



INTERNE

## Rapport d'audit du Consulat général de Suisse à Karachi 2016 Berne, 5 décembre 2016

### 1 Appréciation globale

Suite aux vérifications effectuées par l'Audit interne DFAE (AI DFAE) dans les divers champs d'audit analysés au chapitre 3 du présent rapport, il ressort la nécessité pour l'organisation supérieure d'intervenir par les mesures correctives suivantes (Niveau 4).<sup>1</sup>

Les différents contrôles menés sur place ont éveillé des doutes quant à l'économicité des moyens mis en œuvre [redacted] dans le cadre de la défense des intérêts et du renforcement de la visibilité de la Suisse à Karachi.

Dans ce cadre, l'AI DFAE sollicite l'intervention :

- De la Direction des Ressources : rappeler [redacted] les principes de base de la gestion des fonds publics et de l'économicité des ressources ;
- De la représentation supérieure, en l'occurrence l'ambassade à Islamabad : garantir un contrôle accru et une meilleure coordination des activités de relations publiques effectuées par le consulat, particulièrement dans un objectif de création de synergies entre les deux représentations.

### 2 Vue d'ensemble des résultats d'audit

Résultats d'audit dont la responsabilité et la mise en œuvre incombent à l'unité auditée (voir notes de bas de page en fin de rapport):

Chiffre	Résultat d'audit	Type <sup>2</sup>	Pondération <sup>3</sup>	Prise de position demandée	Délat de mise en œuvre
<b>Tâches diplomatiques et de relations publiques</b>					
4.1.3	Revoir la pratique de l'organisation de grandes manifestations dans le cadre de la promotion des intérêts	△	◆◆	X	de suite
<b>Personal</b>					
4.3.1	Garantir l'application systématique des prescriptions relatives aux cadeaux et autres avantages	○	◆◆		31.12.16
4.3.2	Assurer le respect des directives en matière de personnel et d'établissement d'attestations de travail	○	◆◆		31.03.17

Finanzen					
4.4.1	Eviter l'attribution de mandats exclusifs au « contractor » local et redéfinir le cadre de la collaboration commune	○	◆◆		31.03.17
4.4.2	Veiller à une exécution conforme des transactions bancaires et à une distinction claire entre les versements d'ordre officiel ou privé	○	◆		de suite
4.4.3	Garantir une gestion et un enregistrement conformes des contrats	○	◆		31.03.17
Sicherheit und Krisenmanagement					
4.5.1	Garantir une utilisation conforme des SmartCards par les utilisateurs	○	◆◆		de suite
4.5.2	Assurer le suivi des recommandations émises dans le rapport de sécurité de 2015 et en informer le KMZ	○	◆◆		31.03.17
Dokumentenverwaltung und Archiv					
4.7.1	Veiller à une tenue conforme de la registature et à un classement uniforme des documents	○	◆		de suite

Résultats d'audit dont la responsabilité et la mise en œuvre incombent à la Centrale, respectivement à l'unité organisationnelle supérieure:

Chiffre	Résultat d'audit	Type <sup>2</sup>	Pondération <sup>3</sup>	Prise de position demandée	Délai de mise en œuvre
Tâches diplomatiques et de relations publiques					
4.1.1	A la Direction des Ressources: rappeler [REDACTED] les règles de l'économie et de l'efficacité dans l'utilisation du crédit de sauvegarde des intérêts	○	◆◆◆	X	31.01.17
4.1.2	A la Direction des Ressources: [REDACTED]	△	◆◆◆	X	31.03.17
Collaboration avec l'ambassade de Suisse à Islamabad					
4.2.1	A l'ambassade à Islamabad: intensifier la collaboration avec le consulat à Karachi et garantir le contrôle de ses diverses activités	△	◆◆◆	X	31.03.17

Pour les résultats d'audit avec un délai de mise en œuvre, il est nécessaire d'informer l'AI DFAE de leur exécution et, le cas échéant, de fournir les documents demandés.

### 3 Objectifs et axes principaux de l'audit <sup>4</sup>

L'audit du consulat général de Suisse à Karachi, représentation contrôlée pour la dernière fois en 2007 à l'occasion d'une inspection consulaire, a été planifié sur la base d'une analyse de risques élaborée de manière systématique.

Dans ce cadre, les différents contrôles et entretiens ont porté sur les domaines suivants :

- appréciation des fonctions diplomatiques et tâches de relations publiques;
- organisation, conduite et prescriptions en matière de personnel ;
- contrôles ponctuels de la gestion financière ;
- gestion de la sécurité et prévention des crises ;

- prêts de l'Office fédéral de la culture ;
- appréciation du système de contrôle interne (documentation).

Les contrôles menés ont essentiellement porté sur la période allant de janvier 2015 à août 2016.

## 4 Résultats détaillés de l'audit

### 4.1 Tâches diplomatiques et de relations publiques

Le consulat général de Suisse à Karachi, représentation dite « à présence transférable unique » administrativement rattachée à l'ambassade à Islamabad, se consacre exclusivement à la défense des intérêts, et ce depuis la remise des tâches consulaires à Islamabad en 2011. Compétent pour les provinces du Sindh et du Baluchistan, son objectif principal est de promouvoir les intérêts économiques suisses à Karachi, capitale économique du Pakistan, de souligner l'importance des sociétés et produits suisses sur le marché local et de créer un réseau de contacts utiles.

Au moment de l'audit, la Suisse comptait la présence de 21 compagnies suisses, dont 16 à Karachi, 4 à Lahore et une à Islamabad, positionnant la Suisse comme un des investisseurs étrangers principaux au Pakistan. La consultation des dossiers n'a pas fait état de requêtes spécifiques ou de besoins particuliers de la part de compagnies ou de délégations suisses. Si des rapports d'activité (« progress reports ») internes établis par le consulat sur une base trimestrielle mentionnent les nombreuses rencontres, visites et prises de contact dans divers domaines de la défense des intérêts, ils ne permettent cependant pas une évaluation pertinente des résultats ou du suivi de certaines actions entreprises.

Le consulat ayant inscrit dans son catalogue des tâches 2016 le thème de la Corporate Social Responsibility (CSR), le chef de poste a rendu de nombreuses visites, souvent accompagné de son épouse, à diverses organisations caritatives et hôpitaux, au motif que des personnalités importantes du monde des affaires et de la politique y sont représentés et que la Suisse pouvait y faire passer des messages. En l'occurrence, diverses activités ont été entreprises dans ce sens, tel qu'une journée de don de sang organisée au consulat au profit d'un hôpital pour enfants, ou des invitations à la résidence de membres de diverses associations de bienfaisance. Globalement, la consultation des catalogues des tâches pour 2015 et 2016 laisse apparaître des objectifs peu détaillés, certains étant repris d'année en année, à l'exemple de ceux relatifs à la collaboration avec le Swiss Business Council ou aux contacts à entretenir avec divers acteurs locaux.

Finalement, l'Audit interne a relevé l'usage immodéré des médias, en particulier de Facebook par le biais de la page officielle du consulat, un objectif [REDACTED] étant l'augmentation constante et quantifiable du nombre de « followers ». Dans ce contexte, une utilisation particulièrement intensive de Facebook [REDACTED] dans le cadre de ses nombreuses activités, officielles et sociales, a conduit le KMZ à émettre une recommandation de prudence et de retenue dans le cadre de sa mission de sécurité en septembre 2015. De manière générale, la politique de communication du consulat général devra être recalibrée aux objectifs du poste et, surtout, coordonnée avec l'ambassade et le Bureau de coordination à Islamabad. En l'espèce, une recommandation est faite dans le rapport d'audit de l'ambassade d'Islamabad pour une coordination et un contrôle accrus par la représentation supérieure des publications du consulat (Public Diplomacy concept).

#### 4.1.1 A la Direction des Ressources: rappeler [REDACTED] les règles de l'économie et de l'efficacité dans l'utilisation du crédit de sauvegarde des intérêts

##### Constat:

Selon les principes de base des règles financières de la Confédération, les fonds publics doivent être engagés d'une manière économe et efficace. D'autre part, conformément à la directive 300-0, art. 5, tous les paiements et transactions sont effectués sur la base des critères de nécessité et d'emploi rationnel et économe des fonds.

S'agissant de Karachi, la consultation des dossiers, les nombreux articles de presse ainsi que les discussions tenues sur place avec diverses personnes internes et externes, ainsi qu'avec le chef de mission à Islamabad, ont fait ressortir une [REDACTED] dans la sauvegarde des

intérêts. Ayant placé comme priorités absolues la promotion de l'image de la Suisse en général ainsi qu'une grande visibilité de notre pays sur la scène locale, il s'est illustré par de nombreuses apparitions, manifestations et interventions dans divers domaines (économiques, caritatifs, éducatifs), privilégiant la communication médiatique à outrance, l'évènementiel [REDACTED] au détriment de messages plus ciblés et d'une gestion des ressources, financières et en personnel, plus attentive.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**Avis de l'AI DFAE:**

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**Elément(s) à corriger (grand):**

La Direction des ressources est invitée à rappeler [REDACTED] les critères d'une gestion économique et efficiente du crédit de représentation.

**Prise de position de la Direction des Ressources:**

Die DR wird die Mittelverwendung im angesprochenen Bereich überprüfen und allfällige Massnahmen definieren.

**4.1.2 A la Direction des Ressources:**

[REDACTED]

**Constat:**

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**Avis de l'AI DFAE:**

[REDACTED]

**Recommandation (grand):**

[REDACTED]

**Prise de position de la Direction des Ressources:**

[REDACTED]

**4.1.3 Revoir la pratique de l'organisation de grandes manifestations dans le cadre de la promotion des intérêts****Constat:**

Globalement, selon les termes de la directive 200-4-061, art. 13, les chefs et cheffes des représentations à l'étranger sont responsables du respect des budgets et veillent à ce que les ressources affectées à la défense des intérêts soient utilisées à bon escient, dans le respect des principes de la légalité, de l'urgence, de la rentabilité et de l'économie.

La directive 200-4-061 stipule quant à elle à l'art. 12 les restrictions liées à la pratique des invitations et fête nationale, à savoir que l'organisation de grandes réceptions ne doit avoir lieu qu'à l'occasion d'événements particuliers et, si possible, à domicile. Les manifestations à l'occasion de la fête nationale servent à renforcer les liens qui unissent les Suisses et les Suissesses de l'étranger entre eux et à la Suisse (art. 40 de la Constitution fédérale).

Ceci étant, dans le cadre du cycle de conduite 2015 réalisé [REDACTED] à Islamabad [REDACTED] à Karachi, deux objectifs particuliers avaient été convenus : d'une part, l'organisation d'un « flagship event » en collaboration avec le Swiss Business Council et, d'autre part, la consolidation du réseau local par le biais d'une grande réception à l'occasion de la Fête nationale, devant réunir env. 200 représentants du monde des affaires, de la politique et des médias.

En l'occurrence, s'agissant du premier objectif, le consulat a mis sur pied la « Pakistan Switzerland Friendship Exhibition – 100 days and nights activity » à l'aéroport de Karachi, sur la base d'une expérience similaire faite jadis aux USA [REDACTED]. Financé en grande partie par des sponsors locaux, les objectifs affichés étaient, selon les communiqués de presse, « la célébration des relations bilatérales et amicales entre les deux pays, la promotion de l'image positive du Pakistan ainsi que la possibilité d'attirer des investisseurs étrangers dans le pays ». Ceci étant, la gestion, l'exécution et le suivi de cette exposition ont monopolisé durant plusieurs mois les ressources logistiques et en personnel de la représentation, [REDACTED] se rendant chaque nuit, du fait des départs tardifs des vols, en voiture blindée et avec [REDACTED] à l'aéroport. Il a également été demandé [REDACTED] de s'y rendre régulièrement, afin de suivre l'évolution des nombreuses activités liées à cette exposition.

Quant à la célébration de la fête nationale, une grande réception a été organisée dans un hôtel de Karachi, également financée par des sponsors locaux. Ayant réuni plus de 800 invités, cette réception aurait, [REDACTED] battu tous les records de fréquentation d'une fête nationale à Karachi (cf point 4.1.1).

**Avis de l'AI DFAE:**

Après consultation de la documentation sur place, et suite aux entretiens menés avec diverses personnes internes et externes au sujet de la grande exposition à l'aéroport, l'Audit interne est d'avis que, si ce type d'évènement était innovant dans son genre pour le Pakistan, ses retombées pour les intérêts économiques suisses n'ont pas été à la mesure des efforts consentis à sa réalisation. D'autre part, les conditions sécuritaires et logistiques prévalant à Karachi ont sollicité durant plusieurs mois, et de manière excessive, des ressources importantes en logistique et en personnel.

Quant à [REDACTED] l'ampleur de la célébration de la fête nationale, elle devra être recadrée au sens et à l'objectif réel d'une telle manifestation, et planifiée en conformité avec les termes de la directive en la matière.

**Recommandation (moyen):**

La représentation est invitée à reconsidérer sa pratique dans le cadre de l'organisation de grandes manifestations.

**Prise de position de l'unité auditée:**

En tant que [REDACTED] au sein de la représentation à Karachi, je suis pleinement conscient de la teneur de la directive 200.4.061 et de l'importance à apporter à son application. Je partage le point de vue de l'auditeur que la mise sur pied de manifestations de grande envergure réunissant plusieurs centaines d'invités ne peuvent se justifier que si les retombées pour les intérêts économiques suisses sont à la mesure des efforts consentis à sa réalisation. Il me paraît qu'à Karachi, les conditions de développement des affaires et de sécurité actuelles ne permettent pas (du moins pour l'instant) de tabler sur de grandes retombées pour nos intérêts économiques au travers de manifestations publiques de grande envergure.

Je considère également que les retombées positives en termes d'image de la Suisse à Karachi ne peuvent à elles seules suffire à justifier l'organisation de manifestations disproportionnées impliquant de nombreuses ressources tant financières, logistiques que personnelles. Dès lors, la représentation prendra soin à l'avenir de maintenir l'envergure des manifestations qu'elle organise à un niveau raisonnable, avec pour objectif prioritaire de promouvoir les intérêts économiques et commerciaux de notre pays à Karachi. La situation sécuritaire sur place allant en s'améliorant depuis environ 20 mois, la représentation est confiante de pouvoir atteindre un tel objectif à l'avenir sans pour autant avoir recours à un engagement surfait des ressources disponibles.

## 4.2 Collaboration avec l'ambassade de Suisse à Islamabad

### 4.2.1 A l'ambassade à Islamabad: intensifier la collaboration avec le consulat à Karachi et garantir le contrôle de ses diverses activités

**Constat:**

Consulté dans le cadre de la préparation de l'audit, [REDACTED] a relevé qu'une seule visite annuelle à Karachi [REDACTED] apparaissait comme insuffisante, au regard des nombreuses activités du consulat. D'autre part, les contrôles effectués par l'Audit interne ont fait ressortir la grande liberté [REDACTED] à Karachi dans l'organisation et la réalisation de ces activités, parfois à grand frais et sans coordination avec la représentation supérieure.

De son côté, si [REDACTED] à Islamabad s'est déclaré globalement satisfait de la collaboration avec le consulat général, il justifie son unique visite annuelle à Karachi par le fait que ses nombreux voyages et activités, au Pakistan et à l'extérieur, ne lui permettaient pas de s'y rendre plus souvent. Le contact entre les deux postes ainsi que la supervision du consulat par l'ambassade ont été assurés par le biais d'entretiens téléphonique mensuels entre [REDACTED] ainsi que des contacts ponctuels, par écrit ou par oral, dans le cadre des divers projets en cours. [REDACTED] s'est quant à lui rendu à Karachi à intervalles réguliers et a participé à divers évènements.

Tout en reconnaissant l'excellent travail de networking et de promotion de la Suisse effectué par [REDACTED]

[REDACTED]

S'agissant des voyages de service, les objectifs de ceux-ci ainsi que des synergies possibles devront faire l'objet d'une réévaluation entre les deux postes. [REDACTED]

#### Avis de l'AI DFAE:

Globalement, l'Audit interne considère qu'une collaboration plus présente et active [REDACTED] dans les activités du consulat de Karachi doit être mise en œuvre, afin entre autres de garantir un meilleur contrôle des moyens mis en place par le consulat pour la réalisation de ses objectifs. Si [REDACTED]

[REDACTED] Par conséquent, une présence plus fréquente [REDACTED] à Karachi, par exemple par le biais de sa participation à divers événements organisés par le consulat, assurerait un encadrement adéquat et une meilleure collaboration entre les deux unités.

#### Recommandation (grand):

La représentation supérieure garantit une collaboration accrue avec le consulat et des contrôles adéquats de ses activités.

#### Prise de position de l'Ambassade:

Ce paragraphe traduit dans les grandes lignes mes observations telles que je crois les avoir communiquées à l'auditrice. Je partage sa recommandation.

Ma collaboration [REDACTED] se structurait autour d'une visite annuelle à Karachi, d'entretiens mensuels au cours desquels nous avons coutume de discuter les projets et les activités du consulat – en particulier celles liées au Swiss Business Council et aux entreprises suisses – ainsi que sa gestion. A ces occasions, nous abordions aussi les problèmes de sécurité et la situation politique.

[REDACTED] séjournait 2 fois par année à Karachi pour y rencontrer des autorités locales, la communauté des entrepreneurs et des représentants de la société civile. Il profitait de ces déplacements pour traiter d'éventuels problèmes de gestion. [REDACTED] qui se sont succédées au cours du séjour [REDACTED] ont chacune fait une visite à Karachi pour le soutenir, le conseiller et l'encadrer dans ses tâches administratives. [REDACTED] de l'ambassade s'est rendu une fois à Karachi pour l'assister dans le suivi des travaux de sécurisation du consulat souhaités par le KMZ.

Quant à [REDACTED], il venait à Islamabad une fois l'an pour des entretiens avec les différents services de l'ambassade (section des visas, administration, chef & adjoint de mission).

J'estimais en 2014 ce dispositif de collaboration suffisant pour encadrer [REDACTED] en permettant à l'ambassade de se concentrer sur les autres provinces du pays et l'Afghanistan. Avec le temps, je me suis rendu compte que [REDACTED]

S'agissant de la gestion financière peu appropriée du poste constatée par l'auditrice, il était difficile pour l'ambassade d'en mesurer l'ampleur car le consulat général référerait - et réfère toujours - directement pour sa comptabilité à Berne. En d'autres termes, la mission n'assurait pas et n'assure pas le suivi mensuel des dépenses du consulat, de leur montant et de leur nature.

Je reconnais aujourd'hui qu'il faut revoir ce dispositif de collaboration [REDACTED] pour accroître la présence de [REDACTED] à Karachi, la collaboration, la communication et le suivi des projets ou dossiers. Un recalibrage de l'approche médiatique du consulat général et un recentrage de ses activités ont déjà été entrepris par [REDACTED]. Je suggère pour conclure que l'ambassade reprenne la comptabilité du consulat général.

### 4.3 Personal

La constellation en personnel du Consulat général dans sa structure actuelle (présence transférable unique en la personne du chef de poste et treize employés locaux) implique une gestion des ressources

humaines particulière, qui devrait inclure des contrôles accrus et du coaching régulier des collaborateurs. Les entretiens tenus avec le personnel local, constaté comme motivé, engagé et qualifié, ont globalement révélé un bon climat de travail. En termes de ressources disponibles, la représentation dispose de moyens adéquats pour l'accomplissement des nombreuses tâches diplomatiques et de représentation effectuées par le chef de poste ; ceci étant, les résultats consignés dans le présent rapport ainsi que certains commentaires entendus sur place font apparaître que l'utilisation intensive des ressources en personnel a pu provoquer certaines tensions, [REDACTED]

S'agissant de l'application des prescriptions relatives au personnel local, les différents contrôles effectués ont révélé la nécessité de certains changements, tel que détaillé dans les recommandations ci-dessous. Si le consulat ne disposait pas au moment de l'audit d'un manuel du personnel récapitulant les aspects principaux de gestion du personnel, [REDACTED] avait rédigé au moment de son départ diverses directives internes à l'intention du personnel local, ainsi qu'un rapport pour son successeur résumant les points importants liés au personnel. Durant la récente période intérimaire de trois mois et demi, la conduite de la représentation par [REDACTED] ainsi que les visites mensuelles [REDACTED] de l'ambassade à Islamabad ont été positivement appréciées et ont permis de soutenir le personnel durant cette période.

Enfin, l'Audit interne mentionne avoir communiqué plusieurs recommandations à l'occasion de la discussion finale sur place, d'une part relatives au traitement des dossiers personnels, qui sont à reprendre par [REDACTED] et d'autre part en lien avec l'attribution des primes à la prestation, certains automatismes ayant été constatés dans ce domaine et devant à l'avenir être évités.

#### **4.3.1 Garantir l'application systématique des prescriptions relatives aux cadeaux et autres avantages**

##### **Constat:**

##### **Réception de cadeaux :**

S'appliquant à l'ensemble du personnel du DFAE, en Suisse et à l'étranger, le processus obligatoire COMP\_B12 concernant l'acceptation de cadeaux ou d'autres avantages dans le cadre des rapports de travail prescrit que chaque unité d'organisation (représentation) doit faire la liste des cadeaux et avantages qui ont été acceptés par ses collaborateurs. Sur cette liste, qui sera conservée pendant dix ans, doivent figurer la valeur, le nom de l'auteur du don, la date de réception, ainsi que l'endroit où se trouve le cadeau.

Ceci étant, il est ressorti des discussions sur place que le processus COMP\_B21 n'était pas connu du personnel local et que seule une feuille récapitulative datée du 11.5.2016 indiquant la valeur totale par année (2014, 2015 et 2016) a été présentée avant l'audit, affichant un montant total de CHF 5'860.- pour les trois ans.

Après consultation de la documentation sur place, en l'occurrence les copies des lettres de remerciement envoyées pour chaque cadeau reçu, il apparaît que de nombreux avantages ont été acceptés en 2015 et 2016, soit :

- 2015 : 80 cadeaux d'une valeur totale de CHF 1'600.-
- 2016 (période du 1.1. au 10.5.) : 39 cadeaux d'une valeur totale de CHF 1'165.-
- Mai 2016, suite à la réception [REDACTED] (cf point xx) : 40 cadeaux d'une valeur totale de CHF 1'700.-.

La valeur approximative de chaque cadeau – entre CHF 10.- et CHF 90.- - est indiquée sur la copie de la lettre de remerciement. Il est à noter que quelques objets (tableaux, tapis) affichent systématiquement une valeur maximale de CHF 90.-. D'autres articles tels que « gift set », ou « surprise » sont de valeur modeste, sans qu'il soit toutefois possible de savoir de quoi il s'agissait réellement. De nombreux articles (fruits et friandises) auraient été partagés entre le personnel. Quelques invitations (repas, visionnement d'un film) font également l'objet de remerciements.

**Attribution de cadeaux :**

La directive 300-0 stipule à l'art. 48 les conditions d'attribution des cadeaux de fin d'année et des pourboires à des tiers, précisant entre autres le cercle des bénéficiaires ainsi que l'imputation de certains cadeaux et pourboires à l'indemnité forfaitaire pour la défense des intérêts attribuée au chef de poste.

En l'espèce, le poste distribue à la fin de l'année des cadeaux et pourboires à 78 personnes, dont 6 reçoivent une somme d'argent (env. CHF 15.- chacun), des boîtes de chocolat suisse étant distribuées aux autres bénéficiaires. Après consultation de la liste interne du poste « Christmas & New Year Gifts & Tips 2015 », il apparaît toutefois que les principes de la directive ne sont ni connus ni appliqués. [REDACTED]

**Avis de l'AI DFAE:**

Dans un poste qui n'offre pas de prestations de service, telles que des visas, le risque lié à l'échange régulier de cadeaux peut être considéré comme limité. [REDACTED]

Il n'est pas admissible que de nombreux avantages soient simplement acceptés, sous prétexte que cela fait partie de la culture locale et sans qu'il soit possible de retracer la destination finale de ceux-ci, ou de définir leur raison intrinsèque. Finalement, tout le personnel de la représentation doit être informé des termes du processus obligatoire réglant l'acceptation des dons et autres avantages.

D'autre part, s'il est admis et certainement utile que le poste puisse remercier certaines personnes pour leur aide apportée durant l'année, l'audit interne estime judicieux de revoir la liste de distribution, [REDACTED]

**Elément(s) à corriger (moyen):**

La représentation garantit l'application des directives et processus relatifs aux cadeaux et autres avantages.

L'Audit interne souhaite être informé des mesures prises en la matière.

**4.3.2 Assurer le respect des directives en matière de personnel et d'établissement d'attestations de travail****Constat:**

La directive 240-0 sur le personnel local règle les différentes questions relatives au personnel de la représentation, entre autres celles liées aux contrats. En l'espèce, les points suivants ont été discutés [REDACTED] et devraient être prochainement revus, respectivement corrigés :

**Contrats :**

[REDACTED]

**Certificats de travail, lettres de recommandation :**

[REDACTED]

[REDACTED]

MbO's :

[REDACTED]

Avis de l'AI DFAE:

[REDACTED]

**Elément(s) à corriger (moyen):**

La représentation est invitée, le cas échéant en collaboration avec l'ambassade à Islamabad, à mettre en œuvre les mesures préconisées.

#### 4.4 Finanzen

Le consulat général de Suisse à Karachi étant une représentation à présence transférable unique, la comptabilité a été reprise en 2011 par la Direction des Ressources (DR), section des finances, la gestion des affaires comptables courantes sur place étant du ressort [REDACTED]. Ces tâches sont traitées selon les termes du document « Konzept zur Übernahme der Buchführung an IW-P basis Standorten », récemment mis à jour par la DR. [REDACTED] n'a pas accès à l'application Vision+ et gère la comptabilité du poste par le biais de fiches excel envoyées chaque semaine à la Section des finances, qui effectue les contrôles. De fait, partant du principe que la comptabilité de Karachi était principalement gérée par la Centrale, l'audit interne s'est concentré sur les processus financiers menés sur place ainsi que sur les connaissances du personnel local en la matière.

Dans ce cadre, et comme noté lors de la consultation des documents comptables, il est apparu que certaines procédures n'étaient pas effectuées, voire pas connues, de la représentation. Quelques bonnes pratiques ont été rappelées, entre autres dans le domaine du remboursement des frais de voyage et de représentation (formulaire complet, liste des invités, conservation d'une copie des justificatifs), des frais de l'assurance maladie et maternité (qualité des contrôles des notes présentées) ainsi que la nécessité d'enregistrer certains contrats dans ESPRIT. Par ailleurs, [REDACTED] ayant déclaré ne pas connaître la nouvelle directive 300-0, ni certaines pratiques mentionnées dans le document de base (concept) édicté par la DR, divers conseils ont été donnés sur place visant à améliorer la compréhension et l'application des règles comptables. Il est à relever que certaines pratiques avaient déjà été améliorées lors de la visite de [REDACTED] d'Islamabad en juillet 2016.

S'agissant du sponsoring (Friendship Exhibition, Fête nationale 2015), il est apparu que les sponsors signaient un accord (sponsorship package) ainsi qu'un document « guidelines & information for sponsors », en lieu et place du contrat prescrit par la directive 331-0, cette procédure n'étant par ailleurs pas connue de la représentation.

Finalement, au vu des résultats des contrôles comptables effectués et, ensuite, des discussions conduites une semaine plus tard lors de l'audit de l'ambassade à Islamabad, il a été proposé que l'ambassade reprenne le rôle de contrôle de la comptabilité du consulat de Karachi, en lieu et place de la DR-Section des finances (cf recommandation dans le rapport d'audit d'Islamabad).

#### 4.4.1 Eviter l'attribution de mandats exclusifs au « contractor » local et redéfinir le cadre de la collaboration commune

##### Constat:

Dans le cadre de la consultation des offices effectuée avant l'audit, Finances DFAE a attiré l'attention de l'Audit interne sur le fait que les mandats de travaux d'entretien et de réparation de la représentation étaient systématiquement attribués à la même entreprise (« contractor » [REDACTED]). Le montant des factures s'est élevé en 2015 à CHF 12'845.- et en 2016 à CHF 20'770.- (jusqu'au mois de septembre). De surcroît, un contrat d'entretien de certains appareils électriques a été signé entre le consulat et cette entreprise.

Des discussions tenues sur place, il est ressorti que la représentation travaille exclusivement avec cette entreprise depuis de nombreuses années, au motif qu'elle connaît bien les exigences de la représentation en matière de qualité et qu'elle effectue un bon travail. Selon les termes de son descriptif de poste, c'est [REDACTED] qui est également compétent pour les tâches de sécurité et de logistique, qui est responsable de la coordination et de la supervision des travaux effectués par cette entreprise. Des discussions conduites avec [REDACTED] il ressort que les factures présentées ne font l'objet d'aucun contrôle particulier.

##### Avis de l'AI DFAE:

Bien que conscient des avantages pour la représentation d'avoir un interlocuteur unique pour régler ses nombreux problèmes techniques, l'Audit interne estime nécessaire qu'un système de concurrence soit mis en place afin d'éviter les abus potentiels. En effet, les mandats étant attribués d'office à cette entreprise depuis des années, aucune comparaison n'est effectuée avec d'autres compagnies sur place pouvant offrir des prestations similaires. Par ailleurs, personne ne remettant en question les factures présentées pour paiement, il serait facile pour cette entreprise d'abuser de la bonne foi de la représentation. Le fait de demander des offres à d'autres entreprises permettrait d'une part de mettre en place certains contrôles et, d'autre part, de redéfinir les termes de la collaboration avec cet entrepreneur.

##### Elément(s) à corriger (moyen):

La représentation est invitée à reconsidérer les termes de sa collaboration avec ce « contractor » et à faire appel à d'autres entreprises pour effectuer certains travaux.

#### 4.4.2 Veiller à une exécution conforme des transactions bancaires et à une distinction claire entre les versements d'ordre officiel ou privé

##### Constat:

Selon les termes de l'art. 19 de la directive 300-0 sur la gestion financière du DFAE, aucune transaction de la représentation à l'étranger ne peut être exécutée sur des comptes privés. Par ailleurs, selon l'art. 6, lt. c) de la directive 200-4-061 sur l'indemnité forfaitaire pour la défense des intérêts, les frais liés à des dons à des œuvres de bienfaisance sont couverts par ladite indemnité.

Ceci étant, dans le cadre de l'évènement organisé à l'aéroport de Karachi « Pakistan-Switzerland Friendship Exhibition » en 2015, les visiteurs avaient la possibilité de faire des dons en argent à des fins caritatives. Au final, un montant total de PAK 285'743.- (CHF 2'672.-) a été récolté, auquel est encore venu s'ajouter un [REDACTED]. Selon une fiche récapitulative datée du 12.10.2015, il ressort qu'un montant de PAK 375'000.- (CHF 3'506.-) a finalement été distribué à quinze organisations de bienfaisance présentes à Karachi. Une lettre d'accompagnement officielle du consulat général, indiquant la source du financement et le succès de la manifestation était jointe à chaque envoi (quinze chèques de PAK 25'000.- chacun). Cependant, pour des motifs qui n'ont pas pu être expliqués par [REDACTED]

##### Avis de l'AI DFAE:

Au vu des nombreuses activités caritatives [REDACTED] l'Audit interne est d'avis qu'un amalgame pourrait être fait entre les dons privés et officiels et que, vis-à-vis de l'extérieur, le message adressé à ces organisations de charité peut prêter à confusion. En effet, bien qu'il s'agisse d'un

montant relativement modeste et que les lettres d'accompagnement énoncent clairement la source de cet argent, le fait que [REDACTED]

**Elément(s) à corriger (petit):**

La représentation est invitée à appliquer les directives en matière de gestion financière et à éviter les versements dont l'origine pourrait prêter à confusion.

#### 4.4.3 Garantir une gestion et un enregistrement conformes des contrats

**Constat:**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, tous les contrats d'un montant supérieur à CHF 5'000.- doivent être enregistrés dans le système ESPRIT, conformément à la directive 331-0. Pour les activités de catering et de services hôteliers, ce montant est de CHF 10'000.-.

Dans le cadre de ses activités, le consulat général a conclu des accords avec diverses unités d'organisation, entre autres lors de sponsoring (Pakistan-Switzerland Friendship Exhibition, 1<sup>er</sup> août) ou de prestations de service, tel qu'avec la compagnie de sécurité privée [REDACTED] pour la surveillance du bâtiment.

Ceci étant, lors de la consultation des dossiers concernés et des entretiens avec [REDACTED] il est apparu que la directive en la matière n'était pas connue ni appliquée :

**Contrats avec des compagnies privées :**

- Le consulat a conclu un contrat avec la compagnie de sécurité privée [REDACTED] pour un montant total de PAK 897'600.- (CHF 8'393.-). Outre le fait que ce contrat n'a pas été enregistré dans ESPRIT, il n'a pas été non plus établi selon le modèle standard disponible sur intranet.
- Les prestations fournies par un grand hôtel de la place pour la réception d'adieu [REDACTED] n'ont fait l'objet d'aucun contrat, bien que la facture finale réglée se soit montée à CHF 30'000.-.

**Elément(s) à corriger (petit):**

La représentation traite et enregistre les contrats signés avec des tiers sur la base des directives en la matière.

#### 4.5 Sicherheit und Krisenmanagement

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

#### 4.5.1 Garantir une utilisation conforme des SmartCards par les utilisateurs

**Constat:**

L'accès à l'infrastructure électronique du DFAE se fait par le biais d'une authentification forte, c'est-à-dire une SmartCard individuelle avec code PIN. Les règles de son utilisation sont définies dans la directive 321-1, qui stipule à l'art. 7 que la SmartCard est personnelle et incessible et qu'il est interdit de consigner son code secret par écrit ou de le communiquer à un tiers.

Ceci étant, lors des divers entretiens conduits avec [REDACTED] il est apparu que la SmartCard [REDACTED] a été remise à des personnes externes, et ce dans le cadre de la mise à jour de la banque de données Evidence. Apparemment, sur décision [REDACTED] il a été décidé en septembre 2015 de procéder à une mise à jour complète de cet instrument de gestion des contacts de la représentation, par le biais de vérifications téléphoniques, insertion de photographes, etc. Dans ce but, [REDACTED] ont été recrutés par le consulat afin de procéder à ce travail minutieux pendant deux mois. L'ancien pavillon des visas, situé dans le périmètre de la représentation et inoccupé depuis des années, a été mis à leur disposition. Des dîners [REDACTED] impliqués dans ce projet, il leur a été demandé de mettre à disposition de ces personnes leur SmartCard afin de leur permettre l'accès à Evidence. Interrogé à ce sujet, [REDACTED] du système a admis avoir attiré l'attention [REDACTED] sur les règles de sécurité liées à l'utilisation d'une SmartCard, toutefois sans succès.

Il est à noter qu'un document interne intitulé «Evidence Update », présenté durant l'audit et décrivant avec précision les diverses étapes liées à ce projet - coûts, conditions de travail, contrôles de sécurité des personnes engagées, etc. - ne fait aucune mention des Smartcards ni des contraintes sécuritaires liées à leur utilisation.

**Avis de l'AI DFAE:**

Si des règles strictes imposent des limites à l'utilisation de l'infrastructure électronique du DFAE, le facteur humain joue également un rôle et, par leur comportement, les collaborateurs ont une grande influence sur l'application des mesures de sécurité en la matière. L'accès au système informatique du DFAE par des tiers présente divers risques, tel que l'introduction possible d'un programme non autorisé, la consultation non surveillée de diverses données internes disponibles [REDACTED] [REDACTED] Il n'est dès lors pas acceptable que des personnes externes, de surcroît travaillant dans un local séparé et sans surveillance, puissent accéder sans autres à l'infrastructure électronique de la représentation au moyen d'une SmartCard interne.

**Elément(s) à corriger (moyen):**

La représentation veille à l'application stricte de la directive réglant l'utilisation des SmartCards.

#### 4.5.2 Assurer le suivi des recommandations émises dans le rapport de sécurité de 2015 et en informer le KMZ

**Constat:**

Suite à la mission de sécurité effectuée par le KMZ en septembre 2015, diverses recommandations ont été faites à la représentation, visant à améliorer divers aspects de sa sécurité. Au moment de l'audit, si de nombreux points avaient déjà été réglés, certains étaient encore en suspens et devraient être mis en œuvre rapidement.

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**Avis de l'AI DFAE:**

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

**Elément(s) à corriger (moyen):**

La représentation assure le suivi des recommandations émises par le KMZ et informe ce dernier des progrès en la matière.

**4.6 Mobilien und Immobilien**

[REDACTED]

[REDACTED]

**Prise de position de l'unité auditée:**

[REDACTED]

## 4.7 Dokumentenverwaltung und Archiv

### 4.7.1 Veiller à une tenue conforme de la registrature et à un classement uniforme des documents

#### Constat:

Les questions de conservation des documents et d'archivage sont principalement réglées par les directives 530-0, 530-0-A2 ainsi que la directive 150-0-A6-1 sur les normes de sécurité pour les représentations à présence transférable unique, [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

#### Avis de l'AI DFAE:

[REDACTED]

#### Elément(s) à corriger (petit):

La représentation veille à assurer un classement conforme de ses actes.

## 4.8 Dokumentiertes IKS

Le système de contrôle interne (SCI) a pour objectif l'examen, à intervalles réguliers, des activités d'une unité d'organisation afin d'identifier, d'analyser et d'évaluer les éventuels risques. Ces risques ainsi que la définition des mesures à prendre font l'objet d'un processus standardisé, consigné dans un rapport annuel remis à la direction. Ce processus permet de renforcer la sensibilisation aux risques à tous les niveaux hiérarchiques et de procéder à une évaluation des risques en fonction de leur importance. Les rapports fournissent également à la ligne, et en dernier lieu à la direction, des informations sur une série de risques identifiés et servent à la mise en place des mesures nécessaires.

Dans le contexte du consulat général à Karachi, l'Audit interne constate que le rapport SCI pour 2015 a été établi conjointement par [REDACTED] celui de 2016 par [REDACTED] de l'ambassade d'Islamabad. A été identifié comme risque potentiel le fait que [REDACTED] était absent trois mois par année, toutes absences confondues, laissant de fait le consulat sous la conduite [REDACTED]. Par ailleurs, le rapport mentionne le besoin d'une deuxième unité transférable, permanente ou ponctuelle, afin de décharger [REDACTED] des tâches administratives. De dire [REDACTED] cette question n'aurait jamais été officiellement thématisée, ni avec l'ambassade supérieure ni avec la Centrale.

S'agissant de la documentation, si aucune matrice de risques ou documentation formelle n'a pu être présentée, [REDACTED] avait édicté juste avant son départ en mai 2016 une dizaine de règlements internes, à l'intention [REDACTED] ainsi que de [REDACTED]. Au vu des recommandations émises dans le présent rapport et du récent changement [REDACTED] il a été conseillé à la représentation lors de la discussion finale sur place de consigner toute la documentation relative au SCI sous une forme appropriée, visant à mettre en œuvre les mesures correctives et de contrôles prescrites.

## 5 Suivi de l'audit antérieur

Remontant à 2007, le dernier rapport d'inspection disponible n'a pas fait l'objet de vérifications dans le cadre du présent audit.

## 6 Déroulement de l'audit et discussion finale

### Période de l'audit:

L'audit a été effectué sur place du 19 au 23 septembre 2016.

Team d'audit: [REDACTED] (Responsable de mandat)

### Discussion finale sur place:

Les résultats de l'audit ont été discutés le 23 Septembre 2016. Les personnes suivantes y ont participé:

Unité auditée: [REDACTED]

Audit Interne DFAE: [REDACTED] responsable de mandat

Les diverses demandes de l'Audit interne ont été traitées de manière adéquate. À l'occasion de l'entretien final, des erreurs à corriger mineures ont été évoquées, qui ne figurent pas dans le rapport. D'autre part, des conseils ont été donnés tout au long de l'audit.

L'Audit interne DFAE remercie les collaboratrices et collaborateurs de la représentation de leur soutien ainsi que pour les entretiens francs et ouverts menés durant l'audit.

## 7 Mandat et loi sur la transparence

AI DFAE est une entité indépendante qui contrôle au travers d'une analyse de risques l'efficacité et l'efficacé des systèmes de pilotage et des systèmes de contrôle interne. Le mandat général d'audit, les critères pour l'analyse des risques ainsi que les droits et les devoirs de l'AI DFAE s'établissent selon le règlement de l'AI DFAE (Règlement AI DFAE 312-0) et selon des principes de révision reconnus. Pour plus d'information sur Intranet, veuillez consulter les pages Processus/Processus de gestion/Audit interne, ainsi que Prestations de service/Gestion et développement de l'organisation/Audit interne.

Le présent rapport d'audit est conforme à la loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration (LTrans).

## 8 Destinataires du rapport

### Organisation auditée:

Consulat général de Suisse à Karachi:

- [REDACTED]

### Supérieurs et offices intéressés:

Secrétariat d'Etat:

- [REDACTED]

Secrétariat général:

- [REDACTED]
- [REDACTED]

Direction politique:

- [REDACTED]

Direction des Ressources:

- [REDACTED]

Ambassade de Suisse à Islamabad:

- [REDACTED]

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) reçoit le rapport d'audit en format papier dans le cadre du rapport trimestriel de l'AI DFAE à l'attention de [REDACTED]

Berne, le 5 Décembre 2016

Audit interne DFAE

[REDACTED]

[REDACTED]

## Notes en bas de page:

### [1] Appréciation globale

- Niv. 1: Suite aux vérifications effectuées par l'Audit interne DFAE (AI DFAE) dans les divers champs d'audit analysés au chapitre 3 du présent rapport, il ressort une **très bonne** impression générale.
- Niv. 2: Suite aux vérifications effectuées par l'Audit interne DFAE (AI DFAE) dans les divers champs d'audit analysés au chapitre 3 du présent rapport, il ressort une **bonne** impression générale.
- Niv. 3: Suite aux vérifications effectuées par l'Audit interne DFAE (AI DFAE) dans les divers champs d'audit analysés au chapitre 3 du présent rapport, il ressort qu'au niveau de l'unité auditée, **des mesures doivent être prises** dans les domaines suivants.
- Niv. 4: Suite aux vérifications effectuées par l'Audit interne DFAE (AI DFAE) dans les divers champs d'audit analysés au chapitre 3 du présent rapport, il ressort la nécessité pour l'organisation supérieure **d'intervenir par les mesures correctives** suivantes.

### [2] Type:



Elément(s) à corriger: l'AI DFAE constate qu'une obligation légale n'a pas été respectée.

Recommandation: l'AI DFAE reconnaît un potentiel d'amélioration dans le système de contrôle interne, dans les processus opérationnels et/ou dans la rentabilité.

### [3] Pondération:



grand



moyen



petit

Les critères relatifs à l'importance (haute, moyenne ou petite) sont les suivants:

- dégâts potentiels financiers ou de réputation ;
- influence sur les effets et la durabilité ;
- probabilité de survenance ;
- faiblesse fondamentale ou occasionnelle du SCI ;
- répétition (déjà constatée auparavant, éventuellement lors du monitoring ou d'un audit vérifiant des résultats audités antérieurement) ;
- importance subjective d'une erreur éventuelle (inattention, négligence, intention).

### [4] Objectifs et axes principaux de l'audit:

L'AI DFAE a classé dans EDA-Scout ses processus d'analyse des risques et d'élaboration du programme annuel, de planification des mandats ainsi que l'ensemble des processus jusqu'au «follow-up».

L'AI DFAE prend en compte les neuf critères de risques suivants dans son analyse de préparation du programme annuel: Le volume financier, le personnel, l'indice de corruption, le temps écoulé depuis le dernier audit, le résultat du dernier audit, l'état du SCI, les événements internes et externes depuis le dernier audit, le risque de réputation.

Des opérations particulières d'audit et de conseil des mandats de l'AI DFAE figurent à l'art. 6 du règlement de l'AI DFAE (R 312.0).