



Contribution suisse à l'élargissement de l'UE: la répartition des tâches avec les pays partenaires assure-t-elle une mise en œuvre efficace?

L'essentiel en bref

La Suisse participe à raison de 1,3 milliard de francs à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. Sa contribution à l'élargissement soutient pendant dix ans des projets et des programmes bilatéraux adoptés d'un commun accord dans treize pays d'Europe centrale et de l'Est qui ont adhéré à l'UE en 2004 ou ultérieurement. Dans la perspective d'un éventuel renouvellement de la contribution suisse, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné la mise en œuvre de celle-ci dans divers pays partenaires et évalué si la coopération est efficace et permet d'atteindre les buts visés. Les résultats de cet examen sont présentés ci-après.

Le principe de la contribution à l'élargissement a fait ses preuves

Afin de promouvoir une «gestion axée sur les résultats», les accords conclus avec les pays partenaires ont ménagé à ceux-ci des droits de participation et une marge de manœuvre dans la définition des structures opérationnelles. Les Etats bénéficiaires peuvent ainsi adapter efficacement les modalités du pilotage, de la mise en œuvre et du contrôle de gestion à leur système politique et administratif (principe de l'utilisation des systèmes nationaux). La Suisse a convenu avec les pays partenaires d'un fonctionnement où ceux-ci assument de grandes responsabilités dans la mise en œuvre de la contribution. Les thèmes visés et l'allocation des budgets sont le fruit de négociations communes. Les institutions des pays partenaires jouent donc un rôle décisif dans la sélection, la réalisation et le suivi des projets et des programmes. La sélection et l'approbation de ces derniers ont été achevées dans les délais pour tous les pays, soit fin 2012 et fin 2014. Jusqu'ici, les structures créées pour mettre en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement ont fait leurs preuves. Ni la crise financière et économique qui a éclaté au moment où la contribution prenait effet ni les lourdes conséquences économiques, politiques et sociales qu'elle a engendrées en Europe ne l'ont fondamentalement remise en cause, mais détérioré les conditions de son application.

Le défi d'un système de pilotage complexe

Une mise en œuvre efficace et efficiente de la contribution à l'élargissement exige non seulement des structures institutionnelles, mais aussi des structures et des processus de pilotage. La répartition complexe du pilotage stratégique et opérationnel des projets entre la Suisse et les pays partenaires engendre parfois un manque de clarté. Si les pays partenaires bénéficient certes d'une grande autonomie et de grandes responsabilités dans la réalisation des projets, c'est la Suisse qui prend les décisions finales quant à leur financement et à la bonne utilisation des ressources. Le CDF estime que la complexité de ce modèle de pilotage, réparti entre divers niveaux administratifs, recèle un risque potentiel: d'une part, ce système valorise la souplesse et la coopération partenariale; d'autre part, il engendre parfois des incertitudes, car nombre des pays bénéficiaires ne peuvent ou ne veulent pas exploiter la marge de manœuvre qui leur est accordée.

Améliorer l'harmonisation afin d'accroître l'efficacité des processus

La procédure de sélection des projets et leur réalisation varient d'un pays à l'autre. Les différences s'expliquent notamment par le fait que tous les pays bénéficiaires ne possèdent pas les mêmes compétences pour gérer les activités et y intégrer les nombreux intervenants. La grande com-

plexité des processus, qui prévoient une répartition décentralisée des rôles et des tâches tout en centralisant les compétences décisionnelles, engendre parfois un manque d'efficacité, tels des doublons, des problèmes d'interface et, en fin de compte, des suspensions et des retards dans la réalisation des projets.

Sélection des projets et des programmes selon la devise «moins, c'est plus (efficace)!»

La contribution à l'élargissement soutient un grand nombre de projets et de programmes issus d'un vaste catalogue de domaines d'encouragement. La procédure de sélection des projets à deux niveaux, qui fait intervenir des spécialistes externes, est jugée adéquate pour choisir des projets ou des programmes qui offrent une qualité élevée et répondent aux besoins. Cette procédure a toutefois le désavantage de ralentir parfois la sélection, celle-ci pouvant même s'étendre sur plusieurs années. Pour les soumissionnaires, cette procédure engendre des incertitudes ainsi que de lourdes charges administratives et financières. Fin 2014, la Suisse avait approuvé quelque 300 projets s'inscrivant dans 25 domaines thématiques pour les pays de l'UE-12. Le CDF estime que la Suisse devrait, en cas de renouvellement de la contribution, se concentrer davantage encore sur des domaines plus spécifiques. Grâce à une telle concentration, elle pourrait mieux mettre en valeur ses atouts et simplifier la procédure de sélection. Il s'agit non pas d'accroître le nombre de projets à soutenir, mais de privilégier des projets plus grands et globaux. Cette réorientation aurait pour avantage d'améliorer l'impact à grande échelle, d'accroître la visibilité de notre pays et de réduire les coûts de gestion.

La réalisation de projets et de programmes ne va pas sans difficulté

La majorité des projets et des programmes sont actuellement en cours de réalisation. Les résultats révèlent que celle-ci se heurte à des problèmes plus ou moins prévisibles. Outre les obstacles administratifs, techniques et organisationnels, c'est surtout l'appréciation du franc suisse qui a posé problème ces dernières années, en gonflant de près de 40 % les budgets des projets. Selon les accords conclus et l'arrêté financier des Chambres fédérales, les moyens supplémentaires doivent être utilisés par les mêmes projets, de sorte que les responsables de ceux-ci sont confrontés à des charges supplémentaires pour planifier et réaliser l'extension des activités. En conséquence, beaucoup de projets et de programmes accusent d'ores et déjà d'importants retards. Le SECO et la DDC estiment néanmoins que même les projets et les programmes retardés pourront être achevés jusqu'à l'échéance de la contribution à l'élargissement, soit jusqu'à mi-2017 dans les cas des pays de l'UE-10.

Prise en compte insuffisante des risques dans les rapports

Tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre sont tenus de garantir le bon déroulement de chacun des projets. La documentation exigée sur toutes les activités des projets est vérifiée par les institutions compétentes avant que la Suisse n'approuve le remboursement des dépenses pré-financées par le pays partenaire. Les principaux instruments d'un pilotage et d'une surveillance efficaces des projets assurent dans ce domaine un suivi et un contrôle de gestion fiables. Le suivi et le contrôle de gestion actuels présentent des lourdeurs et leurs conclusions ne sont mises à disposition que trop tardivement pour qu'il soit possible de prendre des mesures appropriées à court terme.



De l'avis du CDF, le système de gestion des informations de la contribution à l'élargissement s'axe par ailleurs trop peu sur la prise en compte systématique des problèmes et des risques des différents projets. Des mesures complémentaires, telles des visites sur place et des séances régulières, s'avèrent donc nécessaires.

Un système de suivi à plusieurs niveaux n'élimine pas le risque de lacunes

L'utilisation à bon escient des ressources disponibles constitue l'un des principes fondamentaux de la contribution à l'élargissement. Toute une série de mesures ont dès lors été prévues pour vérifier et contrôler sa mise en œuvre. Ce système s'est apparemment révélé efficace jusqu'ici. Le CDF estime néanmoins que le manque d'harmonisation entre les différents niveaux de vérification et de contrôle recèle un risque: certains aspects pourraient être soumis à plusieurs vérifications, alors que d'autres, telle l'efficacité des processus, ne seraient vérifiés qu'insuffisamment, voire pas du tout.

Se fondant sur les constats présentés ci-devant, le CDF formule les recommandations ci-après, à prendre en considération en cas de renouvellement de la contribution suisse à l'élargissement:

- Elaborer des mesures complémentaires afin d'optimiser le déroulement des processus et d'accroître l'efficacité du pilotage.
- Simplifier la procédure de sélection des projets et des programmes.
- Définir les modalités d'utilisation des ressources supplémentaires ou libérées.
- Optimiser le système de gestion des informations et renforcer la coordination de la surveillance

Texte original en allemand