

La contribution suisse à l'élargissement dans un environnement transformé: état des lieux et perspectives

Huit ans après que le peuple et les cantons ont accepté la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est, la contribution à l'élargissement est un volet déterminant de la politique européenne suisse. Au total, quelque 300 projets sont en cours de réalisation. Après le milliard de francs consacré aux États membres de l'UE10, le crédit-cadre de 257 millions de francs octroyé par le Parlement en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie a pu être entièrement engagé dans des projets prioritaires jusqu'à fin novembre. Le 11 décembre, le Parlement délibérera sur le crédit-cadre de 45 millions de francs pour la Croatie, qui a adhéré à l'UE le 1^{er} juillet 2013. De tous les changements qui ont affecté la contribution à l'élargissement, c'est jusqu'ici l'appréciation du franc qui a eu les répercussions directes les plus fortes.



Dans le cadre du projet PME en Roumanie, une entreprise a pu acquérir une machine qui découpe automatiquement des produits publicitaires en 3D grâce à des technologies modernes. Photo: DDC/SECO

Malgré une situation économique et politique parfois difficile dans les pays partenaires, la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement suit globalement son cours. À ce jour, seul un des 210 projets lancés dans les États membres de l'UE10¹ ne pourra pas être réalisé². Tous les autres devraient être terminés d'ici à l'été 2017 au plus tard. Dans la grande majorité des cas, les objectifs initiaux seront selon toute vraisemblance atteints, voire

dépassés. Cependant, des facteurs difficilement contrôlables ont souvent ralenti la mise en œuvre des projets. Citons, parmi ceux-ci, des réorganisations, la mutation de personnes clés et la baisse d'effectifs dans les unités administratives responsables de la contribution à l'élargissement (p. ex. en Hongrie et en Pologne), ainsi que des procédures d'appel d'offres laborieuses et des recours. Il est en outre fréquent que les rapports sur l'avancement des projets ne soient pas transmis dans les délais, si bien que la Suisse rembourse souvent avec beaucoup de retard les dépenses avancées par les pays partenaires. Le graphique 1 montre la répartition de la contribution à l'élargissement par pays partenaire ainsi que l'état des versements.



Hugo Bruggmann
Responsable du secteur Contribution à l'élargissement / Cohésion, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



Ulrich Stürzinger
Responsable de la division Nouveaux États membres de l'UE, Direction du développement et de la coopération DDC, Berne

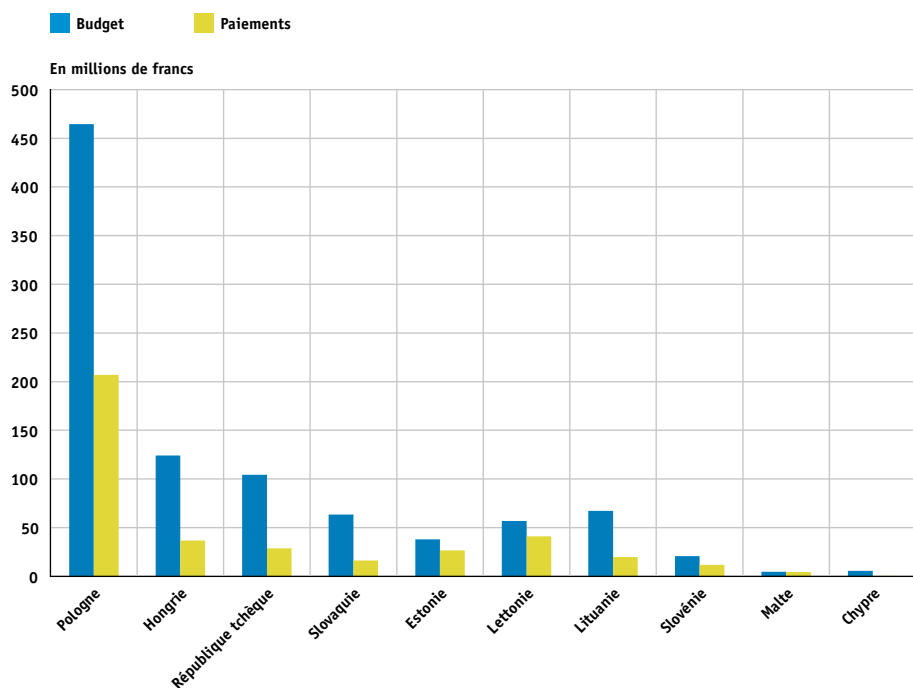
UE10: l'appréciation du franc, un défi opérationnel

La crise financière de 2007/2008 a donné lieu à une forte appréciation du franc suisse face aux monnaies des pays partenaires

Graphique 1

Répartition géographique de la contribution et état des paiements

État: novembre 2014

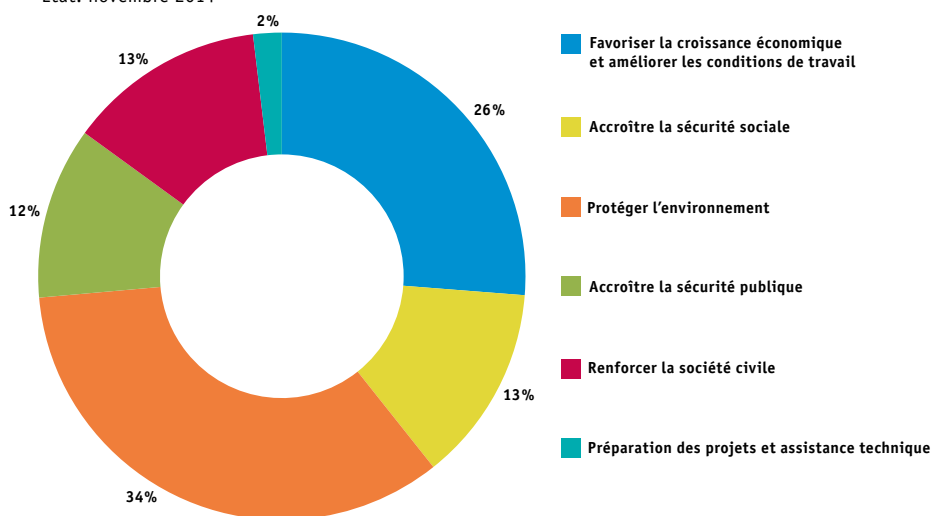


Source: DDC, SECO / La Vie économique

Graphique 2

Répartition de la contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie selon les objectifs visés

État: novembre 2014



Source: DDC, SECO / La Vie économique

(euro, zloty, couronne tchèque, etc.), qui n'a été stoppée qu'après l'instauration par la Banque nationale suisse, en septembre 2011, d'un taux plancher de 1,20 franc par rapport à l'euro. Grâce à l'appréciation du franc, les projets qui avaient déjà été approuvés ont vu leur budget dans la monnaie locale augmenter de manière significative par rapport aux attentes initiales. Ainsi, si le milliard de francs attribué à l'UE10 correspondait à 605 millions d'euros au moment de son acceptation par

le Parlement le 14 juin 2007, il équivalait à 829 millions d'euros à fin septembre 2014. La hausse de 30 à 40% du cours du franc dans tous les pays partenaires a permis, d'une part, de financer plus de projets dans l'UE10 avant la fin de la période d'engagement fixée le 14 juin 2012 et, d'autre part, d'étendre des projets déjà en cours³.

Comme le montre l'exemple du projet *Énergies renouvelables pour la région de Primorska*, au sud-ouest de la Slovénie, les effets de levier du programme de coopération se sont renforcés avec l'appréciation du franc: le projet prévoyait à l'origine d'équiper une paroi antibruit de panneaux solaires sur près de 650 mètres le long de l'autoroute H4 et d'installer un système de chauffage à biomasse dans douze bâtiments publics. Aujourd'hui, les panneaux solaires fournissent l'électricité pour une grande partie de l'éclairage public de la ville de Sempeter pri Gorici et le système de chauffage est en place dans 29 bâtiments officiels de la région. Les partenaires du projet ont notamment décidé d'investir les fonds supplémentaires dont ils disposaient grâce à l'appréciation du franc dans l'isolation thermique des mêmes douze bâtiments, afin de réduire durablement leurs besoins énergétiques. Cet imprévu a permis d'étendre la portée du projet et d'économiser considérablement sur les coûts d'énergie.

Les fonds économisés grâce aux variations des taux de change ont permis d'étendre les projets les plus avancés de façon judicieuse et conforme aux objectifs. Quant aux autres, ils seront encore adaptés d'ici fin 2015 environ. Le concept de la contribution s'est montré suffisamment souple face à ce défi inattendu. L'évaluation des nombreuses propositions d'adaptation, les modifications des conventions de projet et la vérification des nouveaux appels d'offres ont toutefois augmenté considérablement les besoins en personnel du côté suisse, ce qui a dû être compensée à l'interne. Pour réduire les coûts, il a notamment été décidé que la direction des bureaux de la contribution à l'élargissement à Riga, Bratislava, Budapest et Prague ne serait plus assurée par un chef suisse basé sur place, mais par un responsable de programme de la Direction du développement et de la coopération (DDC) ou du Secrétariat d'État à l'économie (Seco) depuis Berne. De plus, le recours à des experts techniques pour contrôler la documentation du projet, les appels d'offres et la mise en œuvre sur place sont davantage réservés aux projets à risque.

Tous les fonds en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie sont engagés

À la fin de la période d'engagement de cinq ans pour les projets prévus en Bulgarie et en Roumanie, le 7 décembre 2014, l'intégralité de la contribution, soit 257 millions de francs (76 millions pour la Bulgarie, 181 millions pour la Roumanie) a été affectée. Comme c'était déjà le cas pour le programme de coopération avec l'UE10, les 28 projets et les treize fonds thématiques (y compris de nombreux projets individuels) s'inscrivent tous dans l'un des cinq objectifs prioritaires destinés à réduire les disparités économiques et sociales (voir *graphique 2*). La plus grande partie des fonds sont attribués à des projets de protection de l'environnement (34%) ou de promotion de la croissance économique et d'amélioration des conditions de travail (26%). Environ

13% d'entre eux sont affectés à des projets visant à améliorer la sécurité sociale et un autre 13% va au renforcement de la société civile. Le reste se partage entre le renforcement de la sécurité publique (12%) et la fourniture d'un soutien technique aux pays partenaires pour la préparation et la mise en œuvre des projets (2%). Comme pour l'UE10, la décision finale de valider ou non les projets pour la Bulgarie et la Roumanie revient à la Suisse. Au cours du processus de validation, cette dernière a parfois consenti de gros efforts pour améliorer la qualité des projets en collaboration avec les partenaires.

Un portefeuille de projets diversifié

Bien que la contribution à l'élargissement se concentre sur les objectifs précités, les besoins spécifiques des pays partenaires ont donné lieu à un portefeuille de projets diversifié, comme en témoignent les exemples suivants.

Exemples de projets en Roumanie

1. *Efficacité énergétique et énergies renouvelables.* La Suisse soutient l'introduction en Roumanie du concept des cités de l'énergie, développé en Suisse, à hauteur de 40 millions de francs. Ce mode de gestion, assorti d'un label, a fait ses preuves pour les communes qui souhaitent mettre en œuvre une politique énergétique durable. L'association suisse Cité de l'énergie partage son expérience et ses connaissances spécialisées, tout en aidant à mettre en place une association roumaine du même type. La mise au point d'un programme d'action énergétique permet également à la Suisse de participer à des projets d'infrastructures touchant à ce domaine. Il s'agit notamment d'augmenter l'efficacité des systèmes de chauffage à distance, de mettre en place un éclairage public à base de LED, de procéder à la rénovation énergétique d'écoles, de promouvoir la mobilité électrique et d'acquiescer des bus électriques. La Suisse participe, en outre, à un fonds visant à diffuser dans l'ensemble du pays le concept des Cités de l'énergie et à promouvoir les activités liées à l'énergie dans les régions défavorisées du pays.
2. *Crédits d'investissement dans des PME.* Faute de pouvoir présenter suffisamment de garanties, bon nombre de PME roumaines peinent à obtenir un crédit auprès des banques commerciales. C'est la raison pour laquelle la Suisse participe à un fonds de crédits à hauteur de 24,5 millions de francs. Les PME actives dans l'industrie de transformation, le tourisme, la

Encadré 1

Garantie de l'utilisation correcte des fonds dans le cadre de la contribution à l'élargissement

L'utilisation correcte des fonds est un critère de réussite déterminant dans tous les pays partenaires. La Suisse y veille par plusieurs mesures: un suivi proche du processus de sélection des projets dans les pays partenaires, la vérification des appels d'offres et de l'adjudication des mandats et la supervision de la mise en œuvre des projets. Le mode de paiement garantit aussi une certaine sécurité: les États partenaires préfinancent les projets. En cas de soupçon d'irrégularités, la Suisse peut suspendre ses paiements.

Des projets soigneusement choisis

Les services nationaux de coordination des pays partenaires sont responsables du choix des projets. Une entité indépendante, dans laquelle figurent entre autres les services nationaux de coordination, les ministères concernés et les ONG, contrôlent les critères et les procédures de sélection. La Suisse peut participer aux rencontres à titre d'observatrice.

La Suisse prend les décisions concernant le financement des projets. Les risques relatifs aux abus et à la corruption font partie intégrante de l'examen du projet.

Adjudication des mandats

L'adjudication de contrats de livraison ou de services est régie par le droit de l'OMC et celui de l'UE, ainsi que par le droit national. Le service national de coordination doit confirmer par écrit le respect des règles en vigueur et l'indépendance de toutes les personnes concernées pour chaque appel d'offres public. Le dossier d'appel d'offres contient par ailleurs une clause d'intégrité, par laquelle tous les participants s'engagent à avoir un comportement correct (exclusion des pratiques corrompues). La Suisse a accès à tous les dossiers liés aux adjudications. Elle peut en outre consulter les dossiers d'appel d'offres avant leur publication et participer au comité d'évaluation en qualité d'observatrice, lorsque ceux-ci dépassent 500 000 francs.

Rapports et audits réguliers

L'institution chargée de mettre en œuvre le projet («executing agency») a la responsabilité de contrôler la fourniture des prestations. Elle rend compte à la Suisse au moins tous les six mois de l'avancement du projet et des prestations facturées. Les services nationaux de coordination vérifient et confirment à la Suisse que les demandes de remboursement sont correctes. La Suisse a accès à tous les documents pertinents.

Chaque projet est soumis, au plus tard lors de sa clôture, à un audit financier par un organisme certifié. La Suisse est informée de tous les audits réalisés et reçoit des résumés comprenant conclusions et recommandations.

Un encadrement rigoureux sur place

La DDC et le Seco ont mis sur pied des bureaux pour superviser les projets à Varsovie, Riga, Budapest, Prague, Bratislava, Bucarest et Sofia. Les collaborateurs de ces bureaux connaissent la situation locale et disposent de contacts directs.

La Suisse confie par ailleurs des mandats à des experts externes. Forts de leurs connaissances spécifiques, ces derniers contrôlent les études de faisabilité et les dossiers d'appel d'offres. Lors des visites consacrées aux projets, ils vérifient en outre les prestations fournies.

Suspension des versements en cas de soupçon

Les contributions sont généralement avancées par le pays partenaire. C'est seulement une fois que la Suisse a reçu les demandes de remboursement, vérifiées et confirmées par les services nationaux de coordination, et après les avoir elle-même examinées, qu'elle avalise les versements. En cas de soupçon d'irrégularités, la Suisse peut suspendre les paiements et exiger le remboursement des contributions indûment obtenues.



Grâce à la bourse Sciex, la doctorante Pavlina Sasheva, 33 ans, a mené des recherches pendant une année à l'université de Zurich sur la production de substances thérapeutiques par les plantes.

Photo: DDC/SECO

santé ou les technologies propres peuvent obtenir un crédit assorti de garanties, plafonné à 100 000 francs. Le but est de renforcer la compétitivité des PME grâce aux crédits d'investissement et ainsi de créer des emplois.

3. *Promotion de la sécurité publique dans les communes rurales.* La Suisse contribue à améliorer le travail de la police dans 97 communes rurales, à renforcer la confiance que la population lui porte et à baisser le taux de criminalité. Pour cela, elle encourage une police de proximité («Community Policing») se concentrant sur la prévention et la résolution des problèmes. Elle met l'accent sur la compréhension entre la police et les groupes de population défavorisés, comme les Roms. La contribution suisse s'élève environ à 2 millions de francs.
4. *Amélioration de l'éducation et des soins médicaux pour les Roms.* Aujourd'hui, entre 10 et 12 millions de Roms vivent en Europe, dont près d'un million en Roumanie. Leurs conditions de vie sont généralement moins bonnes que celles du reste de la population. La Suisse contribue à ce que les enfants roms soient placés dans des structures spécialement conçues pour favoriser leur intégration dans le système scolaire ordinaire. Par ailleurs, l'accès de la population rom à l'aide sociale et aux soins médicaux ainsi que la prévention en matière de santé sont améliorés. La Suisse soutient trois projets de ce type à hauteur d'environ 10 millions de francs.

Exemples de projets en Bulgarie

1. *Amélioration du système de transport public à Sofia.* La société de transport public bâloise Basler Verkehrs-Betriebe (BVB) doit livrer 28 de ses anciens trams à Sofia, afin d'améliorer l'efficacité d'un système de transport public désuet, de réduire les embouteillages ainsi que les émissions de gaz à effet de serre et de proposer une meilleure desserte à la population. La Suisse soutient par ailleurs la réalisation d'une étude visant à optimiser la liaison entre les réseaux de tram et de métro de Sofia. La contribution suisse s'élève à 2,55 millions de francs.
2. *Marchés publics.* Dans bon nombre de pays, les institutions publiques comptent parmi les principaux maîtres d'ouvrage en raison du grand volume d'acquisitions qu'elles effectuent. La Suisse soutient la Bulgarie à hauteur de 0,5 million de francs pour introduire et appliquer une stratégie durable en matière d'acquisitions, basée sur les recommandations de l'UE à ses pays membres. Outre les critères économiques, la procédure d'acquisition doit davantage tenir compte des aspects écologiques et sociaux de la durabilité. Par ailleurs, une structure claire en matière de marchés publics permet de réduire les risques de corruption.
3. *Promotion d'un système de formation professionnelle dual.* Pour rester compétitives et atteindre leurs objectifs, les entreprises et les institutions publiques sont tributaires d'une main-d'œuvre qualifiée. Se reposant sur l'expérience de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, la Suisse promeut le système de formation professionnelle dual en Bulgarie afin qu'il soit mieux adapté au marché du travail. Des spécialistes suisses forment, entre autres, des enseignants bulgares ainsi que des responsables d'apprentis. La contribution suisse s'élève à 3 millions de francs.
4. *Soins ambulatoires.* Le but du projet est d'améliorer la qualité de vie des personnes âgées souffrant de maladies chroniques et de handicaps dans toute la Bulgarie. À cette fin, l'offre de soins et de suivi médical à domicile doit être institutionnalisée. Le projet tient également compte des besoins spécifiques de la communauté rom et d'autres minorités. Il vise la mise en place d'un système de soins médicaux et sociaux à domicile, inspiré du modèle suisse et garantissant une aide aux personnes âgées sur le long terme. Quatre centres urbains de soins à domicile sont déjà en fonction. Il s'agit maintenant d'adapter le cadre légal pour

Encadré 2

Contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie

Compte tenu de la somme modeste (45 millions de francs) et de la courte durée d'engagement – à peine plus de deux ans – due à l'expiration de la LF sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est en mai 2017, la DDC et le Seco vont concentrer le programme de coopération avec la Croatie sur quelques thèmes et projets. Lors de la négociation de l'accord-cadre bilatéral, début 2015, la Suisse insistera pour qu'une part significative des fonds soient alloués à des régions structurellement faibles ou endommagées par la guerre, afin de renforcer la cohésion interne en Croatie. Dans ces régions, on peut par exemple imaginer des investissements dans l'approvisionnement en eau ou dans le traitement des eaux usées. Le montant restant sera attribué à des programmes qui visent à renforcer les relations bilatérales entre la Suisse et la Croatie (p. ex. dans le cadre de la recherche ou de partenariats institutionnels) et à soutenir la société civile.



Environ 4500 tonnes de produits phytosanitaires toxiques sont encore stockés en Bulgarie. Ces substances seront éliminées et le pays pourra rénover les vieux entrepôts pour 19,9 millions de francs.

Photo: DDC/SECO

Encadré 3

Remarque sur la publication

SECO et DDC, *Bilan intermédiaire au terme de la période d'engagement en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie 2009–2014*, Internet: www.contribution-elargissement.admin.ch, rubriques «La contribution suisse» > «Publications».

La publication propose une vue d'ensemble de la première phase de la contribution à l'élargissement en faveur de la Bulgarie et la Roumanie. Elle dresse le bilan d'un programme dont le but est d'atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie.

permettre d'étendre ce modèle à l'ensemble du pays. La Suisse contribue au projet à hauteur de 2,5 millions de francs.

Les projets en Bulgarie et en Roumanie doivent être menés à terme d'ici la fin de l'année 2019. Il s'agit à présent de signer rapidement les conventions relatives aux derniers projets acceptés, pour que les institutions partenaires puissent lancer au plus vite les appels d'offres pour l'équipement et les services nécessaires. Par ailleurs, il faut veiller au respect du calendrier et à la bonne mise en œuvre des projets, ainsi qu'à la bonne utilisation des ressources (voir *encadré 1*).

Poursuite de la contribution à l'élargissement?

Après l'aval du Conseil des États, le Conseil national délibérera le 11 décembre 2014 sur la contribution à l'élargissement pour la Croatie, qui s'élèvera à 45 millions de francs (voir *encadré 2*). En cas d'acceptation, la Croatie sera sur un pied d'égalité avec les douze États membres ayant rejoint l'UE depuis 2004.

Pour l'UE, le renforcement de la cohésion économique et sociale reste un objectif prioritaire. Celui-ci a pris encore davantage d'importance du fait de l'acceptation de nouveaux États membres et de la crise économique et financière, dont les effets se font encore ressentir. Preuve en est que, malgré une situation budgétaire tendue, l'UE a décidé d'investir 353 milliards d'euros pour la cohésion pendant la période 2014–2020. Les

pays de l'UE13 (UE10 + Bulgarie/Roumanie + Croatie) en reçoivent 55%, soit 194 milliards. L'union continuera donc de consacrer un tiers environ de son budget aux efforts de cohésion au cours des années à venir.

Par année d'engagement, la contribution suisse à l'élargissement représente 0,75% des moyens que l'UE met à disposition de l'UE13. Elle représente les deux tiers (65,9%) de l'aide que la Norvège apporte à ces mêmes pays, au titre des accords bilatéraux et des mécanismes de financement de l'AELE/EEE. À ce jour, la contribution suisse se fait sous la forme d'un engagement unique sur cinq ans, tandis que l'UE et les États membres de l'AELE/EEE (Norvège, Liechtenstein et Islande) ont tous renouvelé leur participation sans transition quand la période d'engagement a touché à sa fin.

Dès la fin de l'année 2010, l'UE a fait part à la Suisse de son espoir de voir la contribution renouvelée. À la suite de l'acceptation de l'initiative «Contre l'immigration de masse» le 9 février dernier, le Conseil fédéral a souligné qu'il souhaite maintenir et développer les relations étroites et cruciales de la Suisse avec l'UE et ses États membres. La décision de renouveler ou non la contribution devra être prise à la lumière de l'évolution des relations avec l'UE. Les expériences passées et les besoins des pays partenaires pèseront également dans la balance.

Afin de renforcer le contrôle externe de la contribution à l'élargissement et d'apprécier de manière indépendante les expériences acquises, le Seco et la DDC commanderont en 2015 une évaluation externe. Celle-ci rendra non seulement compte du travail réalisé, mais proposera aussi des pistes, en complément des recommandations du Contrôle fédéral des finances⁴, pour améliorer l'orientation stratégique et la mise en œuvre en cas de renouvellement de la contribution à l'élargissement. ■

- 1 Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Malte, Chypre.
- 2 La ville tchèque de Pardubice a retiré en septembre 2014 un projet de transports pourtant accepté, car la conclusion du projet avant l'été 2017 ne pouvait plus être garantie en raison d'adaptations inattendues et de longues procédures de réaffectation.
- 3 Puisque la Suisse s'est engagée à verser une somme en francs, elle ne s'expose pas au risque de change. Si sa monnaie s'était dépréciée dans les mêmes proportions et à la même période par rapport à celles des États partenaires, la Suisse n'aurait pas dû mettre plus de fonds sur la table. En revanche, les États partenaires auraient dû choisir soit d'augmenter en conséquence leur contribution au financement de 15% minimum, soit de renoncer à réaliser certains projets.
- 4 Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a réalisé trois audits sur la contribution à l'élargissement (en 2009 au Seco, en 2012 sur la contribution suisse en Roumanie et en 2013 sur la contribution suisse en République tchèque). Parce que divers pays ont pris du retard dans la mise en œuvre du programme, le CDF a plus particulièrement examiné certains domaines à risque liés à sa conception. Il conclut que le système actuel est dans l'ensemble assez transparent et propre à atteindre les objectifs fixés. De plus, le CDF conduit actuellement un examen de l'économicité, dans lequel des modalités spécifiques de la réalisation sont examinées de plus près. Le rapport paraîtra au deuxième trimestre 2015.