



Audit de surveillance financière sur le dispositif de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE pour la Roumanie

**SECO, DDC & Bureau de
contribution suisse de Bucarest**

25 janvier 2013

L'essentiel en bref

Sur la base du Mémorandum d'entente de février 2006 avec la Commission européenne et des accords-cadre conclus avec chacun des douze nouveaux pays membres de l'Union européenne (UE), la Suisse aura engagé 1,257 milliard au titre de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE d'ici au 7 décembre 2014.

De l'expérience tirée des premières années d'engagement et de mise en œuvre de la contribution dans les dix premiers pays (2007-2010), ainsi que, côté SECO, de l'implémentation des recommandations du rapport du CDF de 2009 relatif au système de contrôle de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE, la Suisse a renforcé son dispositif de surveillance.

Le CDF a audité la surveillance financière sur le dispositif de mise en œuvre de l'Accord-cadre du 7 septembre 2010 entre la Suisse et la Roumanie. L'audit a porté sur la conformité à l'Accord-cadre de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE allouée à la Roumanie, la cohérence et l'efficacité du dispositif de surveillance, ainsi que l'analyse des procédures de sélections internes des agences d'exécution et de marchés publics.

Le CDF a sélectionné un échantillon de projets représentatifs de la DDC et du SECO et a procédé à des examens auprès du Bureau de contribution suisse (BCS) à Bucarest, du Service roumain de coordination, des organismes intermédiaires et des agences d'exécution. Il s'agit de la première intervention sur site d'un organisme d'audit suisse dans le domaine de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE.

Les nouveaux instruments de surveillance introduits par l'Accord-cadre avec la Roumanie ont renforcé la surveillance suisse sur la mise en œuvre des projets par les partenaires roumains. La quasi-totalité des recommandations du premier rapport de 2009 a été mise en œuvre par le SECO. S'agissant des passations de marchés, le CDF relève l'instauration de clauses d'intégrité et d'un droit de « non objection » en faveur du SECO. Du côté de la DDC, l'institution pour chaque fonds thématique d'un « organisme intermédiaire suisse » (OIS) engendre certains inconvénients: multiplicité des acteurs suisses de surveillance et dilution des rôles et des responsabilités. Du fait également de la diversité des thèmes couverts, les coûts liés à ce nouvel organisme réduisent l'efficacité du dispositif de surveillance financière.

Le BCS occupe un rôle central pour garantir une bonne coordination entre acteurs suisses et roumains et ainsi assurer une mise en œuvre efficace de l'Accord. Le CDF souligne qu'un des facteurs de succès réside dans la qualité de la relation entre le Chef de mission et le Chef du BCS.

Sur la base d'un examen du cadre légal des fonds européens, des lectures des rapports de l'Organe européen de lutte anti-fraude (OLAF) et de la Cour des comptes européenne (CCE), le CDF a identifié les risques principaux liés à l'utilisation des fonds en Roumanie. En regard de ceux-ci, le dispositif suisse de surveillance peut être considéré comme relativement efficace. Le CDF relève en particulier un suivi opérationnel étroit, particulièrement du côté du SECO et l'existence d'audits externes pour chaque projet DDC ou SECO. En l'absence d'un « organisme fédéral » de type OLAF, la capacité du dispositif à identifier des éventuelles irrégularités repose sur la connaissance des institutions et des procédures locales par les collaborateurs du BCS ainsi que sur l'expertise des surveillants techniques suisses (Backstopper ou OIS). Le CDF souligne que

l'audit de conformité et de système conduit par l'Unité interdépartementale d'audit interne du Ministère roumain des finances (UCHAIP) a une orientation plutôt formaliste. Il est d'avis qu'un tel instrument est à prendre en compte de manière critique par les acteurs suisses du système.

Concernant le projet du fonds thématique « sécurité » relatif à l'échange dactyloscopique de données, la DDC avait délégué une partie importante de sa responsabilité de gestion à l'OIS. Il en a résulté une certaine dépendance vis-à-vis des choix techniques de l'OIS, ce qui a réduit la surveillance de la DDC sur ce projet. Le CDF recommande à la DDC de garantir une connaissance suffisante de cette thématique et d'assurer une supervision adéquate des activités de cet organisme. Arguant l'insuffisance de ses ressources, le Ministère de la santé a décliné le rôle d'agence d'exécution qui devait lui revenir. Une procédure de sélection sur mesure a été établie. Le CDF a décelé des lacunes dans les modalités de celle-ci, ainsi que dans les règles du comité d'organisation. Le CDF a recommandé à la DDC de préciser les modalités de la procédure de sélection et de garantir la transparence des procédures de sélection et d'appels d'offres.

Constitué par un ordre du Ministre de l'Administration et de l'Intérieur (MAI), le comité de sélection en charge du choix des villes mises au bénéfice d'un financement des travaux de certification « European Energy Award » (cités de l'énergie) s'est réuni de manière conforme. Le CDF a mis en lumière la nécessité de garantir l'existence, dans le droit administratif du pays partenaire, de gardes-fous au niveau des comités chargés des procédures de sélection (quorum de participation pour prise de décision, règles de convocation, proportion minimale d'experts techniques). La supervision du projet d'étude de préfaisabilité et de faisabilité de l'extension du métropolitain de Bucarest incombe au MAI. Dans un contexte d'instabilité politique et de restrictions budgétaires, le CDF a identifié un besoin accru en matière de transparence des passations de marchés.

Sur la base d'une analyse de l'utilisation par le partenaire roumain des fonds européens, le CDF a procédé à une étude comparative des dispositifs de surveillance DDC et SECO. Le CDF constate que la surveillance de la Confédération est relativement étroite, particulièrement s'agissant des projets SECO. Les risques de non-conformité aux principes de l'accord (réduction des disparités socio-économiques, subsidiarité et décentralisation) persistent. Dans ce domaine en particulier, le CDF est d'avis que, tant du côté de la DDC que du SECO, cet aspect doit être soigneusement pris en compte pendant la conception et la mise en œuvre des projets.

**Finanzaufsichtsprüfung der Umsetzungsorganisation des Schweizer EU-Erweiterungsbeitrags (EB) für Rumänien
SECO, DEZA & Büro EB in Bukarest**

Das Wesentliche in Kürze

Die Schweiz hat gestützt auf das Memorandum of Understanding vom Februar 2006 mit der EU-Kommission sowie auf der Basis der einzelnen Rahmenabkommen mit den zwölf neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) ihren Gesamtbeitrag an die EU-Erweiterung in Höhe von 1,257 Milliarden bis zum 7. Dezember 2014 verpflichtet.

Die ersten Erfahrungen mit der Verpflichtung und Implementierung des Erweiterungsbeitrags in den EU-10-Staaten in den Jahren 2007-2010 sowie die Umsetzung der Empfehlungen aus dem EFK-Bericht von 2009 zum internen Kontrollsystem des Schweizer EU-Erweiterungsbeitrags durch das SECO haben die Schweiz veranlasst, ihr Aufsichtsdispositiv zu verschärfen.

Die EFK hat zur Finanzaufsicht über die Umsetzungsorganisation des Rahmenabkommens vom 7. September 2010 zwischen der Schweiz und Rumänien ein Audit durchgeführt. Die Prüfung betraf die Konformität mit dem Rahmenabkommen zum EU-Erweiterungsbeitrag für Rumänien sowie die Kohärenz und die Effizienz des Aufsichtsdispositivs; die Prüfung umfasste ferner die Analyse der internen Selektionsverfahren der Institutionen, denen die Projektausführung und die Beschaffungen obliegen.

Die EFK hat eine Stichprobe repräsentativer Projekte von DEZA und SECO ausgewählt und beim Büro Erweiterungsbeitrag (Büro EB) in Bukarest, bei der rumänischen Koordinationseinheit, bei den zwischengeschalteten Stellen und bei den projektausführenden Institutionen Prüfungen durchgeführt. Es war die erste Intervention einer Schweizer Prüfstelle vor Ort im Bereich des Schweizer EU-Erweiterungsbeitrags.

Mit den neuen, im Rahmenabkommen eingeführten Aufsichtsinstrumenten wurde die Schweizer Aufsicht über die Projektumsetzung durch die rumänischen Partner verschärft. Fast alle Empfehlungen aus dem ersten Bericht von 2009 wurden durch das SECO umgesetzt. Die EFK weist darauf hin, dass im Beschaffungswesen Integritätsklauseln sowie für das SECO ein „no objection“-Recht eingeführt wurde. Die Schaffung einer „Schweizer intermediäre Stelle“ (Swiss Intermediate Body - SIB) für jeden thematischen Fonds durch die DEZA weist gewisse Nachteile auf, denn sie führt zu einer Vielzahl von Schweizer Aufsichtsakteuren und damit zu einer Verwässerung der Rollen und Verantwortlichkeiten. Auch die Vielfalt der abgedeckten Themenbereiche trägt dazu bei, dass die durch dieses neue Gremium verursachten Kosten die Effizienz des Finanzaufsichtsdispositivs schmälern.

Das Büro EB spielt für die Gewährleistung einer reibungslosen Koordination zwischen schweizerischen und rumänischen Akteuren und somit für eine wirksame Umsetzung des Abkommens eine entscheidende Rolle. Die EFK betont, dass einer der wichtigsten Schlüssel zum Erfolg in der Qualität der Beziehung zwischen dem Missionschef und dem Leiter des Büro EB liegt.

Die EFK hat die wichtigsten Risiken im Zusammenhang mit dem Einsatz der Fondsmittel in Rumänien identifiziert. Dabei hat sie sich auf die Überprüfung des Rechtsrahmens der europäischen Fonds und die Berichte des europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und des

Europäischen Rechnungshofs (ERH) gestützt. Das Schweizer Aufsichtsdispositiv zur Überwachung dieser Risiken kann als relativ wirksam bezeichnet werden. Die EFK weist insbesondere auf eine enge operative Begleitung namentlich von Seiten des SECO hin und auf das Vorhandensein externer Audits für die einzelnen Projekte von DEZA und SECO. Da auf Bundesebene kein Gremium in der Art von OLAF existiert, beruht die Fähigkeit der Umsetzungsorganisation, allfällige Unregelmässigkeiten aufzudecken, auf dem Wissen der Mitarbeitenden des Büro EB über die lokalen Institutionen und Verfahren sowie auf der Expertise der Schweizer Fachaufsichtskräfte (Backstopper oder SIB). Die EFK unterstreicht, dass die Konformitäts- und Systemprüfung der interdepartementalen Einheit für internes Audit des rumänischen Finanzministeriums (UCHAIP) eher formeller Natur ist. Nach Ansicht der EFK sollten die Schweizer Systemakteure dieses Instrument kritisch beurteilen.

Für das Projekt eines daktyloskopischen Datenaustauschs aus dem thematischen Fonds „Erhöhung der sozialen Sicherheit“ hatte die DEZA ihre Managementverantwortung weitgehend an die SIB delegiert. Daraus ergab sich eine gewisse Abhängigkeit gegenüber den fachlichen Entscheidungen der SIB, was die Aufsicht der DEZA über dieses Projekt begrenzt. Die EFK empfiehlt der DEZA, eine ausreichende Kenntnis dieser Thematik zu gewährleisten und für eine angemessene Überwachung der Tätigkeiten der SIB zu sorgen. Das Gesundheitsministerium, das ursprünglich als projektausführende Institution vorgesehen war, hatte diese Rolle unter Verweis auf seine unzureichenden Ressourcen abgelehnt. Es wurde ein spezifisch auf die Bedürfnisse zugeschnittenes Selektionsverfahren ausgearbeitet. Die EFK hat in diesem Verfahren sowie in den Regeln des Organisationskomitees Lücken aufgedeckt. Sie hat der DEZA empfohlen, die Modalitäten des Selektionsverfahrens zu präzisieren und die Transparenz dieser Verfahren sowie der Ausschreibungen im öffentlichen Beschaffungswesen zu gewährleisten.

Der auf Anweisung des Verwaltungs- und Innenministers (Ministry of Administration and Interior MAI) gebildete Selektionsausschuss, der mit der Auswahl der Städte beauftragt ist, die in den Genuss einer Finanzierung der Zertifizierungsarbeiten „European Energy Award“ (Energienstadt) kommen sollen, hat ordnungsmässig getagt. Die EFK hat auf die Notwendigkeit hingewiesen, im Verwaltungsrecht des Partnerstaates Schutzmechanismen bezüglich der mit den Selektionsverfahren betrauten Ausschüsse zu verankern (Beschlussquorum, Einberufungsregeln, Mindestanteil an Fachexpertinnen und -experten). Die Überwachung des Entwurfs einer Machbarkeitsstudie für den Ausbau der Untergrundbahn in Bukarest sowie einer entsprechenden Vorstudie obliegt dem MAI. In einem Umfeld politischer Instabilität und in Anbetracht der Haushaltskürzungen weist die EFK auf einen erhöhten Transparenzbedarf im Beschaffungswesen hin.

Die EFK hat eine Vergleichsstudie der Aufsichtstätigkeit von DEZA und SECO erstellt, die sich auf die Analyse des Mitteleinsatzes durch den rumänischen Partner stützt. Die EFK hält fest, dass die Aufsicht des Bundes namentlich für die Projekte des SECO relativ engmaschig ist. Es bestehen jedoch weiterhin Nichtkonformitätsrisiken gegenüber den im Abkommen verankerten Grundsätzen (Abbau der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheiten, Subsidiarität und Dezentralisierung). Die EFK ist insbesondere für diesen Bereich der Meinung, dass sowohl DEZA wie SECO diesen Aspekt bei der konzeptuellen Ausarbeitung und der Umsetzung der Projekte sorgfältig berücksichtigen sollten.

Table des matières

1	Mission et déroulement de l'audit	8
1.1	Contexte	8
1.2	Objectifs et questions d'audit	9
1.3	Etendue de l'audit et principes	9
1.4	Documentation et entretiens	9
2	La contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne	10
2.1	Importance relative de la contribution suisse par rapport aux fonds de l'UE	10
2.2	Dimension politique de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE	10
2.3	Risques relatifs à l'utilisation des fonds de l'UE	11
2.4	L'accord-cadre entre la Suisse et la Roumanie	12
2.5	Le dispositif de mise en œuvre de la contribution suisse	13
2.5.1	La Direction du développement et de la coopération	13
2.5.2	Le Secrétariat d'Etat à l'économie	13
2.5.3	Les bureaux de contribution suisse	14
2.6	Surveillance par les organes suisses de contrôle	14
2.6.1	Mise en œuvre des recommandations du rapport de 2009 du CDF	14
2.6.2	Les activités d'audit interne du SECO et du DFAE	15
3	Les particularités de la contribution suisse à la Roumanie	15
3.1	La coopération suisse en Roumanie (1989-2012)	15
3.2	L'accord comme le fruit d'une négociation entre deux partenaires de coopération	16
3.3	Hétérogénéité des objectifs et des projets de l'Accord-cadre	16
3.4	Introduction des organismes intermédiaires suisses pour les fonds thématiques	17
3.5	Le droit de « non objection » du SECO en matière de marchés publics	18
3.6	Audit des fonds thématiques DDC et des projets SECO	19
4	Examen général de la mise en œuvre de la contribution suisse en Roumanie	20
4.1	Statut et financement du personnel local et des locaux du bureau de coordination	20
4.2	Pas de définition des rôles des Chefs de mission et du Bureau de coordination	20
4.3	Les règles roumaines en matière de passation de marchés publics	20
5	Examen des fonds thématiques de la DDC	21
5.1	Examen général des fonds thématiques DDC	21
5.2	Domaine de la sécurité : Echange de données dactyloscopiques	21
5.2.1	Gestion et surveillance des projets du domaine « sécurité » à la DDC	21
5.2.2	Conduite opérationnelle du projet	21
5.2.3	Marché de gré à gré	22

5.3	Domaine de la santé : projets de santé communautaire, urgences et pédiatrie	22
5.3.1	Gestion et surveillance des projets du domaine « santé » à la DDC	22
5.3.2	Conduite du projet	22
5.3.3	Règles sur mesure pour la gestion du fonds thématique « santé »	23
5.3.4	Retards et complication dans la mise en œuvre du fonds thématique « santé »	23
6	Examen de projets du SECO	24
6.1	Examen général des projets du SECO	24
6.2	Cités de l'énergie	24
6.2.1	Gestion et surveillance du SECO	24
6.2.2	Conduite du projet	25
6.2.3	Conformité de la sélection des quatre villes, mais cadre décisionnel à améliorer	25
6.2.4	Travaux de mise en conformité et d'identification des bons projets	26
6.2.5	Evaluation des résultats du projet «cités de l'énergie »	26
6.3	Etudes de faisabilité de l'extension d'une ligne de métro de Bucarest	26
6.3.1	Gestion et surveillance du SECO	26
6.3.2	Conduite du projet	27
6.3.3	Marchés publics	27
6.3.4	Visibilité et durabilité du projet Metrorex	28
7	Analyse de la couverture des risques par le dispositif suisse de surveillance	28
7.1.1	Le dispositif de la contribution suisse permet une surveillance relativement étroite sur l'utilisation des fonds	28
7.1.2	Le véritable destinataire des fonds est en principe déjà connu en phase préalable	28
7.1.3	La nécessité d'avance de fonds par l'Etat membre pourrait éventuellement être cause de blocage	29
7.1.4	Le dispositif suisse doit maintenir un regard critique sur les confirmations de régularité données par les organismes intermédiaires et d'audit nationaux	29
7.1.5	Risque d'atteinte partielle du but de réduction des disparités socio-économiques	29
7.1.6	Un potentiel d'amélioration existe dans les mesures anti-fraude	30
8	Entretien final	30
Annexe 1:	Bases légales	31
Annexe 2:	Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF	32
Annexe 3:	Cadre légal des fonds européens et suisse à l'élargissement de l'UE	34
Annexe 4:	Cartographie des acteurs	36
Annexe 5:	Liste des personnes interviewées	37
	Prise de position	38

1 Mission et déroulement de l'audit

1.1 Contexte

La Suisse soutient le processus d'intégration dans l'Union européenne (UE) des douze pays y ayant adhéré en 2004 (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Lituanie, Lettonie, Estonie, Slovénie, Chypre, Malte) et en 2007 (Bulgarie et Roumanie). A travers une contribution initiale d'un milliard de francs complétée par un crédit-cadre additionnel de 257 millions de francs, la Suisse participe à des projets destinés à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Europe élargie.

Le Mémoire d'entente avec l'UE du 27 février 2006 et son Addendum du 25 juin 2008 définissent les principes et les domaines de coopération visés par la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Approuvée par le peuple le 26 novembre 2006, la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est constitue la base légale des conventions passées en décembre 2007 avec les dix pays entrés dans l'UE en 2004, respectivement en septembre 2010 avec la Bulgarie et la Roumanie.

Les douze accords-cadres prévoient une implication à niveau égal des deux offices fédéraux chargés de la coopération économique et du développement : la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). La DDC se charge des thèmes de la sécurité, la stabilité et le soutien des réformes, ainsi que du développement humain et social. Le SECO s'occupe des domaines de l'environnement, des infrastructures et de la promotion du secteur privé.

Les expériences acquises durant les premières années de mise en œuvre de la contribution aux dix (premiers) nouveaux membres de l'UE ont induit des aménagements du dispositif conventionnel conclu avec la Bulgarie et la Roumanie. Pour réduire les risques de corruption dans les projets, la Confédération a renforcé son système de surveillance. La DDC a institué sept fonds thématiques en en confiant la surveillance à des « organismes intermédiaires suisses » (OIS) plutôt qu'à des « organismes intermédiaires » nationaux. Tout en continuant à s'appuyer sur l'administration du pays partenaire, le SECO a de son côté renforcé son droit de regard sur les passations de marchés.

Seule une partie de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE à la Roumanie a été à ce jour engagée. Les services des administrations des deux pays partenaires ont toutefois déjà effectué des opérations importantes: sélection des agences d'exécution des projets, accord sur les fonds thématiques DDC, établissement des documents de projets SECO, élaboration des cahiers des charges, sélection de consultants. En regard des particularités d'une coopération de type bilatéral et du caractère « ad hoc » du dispositif de mise en œuvre, la question de la nature de la surveillance financière est déterminante. L'existence même de deux agences suisses de développement rend difficile l'adoption d'un dispositif de surveillance cohérent, fiable et efficient.

1.2 Objectifs et questions d'audit

Les objectifs du présent audit sont les suivants :

- Analyse de la conformité à l'Accord-cadre de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE allouée à la Roumanie.
- Suivi des mesures prises suite à l'audit du CDF de 2009 relatif au système de contrôle de la contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne.¹
- Examen de la cohérence et de l'efficacité du dispositif de surveillance, notamment des mesures prises par la DDC et du SECO.
- Analyse des procédures de sélections internes des agences d'exécution et de marchés publics.

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été réalisé entre le 20 août et le 12 octobre 2012 par Vincent Guggisberg et sous la conduite de Grégoire Demaurex.

Le CDF a mené des entretiens avec les responsables concernés de la DDC, du SECO, du BCS et de l'Ambassade suisse à Bucarest. Pour une sélection de projets SECO et de fonds thématiques DDC, le CDF s'est entretenu avec les experts chargés de la surveillance technique (Backstoppers, organismes intermédiaires suisses) ainsi qu'avec les responsables auprès des différents ministères et autres entités roumaines concernés. L'intervention en Roumanie a eu lieu entre le 3 et le 14 septembre 2012.

L'analyse des procédures de sélections internes des agences d'exécution et de marchés publics a été confiée à un avocat-conseil roumain. Celui-ci a accompagné l'équipe d'audit aux différents entretiens. Ses constats ont été intégrés au présent rapport.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de dossiers et de transactions. La détermination de ces échantillons est fondée sur le principe de l'importance relative et sur les facteurs de risques des différentes activités considérées. Il ne s'agit donc pas dans tous les cas d'échantillons représentatifs.

1.4 Documentation et entretiens

Les informations requises ont été obtenues. La liste des responsables suisses consultés ainsi que des entités roumaines auditées est présentée à l'annexe 5.

¹ Rapport du CDF du 14 septembre 2009 établi à l'attention du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) – PA9327.

2 La contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne

2.1 Importance relative de la contribution suisse par rapport aux fonds de l'UE

Face à l'engagement financier pluriannuel 2007-2013 de la Communauté européenne (177 milliards d'euros engagés dont 97 milliards pour les douze nouveaux pays membres de l'UE), l'engagement de la Suisse à l'endroit des douze nouveaux pays membres de l'UE apparaît relativement marginal (1,257 milliards de francs suisses pour les périodes d'engagement 2007-2012 et 2010-2014). Rapportée à l'ensemble de l'engagement suisse à la coopération économique et au développement, la contribution suisse à l'élargissement de l'UE peut être considérée comme significative. En 2011, l'aide publique suisse au développement s'est élevée à 2,736 milliards de francs. Sur les 1,682 milliards engagés par la DDC cette année, 704 millions de francs suisses concernent la coopération au développement bilatérale. De son côté, le SECO a contribué à hauteur de 268 millions de francs suisses à la coopération économique et au développement.²

2.2 Dimension politique de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE

Dans le cadre du processus d'élargissement de l'UE à l'Europe centrale et de l'Est, la Suisse a manifesté sa volonté de contribuer à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie à travers la mise en œuvre des réformes institutionnelles, humaines et sociales dans les nouveaux pays membres de l'UE. Le Conseil fédéral a conclu en février 2006 un Mémoire d'entente avec le Président du Conseil de l'UE. Ce document ainsi que son Addendum du 25 juin 2008 définissent les principes, la liste des domaines d'engagement ainsi que les modalités de l'aide bilatérale allouée au titre de contribution suisse à l'élargissement de l'UE.³ Les points suivants y figurent notamment :

- Procédures et critères de sélection (y compris information et coordination avec la Commission européenne), d'approbation et de mise en œuvre des projets et programmes.
- Principes concernant l'utilisation des moyens mis à disposition, notamment les frais de gestion de la Suisse (maximum 5%) et le contrôle financier.
- Compétences de la partie suisse et coordination relatives à la mise en œuvre de l'accord-cadre.
- Principe d'un échange régulier d'information entre le Conseil fédéral et la Commission européenne.

Le dispositif de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE s'inscrit dans la politique extérieure européenne du Conseil fédéral comme un des instruments de sa politique envers l'UE. Celui-ci vise à renforcer les relations bilatérales entre la Suisse et les nouveaux pays membres de l'UE. En conséquence, les acteurs suisses sont directement impliqués dans la gestion et la mise en œuvre.

² Voir *Rapport annuel 2011, coopération internationale de la Suisse, DDC et SECO, Berne*, voir www.deza.admin.ch/fr > Documentation > Rapports annuels

³ « Alors que l'UE souhaitait que la contribution suisse soit versée au fonds de cohésion européen, dont bénéficient également l'Espagne, le Portugal et la Grèce, le Conseil fédéral tenait d'une part à établir une aide bilatérale avec chaque pays bénéficiaire (et non un versement au fonds de cohésion, et d'autre part à réserver la décision suisse aux seuls nouveaux États membres) » in *Institut universitaire d'études du développement, Annuaire suisse de politique de développement 2007, Faits et statistiques, Vol. 26 – N° 1, Genève 2007*

2.3 Risques relatifs à l'utilisation des fonds de l'UE

Le CDF a analysé le cadre légal des fonds européens et de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE (voir Annexe 3). Sur cette base, il a identifié les risques principaux liés à l'utilisation par la Roumanie des fonds de l'UE :

- 1) *Vérification superficielle de l'utilisation des fonds en raison de retards d'engagement*
Selon des informations relayées dans la presse internationale, seul un tiers des fonds de l'UE destinés à la Roumanie aurait été engagé deux ans avant l'échéance. L'afflux massif prévisible en fin de période d'engagement des fonds en Roumanie pose la question des capacités des autorités de certification et d'audit.⁴ Dans son rapport 2011, la Cour des comptes européenne relève explicitement le risque lié à l'expression de deux priorités concurrentes, ou l'expression de la volonté « *d'une part, que la régularité des dépenses soit contrôlée de manière appropriée et, d'autre part, que les fonds mis à disposition par l'UE soient absorbés en temps opportun.* »⁵
- 2) *Le véritable destinataire des fonds n'est connu qu'au dernier moment*
Les Etats membres et/ou les régions décident des bénéficiaires. Suivant l'identité de ceux-ci, ce choix peut présenter des risques particuliers s'il a lieu en fin de période. Les moyens de contrôle pourraient s'avérer limités.⁶
- 3) *La nécessité d'avance de fonds par l'Etat membre peut être cause de blocage*
Malgré la possibilité de préfinancement, un Etat membre confronté à des coupes budgétaires portant sur le personnel de son administration, peut être tenté d'utiliser les avances de l'UE non pas pour le cofinancement des projets, mais pour payer ses fonctionnaires.
- 4) *Les autorités de certification et d'audit ne disposent pas des compétences nécessaires*
Telles que définies par l'UE, les tâches de certification et d'audit requièrent du personnel qualifié et formé selon les normes professionnelles en vigueur, ainsi qu'un degré d'indépendance suffisant vis-à-vis des institutions politiques du pays.

⁴ « Deux ans avant la fin de l'échéance, seulement 10% de ces fonds, en moyenne, auraient été utilisés, soit 1,7 milliards d'euros. » Si on prend en compte les projets en cours, « on serait plus près de 30% du total de l'enveloppe consentie par l'UE. Comment feront-ils pour engager 70% en deux ans ? « l'administration roumaine n'aura pas le temps de procéder à toutes les vérifications et tout passera », voir www.lesnouvellesderoumanie.eu > archives > Edition Juillet-Août 2011.

⁵ Voir Rapports annuels relatifs à l'exercice 2011 de la Cour des comptes de l'Union européenne, Journal officiel de l'Union européenne du 12 novembre 2011, C344/1, Bruxelles

⁶ Le problème principal selon Mario Vaudano, magistrat italien et ancien conseiller auprès de l'OLAF, est que la Commission européenne ne connaît pas les véritables destinataires finaux, car ils ne seront connus qu'à la fin du projet au moment de l'apurement des comptes. C'est-à-dire cinq ou six ans après, lorsque l'argent a déjà été attribué et dépensé » in <http://mobile.lemonde.fr/recherche> > article du 12 juillet 2012 intitulé « L'Union européenne déclare la guerre aux détournements de fonds européens »

5) *Le risque de fraude est particulièrement élevé en Roumanie*

Sur un total de 691,4 millions d'euros recouverts par l'Office de lutte antifraude (OLAF) dans le cadre des investigations sur l'utilisation du budget de l'UE clôturées en 2011, 524,7 millions d'euros concernent des fonds structurels. La Roumanie arrive au 1^{er} rang du nombre d'enquêtes diligentées par l'OLAF, soit 225 enquêtes en 2011.⁷

6) *Risques affectant la régularité des dépenses des fonds européens*

Dans le cadre de sa déclaration d'assurance sur les comptes 2011 de l'UE, la Cour des comptes européenne relève les risques principaux en matière de politique régionale, à savoir le non respect des règles communautaires et nationales applicables en matière de passation des marchés publics ainsi que les conditions d'éligibilité spécifiées dans la réglementation de l'UE ou dans les programmes opérationnels. La Cour des comptes précise que, dans la majorité des opérations relevant de la politique régionale affectées par une erreur (taux d'erreur probable est d'env. 6%), « les autorités des Etats membres disposaient d'informations suffisantes pour déceler et corriger au moins une partie des erreurs avant de certifier les dépenses et de les communiquer à la Commission ».⁸

2.4 L'accord-cadre entre la Suisse et la Roumanie

En date du 7 septembre 2010, le Conseil fédéral a conclu, au nom de la Confédération, des accords-cadres avec la Bulgarie et la Roumanie. Certains aménagements au dispositif ont été opérés par rapport à la première génération d'accords-cadres (2007). Les accords conclus avec ces deux pays se distinguent par deux annexes complémentaires :

- Les dispositions spécifiques concernant les projets du SECO et les fonds thématiques DDC figurent dans des annexes séparées.
- Les règles relatives aux facilités de préparation de projets et au fonds d'assistance technique sont reprises dans une annexe spécifique.

Outre la clarification de certaines terminologies et l'introduction d'une possibilité de financement des coûts de personnel des institutions du pays bénéficiaire impliquées dans la gestion de la contribution, des aménagements significatifs ont été apportés à l'accord-cadre de 2007 pour renforcer le dispositif en regard des risques de corruption et de conflits d'intérêts :

- Introduction de nouveaux instrument de surveillance (comité de monitoring, review, évaluation finale) et de contrôle (audit de conformité et de système)
- S'agissant des projets SECO :
 - o Déclaration écrite formelle d'impartialité pour toutes les personnes engagées dans des actions en lien avec des procédures d'acquisitions de marché
 - o Possibilité pour la Suisse de demander et d'entreprendre des audits techniques sur des passations de marchés en cours (droit de « non objection »)

⁷ Voir http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/reports-olaf/2011/olaf_report_2011_fr.pdf

⁸ *Rapports annuels 2011 de la Cour des comptes, Journal officiel de l'UE, C344/127.*

- Nécessité explicite d'une certification « conformément aux standards internationaux d'audit » par un organe d'audit externe sur l'utilisation des fonds et le système de contrôle interne.
- Concernant les fonds thématiques DDC :
 - Institution des « organismes intermédiaires suisses » (OIS) en lieu et place des « organismes intermédiaires nationaux » (OI). Sélectionné via une procédure d'appel d'offres ouverte, l'OIS devra disposer d'un savoir-faire suisse et d'expériences avec les institutions suisses et du pays d'implémentation
 - Pour chaque fonds thématique, un accord est signé entre la DDC et le Service national de coordination (SNC). L'accord établit un comité de conduite du fonds thématique.

2.5 Le dispositif de mise en œuvre de la contribution suisse

2.5.1 La Direction du développement et de la coopération

La DDC constitue l'agence suisse « historique » en charge du développement et de la coopération. Au sein d'un domaine d'activité « coopération avec l'Europe de l'Est », une division « nouveaux États membres de l'UE » assure la mise en œuvre du volet DDC de la contribution suisse à l'élargissement. Pour chaque thématique prioritaire (changement climatique, sécurité alimentaire, santé, eau,...), la DDC dispose d'une division attitrée au sein du domaine « coopération globale ». Sur le plan juridique, la division « nouveaux états membres de l'UE » dispose de l'appui du centre de compétence « contrats et marchés publics ».

La DDC ne dispose pas d'un centre de compétence dans les domaines de la sécurité et de la migration. Au sein du DFAE, la responsabilité de ce domaine incombe à la division « sécurité des personnes » de la Direction politique.

2.5.2 Le Secrétariat d'Etat à l'économie

Depuis une vingtaine d'années, le SECO est actif dans le domaine de la coopération économique. La gestion de cette activité s'opère via une organisation matricielle. Appartenant soit à la division « coopération multilatérale », soit à la division « élargissement de l'UE », un responsable de pays est associé, pour chaque projet concerné, à un responsable « technique » d'une des quatre divisions d'appui du domaine « coopération et développement économique » : « financement des infrastructures » (WEIN), « développement du secteur privé » (WEIF), « soutien macroéconomique » (WEMU) ou « politique commerciale » (WEHU).

Le CDF relève l'existence d'un binôme généraliste-spécialiste pour la gestion des projets SECO de la contribution à l'élargissement de l'UE. Le SECO dispose d'une cellule dédiée aux marchés publics au sein de la division WEIN. Le CDF prend cependant note de l'absence d'une passerelle d'échanges avec la DDC dans ce domaine.

2.5.3 Les bureaux de contribution suisse

Pour la mise en œuvre de sa contribution à l'élargissement de l'Union européenne, la Suisse dispose d'un réseau de six BCS (Varsovie, Riga, Budapest, Prague, Bucarest, Sofia) rattachés aux représentations diplomatiques suisses et, pour les pays ne disposant pas de bureaux, d'accords de collaborations avec les Ambassades concernées. Sous la conduite d'un Chef engagé par contrat à durée déterminée par la DDC, le bureau coordonne et supervise les activités dans le pays d'implémentation. Soumis opérationnellement à la DDC et au SECO, le bureau est rattaché administrativement à l'Ambassade suisse.

Les lignes directrices de la collaboration entre les deux offices ont été élaborées par la Direction des ressources du DFAE et la DDC, conjointement avec le SECO. Edictées en décembre 2007, elles n'ont pas été révisées suite à l'élargissement de la contribution à la Roumanie et à la Bulgarie en 2010. Chargé de la cohérence de l'action politique, l'Ambassadeur n'est en principe pas formellement consulté par le SECO et la DDC pour les différents projets et les fonds thématiques du pays bénéficiaire. Suivant le caractère stratégique ou l'aspect politique du thème concerné (ex : les Roms), l'Ambassadeur peut être impliqué dans la mise en œuvre des projets. Pour garantir la cohérence des mesures, le CDF souligne la nécessité et l'importance de la communication et de la coordination entre les partenaires suisses de la contribution à l'élargissement de l'UE (DDC, SECO, Ambassade, autres offices de la Confédération).

2.6 Surveillance par les organes suisses de contrôle

2.6.1 Mise en œuvre des recommandations du rapport de 2009 du CDF

Le CDF a audité en 2009 le dispositif général de surveillance du SECO sur la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Il a émis six recommandations, dont une portait sur l'installation d'un cinquième bureau pour la réalisation de la contribution suisse à l'élargissement à Bucarest. Le CDF a invité le SECO à améliorer la gestion des risques, également sous ses aspects informatiques et à renforcer sa surveillance des passations de marchés publics via l'introduction d'une clause d'intégrité, ainsi que le dispositif de lutte contre la corruption via un système de « Whistleblowing » (déclencheur d'alerte) en Bulgarie et en Roumanie.

Dans sa prise de position d'octobre 2009, le SECO s'est engagé à renforcer le suivi des risques *« pendant la mise en œuvre des projets »*⁹. Il a précisé que *« les documents de passation de marchés contiendront une clause d'intégrité »*. S'agissant du mécanisme de « Whistleblowing », le SECO faisait état d'un projet pilote mené en Hongrie portant sur l'instauration de pactes d'intégrité en coopération avec Transparency International.

L'essentiel des recommandations a été mis en œuvre par le SECO. Le CDF a pris note de l'inclusion systématique d'une clause d'intégrité dans les procédures d'appels d'offres, ainsi que de la signature, par le personnel des agences d'exécution, de clauses d'impartialité. Au sujet des

⁹ Dans sa prise de position, le SECO précisait que *« l'objectif ultime de la révision de la politique des risques est de disposer d'un système de gestion des risques qui soit proportionnel aux risques posés par les activités du domaine « coopération et développement économiques » et qui tienne compte des capacités et compétences existantes au sein du domaine de prestation »*.

actes d'intégrité, le SECO a fait état que l'expérience hongroise n'avait pas été concluante en raison d'une utilisation disproportionnée de ressources. Il a ainsi provisoirement renoncé à entreprendre une telle démarche.

Selon le SECO, la Suisse part du principe que « *la législation nationale des pays membres de l'UE correspond aux règles de l'OMC et que le partenaire confirmerait au SECO l'application adéquate des règles de passation de marchés publics respectifs* ». Ayant identifié des risques significatifs d'écarts dans la mise en œuvre des principes de l'OMC et de l'UE en Roumanie, le CDF a décidé d'examiner cette question via un avocat-conseil roumain spécialisé en la matière.

2.6.2 Les activités d'audit interne du SECO et du DFAE

Les audits internes du SECO et du DFAE n'ont pas à ce jour procédé à une révision spécifique de la mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE.

La révision interne du SECO a cependant audité l'activité de gestion des projets du domaine « coopération et développement économiques » durant le 1^{er} trimestre 2012. Elle a recommandé la création d'une unité centrale au SECO chargée des marchés publics et de la passation des contrats et l'introduction d'une gestion intégrée et informatique des projets au sein du SECO.

L'audit interne du DFAE (AI DFAE) avait planifié une révision sur site de la partie DDC de la contribution à l'élargissement de l'UE dans les pays baltes pour 2012. En raison de l'intervention du CDF en Roumanie, la révision a été reportée à juin 2013.

En regard de l'importance financière, de la complexité du dispositif de mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE et des risques en matière de marchés publics, une surveillance financière coordonnée sur les activités menées par la DDC et le SECO s'impose. Le CDF veillera à améliorer l'échange d'information avec les organes d'audit, particulièrement en matière d'analyse de risques, ainsi qu'à assurer une planification cohérente. Un éventuel ancrage du principe de coordination et d'échanges d'informations entre organes de surveillance financière dans la Loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est devrait faire l'objet d'une discussion, voire d'une procédure de consultation.¹⁰

3 Les particularités de la contribution suisse à la Roumanie

3.1 La coopération suisse en Roumanie (1989-2012)

La coopération suisse en Roumanie a débuté avec l'effondrement du régime autocratique de Ceausescu et du Rideau de Fer en 1989. Les premières activités de coopération ont été pour l'essentiel le fait d'organisations non gouvernementales (ONG) et de communes suisses (Opération villages roumains). En 1996, la Suisse a ouvert un bureau de coopération à Bucarest et démarré quelques projets. Les domaines principaux visés ont été la préservation des ressources naturelles, l'amélioration du système de santé et la promotion du secteur privé. Entre 1992 et 2007, environ 25 millions de francs ont été consacrés chaque année à la coopération en Roumanie au titre de l'aide à la transition. L'adhésion de la Roumanie à l'UE en 2007 a mis fin à ce mode de

¹⁰ A l'instar de l'art. 95 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi, RS 142.31),

coopération et a entraîné la fermeture du bureau de coopération de la DDC à Bucarest. Avec la signature de l'Accord en septembre 2010, un partenariat de coopération et de développement socio-économiques et environnementaux a été établi pour l'ensemble du territoire roumain. Conjointement avec le SECO, la DDC a ouvert un BCS auprès de l'Ambassade en septembre 2010.

3.2 L'accord comme le fruit d'une négociation entre deux partenaires de coopération

L'Accord-cadre entre la Suisse et la Roumanie est le fruit d'une négociation entre responsables politiques et hauts fonctionnaires des deux pays. A l'instar des accords-cadres conclus avec les autres nouveaux pays membres de l'UE, le partenariat de coopération avec la Roumanie concerne quatre domaines d'engagement prédéfinis entre la Suisse et l'Union européenne (voir pt. 2.1), soit :

- 1° la sécurité, la stabilité et l'appui aux réformes,
- 2° l'environnement et les infrastructures,
- 3° la promotion du secteur privé,
- 4° le développement humain et social.

Les deux parties ont convenu de poursuivre et d'étendre leur coopération dans le domaine de la santé. Les mécanismes de soutien financier aux petites et moyennes entreprises (PME) roumaines sont une priorité pour les deux partenaires. La solution des prêts préférentiels est adoptée, plutôt que notamment celle du capital-risque, considérée comme inadaptée par la Suisse à la situation du partenaire.

Certains thèmes reflètent avant tout les priorités directement liées à l'intégration à l'UE, particulièrement l'amélioration de la gestion des affaires d'immigration et de sécurité dans le respect des calendriers fixés. D'autres projets reprennent les orientations de l'UE, notamment dans le domaine des infrastructures, à l'exemple du développement du réseau du métropolitain de Bucarest.

A l'inverse, d'autres thèmes sont davantage l'expression de la volonté suisse. La promotion de l'inclusion sociale des « Roms » répond avant tout aux préoccupations migratoires et sécuritaires suisses. Expression du savoir-faire helvétique, le projet « cités de l'énergie » a pour ambition de compléter les efforts menés par la Roumanie en collaboration avec l'UE dans le domaine énergétique par l'introduction d'une approche méthodologique renforcée et déjà testée dans d'autres pays de l'UE. Pour répondre aux préoccupations des entreprises suisses actives en Roumanie, la Confédération a suggéré de soutenir l'administration fiscale roumaine afin de renforcer ses compétences. Le projet n'a finalement pas été mis en œuvre : le fisc roumain a signifié qu'il privilégiait les besoins d'infrastructures à la formation de ses collaborateurs.

3.3 Hétérogénéité des objectifs et des projets de l'Accord-cadre

Le CDF relève le caractère hétérogène et fragmenté de l'Accord-cadre entre la Suisse et la Roumanie. Certaines conditions générales s'appliquent à l'ensemble des projets, telles que la durabilité, la réduction des disparités économiques, la visibilité, et le principe de la décentralisation. Même si la mise en œuvre de cet Accord-cadre paraît plus en avance par rapport à ceux passés avec les dix premiers nouveaux pays membres de l'UE, le CDF souligne une certaine difficulté

conceptuelle à faire cohabiter un objectif de durabilité avec un calendrier prédéfini d'implémentation.¹¹ Les projets de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE sont censés devenir directement opérationnels et durables au terme de la période d'engagement et de versement des fonds.

S'agissant des domaines liés aux priorités de l'UE, le CDF constate une certaine dépendance de la Suisse vis-à-vis des orientations prises par le partenaire roumain. Dans certains cas, ces choix sont de nature technique (échange de données dactyloscopique entre les polices forensiques européennes). Dans d'autres cas, les orientations font partie d'une stratégie nationale de développement établie et financée en étroite collaboration avec l'UE (ex : financement par les fonds européens de lignes de métropolitain à Bucarest). Ces contraintes limitent parfois le caractère public et la transparence des passations de marchés. Elles garantissent cependant l'engagement du partenaire quant aux résultats à atteindre.

A l'inverse, les projets pour lesquels l'implication du partenaire est réduite présentent *per se* un risque en termes de priorités financières et de respect des délais du côté du partenaire roumain. Acteur incontournable du développement de la santé en Roumanie, la DDC ne peut par exemple s'appuyer sur un Ministère disposant d'une assise institutionnelle et de ressources suffisantes.

Avis du CDF : Le dispositif suisse de surveillance doit tenir compte des risques spécifiques liés aux conditions particulières d'implantation, pour chaque pays, chaque fond thématique DDC et chaque projet SECO.

3.4 Introduction des organismes intermédiaires suisses pour les fonds thématiques

La DDC a introduit les « organismes intermédiaires suisses » (OIS) dans les accords-passés avec la Roumanie et la Bulgarie. D'un type nouveau, ces entités visent à renforcer la présence de la Suisse dans le dispositif de conduite, mettre en valeur son « savoir-faire » (« Swissness ») et sécuriser l'implémentation des projets. Les OIS se substituent aux organismes intermédiaires nationaux prévus dans les dispositifs définis par les accords passés entre la Suisse et les dix premiers membres de l'UE. Sélectionnées par la DDC, ces entités se voient déléguées la gestion financière et technique des fonds thématiques.¹²

Défini par les accords de fonds thématiques passés sur délégation de compétences entre la DDC et le Ministère des finances roumain (MF), le rôle de l'OIS est multiple. Il consiste notamment à mettre sur pied et gérer le fonds thématique DDC, à contracter et superviser l'agence d'exécution, à établir un système de controlling financier et opérationnel adéquat, à effectuer le reporting à la DDC et à garantir l'audit financier du fonds thématique.

Le CDF relève qu'une grande partie des tâches de la DDC est déléguée à l'OIS. La DDC se limite à superviser et à conduire l'implémentation des fonds thématiques. Celle-ci s'assure de l'existence

¹¹ Le délai d'engagement des fonds expire en décembre 2014, celui de paiement des dépenses en décembre 2019.

¹² L'OIS peut être une entreprise privée (sécurité : Teamconsult AG ; société civile : KEK), une fondation (santé : Institut tropical et de santé public suisse) ou parapublic (bourses : Conférence des recteurs des universités suisses ; recherche : Fonds national pour la recherche scientifique).

et de la mise en œuvre du système de monitoring. L'OIS jouit dès lors d'une position déterminante tant dans les choix techniques qu'organisationnels et administratifs. La délégation conjointe de compétences techniques et financières à l'OIS est de nature, soit à induire une certaine perte de maîtrise sur la conduite du fonds du côté de la DDC, soit à générer une confusion sur les rôles des différents acteurs du fait de leur multiplicité (notamment entre l'OIS et le bureau de contribution suisse).

Sur les 18,4 millions de francs directement affectés aux projets, l'OIS du fonds thématique « sécurité » mobilise 1,6 million de francs pour les tâches de coordination et de supervision. Ce montant représente 8% des fonds qui sont affectés à la gestion des projets de ce fonds thématique. La limite de 5% pour les frais de gestion fixée par l'Accord-cadre ne s'applique pas aux frais liés aux OIS. Le CDF souligne cependant l'importance des coûts générés par de telles structures par rapport à la solution des organismes intermédiaires nationaux, telle qu'appliquée dans les accords passés avec les dix premiers nouveaux pays membres. Il relève que la DDC justifie ces coûts par la volonté d'une présence suisse renforcée dans la phase d'implémentation des projets.

3.5 Le droit de « non objection » du SECO en matière de marchés publics

A la demande et suivant les besoins techniques spécifiques liés à la gestion des projets, identifiés par la centrale ou le bureau de contribution suisse, le SECO s'appuie sur des consultants de type « backstoppers ». Pour renforcer son contrôle en matière de marchés publics, il a obtenu, pour tous ses projets, un droit de regard systématique sur les passations de marché. Stipulé dans les documents de projets conclus avec le Ministère des finances roumain, le droit de « non objection » permet au SECO d'examiner les documents des appels d'offres « *avant leur commencement et dans un délai de trente jours* ». En cas de manquement, le SECO peut demander au SNC de modifier les documents en conséquence et de les lui retransmettre dans les trente jours pour une nouvelle prise de position.

Le CDF relève la pertinence du dispositif ainsi que l'accent mis par le SECO sur la mise en œuvre effective des principes des marchés publics. La prévalence donnée quasi systématiquement au critère du prix dans les passations de marchés induit des risques de corruption et d'irrégularités significatifs. Une analyse globale des risques financiers liés aux passations de marchés publics est essentielle pour garantir la bonne utilisation de la clause de « non objection ». Le CDF souligne le renforcement annoncé dès 2013 de la fonction de support « marchés publics » dans l'organisation du SECO.

Recommandation 1 au SECO (Priorité 2). Le CDF invite le SECO à étendre et à documenter son analyse de risques dans le domaine des passations de marchés, de manière notamment à inclure les risques identifiés par l'UE dans l'implémentation de sa politique régionale (Cour des comptes européennes, OLAF).

3.6 Audit des fonds thématiques DDC et des projets SECO

L'Accord-cadre désigne l'unité centrale d'harmonisation de l'audit interne public (UCHAIP) du Ministère des finances roumain comme autorité d'audit du programme de coopération Suisse-Roumanie. Cette unité peut intervenir dans tous les domaines de la contribution. Dans le domaine des fonds thématiques DDC, l'intervention de l'UCHAIP peut être sollicitée par l'OIS et/ou la DDC. Selon le ch. 6 de l'Annexe 4 de l'Accord-cadre, elle est cependant conditionnée à la disponibilité de ressources en personnel au sein de cette unité. Les organismes d'audit interne des différents départements de l'administration roumaine sont tenus de rédiger et d'envoyer leurs rapports à l'UCHAIP et de l'informer sur toutes les irrégularités identifiées. Cette activité des unités départementales ne figure cependant pas dans la liste des attributions de l'organisme intermédiaire.

La DDC a exclu tout recours au mécanisme d'audit interne roumain. De son côté, le SECO s'appuie sur le contrôle de conformité et de système de l'UCHAIP. L'examen par cette organisation d'audit interne du Ministère des finances des projets SECO a eu lieu durant l'automne 2012. Le rapport de l'UCHAIP a été transmis le 28 décembre 2012 au SECO. Le présent rapport ne tient pas compte des conclusions établies par l'UCHAIP. Le CDF souligne l'existence d'un dispositif d'audit interne au sein de l'administration roumaine. Celui-ci n'est que partiellement pris en compte par le dispositif suisse de surveillance. Opérés sans approche risques, les interventions de l'UCHAIP revêtent un caractère plutôt formel.

Avis du CDF : Les résultats des audits internes menés au sein des ministères impliqués dans des fonds thématiques et projets de la contribution suisse seraient plus pertinents comme bases d'appréciation du dispositif de surveillance.

Tout fonds thématique DDC ou projet SECO fait l'objet d'un audit externe. Selon l'Accord-cadre, la révision des fonds thématiques DDC doit être confiée à une société fiduciaire internationale alors que l'audit des projets SECO donne possibilité à l'agence d'exécution de mandater des sociétés d'audit travaillant selon les normes ISA (International Standards on Auditing). Pour les projets SECO dépassant deux ans, un rapport intermédiaire est demandé à la fiduciaire.

Les rapports d'audit sur les fonds thématiques DDC sont transmis en copie au SNC, alors que ceux relatifs aux projets SECO sont transmis en outre à l'UCHAIP. En cas de découvertes d'irrégularités, la DDC procède à une investigation avec le SNC. Côté projets SECO, les éventuelles irrégularités font l'objet d'investigations par les autorités roumaines compétentes. Une directive établie en commun entre la DDC et le SECO en mai 2012 en matière de communication des irrégularités fait explicitement référence aux directives de l'UE pour décider d'éventuelles corrections financières, notamment en cas de non-conformité avec les règles de marchés publics.

En l'absence d'une entité de type de l'OLAF dans le dispositif suisse, le CDF souligne que l'identification d'éventuelles irrégularités passe nécessairement par un suivi étroit et coordonné des activités de l'Accord, particulièrement au travers du BCS.

4 Examen général de la mise en œuvre de la contribution suisse en Roumanie

4.1 Statut et financement du personnel local et des locaux du bureau de coordination

Le personnel du BCS bénéficie d'un contrat de la DDC. Engagé pour une durée déterminée, le Chef du Bureau dispose d'un engagement écrit du SECO pour une « reprise » du contrat au terme de celui-ci. D'après les renseignements du BCS, les barèmes de salaires auraient été harmonisés entre le DFAE et la DDC. Tant les frais de personnel que les coûts des espaces affectés au BCS sont refacturés à la DDC, qui les partage ensuite avec le SECO. Le Chef du BCS opère le suivi budgétaire des opérations sur des tableaux Excel. Le CDF constate l'absence d'un système informatique intégré entre le DFAE et la DDC, ainsi que d'une interface permettant de concilier les besoins de suivi budgétaire du DFAE avec ceux de la DDC. Il prend note du projet d'harmonisation des progiciels comptables et financiers entre la DR du DFAE et la DDC, projet mené dans le cadre de la centralisation au DFAE des fonctions transversales.

4.2 Pas de définition claire des rôles des Chefs de mission et du Bureau de contribution

L'Ambassadeur suisse en Roumanie est chargé d'assurer la cohérence de la politique extérieure suisse dans son pays de résidence. Du fait de la forte dimension politique de la contribution suisse, celui-ci s'entretient régulièrement avec le Chef du BCS. En l'absence d'une formalisation de la relation, il existe un risque de divergences de perceptions. L'Ambassadeur conçoit cette relation comme de nature hiérarchique entre Chef de mission, en contradiction avec le caractère indépendant du BCS tel que stipulé dans une directive de la DDC du 3 mai 2011 sur la « conduite des opérations ». Le projet d'inclusion sociale de la population « Roms » illustre le besoin de coordonner les différents intérêts sectoriels de l'Etat fédéral (sécurité intérieure, politique migratoire, police extérieure) entre le Chef de mission et le Chef du BCS.

Recommandation 2 au DFAE, à la DDC et au SECO (Priorité 2) : Le CDF invite le DFAE, la DDC et le SECO à maintenir une collaboration étroite et à clarifier le principe d'un échange d'informations systématique entre Chefs de mission et Chefs des bureaux suisses de coordination dans les pays concernés par la contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne.

4.3 Les règles roumaines en matière de passation de marchés publics

Adoptées en 2004 par le Parlement et le Conseil européen, les directives de l'UE 2004/18/CE et 2004/17/CE constituent la base normative de la passation de marchés publics dans l'UE. La première concerne la coordination des procédures d'attribution des contrats de travaux, d'approvisionnement et de services. La seconde vise les procédures d'acquisition pour les entités qui agissent dans les secteurs eau, énergie, transport et services de poste. L'ordonnance urgente du gouvernement roumain (OUG) 34/2006 transpose ces deux directives européennes dans le droit national. L'OUG 34/2006 reprend en particulier les principes de non discrimination, l'égalité de traitement, l'acceptation réciproque, la transparence, la proportionnalité, l'efficacité de l'utilisation des fonds publics et l'acceptation de la responsabilité. Elle s'applique aux acquisitions des autorités publiques roumaines et à celles effectuées par des entités tierces financées par l'Etat à hauteur d'au moins 50%. Une passation publique de marchés a lieu à partir de 15'000 euros. Le dispositif roumain comprend le système électronique d'acquisitions publiques (SEAP), une autorité indépendante de contestation des résultats, le Conseil national de gestion des contestations, et le système judiciaire ordinaire.

5 Examen des fonds thématiques de la DDC

5.1 Examen général des fonds thématiques DDC

Un accord est signé pour chaque fond thématique entre la DDC et le Service national de coordination (SNC)¹³. La gestion et la surveillance du fonds thématique est déléguée contractuellement par la DDC à des entités spécialisées dans les domaines concernés, les « organismes intermédiaires suisses » (OIS).

5.2 Domaine de la sécurité : Echange de données dactyloscopiques

5.2.1 Gestion et surveillance des projets du domaine « sécurité » à la DDC

Organisé en consortium, trois entités se répartissent les tâches de l'OIS dans le domaine de la sécurité. Une société de droit suisse s'occupe de la gestion et de la coordination des activités. Les deux autres, une ONG spécialisée dans les réformes policières et les conseils en matière de sécurité communautaire et une fondation de droit suisse ayant pour but de promouvoir la coopération internationale dans les relations civiles et militaires, s'occupent des volets opérationnels et techniques.

Le CDF a constaté une implication relative de la section « sécurité humaine » de la direction politique du DFAE ainsi que d'autres Offices fédéraux compétents en la matière (notamment Office fédéral de la police). Un accord de collaboration avec l'office fédéral des migrations a été conclu en novembre 2012. En l'état actuel, le chargé de programme pour le pays concerné au sein de la section « nouveaux pays membres de l'UE » de la DDC n'est pas en mesure de se faire sa propre opinion sur les orientations et la mise en œuvre du fonds thématique. La délégation de compétence de gestion à une entité tierce ne dispense pas la DDC de sa responsabilité de gestion et de surveillance de projet, mais lui impose au contraire de « garder la main ».

Recommandation 3 à la DDC (Priorité 2) : Le CDF recommande à la DDC de garantir une connaissance suffisante de la thématique de la « sécurité », de manière à intégrer les principales parties prenantes, utiliser leur expérience et assurer une supervision adéquate des activités de l'organisme intermédiaire suisse en charge du fonds thématique « sécurité » dans le cadre du programme de coopération Suisse-Roumanie.

5.2.2 Conduite opérationnelle du projet

Désigné comme agence d'exécution, l'Inspectorat Général de la police roumaine (IGPR) de l'Institut national des sciences forensiques (INSF) est en même temps bénéficiaire du projet « d'échange de données dactyloscopiques ». La conduite du projet a lieu selon les directives du Ministère de l'Administration et des Affaires de l'Intérieur (MAI) ainsi que les dispositions de l'IGPR.

13 Art. 13 al. 2 de la loi du 26 novembre 2006 - Les offices compétents peuvent conclure des accords de droit international public, de droit privé et de droit public qui portent sur des programmes ou des projets spécifiques.

5.2.3 Marché de gré à gré

Du fait du caractère d'autorité publique dont jouit l'INSF, l'OUG 34/2006 s'applique. Le CDF relève que des équipements liés au projet, pour un montant de 638'000 francs suisses, ont été acquis de gré à gré par l'INSF. En raison du quasi-monopole sur le marché d'une entreprise et des critères techniques définis dans le cahier des charges, cette sélection sans appel d'offres est conforme à l'OUG 34/2006¹⁴. Malgré l'implication d'un expert de la police du canton de Genève en matière d'identification automatique des empreintes digitales, les entités fédérales compétentes en matière de sécurité (Office fédéral de la police; Administration fédérale des douanes) et de migration (Office fédéral des migrations) n'ont pas été directement impliquées. Le CDF relève qu'une certaine dépendance de la Confédération par rapport aux choix techniques de son partenaire roumain a été ainsi induite. Bien qu'ayant délégué sa tâche de conduite et de surveillance à une institution spécialisée (l'OIS), la DDC n'a pas été en mesure d'« ouvrir le marché » à d'autres entreprises impliquées dans le développement d'interfaces entre bases de données liées à la sécurité intérieure de l'espace communautaire (SIS, N-VIS, etc.). Des éléments tels que des droits d'exclusivité détenus par la société sur des équipements déjà fournis, se sont avérés décisifs dans l'attribution du marché.

5.3 Domaine de la santé : projets de santé communautaire, urgences et pédiatrie

5.3.1 Gestion et surveillance des projets du domaine « santé » à la DDC

Outre la DDC et le SNC, le Ministère roumain de la santé est partie à l'Accord-cadre du 19 décembre 2011 sur le fonds thématique « santé ». Dans ce domaine, la DDC s'appuie sur son expérience en Roumanie et sur la connaissance du dossier tant au sein de la centrale, des bureaux de coordination des pays prioritaires DDC que du BCS. La nomination comme OIS d'une institution ayant collaboré dans les projets en Roumanie, ainsi que sur plusieurs thématiques dans d'autres pays conjointement avec la DDC renforce la qualité technique du suivi. Elle induit néanmoins une multiplicité d'acteurs dans la gestion, la coordination et la surveillance côté suisse (DDC, OIS, antenne de l'OIS en Roumanie, BCS) et complique la mise en œuvre des fonds thématiques. L'octroi d'une position dominante donné à un consultant très impliqué dans la conduite des projets de santé de la DDC souligne également un conflit d'intérêts potentiel.

5.3.2 Conduite du projet

Un article spécifique de l'accord précise le rôle du Ministère roumain de la santé dans l'implémentation des projets. Formellement interdite jusque là par les accords passés avec les pays ayant adhéré en 2004 à l'UE, la pratique d'un financement du personnel au sein de Ministères est introduite. Une unité de coordination chargée de la part de financement roumain (15%) est instituée par ordre du Ministère de la santé du 17 août 2012. Financé par la contribution suisse, un poste y est créé avec notamment pour tâche le contrôle financier de l'utilisation du Fonds thématique.

¹⁴ L'art. 122 al. a permet la négociation sans publication préalable d'une annonce de participation dans des cas où « pour des raisons techniques ou liées à la protection de certains droits d'exclusivité, le contrat d'acquisition publique peut être attribué à un seul agent économique ».

5.3.3 Règles sur mesure pour la gestion du fonds thématique « santé »

Du fait de l'identité suisse de l'autorité de désignation de l'agence d'exécution (OIS), la procédure de sélection est soustraite aux règles de l'OUG 34/2006. Les procédures d'identification et de contractualisation de l'agence d'exécution sont précisées dans un manuel de gestion du fonds pour la santé, élaboré conjointement par les parties à l'accord sur le fonds thématique (DDC, OIS, BCS, SNC. Ministère de la santé). Le CDF relève les difficultés de rédaction du manuel de gestion liées principalement à la multiplicité des acteurs impliqués et au caractère *ad hoc* de la démarche.

Le manuel de gestion du fonds thématique « santé » institue le principe d'un appel d'offres publics et fixe les modalités d'une telle procédure. Le CDF a identifié quelques lacunes:

- Les critères d'estimation du prix ne sont pas fixés.
- Le document exclut toute possibilité de négociation directe dans une phase initiale, ce qui est de nature à inutilement retarder la procédure de sélection en cas de quasi-monopole dans le domaine.
- Aucune règle n'est stipulée pour l'élaboration de la documentation d'appel d'offres.
- Une procédure de clarifications n'est pas prévue, tout comme la possibilité d'un réexamen du résultat de l'appel d'offres en cas de réclamation d'un soumissionnaire.

Le manuel fait référence au droit suisse des marchés publics ainsi qu'à la volonté du partenaire roumain de soustraire la procédure aux contraintes bureaucratiques internes. Le CDF est d'avis que cette procédure *ad hoc* doit être de nature à permettre à tous les soumissionnaires roumains de transmettre leurs offres, de manière analogue au SEAP.

Le 23 décembre 2011, un contrat de mandat a été conclu entre la DDC et un consortium formé par l'Institut tropical et de santé publique suisse (Swiss TPH) et une fondation roumaine de droit public créée par Swiss TPH. Le consortium agit en tant qu'OIS et met en place le comité de conduite du fonds thématique « santé ». Le CDF a constaté que certaines modalités d'organisation du comité de sélection n'avaient pas été définies, telles que le nombre de ses membres et de ses observateurs, les règles de vote (pas de quorum prévu, ni nombre de votes nécessaires pour adopter les décisions, pas de critère de qualification des membres) ainsi que les modalités de convocation aux réunions des membres (notamment délai de convocation, envoi en recommandé).

Recommandation 4 à la DDC (Priorité 1): Le CDF invite la DDC à faire le nécessaire auprès du BCS et des autorités compétentes roumaines, pour préciser les règles de gestion du fonds thématique pour la santé et assurer la transparence des procédures d'appels d'offres ad hoc.

5.3.4 Retards et complication dans la mise en œuvre du fonds thématique « santé »

Le CDF observe qu'à la fin septembre 2012, les agences d'exécution n'avaient pas encore été sélectionnées. La multiplicité des acteurs et le rôle « intermédiaire » joué par le Ministère roumain de la santé (MS) dans l'exécution du projet sont de nature à retarder le projet. Le CDF met en avant le risque lié à une pléthore d'experts dans la mise en œuvre des projets de santé : en particulier OIS, MS, puis agences d'exécution. La réussite dépend d'une clarification des rôles, mais également de garantie d'engagement du Ministère de la santé pour garantir la durabilité des projets réalisés.

6 Examen de projets du SECO

6.1 Examen général des projets du SECO

L'aire de concentration « amélioration de l'environnement et l'infrastructure » du partenariat de coopération entre la Suisse et la Roumanie comprend trois domaines de collaboration : énergie, infrastructures, et partenariats institutionnels. Le SNC a désigné le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur (MAI), comme organisme intermédiaire (OI) pour l'ensemble du domaine. Le MAI a attribué la gestion des projets SECO à la Direction générale pour les relations avec les communautés locales. Le Ministère a modifié son Règlement d'organisation et de fonctionnement afin d'y inclure les attributions exigées par cette délégation (Ordre MAI n° 121/2011).

Composée de cinq personnes (deux juristes et trois ingénieurs), cette Direction générale du MAI est chargée de l'implémentation des projets SECO « cités de l'énergie » et « Metrorex ». Le CDF relève que ces deux projets ont fait l'objet d'un contrat spécifique entre le SECO et le SNC en raison de la volonté du SNC de bénéficier de la « couverture diplomatique » du SECO.

6.2 Cités de l'énergie

6.2.1 Gestion et surveillance du SECO

Pendant européen du concept suisse des « cités de l'énergie », l'« European Energy Award » (EEA) sert de base à la sélection de villes intéressées en Roumanie et l'identification des projets éligibles pour un financement de la contribution suisse. En avril 2011, le SECO via son domaine du « financement d'infrastructures » (WEIN) de la coopération et du développement économique SECO a établi un mandat de conseils avec un consortium de deux sociétés suisses de consultants en tant que « backstoppers ». D'un montant maximum de 150'000 francs, le contrat porte sur un soutien technique auprès de toutes les parties impliquées (SECO-WEIN, BCS, MF, MAI) pour sélectionner les villes, introduire le concept « EEA » en Roumanie et identifier des projets de qualité.

Le CDF relève l'imbrication étroite entre le projet suisse et la stratégie roumaine en matière d'énergie, qui s'inscrit dans le cadre de la politique énergétique de l'UE (Directive 2006/32/EC) et des programmes spécifiques (« Conventions des Maires¹⁵ »). Le financement des projets est assuré à hauteur de 15% par les quatre villes roumaines retenues pour le projet « cités de l'énergie ».

¹⁵ *La Convention des Maires est le principal mouvement européen associant les autorités locales et régionales dans un engagement volontaire pour l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'augmentation de l'usage des sources d'énergie renouvelable sur leurs territoires. Par leur engagement, les signataires de la Convention visent à respecter et à dépasser l'objectif de l'Union européenne de réduire les émissions de CO₂ de 20 % d'ici 2020.*

6.2.2 Conduite du projet

Un comité de sélection a été constitué par l'Ordre du MAI 236/2011. Constitué de 10 membres, dont sept experts et trois observateurs (notamment des experts extérieurs), il est chargé de choisir les villes. Un autre comité sera établi pour assurer la sélection des projets.

6.2.3 Conformité de la sélection des quatre villes, mais cadre décisionnel à améliorer

Après avoir examiné et « noté » les 23 dossiers soumis par les villes candidates, le comité de sélection a choisi les villes de Cluj Napoca, Brasov, Arad et Suceava selon les exigences définies entre partenaires suisses et roumains (taille des villes et niveau élevé d'engagement dans le domaine énergétique). Le BCS et, s'agissant de la séance d'examen des dossiers des villes, le consultant mandaté par le SECO (« Backstopper »), ont participé comme observateurs à la procédure de sélection.

La décision de sélection des villes a été adoptée en présence de cinq experts et de manière conforme à l'Ordre 236/2011. Une réunion de clarification sur le critère des ressources humaines a eu lieu entre le président du comité de sélection et les maires des villes arrivées en quatrième et cinquième position sur la liste, sans que, par exemple, les autres villes ainsi que le BCS n'en aient été informés. A l'issue de la réunion de clarification, la cité arrivée en cinquième position a finalement été sélectionnée parmi les quatre villes lauréates. Celle ayant finalement terminé en cinquième position n'a pas recouru. Le CDF relève que le reclassement des villes avait été opéré sur la base de critères objectifs et que le BCS avait obtenu les justifications de celui-ci.

Aucune disposition de l'Accord ou du droit administratif roumain n'a été violée. Deux recours déposés par des villes écartées durant la première phase de sélection n'ont pas abouti. Le CDF relève cependant que le cadre fixé par l'Ordre 236/2011 ne garantit pas une application satisfaisante du principe de transparence. Son article 5 donne possibilité au Comité de sélection de prendre des décisions « *quel que soit le nombre des experts et des observateurs présents à la réunion* ». Dans l'hypothèse où le quorum de quatre experts et d'un observateur n'a pas été atteint lors d'une première réunion, le Comité de sélection pourrait alors valablement statuer lors d'une seconde réunion en présence et par le vote d'un seul expert. Le CDF est d'avis qu'une décision prise de la sorte par le Comité de sélection pourrait, faire l'objet d'un recours auprès de la juridiction administrative et, le cas échéant, être jugé contraire aux principes fondamentaux du droit administratif roumain. Les décisions du comité de sélection ne tiennent pas suffisamment compte des avis d'experts. Seuls deux des sept membres qui composent le comité disposent d'une expertise dans le domaine énergétique environnemental.

Recommandation 5 au SECO (Priorité 1) :

Le CDF invite le SECO à proposer au Service national roumain de coordination et le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur une modification de l'Ordre ministériel 236/2011 permettant de garantir une transparence et une pertinence suffisante des décisions (nombre, expertise) ainsi que leur conformité avec l'ordonnance urgente du gouvernement 34/2006.

Le CDF suggère notamment de veiller à ce que le quorum de présence soit systématiquement atteint et qu'une priorité soit donnée aux opinions des experts dans le domaine de l'énergie.

6.2.4 Travaux de mise en conformité et d'identification des bons projets

Les quatre villes disposent chacune, au titre d'appui logistique et financier (Annexe 5 de l'Accord-cadre), d'un financement de 70'000 francs pour se mettre en conformité aux exigences initiales (SEAP), sélectionner des bons projets et les soumettre au « Comité de sélection des projets ». Conformément aux lois roumaines en matière de marchés publics, les quatre villes retenues ont lancé des appels d'offres via le SEAP (Système électronique d'acquisitions publiques).

Au terme des quatre procédures, le consortium de consultants helvético-roumain A a obtenu le mandat pour trois villes (Cluj Napoca, Arad et Brasov), alors qu'une association italo-roumaine B était retenue par la quatrième (Suceava). Le CDF a pris acte du recours formulé par B à l'encontre de la décision d'attribution du mandat par la ville de Brasov à A et du rejet de celle-ci par la juridiction administrative. Organe de réclamation, le Conseil national de gestion des contestations a confirmé l'hypothèse d'absence de fondement économique du prix articulé par cette association, prix qui apparaissait comme inhabituellement bas par rapport aux services offerts. D'autres éléments de non-conformité ont été décelés.

Le CDF est d'avis qu'une attention particulière au niveau du SECO et de son Backstopper doit être portée à analyser les dossiers de sélection des projets. L'article 11 de l'Accord-cadre garantit l'accès à la Suisse, ainsi qu'à toute tierce partie désignée par celle-ci, pour tous les documents et les informations liés à la facilité de préparation de projet (Annexe 5 de l'Accord-cadre). Le rôle du Backstopper est essentiel pour valider que les exigences posées par le guide d'implémentation du projet « cités de l'énergie » soient effectivement respectées. Le CDF relève finalement les risques de conflits d'intérêts de sociétés de consultant impliqués dans la mise en œuvre de concept qu'ils administrent : dans le cas d'espèce, une entreprise de consultants était également partenaire de l'association « cités de l'énergie » qui administre les droits de redevance pour l'utilisation des outils de mise en œuvre du label EEA.

6.2.5 Evaluation des résultats du projet « cités de l'énergie »

Le CDF souligne la composante de durabilité du projet « cités de l'énergie ». Il relève qu'en l'état, les villes déjà les plus engagées, ont obtenu des moyens supplémentaires pour aller plus loin que le SEAP, qui constitue la base des projets énergétiques de l'UE. Le CDF a pris note que la création d'une association nationale « cités de l'énergie » est prévue dans le projet en Roumanie. De cette manière, cette dynamique énergétique devrait pouvoir se prolonger au-delà du projet lui-même.

6.3 Etudes de faisabilité de l'extension d'une ligne de métro de Bucarest

6.3.1 Gestion et surveillance du SECO

Responsable de la conduite technique, le domaine du « financement d'infrastructures » (WEIN) de la coopération et du développement économique du SECO a établi en avril 2012 un mandat de conseils avec un consortium d'entreprises suisses spécialisées dans le domaine des transports urbains et de la mobilité. D'un montant de 70'000 francs, le contrat porte sur un soutien technique auprès de toutes les parties impliquées (SECO-WEIN, BCS, MAI) pour s'assurer de la mise en œuvre conforme du projet.

6.3.2 Conduite du projet

Le projet est très ambitieux et s'intègre dans la stratégie globale qui est constituée de plusieurs projets d'extensions de lignes de métro. La Stratégie 2030 définie par les ministères concernés (en particulier celui des Transports) inclut la création et/ou le renforcement de nouveaux axes de transports dans la capitale. Les budgets d'investissements sont conséquents et les financements des projets sont assurés en grande partie par la Banque européenne de développement et les fonds structurels de l'UE. Défini comme organisme intermédiaire (OI), le MAI ne joue qu'un rôle accessoire de coordinateur, en plus de celui joué par le SNC. Responsable des relations avec les entreprises publiques de l'état et les administrations locales, le MAI dispose d'une expertise limitée en matière d'infrastructures de transports. Le rôle de superviseur du MAI pourrait donner une fausse assurance sur le système, à moins que les experts choisis pour composer le comité de sélection disposent de véritables compétences techniques (voir projet « cités de l'énergie » sous pt. 6.2).

Un organisme métropolitain a été créé pour mettre en lien les différents moyens de transports publics (métro, bus, stations, trains). Le Backstopper suisse a mis en avant cette dimension multimodale pour exiger une plus grande cohérence entre ce projet d'extension de la ligne 4 et le développement des infrastructures de transport public de Bucarest.¹⁶ Le projet a été redimensionné et les ressources supplémentaires acquises en raison de la cherté du franc suisse ont été réalloués à l'intégration du volet multimodal dans le projet.

6.3.3 Marchés publics

Conformément à l'accord de projet passé entre le SECO et le SNC, Metrorex est l'agence exécutive. Cette société d'Etat a désormais le droit d'initier les procédures d'acquisition publique pour la sélection des consultants qui devront élaborer les études de pré-faisabilité et de faisabilité. La procédure d'acquisition publique sera réalisée selon les dispositions de l'OUG nr. 34/2006, car Metrorex est une société commerciale détenue en majorité par l'Etat roumain (Ministère des Transports). Selon l'examen du CDF, il n'existe que deux sociétés qui pourraient être susceptibles d'obtenir l'adjudication du mandat de consultant pour la pré-étude de faisabilité et l'étude de faisabilité de l'extension de la ligne 4 du Métro. Compte tenu des risques en la matière (définition trop restrictive des exigences techniques, composition et nombre d'experts du comité de sélection), il est primordial que le Backstopper soit impliqué dans le suivi des passations de marchés.

Recommandation 6 au SECO (Priorité 1) : Le CDF recommande au SECO d'amender le contrat de mandat de backstopper et de renforcer les activités de contrôle de celui-ci notamment lors de l'établissement du cahier des charges pour les études prévues dans le projet d'extension de la ligne n° 4 du métropolitain de Bucarest. Il est également recommandé que le Backstopper ou le bureau de contribution suisse participe en qualité d'observateur au comité de sélection lors de la procédure d'appel d'offres.

¹⁶ Sur conseil des experts de [REDACTED] : le SECO a proposé que les 1,5 millions restant soient toujours disponibles à la condition que Metrorex étende le champ de son projet à trois niveaux : études sur l'intégration de l'extension dans le réseau des transports publics, études de sécurité, soutien d'un partenariat institutionnel entre Metrorex et une entreprise suisse.

6.3.4 Visibilité et durabilité du projet Metrorex

Les accords et contrats conclus avec les partenaires roumains ne prévoient pas de clause sur la visibilité des projets de la contribution suisse. En relevant la forte dépendance de la contribution suisse à l'extension du réseau du métropolitain de Bucarest aux autres bailleurs de fonds (en particulier les fonds européens), le CDF relève la grande instabilité institutionnelle et budgétaire des collectivités publiques impliquées. Il suggère qu'un accent particulier soit mis dans la surveillance à s'assurer de l'existence et de la transparence de l'étude de pré faisabilité et de faisabilité de la ligne 4 du métro de Bucarest.

7 Analyse de la couverture des risques par le dispositif suisse de surveillance

Le CDF a analysé les dispositifs de surveillance général (Accord-cadre) et spécifique (DDC/SECO) par rapport aux risques significatifs identifiés et mentionnés par le CDF au début du présent rapport (voir pt. 2.3).

7.1.1 Le dispositif de la contribution suisse permet une surveillance relativement étroite sur l'utilisation des fonds

Quelques retards ont été constatés dans le démarrage de projets. A ce stade et en comparaison avec la contribution suisse dans les dix premiers nouveaux pays membres de l'UE, ceux-ci ne remettent pas en cause la marche des opérations. Le renforcement du dispositif suisse en matière de lutte contre la corruption allié à la possibilité de résilier de l'Accord en cas de découverte de fraude ou d'une non-conformité dans l'application maintient la pression sur le partenaire roumain. Tant le dispositif de la DDC, qui assure le monitoring et la surveillance des fonds thématiques via les OIS, que celui du SECO à travers son droit de regard systématique sur les différentes opérations de la passation de marchés garantissent un niveau a priori adéquat de contrôle permanent sur les fonds engagés au titre de la contribution à l'élargissement de l'UE.

Avis du CDF : Le dispositif de surveillance de l'Accord-cadre couvre de manière adéquate le risque qu'une vérification se réduise à un contrôle purement formel du fait de retards de mise en œuvre.

7.1.2 Le véritable destinataire des fonds est en principe déjà connu en phase préalable

L'Accord-cadre définit de manière détaillée les contours des fonds thématiques DDC et des projets SECO, notamment le cercle des possibles bénéficiaires. Pour les deux projets audités, le SNC a demandé au SECO d'établir un contrat. S'agissant du projet d'extension du réseau de métropolitain de Bucarest, le contrat stipule explicitement le nom du destinataire des fonds. Pour la partie des fonds non encore affectés à la conclusion de l'Accord-cadre, le risque d'une affectation tardive des fonds, respectivement d'un contrôle insuffisant sur l'utilisation effective des fonds est plus significatif.

Avis du CDF : Le niveau de détails de l'Accord-cadre réduit significativement les risques d'une identification tardive des destinataires effectifs des fonds. Un risque relatif subsiste pour les fonds non affectés dans l'Accord-cadre.

7.1.3 La nécessité d'avance de fonds par l'Etat membre pourrait éventuellement être cause de blocage

L'Accord-cadre stipule une participation du pays partenaire d'au moins 15%. La possibilité existe pour le pays partenaire de se voir financer du personnel engagé dans la gestion d'un fonds thématique DDC ou d'un projet SECO. Les coûts accessoires liés à la préparation et à l'implémentation des projets (consultants, frais comité de sélections, audit, etc..) peuvent, sous certaines conditions et à hauteur de 85%, être financés via le fonds de facilité de préparation et d'implémentation du projet. Les quatre villes engagées dans le projet « cités de l'énergie » ont pu ainsi financer l'engagement de consultants pour l'élaboration de plans de développement énergétiques et la préparation de projets pour l'obtention de fonds de la contribution suisse. Côté fonds thématiques DDC, l'OIS peut avancer des fonds à l'agence d'exécution.

Avis du CDF : Le dispositif mis en place permet de se prémunir contre des situations normales de blocage. Concernant les projets SECO d'infrastructure, les risques liés à l'instabilité et aux problèmes de restrictions budgétaires des institutions roumaines ne sont pas négligeables.

7.1.4 Le dispositif suisse doit maintenir un regard critique sur les confirmations de régularité données par les organismes intermédiaires et d'audit nationaux

L'essentiel de la surveillance de la conformité des opérations à l'Accord-cadre et aux lois pertinentes (notamment marchés publics) incombe au pays partenaire. Les ministères assumant le rôle d'organismes intermédiaires gèrent et surveillent les fonds. Chargée de la coordination des audits internes et des audits de conformité et de système, l'autorité d'audit roumain, l'unité interdépartementale d'audit interne du Ministère roumain des finances (UNCHAIP) a une approche relativement formaliste et ne procède pas selon une approche risques.

La DDC ne s'appuie en principe aucunement sur le dispositif de l'administration roumaine. C'est ainsi aux OIS qu'incombe la surveillance sur l'implémentation technique et financière du projet. Cette surveillance n'inclut pas la fonction d'audit. Des fiduciaires internationales audient les fonds thématiques DDC de manière individuelle. A l'inverse, le SECO s'appuie sur le dispositif de surveillance de l'administration roumaine et, pour les projets, sur les attestations délivrées par des fiduciaires travaillant selon les normes internationales de la profession.

Avis du CDF : Le risque relatif à un niveau de compétence insuffisant ou à une inadéquation dans les travaux de surveillance et/ou d'audit effectivement entrepris par les organismes roumains est relativement bien couvert. Il subsiste cependant un potentiel d'amélioration dans l'utilisation effective du droit d'accès à l'information dont dispose la Suisse.

7.1.5 Risque d'atteinte partielle du but de réduction des disparités socio-économiques

Le domaine des marchés publics reçoit une attention particulière du SECO au sein du dispositif suisse de surveillance. Le principe de "non objection" permet au SECO d'intervenir tout au long des processus de sélection et d'implémentation. L'application du principe de réduction des disparités socio-économiques entre les zones urbaines et les zones périphériques est plus problématique.

Avis du CDF : Le risque existe que l'atteinte d'un résultat tangible dans les délais fixés soit privilégié par rapport à la nécessité d'intervention dans des zones plus défavorisées en termes de ressources et/ou de compétences.

7.1.6 Un potentiel d'amélioration existe dans les mesures anti-fraude

La lutte contre la corruption est un point clé dans l'application de l'Accord-cadre entre la Suisse et la Roumanie. Des mesures préventives sont prévues dans l'Accord-cadre ainsi qu'une obligation de communiquer les irrégularités aux entités de coordination des deux pays. La Suisse ne dispose cependant pas d'une autorité appelée à mener des investigations en matière de fraude.

Avis du CDF : La couverture de ce risque dépend, côté SECO, de la bonne utilisation de son droit de « non objection ». En regard du nombre et de l'importance des fraudes identifiées par l'OLAF concernant la Roumanie et de l'existence de conditions propices à son développement (notamment la récente diminution de 25% des salaires dans la fonction publique), le CDF est d'avis qu'une analyse plus systématique des expériences de l'UE en la matière pourrait améliorer le dispositif de surveillance.

8 Entretien final

Les résultats de la révision ont été discutés le 20 décembre 2012 avec, du côté du SECO,

et, du côté de la DDC,

Le CDF remercie l'attitude coopérative des personnes impliquées dans l'audit tant au niveau du Bureau de contribution suisse, que du SECO et de la DDC.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Didier Monnot

Responsable de mandats

Grégoire Demaurex

Responsable d'audit

Annexe 1: Bases légales

En Suisse

Loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF, RS 614.0)

Loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC, RS 611.0)

Ordonnance du 5 avril 2006 sur les finances (OFC, RS 611.01)

Message du 15 décembre 2006 sur la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (FF 06.100)

Loi du 26 novembre 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1)

Message du 5 juin 2009 sur la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (FF 09.055)

Accord-cadre du 7 septembre 2010 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de Roumanie concernant la mise en œuvre du programme de coopération helvético-roumain visant à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie (RS 0.973.266.31)

Dans la Communauté européenne

Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux.

Directive 2004/18/CE du Parlement européen du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services

Règlement 1083/2006 du Conseil européen du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1260/1999.

En Roumanie

Ordonnance urgente du gouvernement roumain 34/2006 transposant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE dans le droit national.

Annexe 2: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations du CDF

AE	Agence d'exécution
AI DFAE	Auditeur interne du DFAE
AP	Autorité de paiement
BCS	Bureau contribution suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CE	Communauté européenne
DDC	Direction pour le développement et la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
FEDER	Fonds européen de développement régional
IGPR	Inspection générale de la police roumaine
INSF	Institut national de sciences forensiques
MAI	Ministère roumain de l'administration et de l'intérieur
MFP	Ministère roumain des finances publiques
MS	Ministère roumain de la santé
OIS	Organisme intermédiaire suisse
OLAF	Office de lutte antifraude de la Commission européenne
ONG	Organisation nongouvernementale
OUG	Ordonnance urgente du gouvernement roumain
PAED	Plan d'action énergétique durable
PME	Petites et moyennes entreprises
RI SECO	Révision interne du SECO
SCI	Programme de Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SNC	Service national de coordination
UCHAIP	Unité interdépartementale d'audit interne du Ministère roumain des finances
UE	Union européenne

Glossaire

En parenthèse les domaines concernés (Accord-cadre Suisse–Roumanie, Fonds européen de développement régional, Fonds social européen et Fonds de cohésion)

Agence d'exécution (Accord-cadre): Toute entité publique ou privée, ou toute organisation reconnue par les parties et mandatée pour implémenter des mesures prévues dans l'Accord-cadre.

Autorité d'audit (Accord-cadre): Toute unité du Ministère roumain des finances chargée, côté roumain, du contrôle de l'utilisation des ressources financières. (UE) : toute autorité ou organisme public national, régional ou local, fonctionnellement indépendant de l'autorité de gestion et de l'autorité de certification, désigné par l'Etat membre pour chaque programme opérationnel et chargé de la vérification du fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle.

Autorité de certification (UE) : Toute autorité ou organisme public national, régional ou local désigné par l'Etat membre pour certifier les états des dépenses et les demandes de paiement avant leur envoi à la Commission.

Autorité de gestion (UE): Toute autorité publique ou tout organisme public ou privé national, régional ou local désigné par l'Etat membre pour gérer le programme opérationnel.

Autorité de paiement (Accord-cadre): Toute unité établie par le Ministère des finances chargée côté roumain du contrôle financier sur l'Accord-cadre.

Fond thématique DDC (Accord-cadre): Tout fonds défini dans l'Accord-cadre servant à financer des activités couvrant des domaines spécifiques ou visant certaines catégories de bénéficiaires.

Organisme intermédiaire (Accord-cadre) : Tout organisme ou service public ou privé désigné par le Service national de coordination qui agit sous la responsabilité de celui-ci ou qui effectue des tâches pour le compte de cette dernière vis-à-vis de l'agence d'exécution qui met en œuvre les mesures. (UE) : Tout organisme ou service public ou privé qui agit sous la responsabilité d'une autorité de gestion ou de certification ou qui effectue des tâches pour le compte de ces dernières vis-à-vis des bénéficiaires qui mettent en œuvre les opérations ;

Organisme intermédiaire suisse (Accord-cadre) : Toute entité publique ou privée mandatée par la partie suisse pour la gestion d'un fonds thématique

Projet SECO (Accord-cadre) : Tout projet individuel ou tout programme défini par l'Accord-cadre. Un programme consiste en une série de projets partageant un thème commun ou des objectifs.

Service national de coordination : Unité roumaine en charge de la coordination du programme de coopération entre la Suisse et la Roumanie

Priorité des recommandations du CDF:

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

Annexe 3: Cadre légal des fonds européens et suisse à l'élargissement de l'UE

Importance des fonds de l'UE dans les nouveaux pays membres de l'UE

Un quart du budget général de l'Union européenne est consacré à la politique régionale. En 2011, l'Union a versé 25,8 milliards d'Euros au Fonds européen de développement régional (FEDER) et 6,5 milliards d'Euros au fonds de cohésion. Plus de la moitié de ces fonds sont destinés aux nouveaux pays membres de l'Union européenne. Les pays qui disposent d'une partie voire de l'entier, comme la Roumanie, de leur territoire en zones éligibles pour des financements du FEDER, obtiennent des volumes financiers particulièrement importants.

Principes de l'utilisation des fonds de l'UE et comparaison avec le dispositif suisse

L'utilisation des fonds de l'UE par les pays destinataires de l'aide est régie par le Règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement n° 1260/1999.

Ce règlement définit les principes généraux de l'utilisation des fonds ainsi que de leur contrôle :

- La gestion est partagée entre le pays bénéficiaire et la Commission européenne : le premier gère et contrôle les fonds reçus, la seconde s'assure de l'existence et du bon fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle dans les États membres. La Commission européenne peut interrompre ou suspendre tout ou partie des paiements et appliquer toute autre correction financière requise, notamment en cas de fraude dénoncée par l'autorité d'audit.
- L'Etat membre désigne une autorité de gestion, une autorité de certification, une autorité d'audit (chargée de la vérification du fonctionnement efficace du système de gestion et de contrôle). Il peut « éventuellement désigner un ou plusieurs organismes intermédiaires pour réaliser toute ou partie des tâches de l'autorité de gestion ou de l'autorité de certification sous la responsabilité de cette autorité. » Un comité de suivi est institué « pour chaque programme opérationnel par l'Etat membre {...} ».
- L'Etat membre avance en principe les fonds et se fait rembourser par la Commission européenne sur présentation des factures. La possibilité existe toutefois pour les états bénéficiaires d'obtenir un préfinancement.

La Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

Approuvée par le peuple le 26 novembre 2006, la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est constitue la base des accords passés par la Suisse avec les douze pays membres ayant adhéré entre 2004 et 2007 à l'UE.¹⁷ Les dispositions générales comprennent la définition des buts de la coopération (art. 2), ainsi que sur les principes de partenariat solidaire, de la prise en compte des besoins des populations des pays de l'Europe. Les mesures de

¹⁷ Les objectifs de l'aide internationale apportée par la Suisse aux pays du Sud sont, de leur côté, définis dans la Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (1976).

coopérations « *présupposent que les partenaires aient pris de leur côté un nombre suffisant de mesures efficaces* » (art. 3 al. 3). Les domaines de collaboration doivent tenir compte « *de l'expérience et du savoir-faire disponibles en Suisse* » (art. 12).

La contribution à l'élargissement se distingue de la coopération classique

Par rapport à la coopération classique, la contribution suisse à l'élargissement de l'UE se distingue par son caractère bilatéral. De pays bénéficiaire d'aide au titre de la « transition économique », à l'instar de la Bulgarie et la Roumanie, les nouveaux pays membres de l'UE sont devenus des partenaires de la Suisse au titre d'un mécanisme de cohésion entre pays à fortes capacités contributives et pays à capacité plus réduite.

Les thèmes de projets sont choisis au terme d'une négociation entre la Suisse et le nouveau pays membre de l'UE concerné. Le partenariat de solidarité repose sur un dispositif hybride, au sein duquel la DDC et le SECO agissent de concert. Via une double structure de coordination entre la Suisse et le partenaire, les services étatiques concernés des deux pays assurent la mise en œuvre de la contribution suisse et de la part de cofinancement du partenaire (15% selon les Accords-cadres) Ancré au sein du Ministère des finances, le service national de coordination du pays partenaire délègue l'exécution et la surveillance des projets au sein de l'administration nationale et constitue l'entité de référence pour les entités suisses impliquées (DDC, SECO, bureau contribution suisse).

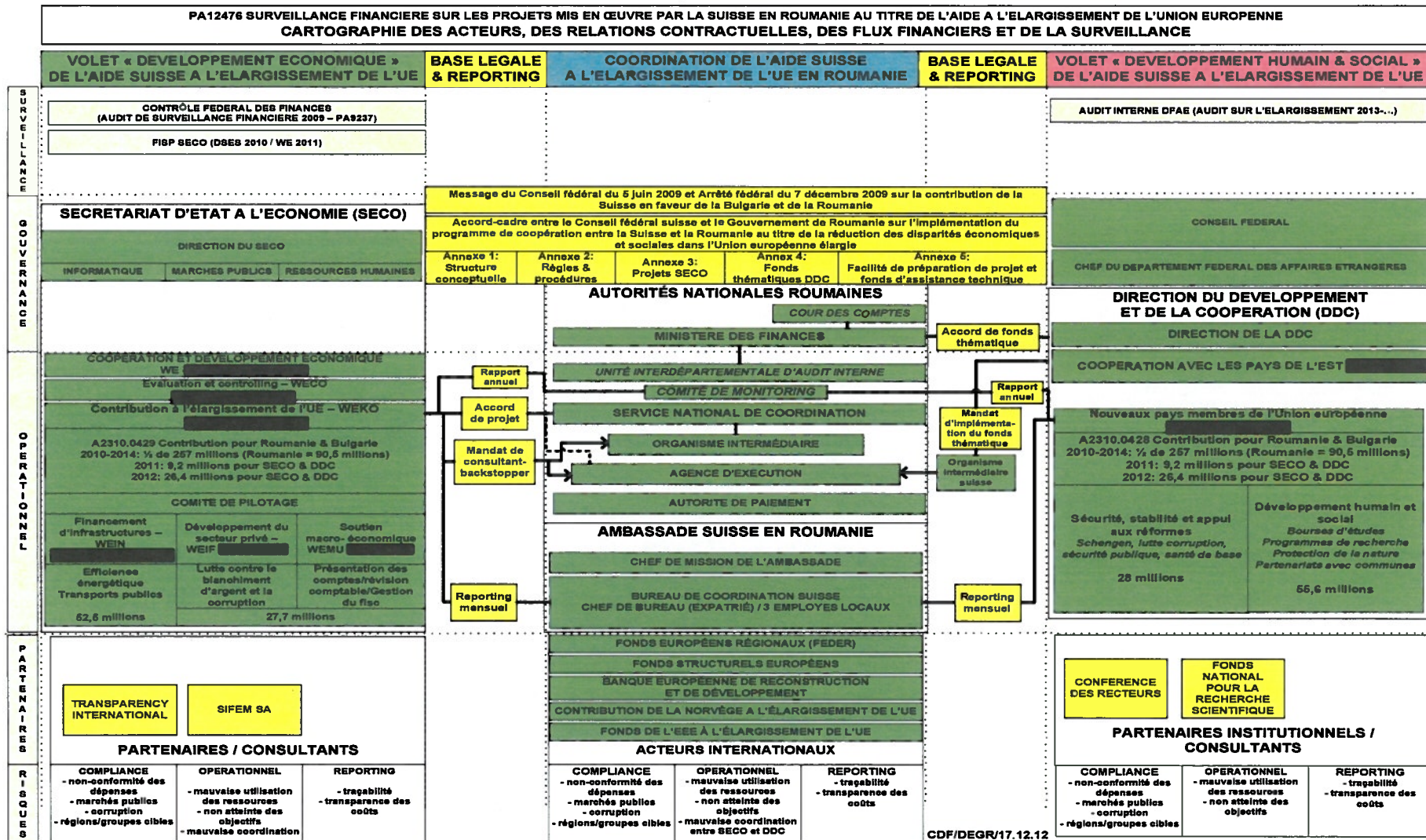
Les accords-cadres entre la Suisse et les dix nouveaux pays de l'UE (2007)

En vertu de l'art. 13 de la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, le Conseil fédéral conclut des accords avec chaque pays partenaire de la coopération. Sur cette base, dix accords-cadres ont été passés le 20 décembre 2007 avec les dix pays ayant adhéré le 1^{er} mai 2004 à l'UE. Les principes de base de la contribution sont stipulés : utilisation conforme aux objectifs principes, stratégies, priorités géographiques (ex : Tchèque et Pologne) et thématiques exposées dans le cadre conceptuel de l'Accord, cofinancement des mesures par le pays partenaire et date limite pour l'engagement des fonds. L'art. 5 al. 5 précise que les coûts du personnel des institutions du pays bénéficiaire ne sont pas éligibles à un octroi de subvention. Un principe d'une communication systématique des informations (art. 6 al. 1) est institué pour « *éviter tout doublon ou chevauchement avec les projets financés au moyen des fonds structurels ou de cohésion ou de toute autre source de financement.* »

Trois annexes précisent les modalités de l'Accord-cadre :

- Cadre conceptuel du programme et liste des domaines de coopération
- Règles et procédures pour les fonds thématiques DDC et les projets SECO
- Règles et procédures pour les allocations globales (Block Grant), facilité pour la préparation des projets, fonds d'assistance technique et fonds des bourses.

Annexe 4: Cartographie des acteurs

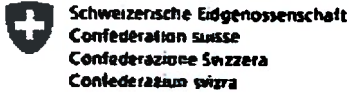


CDF/DEGR/17.12.12

Annexe 5: Liste des personnes interviewées

Direction du développement et de la coopération (DDC) du DFAE	
Contrib. élargissement	[REDACTED]
Contrib. élargissement	[REDACTED]
Contrib. élargissement	[REDACTED]
Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) du Département fédéral de l'économie (DFE)	
Contrib. élargissement	[REDACTED]
Contrib. élargissement	[REDACTED]
WEIN	[REDACTED]
Ambassade de Suisse et Bureau contribution suisse en Roumanie	
Ambassade	[REDACTED]
Ambassade	[REDACTED]
Bureau de coopération	[REDACTED]
Bureau de coopération	[REDACTED]
Bureau de coopération	[REDACTED]
Entités de l'administration centrale et locale roumaine	
Ministère des finances (seuls les responsables principaux sont mentionnés)	
Service national de coordination	[REDACTED]
Audit interne interdépartemental	[REDACTED]
Ministère de l'administration et de l'intérieur (seuls les responsables principaux sont mentionnés)	
Gouvernance locale	[REDACTED]
Inspectorat général de la police roumaine	[REDACTED]
Inspectorat général de la police roumaine	[REDACTED]
Ministère de la santé	
Secrétariat d'Etat	[REDACTED]
Ministère des transports et des infrastructures	
METROREX SA	[REDACTED]
METROREX SA	[REDACTED]
METROREX	[REDACTED]
Municipalité de Brasov	
Relations avec Europe	[REDACTED]
Organisation non gouvernementale	
Fondation CRED	[REDACTED]

Prise de position de SG-DFAE



Département fédéral des affaires étrangères DFAE



CH-3003 Bern, FOA.

Contrôle fédéral des Finances
Monsieur Didier Monnot
Monbijoustrasse 45
3003 Bern

EFK / 12476.201.00067.08
28. FEB. 2013

Votre référence: 1.12476.201.00067.08 modifié

Berne, le 25 février 2013

Audit de surveillance financière sur le dispositif de la contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne pour la Roumanie.

Monsieur,

En référence à votre lettre du 28 janvier 2013 concernant le sujet susmentionné, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la table avec les avis consolidés de la DDC et du SECO.

Tout en vous souhaitant bonne réception de la présente, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.



Annexe : mentionnée



www.dfae.admin.ch

Récapitulatif des recommandations

PA-Nr. 12476

ID	P	No de la recommandation	Teneur de la recommandation	Prise de position de l'Office	Date de mise en œuvre (SOUL)	Personne responsable
12476.001	2	Recommandation 1 au BECO	Le CDF invite le SECO à rendre et à documenter son analyse de risques dans le domaine des pensions de marchés, de manière notamment à inclure les risques identifiés par l'UE dans l'implémentation de sa politique régionale (Cour des comptes européennes, CLAF).	Die Risiken betreffend Auftragsvergabe (Procurement) sind Teil der Risikoanalyse bei der Projektgenehmigung des SECO. Grundsätzlich bestehen bei der Vergabe von Aufträgen aus SECO-Projekten die gleichen oder ähnliche Risiken wie bei EU-finanzierten Projekten. Mit dem "non-objective" zu den Ausschreibungsunterlagen, der engen Begleitung der Auftragsvergabe durch spezialisierte Konsultanten (backstoppers) und der Bureaus EB vor Ort sowie der Benachteiligung der Auftraggeberinstitutionen werden die angesprochenen Risiken bei SECO-Projekten bereits stark vermindert. Die Empfehlung soll so umgekehrt werden, dass das SECO noch stärker als bis anhin eine bestimmte Untersuchungen von EU-Behörden und Services im Zusammenhang mit Auftragsvergaben zum Anlass nimmt, um deren Relevanz in Bezug auf die SECO-Projekte zu prüfen. Wenn Behörden Kenntnis erhält, achtet das SECO, welche Institutionen im Partnerland davon betroffen sind. Hinsichtlich es auch um Institutionen oder Verwaltungseinheiten, die auch mit SECO-Projekten zu tun haben, lässt es sich von der EU-Kommission und benachbarten Behörden über den Sachverhalt genau informieren. Gegebenenfalls trifft das SECO geeignete Vorkehrungsmaßnahmen, wie einen Auszuführungstopp, bis Risiken ausgeschlossen werden können, oder es mündlicher Experten mit der Durchführung von Geschäfts- oder Rechnungsprüfungen und gegebenenfalls anderen Untersuchungen.	Leuend bis Projektende.	
12476.002	2	Recommandation 2 au DFAE, à la DOC et au SECO	Le CDF invite la DFAE, la DOC et le SECO à renforcer une collaboration étroite et à clarifier le principe d'un échange d'informations systématique entre les Chefs de mission et Chefs des bureaux suisses de coordination dans les pays concernés par la contribution suisse à l'établissement de l'Union européenne.	Im bilateralen Rahmenabkommen zwischen der Schweiz und Rumänien sind die strategischen und thematischen Orientierungen des Programms zwischen den beiden Regierungen festgelegt worden. Zudem ist die Profitabilität gesichert. Auf operationeller Ebene pflegen DIEZA und SECO in allen Neuen EU-Mitgliedstaaten eine enge Zusammenarbeit mit den Missionsstellen. Die Leiter der Büros Erweiterungsbeteiligung haben in der Regel wöchentliche Informationsabteilungen mit den Botschaftern. Alle Entwicklungen oder Entscheidungen, die von grösseren Trägern sind, werden auch mit den Missionsstellen konsultiert und koordiniert gemeinsam vorgenommen. Zudem kann die Konsultation auch auf operationeller Ebene erhalten werden. Das in der Empfehlung zum Ausdruck gebrachte Anliegen wird anlässlich der Annual Meetings im ersten Halbjahr 2013 mit den Botschaftern und Büros noch mehrmals bestätigt.	Juni 2013	

12476.003	2	Recommandation 3 à la DDC	<p>La CDF recommande à la DDC de garantir une consultation suffisante de la thématique de la « sécurité », de manière à intégrer les principales parties prenantes, valider leur expérience et assurer une supervision adéquate des activités de formation intermédiaires suédoises en charge du fonds thématique « sécurité » dans le cadre du programme de coopération Suisse-Roumanie.</p>	<p>Die Begleitung der Projekte gehört zu den Kernaufgaben der Programmaufgaben in der DEZA. Die Personen in dieser Funktion sind in der Lage, die Orientierung und den Umsetzungserfolg der Thematischen Fonds zu beurteilen. Für die Beurteilung technischer Aspekte, welche spezifische Kenntnisse erfordern, stützt sich die DEZA auf das Urteil der beauftragten Fachinstitute. In Einzelfällen wird zusätzlich eine Beurteilung durch externe Spezialisten veranlasst. Im konkreten Fall des untersuchten Projektes im Rahmen des Thematischen Fonds « Sicherheit » wurde zusätzlich ein komparativer Fachaspekt konsultiert. Damit ist die DEZA in der Lage, eine zuverlässige Projektbewertung sicherzustellen. Seit Oktober 2012 hat ein neuer Mitarbeiter die Funktion des Programmbefragten für Rumänien übernommen.</p>	erliegt Okt. 2012
12476.004	1	Recommandation 4 à la DDC	<p>Le CDF invite la DDC à faire le nécessaire auprès du SCB et des autorités compétentes roumaines, pour préciser les règles de gestion du fonds thématique pour le santé et assurer la transparence des procédures d'appels d'offres ad hoc.</p>	<p>Die Regeln für das Funktionieren des Thematischen Fonds Gesundheit wurden bis Ende 2012 überarbeitet. Dessen detaillierte Fassung von Dezember 2012 trägt diesen Bemerkungen Rechnung. Die Empfehlung ist inzwischen erfüllt worden.</p>	erliegt Dez. 2012
12476.005	1	Recommandation 5 au SECO	<p>Le CDF invite le SECO à proposer au Service national roumain de conditionner et le Ministère de l'Administration et de l'Intérieur une modification de l'Ordre ministériel 236/2011 permettant de garantir une transparence et une pertinence suffisante des décisions (nombre, expertise) ainsi que leur conformité avec l'ordonnance urgente du gouvernement 34/2008.</p> <p>Le CDF suggère notamment de veiller à ce que le quorum de présence soit systématiquement atteint et qu'une priorité soit donnée aux opinions des experts dans le cadre de l'évaluation.</p>	<p>Das SECO ist mit der Empfehlung einverstanden. Das SECO teilt die Ansicht der EFK, das Expertenwissen in den verschiedenen Auswahlkomitees zu stärken. Ebenso kann sich das SECO den Transparenz- und Qualitätsforderungen anschliessen. Das SECO wird der NCJ vorschlagen, die beiden Rechtsgrundlagen entsprechend anzupassen.</p>	Frst. März 2013
12476.006	1	Recommandation 6 au SECO	<p>Le CDF recommande au SECO d'arrêter le contrat de mandat de backstopper et de renforcer les activités de contrôle de celui-ci notamment lors de l'établissement du cahier des charges pour les études prévues dans le projet d'extension de la ligne n° 4 du métropolitain de Bucarest. Il est également recommandé que le backstopper ou le bureau de contribution suisse participe en qualité d'observateur au comité de sélection lors de la procédure d'appel d'offres.</p>	<p>Das SECO ist mit der Empfehlung einverstanden. Die Rolle der Schweiz in öffentlichen Ausschreibungsverfahren ist im Metro-Projekt abkommen definiert. Das SECO kann den Backstopper sowohl als Beobachter als auch als Berater einsetzen. Der Vertrag zwischen SECO und dem Backstopper sieht entsprechende Tätigkeiten vor und kehrt bei Bedarf erweitert werden. Einzelne werden in spezifischen Phasen mit einbezogen. Diese Vorgehensweise wird vom SECO laufend umgesetzt.</p>	Laufend bis Projektende.

P: Priorité

Recommandations 12476.001 - 12476.006

Date et visa du

22.5.13