant avérées vaines, la FGC décida en 2002 de prononcer l'exclusion de l'ONG en question. Les circonstances entourant cette exclusion firent l'objet par la suite de différentes demandes d'intervention adressées au département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures, auxquelles c'est en définitive le Conseil d'Etat qui répondra négativement en février 2004. L'ONG n'entreprit pas d'autres démarches à l'époque.

Au vu de l'ancienneté des faits, et considérant qu'ils ont déjà été portés à la connaissance des principaux partenaires publics de la FGC, la Cour estime qu'un audit axé sur les cas particuliers cités ne se justifie pas : nécessitant l'examen de dossiers archivés, et portant sur une organisation interne de la FGC qui a évolué de manière importante depuis lors, les constats d'un tel audit ne permettraient pas de dégager des pistes d'amélioration par rapport au mode de gestion actuel. Quant à un audit général de celui-ci, la Cour est d'avis qu'il serait prématuré au vu du renforcement de l'environnement de contrôle de la FGC actuellement en cours.

2. Le premier point reproché à la FGC vise de manière générale **la gouvernance** de cette entité, laquelle serait critiquable en raison de « la présence de membres bénéficiaires dans la commission technique censée évaluer les projets ».

Cette constatation, objectivement exacte, ne saurait permettre à elle seule de se prononcer sur le processus de sélection des projets par la FGC et sur les dispositions prises par celle-ci afin d'éviter les conflits d'intérêt.

Pour procéder sur ce point à une évaluation dénuée de parti pris, il convient de prendre en considération le contexte suivant :

- a. Créée en 1966, la FGC est une fédération d'associations se consacrant à la coopération internationale au développement et/ou à l'information du public sur le développement et les rapports Nord-Sud, conformément aux orientations et à la réglementation découlant de la loi sur le financement de la solidarité internationale (LFSI, D 1 06) et de son Règlement d'application (RFSI, D 1 06.01).



Le regroupement des associations sollicitant des subventions pour leurs projets d'aide au développement était souhaité par l'Etat de Genève, désireux de traiter avec un interlocuteur unique. La FGC compte aujourd'hui plus de 60 membres, dont une partie seulement gère des projets de coopération au développement.

- b. La FGC dispose d'un secrétariat salarié, mais l'organe dirigeant de la fédération est le Conseil, composé de 11 membres nommés par l'assemblée générale et agissant à titre bénévole. Il comprend des membres externes (un peu moins de la moitié, actuellement), et des représentants des associations membres. Il en va de même en ce qui concerne les membres de la Commission technique et de la Commission d'information, chargées d'examiner la conformité des dossiers de projets avant leur approbation ou refus par le Conseil. Cette présence de représentants des associations membres, inhérente à la structure de fédération de la FGC, a été acceptée dès le début par les bailleurs de fonds.
- c. Les dispositions prises par la FGC afin de gérer le risque de conflit d'intérêt sont les suivantes : selon l'article 9 des statuts, un membre d'une instance ne peut prendre part au vote relatif à un projet présenté par l'association dont il est le représentant. Par ailleurs, la FGC est tenue de présenter chaque année à l'Etat une déclaration des liens d'intérêt des membres de ses instances dirigeantes.
- d. Les principaux pourvoyeurs de fonds de la FGC sont la Confédération (DDC), l'Etat de Genève et la Ville de Genève, avec qui elle a conclu des accords-cadres. Bon nombre d'autres communes genevoises soutiennent également les activités de la FGC, soit dans le cadre de conventions de partenariat, soit pour des projets ponctuels.

Les projets retenus par le Conseil de la FGC font généralement l'objet d'un financement réparti entre plusieurs de ces collectivités publiques contributrices, le secrétariat de la FGC procédant à la répartition en fonction des spécificités du dossier. Le suivi des projets est ainsi soumis en règle générale au contrôle et à la surveillance de plus d'une collectivité publique contributrice.

- e. Sur le plan cantonal, le RFSI reconnaît la FGC comme un interlocuteur privilégié de l'Etat de Genève en matière de coopération au développement, et lui alloue à ce titre une subvention annuelle globale, versée par tranches. Il appartient à la FGC de la gérer conformément aux critères légaux et statutaires, puis de présenter dans son rapport annuel la liste des projets soutenus.
- f. Depuis 2011, le versement de la subvention est traité conformément à la LIAF. La FGC et l'Etat de Genève ont ainsi conclu un premier contrat de prestations d'une durée de 2 ans, et le nouveau contrat de prestations, d'une durée usuelle de 4 ans, est actuellement en cours d'élaboration. Il convient de rappeler que le montant global de la subvention dépend du pourcentage du budget cantonal effectivement attribué au financement de la solidarité internationale par le Grand Conseil (objectif légal : au moins 0,7%), et de la répartition des montants ainsi disponibles entre les différents programmes et porteurs de projets bénéficiant d'un soutien financier du Service de la solidarité internationale.

- g. Les associations membres sont responsables de la bonne réalisation des projets et de l'utilisation conforme des contributions octroyées. Elles sont tenues de produire des rapports intermédiaires réguliers, et le rapport final (rapport d'activités et rapport financier) doit être présenté dans les 6 mois qui suivent la réalisation du projet, avec les pièces justificatives requises par les directives (soit en particulier copie des envois de fonds et rapport d'audit local relatif à leur utilisation).

Ces documents sont analysés par le Secrétariat avant d'être soumis à la Commission de contrôle financier des projets, qui donne décharge aux associations membres. La règle statutaire de la récusation obligatoire en cas de conflit d'intérêt s'applique là également.

Les dispositions organisationnelles en vigueur au sein de la FGC permettent donc de considérer à première vue que le risque de conflit d'intérêt est dûment pris en considération.

3. En ce qui concerne les **4 cas de financements de projets** visés sous chiffre 2 à 5 des « *anomalies* » dénoncées dans le document communiqué à la COFIN, les informations recueillies par la Cour permettent de préciser ce qui suit :

- « versement annuel de CHF 500'000. -- à une administration genevoise (non membre) pour ses projets »

Cette allégation visait l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), dont l'ONG critiquait en réalité l'influence trop importante qu'il aurait sur la FGC, et le fait qu'il puisse bénéficier de fonds de l'aide au développement en tant qu'institution publique d'enseignement.

Il convient de préciser à cet égard que l'IUED était l'un des membres fondateurs de la FGC, et que les liens étroits entre les deux entités avaient été encouragés dès l'origine par les autorités, comme gage de professionnalisme dans la sélection et le suivi des projets. Jusqu'à sa fusion avec l'Institut universitaire des hautes études internationales, l'IUED avait une section projets, dont le principal bailleur de fonds était la DDC. La FGC contribuait également à certains de ces projets, et c'est vraisemblablement à ce titre qu'a été versé le montant allégué (la ou les années de référence n'étant pas connues à ce stade).

- « un seul membre a bénéficié de 26% du budget annuel »

Pour comprendre la portée de cette prétendue « *anomalie* », il y a lieu de préciser que la FGC a comme principe de garantir une répartition équitable des ressources disponibles, et de fixer à cette fin des limites maximales de financement par projet et/ou par association membre. Dans sa teneur actuelle, l'article 22 des statuts de la FGC prévoit ainsi qu'une association membre peut recevoir *au maximum 15% des recettes disponibles à la FGC sur un an* pour l'ensemble de ses projets.

Dans le cas d'espèce, l'association mise en cause - laquelle mène simultanément de nombreux projets, notamment en Amérique du sud - a effectivement reçu des contributions importantes à la fin des années 90. Au vu des indications fournies par l'ONG dénonciatrice, il subsiste un doute relatif à l'année pour laquelle le taux de 26% a été calculé (1997 ou 1998). Quant aux données chiffrées prises en considération pour le calcul de ce taux, elles n'ont pas été communiquées à la Cour.

Il ressort des vérifications effectuées par la FGC que l'association en question bénéficiait, outre les projets pris en charge par l'intermédiaire de la FGC, d'un accord de financement avec la DDC directement. Par ailleurs, près de 30% des montants versés à cette association en 1998 l'ont été au titre de projets de prévention financés par le « Fonds drogue ». Ce Fonds a été institué par la Loi sur la création d'un fonds destiné à la lutte contre la drogue et à la prévention de la toxicomanie (E 4 70), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, et il est alimenté par la moitié des sommes provenant de confiscations ou de dévolutions en rapport avec le trafic de stupéfiants.

- « une association a reçu CHF 1'870'000. -- avant de disparaître mystérieusement de la liste de ses membres »

Il s'agit d'une association qui menait des programmes d'aide au développement dans le domaine de l'éducation, et dont la FGC aurait financé 24 projets entre 1990 et 1992, pour le montant total de CHF 1'870'000. -- mentionné. Elle existe toujours, mais en raison d'insuffisances dans son suivi des projets, la FGC a été amenée à prendre des mesures particulières à son encontre.

Les premières difficultés sont apparues lorsque l'association n'a pas fourni les rapports finaux concernant certains projets. Les relances de la FGC restant sans réponse, cette dernière a repris alors elle-même le suivi des projets en cours, tout en poursuivant ses démarches auprès de l'association en cause. Celle-ci a finalement dû être exclue de la FGC en 2005; en ce qui concerne les rapports finaux manquants, les bailleurs de fonds avaient tous été informés et ils ont accepté le bouclage du cas.

- « une autre ONG à laquelle la FGC versait quelque CHF 500'000. -- pour la création de 10 caisses d'épargne au Sénégal »

Des précisions fournies par l'ONG dénonciatrice, il résulte qu'il s'agissait d'un projet accepté par le Conseil de la FGC et pour lequel l'association concernée a obtenu en 1998 une contribution de CHF 508'948. --. A part un désaccord sur l'appréciation du bien-fondé du projet, la critique portait en réalité sur l'affirmation que l'association bénéficiaire aurait fait état lors de la présentation du projet d'un financement complémentaire extérieur à la FGC, qui ne se serait pas concrétisé par la suite.

Sur cet aspect particulier, la FGC a précisé que l'existence de fonds propres (ressources propres de l'association ou financement de tiers) n'est pas une condition de recevabilité des demandes de financement adressées à la FGC. En revanche, si le budget du projet prévoyait un financement complémentaire et que celui-ci n'a en définitive pu être obtenu, l'association bénéficiaire doit le justifier.

Dans le cas concret, la vérification des conditions d'acceptation du projet, de son suivi et de son boucllement nécessiterait également la consultation de dossiers archivés.

Pour terminer, la Cour relève que, outre la surveillance des autorités cantonales à laquelle la FGC est soumise en tant qu'institution subventionnée, la LFSI et son règlement d'application prévoient que les projets soutenus doivent faire régulièrement l'objet d'une évaluation. En application de cette exigence légale, le SSI fait examiner chaque année un projet par un évaluateur externe, y compris sur le terrain.

C'est au vu de l'ensemble des éléments qui précèdent que la Cour a arrêté sa position telle qu'exposée en tête du présent courrier. Compte tenu de l'intérêt public de ce dossier, la Cour publiera la présente lettre sur son site internet.

En vous remerciant encore de votre confiance à l'occasion de cette demande, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Stanislas ZUIN, Président

Marco ZIEGLER, Magistrat suppléant

c.c. Fédération genevoise de coopération