



**Audit de surveillance
financière sur le dispositif
de la contribution suisse à
l'élargissement de l'UE
pour la République tchèque**
SECO, DDC & Bureau de
contribution suisse de Prague

10 octobre 2013

L'essentiel en bref

L'ensemble du milliard de francs suisses de la contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne (UE) a été affecté dans les délais à 210 projets, programmes ou instruments de financement spéciaux définis contractuellement avec les dix premiers nouveaux pays membres de l'UE. Le dispositif de coordination et de surveillance mis en place par la Confédération permet une couverture suffisante des risques de non-conformité. Au vu des faibles volumes financiers affectés aux projets, les travaux de suivi et de surveillance réalisés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et la Direction du développement et de la coopération (DDC), le Bureau de contribution suisse (BCS) et les entités d'implémentation des pays partenaire apparaissent cependant relativement disproportionnés.

Grâce à un accompagnement étroit de la contribution suisse par le SECO, la DDC et le BCS, le programme de coopération conclu entre la Suisse et la République tchèque est implémenté de manière transparente et rigoureuse. En raison principalement du caractère décentralisé du dispositif tchèque d'implémentation, la mise en œuvre des projets et des programmes de la contribution suisse prend plus de temps que prévu. La forte implication du Service national tchèque de coordination (SNC) du Ministère des finances permet toutefois d'éviter que ces retards ne mettent en péril la réalisation des activités de projets dans les délais prévus.

Les projets, programmes et autres instruments de financement spéciaux respectent pour l'essentiel les principes et les critères définis dans l'accord-cadre passé avec la République tchèque. Les projets d'amélioration des infrastructures et des méthodes dans les homes pour les personnes âgées ainsi que l'instrument de financement de la subvention cadre aux organisations non gouvernementales (ONG) tchèques respectent particulièrement bien les principes de transparence, d'intégration sociale et de subsidiarité. Les critères d'ancrage dans la politique nationale, d'innovation et de capacité des entités d'implémentation trouvent leur illustration dans le programme Inostart d'accès au capital pour les petites et moyennes entreprises (PME) et le programme des soins de santé liés au vieillissement de la population. A l'inverse, le projet de lutte contre la corruption et le crime organisé via l'unité de réponse rapide de la police centrale tchèque contredit la plupart des principes et des critères énoncés dans l'accord-cadre.

Des divergences d'approches entre le Ministère des finances et les ministères chargés de l'implémentation des activités spécifiques ont généré des blocages dans la phase juridico-administrative de mise en œuvre. Les prérogatives des ministères d'implémentation en matière budgétaire réduisent fortement les possibilités d'une mise en œuvre conforme au calendrier défini entre le SNC et le BCS. Les limites du dispositif sont patentes dans le domaine des soins médico-hôtelières pour les personnes âgées, où les compétences d'exécution sont particulièrement fragmentées entre état central (Ministère du travail et des affaires sociales & Ministère de la santé) et autorités régionales et locales. L'insécurité juridique qui en découle repose pour l'essentiel sur les agences d'exécution, alors même que celles-ci ne disposent pas toujours des capacités institutionnelles et financières suffisantes. Les domaines de projets plus spécifiques, tels que les infrastructures de transports publics en milieu urbain, sont moins exposés à des retards structurels dans la phase d'implémentation. Le risque d'opacité des passations de marchés est toutefois important dans ce domaine, en raison notamment de la présence de sociétés d'Etat aux activités connexes (entreprise de transports, électricité, énergie, conseils).

Dans le but de garantir la conformité, la cohérence et l'efficacité du dispositif de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE, le CDF recommande les mesures suivantes :

- Mettre en place rapidement une suppléance sur les activités de coordination effectuées par le chargé national de programme du BCS de Prague (Priorité 1).
- Coordonner en matière de surveillance et planifier une approche conjointe des activités respectives du SECO et de la DDC en matière d'audit interne (Priorité 2).

Dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution suisse, le CDF invite les offices fédéraux concernés à prendre les mesures suivantes :

- Analyse SWOT (forces-faiblesses, opportunités-menaces) des instruments de financement spéciaux (facilité de préparation de projet, subvention cadre « Block Grant », fonds de partenariat, fonds d'assistance technique), y compris de la place et de l'intégration de ceux-ci dans le dispositif standard (projets, programmes) ainsi que les conséquences financières de ces choix (Priorité 2).
- Possibilité pour la Confédération de renoncer de manière situationnelle à son droit d'objection sur les documents de marchés publics si des garanties suffisantes existent quant à leur qualité et leur transparence (Priorité 1).
- Réduction du nombre de thèmes et d'activités soutenus et augmentation des montants alloués aux activités pour accentuer la visibilité et l'efficacité des moyens engagés.
- Evaluation d'une approche résolument orientée « programme » et redéfinition du dosage entre projets, programmes et instruments de financement spéciaux.
- Renforcement de la dimension partenariale de la coopération avec mise en valeur du savoir-faire helvétique.
- Promotion auprès des pays partenaires des avantages d'une organisation d'implémentation centralisée disposant d'un budget affecté aux contributions de tiers (UE, EEE, Norvège, Suisse).
- Introduction dans les contrats d'un droit de regard a posteriori sur les activités de projets.
- Analyse des impacts des différentes mesures sur les coûts d'administration de la contribution suisse.

**Finanzaufsichtsprüfung der Umsetzungsorganisation des Schweizer EU-Erweiterungsbeitrags (EB) für die Tschechische Republik
SECO, DEZA & Büro EB in Prag**

Das Wesentliche in Kürze

Der Gesamtbeitrag der Schweiz in Höhe von 1 Mrd. Franken an die Erweiterung der Europäischen Union (EU) wurde fristgerecht für 210 Projekte, Programme oder spezielle Finanzierungsinstrumente verpflichtet, die mit den ersten zehn neuen EU-Mitgliedstaaten vertraglich vereinbart worden waren. Das vom Bund geschaffene Koordinations- und Überwachungsdispositiv ermöglicht eine ausreichende Abdeckung der Nichtkonformitätsrisiken. Die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA), dem Büro Erweiterungsbeitrag (Büro EB) und den ausführenden Institutionen in den Partnerstaaten erbrachten Monitoring- und Controllingvorgaben erscheinen angesichts der geringen Finanzvolumen der Projekte allerdings unverhältnismässig.

Dank der engen Begleitung des schweizerischen Erweiterungsbeitrags durch das SECO, die DEZA und dem Büro EB wird das Zusammenarbeitsprogramm zwischen der Schweiz und der Tschechischen Republik transparent und strikt umgesetzt. Wegen der Dezentralisierung der tschechischen Umsetzungsstrukturen nimmt die Realisierung der Projekte und Programme des Erweiterungsbeitrags jedoch mehr Zeit in Anspruch als geplant war. Dem grossen Einsatz der nationalen, dem tschechischen Finanzministerium unterstellten Koordinationseinheit (NCU) ist es zu verdanken, dass die fristgerechte Realisierung der Projektaktivitäten trotz dieser Zeitverzögerungen nicht gefährdet ist.

In den Projekten, Programmen und übrigen speziellen Finanzierungsinstrumenten werden die im Rahmenabkommen mit der Tschechische Republik festgehaltenen Grundsätze und Kriterien im Allgemeinen eingehalten. Besonders gut werden die Transparenzanforderungen sowie die Grundsätze der sozialen Integration und der Subsidiarität in den Projekten zur Verbesserung der Infrastruktur und der Arbeitsmethodik in den Altersheimen sowie mit dem Finanzierungsinstrument eines Unterstützungsfonds für tschechische Nichtregierungsorganisationen (NGO Block Grant) eingehalten. Im Programm Inostart, das kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) Zugang zu Kapital verschafft, sowie im Programm zur Gesundheitsversorgung von älteren Menschen sind die Kriterien Verankerung in der inländischen Politik, Innovation und Stärkung der projektausführenden Institutionen realisiert. Hingegen steht das Projekt zur Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität der Schnelleingreiftruppe der zentralen tschechischen Polizei mit den meisten Grundsätzen und Kriterien des Rahmenvertrags nicht in Einklang.

Konzeptuelle Differenzen zwischen dem Finanzministerium und den mit der Implementierung der einzelnen Tätigkeiten beauftragten Ministerien haben dazu geführt, dass die Umsetzung in der rechtlich-administrativen Phase teilweise ins Stocken geraten ist. Die von den zuständigen Ausführungsministerien vorgegebenen Budgetbedingungen schränken die Chancen einer fristgerechten Umsetzung gemäss Agenda von NCU und Büro EB stark ein. Im Förderbereich Alters- und Pflegeheime wird klar ersichtlich, dass das Dispositiv an Grenzen stösst, weil die entsprechenden Ausführungskompetenzen zwischen dem Zentralstaat (Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten & Gesundheitsministerium) sowie den regionalen und lokalen Behörden besonders stark zersplittert sind. Dies führt insbesondere für die projektausführenden Institutionen zu grosser

Rechtsunsicherheit; gerade ihnen fehlt es aber oft an ausreichenden institutionellen und finanziellen Kapazitäten. Für andere Projektbereiche, wie zum Beispiel die urbane öV-Infrastruktur, ist das Risiko, in der Umsetzungsphase in Rückstand zu geraten, viel geringer. Hingegen sind diese Projektbereiche bei der Vergabe öffentlicher Aufträge weiterhin einem sehr hohen Risiko der Intransparenz ausgesetzt, bedingt durch die Präsenz von Staatsunternehmen in den damit verbundenen Branchen (Transportunternehmen, Strom, Energie, Beratungswesen).

Die EFK empfiehlt deshalb folgende Massnahmen, um die Konformität, die Kohärenz und die Effizienz der Umsetzungsorganisation des Schweizer Beitrags an die EU-Erweiterung zu gewährleisten:

- Rasche Schaffung einer Stellvertretung für die Koordinationstätigkeiten des nationalen Programmbeauftragten des Büro EB in Prag (oberste Priorität).
- Koordination der Aufsicht und Planung eines gemeinsamen Ansatzes für die internen Auditaktivitäten von SECO und DEZA (zweite Priorität).

Die EFK fordert die betroffenen Bundesämter im Hinblick auf einen allfälligen zweiten Erweiterungsbeitrag der Schweiz auf, folgende Massnahmen zu treffen:

- Die speziellen Finanzierungsinstrumente (Projektvorbereitungsfazilität, Unterstützungsfonds für die NGO Block Grant, Partnerschaftsfonds, technischer Unterstützungsfonds) einer SWOT-Analyse (Stärken-Schwächen, Chancen-Risiken) unterziehen; dabei sollten auch der Stellenwert und die Integration der Finanzierungsinstrumente in das Standarddispositiv (Projekte, Programme) sowie die finanziellen Auswirkungen der getroffenen Entscheide untersucht werden (zweite Priorität).
- Für den Bund die Möglichkeit schaffen, im Einzelfall auf sein „no objection“-Recht bezüglich Ausschreibungsunterlagen zu verzichten, wenn ausreichende Garantien für deren Qualität und Transparenz bestehen (erste Priorität).
- Die Anzahl Themen und unterstützte Aktivitäten abbauen und stattdessen die Beiträge an die einzelnen Aktivitäten erhöhen, um die Visibilität und die Effizienz der bereitgestellten Mittel zu verbessern.
- Einen explizit programm-basierten Ansatz in Erwägung ziehen und die jeweiligen Anteile der Projekte, Programme oder speziellen Finanzierungsinstrumente neu definieren.
- Die partnerschaftliche Dimension der Zusammenarbeit stärken und das Schweizer Know-how stärker zur Geltung bringen.
- In den Partnerstaaten die Vorteile einer zentralen Umsetzungsorganisation, die über ein zweckgebundenes Budget verfügt, an Stelle von Beiträgen Dritter (EU, EWR, Norwegen, Schweiz) verdeutlichen.
- In den Rahmenabkommen ein nachträgliches Einsichtsrecht in die Projektaktivitäten verankern.
- Die Auswirkungen der einzelnen Massnahmen auf die Verwaltungskosten des Erweiterungsbeitrags der Schweiz analysieren.

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	10
2	Les particularités de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE	10
2.1	Cadre contractuel de la contribution suisse	10
2.2	Caractère bicéphale de la conduite avec une coordination décentralisée	11
2.2.1	Similarité des organisations SECO et DDC	12
2.2.2	Coordination des activités via les Bureaux de contribution suisse	12
2.2.3	Répartition adéquate des activités de la contribution suisse entre la DDC et le SECO dans les pays UE 10	13
2.2.4	Absence d'une banque de données commune au SECO et à la DDC	15
2.2.5	Fragmentation du dispositif de surveillance	15
2.3	Flexibilité dans l'allocation de la contribution suisse	16
2.3.1	Différences dans le choix des thèmes et des instruments suivant les pays	16
2.3.2	Interférence entre les dimensions thématiques et régionales	16
2.3.3	Approche « programme » et approche « projet individuel »	17
2.3.4	Les instruments de financement spéciaux	18
2.3.5	Complémentarité par rapport aux fonds de l'UE et aux mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège	19
3	Dispositif et mise en œuvre de l'accord-cadre avec la Tchéquie	20
3.1	Un Bureau de contribution suisse bien organisé et intégré à l'ambassade	20
3.2	Le Service national de coordination du Ministère des finances	21
3.2.1	Une organisation selon les phases et les processus	21
3.2.2	Méthodologie et réglementation spécifique	22
3.2.3	Monitoring et communication directe avec le Bureau de contribution suisse	23
3.3	Les organismes d'implémentation	24
3.4	Allocation des montants de la contribution suisse par domaine cible et objectifs	24
3.4.1	La phase d'implémentation des programmes n'a pas encore débuté	25
3.4.2	L'implémentation des instruments de financement spéciaux est plus rapide	26
4	Les risques principaux sont identifiés et couverts	27
4.1	Sélection transparente des entités d'implémentation	27
4.2	Retards liés aux blocages institutionnels entre les entités d'implémentation	27
4.3	Un dispositif tchèque de surveillance fragmenté et à plusieurs niveaux	30

4.4	Des procédures de passations de marchés transparentes mais parfois inefficientes	32
4.5	Eligibilité et procédure de remboursement des dépenses	33
4.6	Possibles retards dans la réalisation des objectifs	35
4.7	Synthèse de l'examen des activités de projets soumis à audit	35
5	Respect des principes et des critères de projets	36
5.1	Introduction	36
5.2	De la transparence mais peu de visibilité	36
5.3	Inclusion sociale non systématiquement garantie	36
5.4	Subsidiarité de nature souvent financière des projets	37
5.5	Ancrage nuancé du programme d'aide à l'élargissement dans la politique nationale	37
5.6	Composante d'innovation à définir clairement	38
5.7	Capacité et indépendance limitées des agences d'exécution	38
5.8	La durabilité des résultats n'est que partiellement assurée	38
5.9	Synthèse de l'examen des activités de projets soumis à audit	39
5.10	Limitation des coûts d'administration à 5% de la contribution suisse	39
6	« Less is more »	40
7	Entretien final	41
Annexe 1:	Déroulement de l'audit	42
Annexe 2:	Bases légales	43
Annexe 3:	Abréviations	44
Annexe 4:	Glossaire et priorité des recommandations du CDF	45
Annexe 5:	Liste des personnes interviewées avril-juin 2013	46
Annexe 6:	Fiches d'analyse par projet soumis à audit	48
	Prise de position de SECO et DFAE/DDC	50

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 (parfois appelée le « milliard de cohésion ») 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 fixent les principes et les quatre domaines d'engagement de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Approuvée par le peuple suisse 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. D'une validité de dix ans, la loi arrivera à échéance en mai 2017.

Les douze accords-cadres prévoient une implication à parts égales des deux offices fédéraux chargés de la coopération économique et du développement : la Direction du développement et de la coopération (DDC) se charge de la sécurité, de la stabilité et de l'appui aux réformes, ainsi que du développement humain et social et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) traite de l'environnement, des infrastructures et de la promotion du secteur privé.

Au terme du délai fixé par les accords passés avec les dix premiers nouveaux pays de l'UE, soit en juin 2012, l'intégralité du milliard de francs de la contribution suisse a été engagée. Au terme d'une procédure de sélection de projets à deux boucles, 210 projets, programmes et instruments de financement spéciaux ont été identifiés, sélectionnés par les différents organes des pays partenaires et évalués par la DDC et le SECO. Pour chaque programme ou projet, un accord de projet est ensuite conclu entre l'office fédéral concerné et le Service national de coordination (SNC) du Ministère des finances. Il est ensuite transcrit en droit administratif interne par une délégation de compétences au Ministère chargé de l'implémentation ainsi qu'en une décision fixant la part de contribution attribuée à l'agence d'exécution ainsi que ses modalités d'utilisation.

La contribution suisse à la République tchèque porte sur 38 projets/programmes/instruments de financement spéciaux et 109,8 millions de francs suisses, montant qui inclut les frais d'administration de la Suisse pour un montant de 5,5 millions de francs.¹ La phase d'implémentation vient de démarrer : la Confédération a procédé en 2012 à ses premiers remboursements de dépenses de projets pour la Tchéquie, remboursements qui se poursuivront qu'en juin 2017.

¹ Conformément au Mémoire d'entente avec l'UE, un plafond de 5% a été défini dans les accords-cadres.

1.2 Objectifs et questions d'audit

L'objectif du présent audit est le suivant :

L'organisation, les processus et le système de surveillance conjointement mis en place par la DDC, le SECO et le pays partenaire permettent-ils de garantir que la contribution suisse à la République tchèque soit gérée de manière conforme, efficace et efficiente par rapport aux objectifs fixés ?

Cette question se subdivise en sous-questions :

- La DDC et le SECO ont-ils pris des mesures nécessaires pour assurer une gestion adéquate des risques et garantir le respect des règles de marchés publics dans l'utilisation de la contribution suisse dans les dix premiers nouveaux pays membres de l'UE (UE-10) ?
- Les partenaires tchèques chargés de la surveillance et de la mise en œuvre des projets opèrent-ils de manière conforme ?
- Sur quelle assurance la Suisse peut-elle s'appuyer s'agissant des mesures de contrôles implémentées par les organes tchèques (qualité) ?
- Comment le dispositif de surveillance Suisse-Tchéquie fonctionne-t-il concrètement ?
- Quels constats de l'audit mené en Tchéquie peuvent être extrapolés sur l'ensemble du dispositif de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE ?

1.3 Etendue de l'audit et principes

L'audit a été réalisé entre le 28 janvier et le 21 juin 2013 par Martin Koci, Vincent Guggisberg et Marcel Cornuz, sous la conduite de Grégoire Demaurex. Le CDF a mené des entretiens avec les responsables de la DDC, du SECO, et du Bureau de contribution suisse (BCS) rattachés à l'Ambassade suisse à Prague. Les mécanismes des fonds de l'UE et de financement de l'Espace économique européen (EEE) et de la Norvège ont été pris en compte dans l'analyse de risques. Ils n'ont toutefois pas fait l'objet d'un examen comparatif.

Pour une sélection de programmes et projets SECO et DDC, le CDF s'est entretenu avec les experts chargés de la surveillance technique et les responsables des entités suisses et tchèques d'implémentation (voir annexe 5). L'intervention en Tchéquie a eu lieu entre le 10 et le 21 juin 2013. Conformément à l'art. 6 de l'Accord-cadre, le CDF a obtenu un accès illimité aux informations requises aux fins de l'audit. Vu le faible volume de déboursments opéré par la Confédération à la date de l'audit et le retard de mise en œuvre pour plusieurs projets, la phase d'implémentation des projets n'a pas systématiquement fait l'objet d'un contrôle de détails².

Le Directeur du CDF et le Président de la Cour des comptes tchèque ont conclu fin mai 2013 un accord de coopération. En référence au guide de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI) sur les coopérations d'audit entre institutions supérieures d'audit³, le CDF et la Cour des comptes tchèque se sont engagés à effectuer, chacun et de manière parallèle, un audit sur la conformité du dispositif du Programme de collaboration, portant notamment sur le respect des objectifs du Programme et la fiabilité du

² La question de la réaffectation des fonds d'un projet à l'autre en cours d'implémentation n'est ainsi ici pas traitée.

³ Son titre en anglais est : « Guide for Cooperative Audit Programmes between Supreme Audit Institutions. »

dispositif de surveillance. Pour les besoins de la coopération, un auditeur de la Cour des comptes tchèque a accompagné le CDF comme observateur à tous les entretiens menés auprès des acteurs tchèques. La Cour des comptes tchèque examinera le Programme de coopération de novembre 2013 à juillet 2014. Un rapport commun en anglais sur les principaux constats des deux audits sera établi et achevé en novembre 2014.

Les conclusions du rapport reposent sur l'examen approfondi de différents échantillons de projets/programmes et de fonds. 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 tchèques auditées est présentée à l'annexe 5.

2 Les particularités de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE

La contribution suisse à l'élargissement de l'UE présente quatre particularités principales :

- Elle repose sur un cadre contractuel défini avec l'état partenaire.
- Sa conduite est bicéphale (SECO, DDC) et sa coordination est décentralisée.
- Elle jouit d'une grande flexibilité dans l'allocation des ressources aux différentes activités.
- Elle est complémentaire aux fonds régionaux et structurels de l'Union européenne.

2.1 Cadre contractuel de la contribution suisse

Par la signature en février 2006 d'un **Mémoire d'entente** avec le Président du Conseil de l'UE, le Conseil fédéral a exprimé la volonté de la Confédération suisse de contribuer à réduire les disparités économiques et sociales dans les nouveaux pays membres de l'UE. A travers quatre domaines d'engagements (sécurité, stabilité et appui aux réformes ; environnement et infrastructure ; promotion du secteur privé ; développement humain et social), l'UE et la Suisse accompagnent la modernisation et le renforcement des institutions, des infrastructures et du secteur privé de ces pays. Le Mémoire d'entente précise que la sélection des projets et des programmes se fera en accord avec les Etats bénéficiaires et que le Conseil fédéral tiendra compte « *des demandes et des besoins de ceux-ci et de leur capacité d'absorption effective* ». Le Mémoire fixe le principe du cofinancement par l'Etat bénéficiaire des mesures (en principe à hauteur de 15%), à l'exception des projets d'assistance technique, des programmes de renforcement institutionnels, ainsi que des projets et programmes mis en œuvre par des organisations non gouvernementales (ONG), qui peuvent être financés à 100% par la contribution suisse. Le CDF a pris note de l'échange régulier d'informations entre l'UE et les responsables de domaines au SECO et à la DDC sur l'utilisation effective de la contribution suisse.⁴

⁴ Le point 3 du Mémoire d'entente prévoit qu'un réexamen aura lieu tous les deux et quatre ans pour « soutenir la réalisation des projets et programmes hautement prioritaires dans les États bénéficiaires. »

Les **accord-cadres** passés entre la Suisse et les dix premiers nouveaux états membres de l'UE couvrent à la fois des thématiques liées à des priorités de la Suisse (ex. mesures relatives à la mise en œuvre des conventions Schengen/Dublin) et des domaines prioritaires pour le pays partenaire (ex. capital-risque pour les petites et moyennes entreprises - PME). Certains des thèmes traités sont directement liés à des projets réalisés dans le cadre de l'aide à la transition. Afin de réduire les disparités économiques et sociales au sein du pays partenaire, les accords-cadres conclus avec la Pologne, la Hongrie, la République slovaque et la République tchèque stipulent l'affectation d'une partie des fonds à des régions défavorisées du pays au sens de la politique régionale européenne.

Dans le cadre d'une procédure en deux boucles, la Suisse et les Etats partenaires procèdent à l'identification, l'élaboration, la validation des projets et à la conclusion d'**accords de projet**. Ancré au Ministère des finances (République tchèque, pays baltes, Bulgarie, Roumanie), au Ministère du développement (Pologne, Hongrie, Slovaquie), au Bureau de la Présidence (République slovaque) ou à l'Unité centrale de gestion des fonds de tiers (Chypre, Malte), le service national de coordination (SNC) conduit et coordonne l'implémentation de la contribution suisse avec les entités d'implémentation.

2.2 Caractère bicéphale de la conduite avec une coordination décentralisée

Tant par rapport à l'organisation usuelle de la Suisse en matière de coopération et de développement que par rapport aux autres bailleurs de fonds actifs dans les nouveaux pays de l'UE, le dispositif de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE se distingue par sa composante bicéphale et décentralisée.

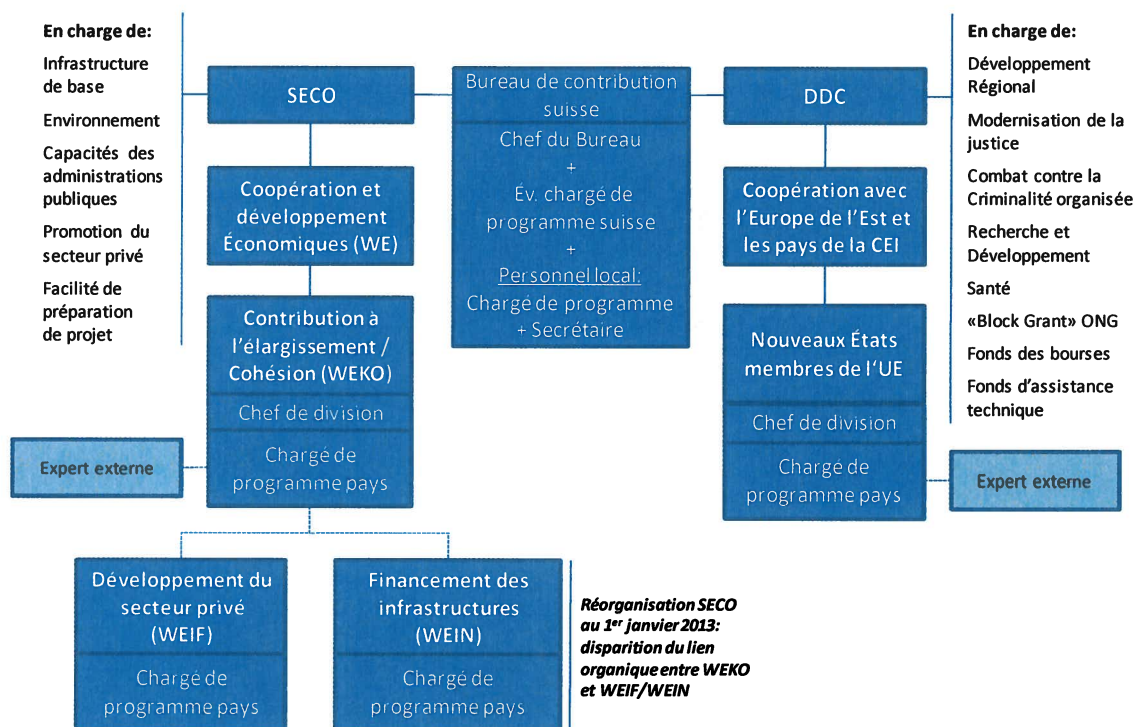


Schéma 1: Dispositif de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE (source : SECO+DDC)

2.2.1 Similarité des organisations SECO et DDC

Actifs depuis 1991 dans la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et les Etats de la Communauté des Etats indépendants, le SECO et la DDC se partagent la conduite de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Ces deux offices disposent d'une section attitrée et d'une structure organisationnelle similaire : la gestion des douze programmes de coopération incombe à des chargés de programme, sous la supervision du chef de division.

Le SECO se subdivisait jusqu'en 2012 en un volet opérationnel et financier relevant du chargé de programme et une composante technique qui incombait aux divisions d'appuis « développement du secteur privé » (WEIF), « financement des infrastructures » (WEIN) ou « promotion commerciale » (WEHU) du domaine de direction « coopération et développement économiques » (WE). Après juin 2012, soit au terme de la période d'engagement pour les dix premiers nouveaux états membres de l'UE, le lien organique entre la division « élargissement » (WEKO) et les divisions d'appui a été supprimé. Les chargés de programmes de WEKO reprennent graduellement les tâches techniques à partir de 2013. Pour les passations de marchés, les chargés de programmes bénéficient de l'appui de la Division « politique et qualité » (WEPQ), ainsi que de consultants externes. S'agissant de la Bulgarie et la Roumanie, les divisions d'appuis WEIF et WEIN resteront impliquées jusqu'à la fin de la période d'engagement, soit en décembre 2014.

Le DDC ne dispose pas de divisions d'appuis en tant que telles, mais de référents thématiques dans les domaines concernés.⁵ Dans le domaine de la santé, le CDF relève l'existence jusqu'en juin 2013 d'une référente « santé », en la personne d'une chargée de programme du domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est spécialisée, ainsi que son remplacement ultérieur par une équipe de spécialistes de la DDC.

2.2.2 Coordination des activités via les Bureaux de contribution suisse

Rattaché à l'Ambassade de Suisse, le Bureau de contribution suisse (BCS) sert de point de contact avec le Service national de coordination du (des) pays partenaires. Sous la conduite d'un Chef engagé par contrat de durée déterminée par la DDC, le BCS coordonne et supervise les activités dans le pays d'implémentation. Soumis opérationnellement à la DDC et au SECO, le BCS est rattaché administrativement à l'Ambassade suisse. Le dispositif de la contribution suisse compte actuellement six bureaux (Varsovie, Budapest, Prague, Riga, Bucarest, Sofia) et une antenne (Bratislava).

Malgré l'existence d'une directive de décembre 2007 sur la collaboration entre la DDC, le SECO et les représentations suisses dans les dix nouveaux pays membres de l'UE, l'implication du Chef de mission dans les activités de la contribution suisse varie d'un pays à l'autre. De manière générale, il signe les accords de projets pour le compte des offices fédéraux concernés et participe aux événements officiels de la contribution suisse. Il fixe en commun avec le Chef du BCS les

⁵ Parmi les mesures prises par la DDC pour garantir une connaissance suffisante de la thématique de la sécurité et ainsi répondre à la recommandation n° 3 du rapport du CDF de janvier 2013 sur la contribution suisse à la Roumanie, figure la tâche confiée au chargé de programme pour la République tchèque et la Slovaquie d'œuvrer comme référent « sécurité » pour l'ensemble des pays partenaires.

modalités de coordination des programmes de coopération (cohérence politique) et de répartition des frais communs entre l'Ambassade et le bureau (notamment locaux, sécurité). Avec le remplacement en cours des Chefs de BCS par des Chefs de bureaux itinérants (« Flying Head ») opérant depuis la centrale, une implication renforcée du Chef de mission est attendue sur la composante « visibilité » des projets. Le CDF est d'avis qu'en l'absence d'une formalisation des responsabilités et des tâches entre Chefs de mission et Chefs de BCS, cette situation pourrait induire des tensions dans la gestion quotidienne du personnel local du BCS.

Le BCS coordonne la mise en œuvre du programme de coopération avec les entités d'implémentation du pays partenaire. Sans véritable pouvoir de décision dans la conduite des opérations, le BCS exerce son influence par une participation active comme observateur à des séances de comités de monitoring et de conduite des activités ainsi que par un rôle actif de courroie de transmission d'informations entre la centrale et les entités d'implémentation du pays partenaire. Le BCS a des réunions régulières avec ces dernières. Au niveau opérationnel, le BCS véhicule à la centrale les demandes de remboursement des dépenses engagées par les partenaires après en avoir vérifié l'utilisation. Il affecte ses dépenses propres sur les budgets de la contribution suisse via les services financiers internes du DFAE. Sa comptabilité interne (paiement des salaires du personnel local et des locaux) est déléguée aux services de l'Ambassade.

2.2.3 Répartition adéquate des activités de la contribution suisse entre la DDC et le SECO dans les pays UE 10

Impliqués tous deux dans l'aide au développement aux pays en transition (« Osthilfe »), le SECO et la DDC sont partenaires de l'implémentation de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Les quatre domaines d'engagement définis dans le Memorandum d'entente avec l'UE ont été répartis entre le SECO (environnement et l'infrastructure et promotion du secteur privé) et la DDC (sécurité, stabilité et appui aux processus de réforme et développement humain et social).

Le SECO gère moins de projets/programmes que la DDC, mais les volumes financiers concernés pour chaque projet sont plus conséquents. Le domaine « environnement et infrastructure » occupe la première place avec 38% des volumes financiers de la contribution suisse. Dans la phase d'engagement, le SECO gère aussi la facilité de préparation de projets pour un montant total de 3,4 millions de francs.

Les projets de la DDC sont en principe significativement moins dotés, particulièrement dans le domaine de la sécurité, de la stabilité et de l'appui aux réformes (moyenne de 2,5 millions de francs). La DDC administre également des instruments de financement spéciaux du « Block Grant », un fonds de partenariat et un fonds d'assistance technique, pour respectivement 52,3, 16,8 et 15,0 millions de francs⁶.

Domaine d'engagement	Office	Nombre de projets/ programmes	Montants alloués [en mio CHF]	Montant moyen par projet [en mio CHF]
Sécurité, de la stabilité et de l'appui aux réformes	DDC	69	181,3	2,5
Environnement et infrastructures (sauf biodiversité)	SECO	42	351,1	8,4
Environnement et infrastructures (Biodiversité)	DDC	17	24,1	1,4
Soutien du secteur privé	SECO	12	110,0	9,2
Développement humain et social	DDC	39	195,8	5,0
Totaux DDC + SECO		179	862,3	4,8
Facilité de préparation de projet	SECO	8	3,4	0,4
Block Grant	DDC	9	52,4	5,8
Fonds de partenariat	DDC	5	16,8	3,0
Fonds d'assistance technique	DDC	9	15,0	1,7
Instruments de financement spéciaux		31	87,7	2,8
Totaux des projets, programmes et instruments de financement spéciaux		210	950,0	4,5
Dont :				
DDC		148	464,5	3,4
SECO		62	485,5	6,8
Coûts d'administration			50,0	
Totaux		210	1'000	

Tableau 1 : Répartition des ressources financières par volume financier et par projet entre les quatre domaines d'engagement - source SECO & DDC

Sur l'ensemble des pays partenaires, les ressources financières ont été réparties de manière relativement égale entre le SECO et la DDC. Suite à des réallocations internes entre les projets, des écarts dans la répartition des fonds entre les deux offices sont apparus dans l'un ou l'autre des pays partenaires (notamment en Tchéquie). Le CDF relève l'existence de retards dans l'exécution

⁶ Les fonds de partenariat sont parfois compris dans le domaine d'orientation 1 « sécurité, stabilité et soutien aux réformes » (ex. en République tchèque).

du budget tant du côté du SECO (14,1 millions sur les 65,9 millions de francs inscrits au budget 2012) que du côté de la DDC (63,2 millions sur les 92,4 millions ont été dépensés en 2012).

2.2.4 Absence d'une banque de données commune au SECO et à la DDC

Le SECO et la DDC collaborent étroitement dans la communication des résultats de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Le CDF relève la transparence du dispositif et la cohérence dans le niveau d'information fourni sur les différents domaines d'activités. A l'inverse de pays partenaires tels que la République tchèque et la Bulgarie, la Suisse ne dispose cependant pas d'une banque de données centralisée contenant l'ensemble des éléments opérationnels, financiers et comptables relatives aux activités de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Selon l'information obtenue du SECO et de la DDC, les BCS ont accès aux documents importants relatifs aux activités de la contribution suisse au travers du système WIKI. Un potentiel d'amélioration existe tant dans l'utilisation du module de gestion des contrats de [REDACTED] ainsi que dans l'harmonisation des systèmes de documentation entre les deux offices fédéraux (GEVER-DMS). Toutefois, vu la situation actuelle et les spécificités de ces derniers, il n'apparaît pas judicieux de trouver une solution uniquement pour la contribution à l'élargissement. Cet élément devrait être examiné à long terme dans le cadre des interrelations globales entre le SECO et la DDC dans le cadre de leurs activités communes.

2.2.5 Fragmentation du dispositif de surveillance

Dotés d'organisations similaires dans le domaine de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE, le SECO et la DDC se distinguent par des approches de surveillance différentes. Via son « groupe d'audit programmes & projets », l'audit interne du DFAE (AI DFAE) examine sur site les activités des bureaux de coordination de la DDC. Sur la base d'une analyse de risques et tenant compte des volumes des dépenses concernés, l'AI DFAE sélectionne chaque année une liste de pays bénéficiaires des programmes de la DDC. Sous les angles financier et opérationnel, il examine les activités des bureaux, des échantillons de projets et établit ses rapports à l'attention du bureau, de la DDC, voire des services centraux du DFAE.

En juin 2013, l'AI DFAE a pour la première fois audité le domaine de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. Cet examen a porté sur les activités du BCS en charge des pays baltes, ainsi que sur l'implémentation des programmes de coopération avec l'Estonie et avec la Lettonie. Dans ces deux pays, l'AI DFAE a examiné le rôle des services nationaux de coordination et les processus généraux d'implémentation des projets. Dans le cadre de sa préparation, il a pris contact avec la révision interne du SECO. Considérant que les principaux risques du domaine (corruption, distorsion ou non respect des marchés publics) étaient à ses yeux suffisamment couverts par le domaine de direction « coopération et développement économique », celle-ci a indiqué à l'AI DFAE avoir renoncé à « *engager ses ressources limitées* » dans un examen sur site de la contribution suisse dans les pays bénéficiaires. Le CDF a cependant pris note de la participation de la chargée de programme du SECO aux discussions initiale et finale de l'audit de l'AI DFAE.

Face à cette différence d'approche entre l'AI DFAE et la révision interne du SECO, le CDF est d'avis qu'une plus grande coordination devrait avoir lieu entre les deux organes d'audit interne pour assurer une couverture complète et cohérente des activités de la DDC et du SECO dans les pays bénéficiaires de la contribution suisse à l'élargissement de l'UE. L'approche d'audit et le niveau de granularité de l'analyse de risques devraient être identiques entre les deux offices dans les pays où ils sont conjointement engagés. L'engagement de l'un ou de l'autre de ces organes de révision interne devrait, d'une manière situationnelle et limitée, pouvoir s'étendre aux activités normalement couvertes par l'autre organe.

Recommandation 1 (Priorité 2) :

Le CDF recommande au SECO et au DFAE de définir un cadre de collaboration pour planifier et mettre en œuvre de manière conjointe leurs activités de contrôles dans le domaine de la contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne. L'objectif est de garantir une même couverture d'audit dans les deux domaines d'activités : tout audit conduit par l'un ou l'autre des organes de contrôle interne dans un pays partenaire devrait systématiquement inclure l'examen des projets/programmes découlant de la compétence de l'autre office fédéral.

2.3 Flexibilité dans l'allocation de la contribution suisse

2.3.1 Différences dans le choix des thèmes et des instruments suivant les pays

De manière générale, les quatre domaines d'engagement sont représentés dans l'ensemble des pays partenaires. Les nouveaux Etats membres de l'UE les plus petits, telles que la Slovaquie, Chypre et Malte, ont exclu un ou plusieurs de ces domaines. Les programmes de coopération avec la Lituanie et la Slovaquie n'incluent pas le domaine de la promotion des PME. Cette flexibilité permet de mieux tenir compte des « besoins des Etats bénéficiaires et leur capacité d'absorption effective. »

Le CDF relève l'existence de subventions globales pour les organisations non gouvernementales (ONG) dans les dix pays, à l'exception de Malte. Dans deux cas cependant, ce « Block Grant » est couplé avec un fonds de partenariat (Slovaquie, Slovaquie). Cet instrument de fonds de partenariat est limité aux relations avec les communes en Pologne, alors qu'en République tchèque, il s'intègre dans l'objectif de développement régional du domaine d'engagement « sécurité, stabilité et appui aux réformes » et toute institution sans but lucratif est éligible (voir tableau 1 sous pt. 3.4).

2.3.2 Interférence entre les dimensions thématiques et régionales

Dans quatre pays (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie), une partie de la contribution (40%) est affectée à des régions périphériques spécifiques structurellement faibles. Dans les accords-cadres respectifs, ce but se traduit par l'introduction de l'objectif « initiatives de développement régional dans les régions périphériques » dans le cadre du domaine d'orientation « sécurité, stabilité et appui aux processus de réforme ». Ces initiatives peuvent porter sur des domaines thématiques spécifiques (tourisme, agriculture, services sociaux). Ceci peut conduire à une dissociation inadéquate des thèmes non conformes aux domaines d'orientation. Cette rupture thématique est illustrée par les projets d'amélioration de la qualité des services et l'introduction de

nouvelles méthodes de travail social avec les personnes âgées en République tchèque dont la composante « services sociaux » est traitée à part du volet « santé »⁷. L'inclusion de cette initiative régionale au sein de l'objectif « santé » pourrait améliorer la cohérence et la transparence du dispositif en réduisant les risques d'un traitement non coordonné entre les prestations de santé et de services sociaux.

2.3.3 Approche « programme » et approche « projet individuel »

Pour chaque domaine d'activité et en regard de chaque objectif général (ex : sécurité, environnement, santé), les accords-cadres précisent l'orientation à suivre, soit une approche « programme », soit une approche « projet individuel ». Reposant sur des considérations stratégiques différenciées selon l'importance donnée aux critères de contrôle et d'efficacité, l'accord-cadre laisse le choix aux Etats partenaires d'opter pour l'une ou l'autre des approches. Le CDF relève la prédominance de l'approche « projets individuels » dans la mise en place de la contribution suisse. Il souligne que cette orientation est étroitement liée aux souhaits exprimés à plusieurs reprises par le Parlement de voir le dispositif de contrôle renforcé, particulièrement en matière de lutte contre la corruption.

APPROCHE « PROGRAMME » ET APPROCHE « PROJET INDIVIDUEL »

L'approche programme met l'accent sur l'intégration des activités aux objectifs nationaux des pays contractants ainsi que sur la coordination de celles-ci avec des activités financées par d'autres sources de financement. Partant d'une thématique et d'objectifs généraux, cette approche permet au partenaire de définir et de mettre en œuvre de manière autonome des projets individuels. Particulièrement appropriée pour des engagements financiers importants selon les accords-cadres (minimum de 4 millions pour en garantir l'efficacité et l'efficacité), elle permet de mettre l'accent sur la nécessité d'un ancrage aux politiques nationales et de gérer une diversité d'acteurs à plusieurs niveaux. Cette approche permet également de financer un grand nombre de relativement petits projets sous un objectif commun. S'agissant des programmes, une plus grande compétence de décision ainsi que de surveillance est déléguée au pays partenaire.

L'approche « projet individuel » s'applique à des projets/entreprises sur lesquels le domaine concerné au sens large, voire d'autres projets/entreprises n'ont qu'une influence marginale. Cette approche est appropriée pour des activités bien délimitées et dans un cadre politique et stratégique stable. Pour être efficaces et efficaces, les accords-cadres précisent que les projets individuels ne devraient pas être dotés de montants inférieurs à un million de francs suisse. Ils doivent également être inscrits dans le cadre de politiques nationales et doivent être soumis par les pays partenaires.

⁷ Le programme « santé » du domaine d'orientation (développement humain et social) porte sur l'appui au développement de conditions-cadres durable des systèmes de santé aux niveaux national et régional ainsi qu'en matière d'infrastructures de santé pour les patients de longue durée et les soins gériatriques. Comprise dans les 33,2 millions du domaine cible « sécurité, stabilité et appui dans les processus de réforme », l'initiative de développement régional porte sur onze projets de réhabilitation de homes pour personnes âgées et un total de 18,1 millions de francs.

Contrairement au principe défini par les accords-cadres, une trentaine de projets portent sur des montants inférieurs à un million de francs. Certains de ces projets s'accompagnent de travaux de suivi opérationnel et financier disproportionnés par rapport aux montants engagés⁸. En perspective d'une éventuelle deuxième contribution, les projets de peu d'importance devraient, selon le CDF, être réservés aux seuls instruments de financement spéciaux développés ci-après.

2.3.4 Les instruments de financement spéciaux

A côté des instruments de « projets » et de « programmes » figurent les instruments de financement spéciaux. Définis par une annexe spécifique de l'accord-cadre, ces outils comprennent la subvention cadre (« Block Grant »), la facilité de préparation de projet, le fonds d'assistance financière ainsi que le fonds des bourses. Destiné aux petits projets (entre 10'000 et 250'000 francs suisses), la subvention cadre permet de renforcer les capacités des ONG bénéficiaires des pays partenaires. Administrés de manière autonome par une entité privée ou publique (ci-après l'intermédiaire), sélectionnée via une procédure en deux boucles par le Service national de coordination (SNC) et la DDC, les « Block Grant » font l'objet d'accords spécifiques liant ces deux entités et l'intermédiaire. Cet instrument permet l'attribution de lots successifs prédéfinis et financés par tranches par la Suisse et les pays partenaires.

Selon les accords passés dans les pays partenaires concernés, ces derniers ne sont pas obligés à cofinancer la subvention cadre en faveur des ONG. Dans le cas de la Tchéquie, il n'y a pas de cofinancement de la République tchèque de la subvention cadre pour les ONG. Toutefois, les ONG bénéficiaires sont tenues de cofinancer au moins 10% du projet soumis. D'autre part, ces organisations peuvent bénéficier d'une partie des fonds pour renforcer leur appareil de gestion. Des plafonds de dépenses indirectes éligibles sont négociés de cas en cas et figurent dans le Manuel d'implémentation que le SNC du pays concerné établit pour l'entité « intermédiaire ». Le Manuel de l'intermédiaire tchèque mentionne des taux entre 12% et 20% suivant l'importance des volumes financiers attribués.

Un document interne de la DDC précise les étapes nécessaires à l'établissement et à l'implémentation de cet instrument de financement dans les pays partenaires concernés. Le CDF salue la volonté de la DDC de procéder à une évaluation à mi-parcours de la subvention cadre. Relevant l'intérêt que présente cet instrument de financement pour les ONG (notamment par rapport à celui du projet), le CDF est d'avis que cette évaluation permettrait de mesurer ses effets en termes de renforcement des structures des ONG et de mise en œuvre des objectifs généraux de la contribution suisse.

⁸ A titre d'exemple, on pourrait citer un projet de 197'000 francs suisse pour une formation du personnel bulgare chargé d'appliquer les règles Schengen ainsi que l'organisation d'une conférence pour des juges estoniens pour un montant de 104'500 francs suisses.

Recommandation 2 (Priorité 2) :

Dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne et en complément à l'évaluation prévue par la DDC, le CDF invite la DDC et le SECO à procéder à une analyse SWOT (forces-faiblesses, opportunités-menaces) des instruments de financement spéciaux (facilité de préparation de projet, subvention cadre « Block Grant », fonds de partenariat, fonds d'assistance technique). Cet examen devrait notamment comprendre l'analyse de la place et de l'intégration de ces instruments dans le dispositif standard (projets, programmes) ainsi que les conséquences financières liés à ces choix.

Souvent directement intégré dans la subvention cadre, le fonds de partenariat figure parfois dans l'accord-cadre. Ses modalités de gestion sont en principe les mêmes. Le fonds met l'accent sur l'échange de connaissances et d'expériences entre la Suisse et les pays partenaires et concernent des ONG et des entités publiques nationales ou locales. Contrairement au « Block Grant », ce fonds est géré de manière paritaire entre la Suisse et le pays partenaire.

Parmi les autres instruments de financement spéciaux, le mécanisme de financement de la préparation des projets permet aux SNC de financer des études de faisabilité ou des analyses d'impact sur l'environnement dans la phase de préparation. Il fait l'objet d'un accord spécifique entre le SECO et le Ministère des finances. Les fonds d'assistance technique servent à financer des coûts additionnels au niveau du pays partenaire directement liés à l'implémentation du Programme de coopération, notamment des frais liés à l'organisation des comités de projet et de monitoring, ainsi que des mesures de formations à l'attention des agences d'exécution. Finalement, le fonds des bourses (aussi appelé « programme d'échanges scientifiques » - SCIEX NMS CH) finance des séjours d'études et de recherches de troisième cycle pour jeunes chercheurs des pays partenaires au sein des hautes écoles suisses. Géré par la Conférence des recteurs des universités suisses, ce fonds fait l'objet d'un contrôle annuel de ses états financiers par le CDF depuis 2010.

2.3.5 Complémentarité par rapport aux fonds de l'UE et aux mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège

Face à l'engagement financier pluriannuel 2007-2013 de la Communauté européenne (CE) envers les douze nouveaux pays membres de l'UE (97 milliards d'Euros), le 1,257 milliard de francs suisses affecté à ces pays durant la période 2007-2017 paraît marginal. Les accords-cadres précisent que les programmes de coopération entre la Suisse et ces mêmes pays s'inscrivent dans leur planification nationale qui comprend les programmes structurels et de cohésion de l'UE, les programmes de coopération avec les Etats de l'EEE et le mécanisme financier norvégien⁹.

La complémentarité de la contribution suisse vis-à-vis des autres fonds, principalement des fonds de l'UE, revêt trois formes différentes :

- Subsidiarité financière : la contribution suisse complète les fonds de l'UE dans des domaines/thématiques occupées par l'Union européenne, jugés importants par les pays

⁹ « La contribution doit être complémentaire à ces programmes et mettre avant tout l'accent sur des projets qui ne sont pas ou que partiellement couverts par d'autres sources de fonds ».

partenaires (ex. amélioration de la sécurité à la frontière orientale de l'espace Schengen entre la Pologne et la Biélorussie ; microcrédits pour microentreprises et indépendants en Lettonie).

- Subsidiarité thématique: la contribution occupe des domaines/thèmes non traités par l'UE et ses différents fonds (ex. services de sauvetage modernes pour l'Estonie, aide et soins à domicile pour les personnes âgées en Bulgarie).
- Subsidiarité régionale/décentralisation: la contribution suisse s'implique dans des régions/localités pour renforcer leurs capacités institutionnelles et/ou promouvoir des initiatives ou des projets-pilotes dans des thématiques particulières.

Au sein du pays partenaire, la contribution suisse est dans la plupart des cas administrée par des divisions administratives consacrées à la gestion des fonds de l'UE. Suivant l'importance financière et/ou politique du projet, plus ou moins de ressources et d'attention sont données aux responsables de ces divisions pour la mise en œuvre. Le CDF relève le découplage des périodes de programmes et de projets entre l'UE (2007-2013, 2014-2020), le mécanisme de financement de l'EEE et de la Norvège (2009-2014, 2015-2020) et la contribution suisse (2007-2017 pour les dix premiers états partenaires). Il recèle un potentiel de synergie en particulier à travers un rapprochement éventuel de la définition des domaines d'intervention avec les mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège. Le CDF est d'avis qu'une analyse comparative et systématique entre ceux-ci et la contribution suisse devrait permettre de mieux identifier ce potentiel et de le prendre en compte dans la conceptualisation d'une éventuelle nouvelle contribution (voir sous pt. 6). La réflexion doit bien entendu prendre en considération les contributions suisses à la Bulgarie et à la Roumanie, ainsi que, le cas échéant, à la Croatie.

3 Dispositif et mise en œuvre de l'accord-cadre avec la Tchéquie

3.1 Un Bureau de contribution suisse bien organisé et intégré à l'ambassade

Le Chef du BCS de Prague contribue à la supervision des activités des Programmes de coopération en République tchèque et en République slovaque en coopération et coordination avec la Centrale à Berne. Dans chacun des deux pays, il exécute l'essentiel du suivi opérationnel avec l'appui d'un chargé de programme national. En Tchéquie, ce dernier agit en tant que principale personne de contact avec le SNC et les autorités tchèques d'implémentation et participe comme observateur aux comités de monitoring et de projets. Le Chef du BCS intervient surtout dans les cas problématiques auprès des partenaires tchèques, si nécessaire avec l'appui du Chef de mission.

Pour le Programme de coopération Suisse-Tchéquie, le BCS de Prague dispose en plus d'une assistante qui gère le fonds de partenariat et exécute les tâches de publication et de communication liées à la contribution suisse (notamment par l'établissement et à la diffusion de « success stories »). En perspective de son départ à la retraite en janvier 2014 et de son remplacement par un Chef de bureau itinérant (« Flying Head »), le Chef du BCS a pris des mesures pour assurer la suppléance sur certaines activités du chargé de programme national. Un grand nombre d'activités sont réalisées par celui-ci sans réelle suppléance. Le CDF souligne à ce

titre une des options proposées par le Chef du BCS, qui a invité le SECO et la DDC à examiner la possibilité d'engager un second chargé de programme national.

Recommandation 3 (Priorité 1) :

Le CDF invite le SECO et la DDC à prendre les mesures pour garantir une suppléance au niveau des activités de coordination effectuées par le chargé national de programme du Bureau de contribution suisse de Prague, ceci en perspective du prochain remplacement du Chef permanent du Bureau par un Chef de bureau itinérant (« Flying Head »).

En intervenant dans le développement des bases normatives et des instruments de suivi du Programme de coopération, le BCS joue le rôle de catalyseur de la contribution suisse. Dépourvu de tout moyen de sanction à l'endroit du pays partenaire, le BCS met avant tout en avant son approche risques ainsi que la nécessité de transparence dans ses relations avec le SNC en accord avec la Centrale à Berne. La communication avec le Chef de mission est directe et pragmatique. Le Chef du BCS participe aux séances hebdomadaires organisées par le Chef de mission. Ce dernier participe activement dans les activités de communication et de « visibilité » liées au programme de coopération.

Dans le cadre de son examen d'un projet dans le domaine de la lutte contre la corruption et le crime organisé (sécurité), le CDF a constaté l'implication de l'attaché de police fédérale dans la définition et l'implémentation des projets. Non prévue dans le cahier des charges, le rôle de l'attaché est directement lié au rôle de la police fédérale comme référent technique des projets de sécurité. Certaines activités liées au contrat de partenariat conclu en décembre 2012 entre la police fédérale suisse et le Presidium tchèque de police sont coordonnées au niveau de l'attaché de police et donnent lieu à une information régulière au BCS.

De manière générale, le CDF salue la transparence de l'action du BCS ainsi que le caractère proactif joué par celui-ci dans l'implémentation des tâches de coordination. Au regard du remplacement des détenteurs actuels des postes de Chef de mission (août 2013) et de Chef du BCS de Prague (février 2014), il relève la nécessité de clarifier, voire de mieux formaliser leurs rôles respectifs (voir sous pt. 2.2.2 ci-avant).

3.2 Le Service national de coordination du Ministère des finances

3.2.1 Une organisation selon les phases et les processus

Ancré au sein du Département UE et relations internationales du Ministère des finances, le SNC du Programme de coopération Suisse-République tchèque est responsable de l'implémentation de la contribution suisse en République tchèque. Le SNC se divise en trois unités : un département des relations internationales s'occupe des deux phases d'implémentation (préparation et mise en œuvre), y compris des aspects contractuels et de marchés publics; le département « fonds nationaux » traite des demandes de remboursement des entités d'implémentation et de leurs relais auprès des offices suisses concernés (« autorité de paiement »); finalement, un département de contrôle vérifie la conformité aux dispositions de l'accord-cadre et à la législation nationale du dispositif de la contribution suisse (« autorité nationale d'audit »).

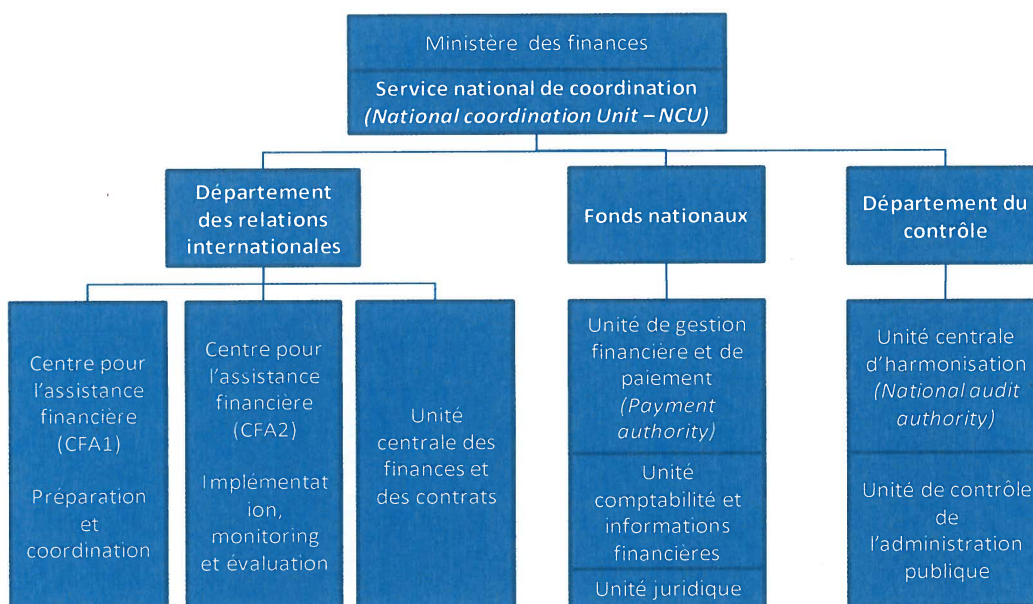


Schéma 2 : Organigramme du Service national de coordination tchèque (source SNC)

Les différentes personnes en charge de son implémentation œuvrent également dans la gestion du mécanisme de financement EEE et norvégien. Flexible malgré sa structure relativement hiérarchisée, ce dispositif permet une réallocation adéquate et rapide des ressources tant avec les programmes EEE et norvégiens qu'entre les différentes unités, selon l'avancée des programmes et projets de la contribution suisse. Le CDF constate que la réduction en novembre 2010 de dix pour cent en moyenne des ressources en personnel du SNC n'a pas significativement affecté l'implémentation des projets et/ou la qualité des documents lors de la phase d'engagement.

3.2.2 Méthodologie et réglementation spécifique

La responsabilité du Service national de coordination porte sur l'ensemble du processus d'implémentation de la contribution suisse (préparation des documents de projets, monitoring et évaluation, vérification de l'éligibilité des dépenses de projet et des demandes de remboursement de celles-ci par la Confédération, surveillance sur les organismes intermédiaires). Ses différentes unités œuvrent sur la base d'une méthodologie spécifique développée et approuvée par une résolution du gouvernement tchèque de février 2009. De manière quasi partenariale avec le BCS, le SNC a établi une réglementation interne spécifique pour le Programme de coopération Suisse-République tchèque.

Deux manuels de 2009 et 2011 détaillent respectivement les phases d'engagement et d'implémentation. Le premier fixe les règles pour la procédure de soumission et d'examen des propositions de projets. Le second traite de la préparation des accords d'implémentation, de la soumission, de la vérification et de l'approbation des rapports intérimaires et des procédures de paiement. Les passations de marchés font l'objet d'un guide spécifique, qui est adapté en fonction des évolutions de la législation nationale. Deux instructions complètent le dispositif réglementaire : la première porte sur l'éligibilité des dépenses du Programme de coopération Suisse-République tchèque, la seconde sur la manière d'établir les rapports intérimaires.

Géré directement par le SNC, le fonds de partenariat fait l'objet d'une réglementation spéciale. Etabli par le SNC, un document spécifique définit les règles de bases du de la subvention cadre, ses procédures de travail ainsi que les obligations de son organe d'implémentation («intermédiaire»).

Le SNC a établi des canevas pour les différentes étapes de l'implémentation, soit les accords de projets et les rapports de monitoring (rapports intérimaires, annuels et finaux). De son avis, le temps nécessaire à l'élaboration des règles et des canevas particuliers pour la subvention cadre en phase initiale a été particulièrement important. Le CDF est d'avis que l'investissement consacré dans l'établissement « sur mesure » d'un tel instrument devrait s'accompagner d'une allocation suffisante de fonds. Il salue la dotation supplémentaire qui a été octroyée au « Block Grant » (voir sous pt. 3.4). Sous cet angle, le CDF invite le SECO et la DDC à envisager un renforcement des moyens relatifs attribués à cet instrument de financement dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution (renvoi à la recommandation n° 2 sous pt. 2.3.4.).

3.2.3 Monitoring et communication directe avec le Bureau de contribution suisse

Défini dans l'accord-cadre, le dispositif de monitoring comprend un reporting ordinaire au niveau des projets, un monitoring sur site, la conduite des projets au niveau des comités de projets ainsi que différentes mesures de monitoring ad hoc (rapport annuel du SNC, review à mi-terme, comité de monitoring, etc.). Le nombre de reporting ordinaires était de 24 en 2012 (en bonne partie concernant les instruments de financement spéciaux). Il devrait s'élever à 65 en 2013¹⁰.

Etabli par le SNC en étroite collaboration avec le BCS et régulièrement mis à jour, un tableau recense l'ensemble des activités du programme de coopération et permet une vision des principales échéances sur l'année. En référence à chaque projet/programme/fonds figurent les périodes prévues pour les séances des comités de conduite, des comités d'évaluation pour les appels d'offres activités de communication ainsi que des différentes activités de communication. Un tableau annexe présente l'ensemble des rapports de monitoring ainsi que les activités d'audit. Un autre précise les dates provisoires de soumission des documents d'appels d'offres.

Les réunions annuelles entre les partenaires suisses et tchèques portent avant tout sur des aspects stratégiques. La coordination opérationnelle repose d'abord sur les rencontres mensuelles. Les deux entités y traitent de l'environnement extérieur, mettent à jour leurs documents de planification et font un état de situation sur le transfert des tâches aux entités d'implémentation, la transmission des documents de marchés publics et des rapports opérationnels. Le BCS agit comme observateur au comité de monitoring, ainsi qu'aux différents comités de conduite du projet (se charge notamment de l'approbation des parties opérationnelles et financières des rapports de projets et se réunit au moins une fois par an).

Le CDF souligne la cohérence et le caractère exhaustif du dispositif de coordination entre le SNC et le BCS ainsi que la clarté et la transparence des rapports d'activités, des documents de suivi et des protocoles des rencontres mensuelles.

¹⁰ Selon le 5^{ème} rapport annuel du SNC pour le programme de coopération Suisse-République tchèque (p. 7).

3.3 Les organismes d'implémentation

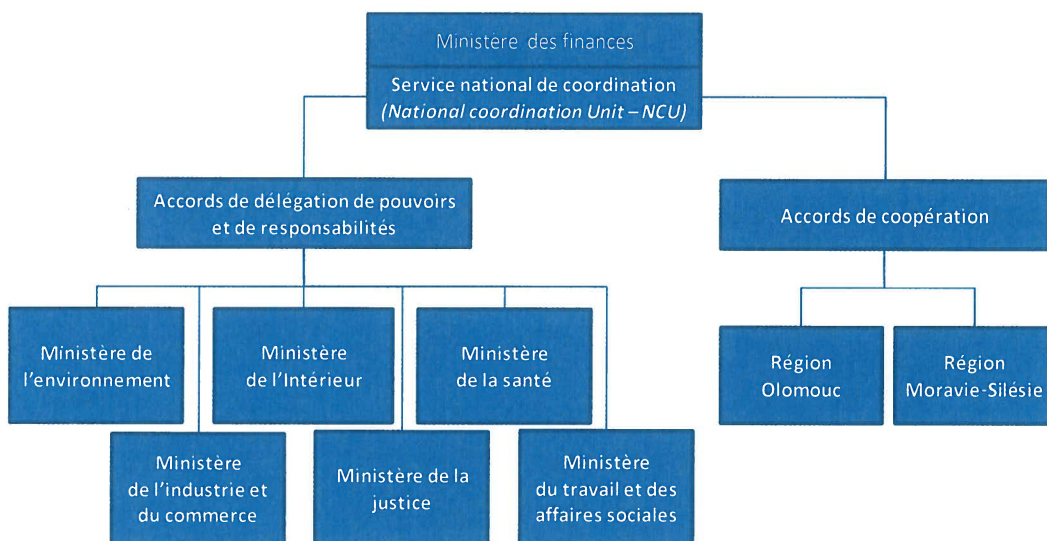


Schéma 3 : Délégations de compétence et accords de coopération (source SNC)

Le SNC a conclu en 2009 des accords de délégations de pouvoirs et de compétences avec cinq ministères agissant comme organes intermédiaires. En raison de divergences quant à l'ancrage du programme « Inostart » de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME), l'accord avec le Ministère de l'industrie et du commerce n'a été passé qu'en 2012. Rattaché au Département du Ministère des finances, le SNC ne dispose cependant pas d'une prévalence particulière sur les entités d'implémentation des différents ministères.

Non concernés par des tâches d'exécution budgétaire ou de surveillance au niveau national, les régions d'Olomouc et de Moravie-Silésie ont passé des accords de coopération avec le Ministère des finances.

3.4 Allocation des montants de la contribution suisse par domaine cible et objectifs

Au terme de la période d'engagement (juin 2012), l'ensemble des fonds définis dans l'accord-cadre conclu en décembre 2007 entre les deux pays partenaires a été approuvé par la partie suisse. Un montant total de 109,78 millions de francs a été réparti entre 30 projets individuels, deux programmes, six fonds et des coûts d'administration de la part de la Suisse pour 5,5 millions de francs (conformément à l'accord-cadre à 5% de la dotation totale).

Différentes réallocations de fonds ont été opérées sur la base de décision des offices fédéraux concernés et du SNC. Un solde de 4,3 millions de francs a ainsi été réaffecté à la fin de la période d'engagement. Il comprenait un reliquat de la facilité de préparation de projets (1,8 million francs) et différents montants « restants » après allocation à des projets provenant de différents domaines thématiques, dont des projets d'infrastructure du SECO. Les principaux bénéficiaires ont été les projets de sécurité (1,3 million de francs en sus des 9 millions initialement budgétés), d'infrastructure (1,5 million de francs en plus) ainsi que le Block Grant (1,6 million de francs supplémentaires). Les montants alloués côté SECO ont été légèrement inférieurs à ceux engagés par la DDC. Le CDF souligne la flexibilité du dispositif d'allocation, qui permet de tenir compte de l'évolution des taux de change et de l'utilisation des fonds de financement spéciaux.

Domaines cibles	Objectifs	Montants engagés
1. Sécurité, stabilité et soutien aux réformes (DDC)	1.1 Initiatives de développement régional dans les régions périphériques ou désavantagées	18'102'423
	10 projets d'amélioration des infrastructures et des méthodes dans les hômes pour personnes âgées (régions Moravie-Silésie)	13'052'423
	<i>dont Hôme Harmony à Vsetin</i>	<i>1'548'205</i>
	<i>dont Hôme pour les citoyens seniors à Bilovec</i>	<i>1'102'845</i>
	Fonds de partenariat	5'050'000
	1.2 Prévention et gestion des désastres naturels	1'994'100
	2 projets individuels avec la Police nationale tchèque (formation et centre de données)	
	1.3 Modernisation de l'appareil judiciaire	2'842'266
	1 projet de formation pour magistrats et procureurs + 1 projet de développement de la probation et de programmes de resocialisation	
	1.4 Combattre la corruption et le crime organisé	10'257'119
2. Environnement et infrastructure (SECO)	9 projets pour renforcer la capacité des institutions en personnel, équipement et au niveau informatique	
	<i>dont Renforcement de la sécurité publique à travers l'amélioration des capacités de la police à faire face au crime organisé et au terrorisme</i>	<i>2'465'242</i>
	Dotation totale du domaine cible 1	33'195'908
	2.1 Réhabilitation et modernisation de l'infrastructure de base et amélioration de l'environnement	30'532'063
	<i>dont Construction d'une ligne de trolleybus à Ostrava connectée au Terminal Hranecnik</i>	<i>3'025'674</i>
3. Promotion du secteur privé (SECO)	<i>dont Amélioration des infrastructures de transport en tramway à Ostrava</i>	<i>3'472'021</i>
	2.2 Amélioration de l'environnement	1'000'000
	Fonds d'expertise sur l'environnement	
	Dotation totale du domaine cible 2	31'532'063
3. Promotion du secteur privé (SECO)	3.1 Amélioration de l'accès au capital pour les petites et moyennes entreprises	10'000'000
	Programme INOSTART	10'000'000
	3.2 Amélioration de la régulation du secteur financier	2'000'000
	Assistance technique au reporting financier	2'000'000
4. Développement social et humain (DDC)	Dotation totale du domaine cible 3	12'000'000
	4.1 Recherche et développement	7'000'000
	Fonds des bourses	
	4.2 Santé	11'180'000
5. Allocations spéciales	Programme d'implémentation de la coopération Suisse-République tchèque auprès du Ministère tchèque de la santé	
	Dotation totale du domaine cible 4	18'180'000
	5.1 Block Grant (DDC)	6'585'564
5. Allocations spéciales	Fonds pour les organisations non gouvernementales	
	5.2 Facilité de préparation des projets (SECO)	186'465
	5.4 Fonds d'assistance technique tchèque (DDC)	2'600'000
	Dotation totale du domaine cible 5	9'372'029
Dotation totales pour les cinq domaines cibles		104'280'000

Tableau 2 – Liste finale de juin 2012 sur l'ensemble des activités du programme de coopération Suisse-Tchéquie avec mention des montants engagés (source document BCS)

Les projets soumis à l'audit du CDF sont mentionnés en italique.

3.4.1 La phase d'implémentation des programmes n'a pas encore débuté

Pour les deux programmes de la coopération Suisse-République tchèque, la phase de désignation des bénéficiaires via des procédures successives d'appels à soumettre des propositions de projets (« open calls ») n'est pas encore achevée. Le comité d'évaluation du programme « santé » a tranché parmi 42 sous-projets, mais deux recours pour violation des directives européennes en matière d'aides d'Etat ont reporté les décisions d'attribution à une date ultérieure. Concernant l'autre programme (Inostart), le CDF relève que la phase d'allocation des sous-projets a démarré, mais que l'intérêt et/ou la qualité des documents présentés n'étai(en)t pas suffisants pour initier la phase d'implémentation.

3.4.2 L'implémentation des instruments de financement spéciaux est plus rapide

Doté initialement de 2 millions de francs, la facilité de préparation de projet est destinée à la préparation des documents nécessaires pour le projet définitif de projet (2^{ème} boucle). Géré par le SECO et limité dans le temps (du 7 janvier 2010 au 13 décembre 2011), cet instrument a permis aux agences d'exécution telles que des ONG ou des collectivités publiques locales d'engager des experts externes pour étoffer leurs compétences. Malgré le faible montant utilisé (186'465 francs) en regard de la dotation initiale (2 millions de francs), quelques 19 projets ont pu faire l'objet d'une assistance financière¹¹. Dans le cadre de l'examen sur site d'une ONG ayant bénéficié de cet instrument, le CDF a pris note des courts délais dont ont disposé les agences d'exécution pour obtenir une assistance financière pour élaborer leurs propositions définitives de projets¹².

L'implémentation du « Block Grant » et du fonds de partenariat a démarré bien avant celle des projets et programmes. L'intermédiaire « Block Grant » jouit de la capacité suffisante pour absorber la dotation supplémentaire de 1'585'564 francs reçue en octobre 2012. Tenant compte de l'expérience d'un fonds similaire du mécanisme de financement norvégien, le SNC a proposé d'éliminer la référence à des taux de change fixes dans le plan de déboursement. Conclu entre les deux parties en octobre 2012, le second plan (septembre 2010) se réfère aux taux du jour du transfert. Le CDF relève la pertinence et la flexibilité de l'instrument « Block Grant » : celle-ci permet de confier au terme d'une sélection ouverte et transparente spécifique la gestion autonome de deux domaines spécifiques (social et environnement) à une entité intermédiaire unique choisie ; en outre, elle s'ajuste aux capacités d'absorption des bénéficiaires par une libération successive de tranches de budget.

Le fonds d'assistance technique a été doté de 2,6 millions de francs et est destiné à soutenir financièrement les entités d'implémentation tchèques dans la gestion, l'implémentation, le monitoring et le contrôle des différents projets et programmes. Le CDF a constaté un niveau adéquat d'utilisation du fonds à ce stade d'implémentation des projets (472'307 francs suisses avaient été utilisés début août 2013). Il relève notamment l'utilisation de ce fonds pour le financement de l'audit externe pour l'ensemble des projets du programme de coopération entre la Suisse et la République tchèque (env. 450'000 francs suisses) ainsi que pour l'évaluation des dossiers de sous-projets du fonds de partenariat (env. 50'000 francs suisses).

¹¹ Selon le rapport final sur la facilité de préparation de projet établi par le SNC à l'attention des partenaires suisses.

¹² Le démarrage de la facilité de préparation de projet a été repoussé à mai 2010.

4 Les risques principaux sont identifiés et couverts

En référence aux phases d'engagement et de mise en œuvre de la contribution suisse, le CDF a identifié six risques principaux pouvant affecter la conformité et/ou l'efficacité de la mise en œuvre de la contribution suisse en République tchèque. Les sections du présent chapitre examinent les mesures prises par les entités tchèques d'implémentation pour réduire, voire couvrir ces risques.

4.1 Sélection transparente des entités d'implémentation

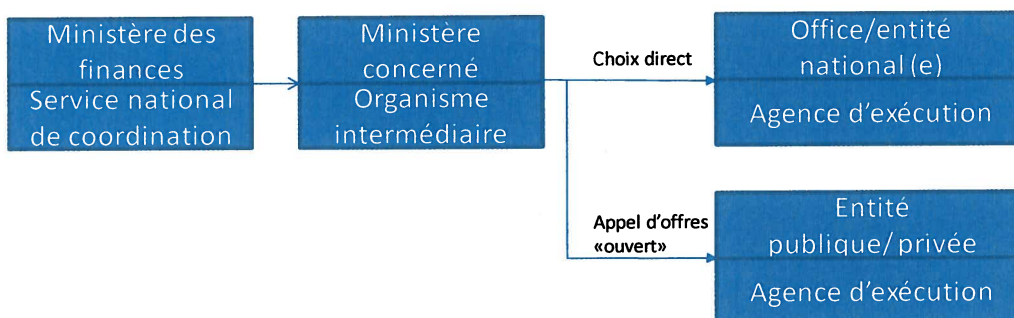


Schéma 4: Sélection directe ou « ouverte » des agences d'exécution (source CDF)

La définition et la mise en œuvre des projets impliquent le SNC, le Ministère responsable de la thématique visé en tant qu'organisme intermédiaire et une entité publique ou privée agissant comme agence d'exécution. Les ministères étaient connus au début de la période d'engagement, à l'exception du programme Inostart. Après de longues discussions entre le Ministère des finances et le Ministère du commerce et l'industrie, le Gouvernement a adopté le programme Inostart et son cadre normatif en mai 2011 et validé le statut d'organisme intermédiaire du Ministère du commerce et l'industrie.

La sélection des agences d'exécution s'est effectuée de manière transparente. Dans un cas, l'agence d'exécution avait initié la démarche sans que le ministère de tutelle ne soit véritablement impliqué (ex : projet de sécurité conduits par le presidium de police). Dans les cas de sélection par procédures ouvertes d'appels d'offres publics diligentés par les ministères, les voies de recours nécessaires ont été prévues. Le CDF relève deux cas de recours pour violation des directives européennes en matière d'aides d'Etat dont le traitement avait retardé l'implémentation du programme concerné (santé). Ceci met en évidence les risques de non prise en compte de cette réglementation dans la conceptualisation, voire dans l'implémentation de la contribution suisse.

4.2 Retards liés aux blocages institutionnels entre les entités d'implémentation

En référence à la fin de la période d'engagement de la contribution suisse (14 juin 2012), le tableau ci-après met en évidence les retards successivement induits aux niveaux de la conclusion des accords de projets et des accords d'implémentation (accord entre le Ministère d'implémentation et l'agence en charge de l'exécution du projet concerné).

N°	Projet	Signature accord de projet	Date de l'accord d'implémentation	Première période de reporting	Date du premier rapport intérimaire
1.1	Harmony Home in Vsetin	28.11.12	01.07.13	28.11.12-30.04.13	31.08.13
1.1	Modernisation and addition to Senior Home, Bilovec	01.12.12	08.2013	23.11.12-30.04.13	31.08.13
1.4	Increased public security through countering the organized crime and terrorism	20.12.12	28.05.13	20.12.12-31.05.13	30.09.13
2.1	Improvement in Tram Transport Infrastructure in Ostrava	05.09.12	10.2013	05.09.12-28.02.13	30.06.13
2.1	Construction of a Trolley-bus line in Ostrava with connection to the Hranecnik Terminal	05.09.12	10.2013	05.09.12-28.02.13	30.06.13
3.1	Programme Inostart	01.07.12	N/A*	01.07.12-31.12.12	30.04.13
4.2	Programme of the implementation of CH-CZ cooperation at the Ministry of Health of CZ	23.07.12	N/A*	23.07.12-31.12.12	30.04.13
5.1	Block Grant for Non-governmental organisations	21.07.10	21.07.2010	21.07.10-31.12.10	30.04.11

* En l'absence d'une agence d'exécution pour ces deux programmes, les transferts de compétence du Ministère des finances au Ministère de la santé (20 décembre 2012) et au Ministère du commerce et de l'industrie (11 juillet 2013) constituent la dernière étape de l'implémentation en droit administratif interne de l'accord de projet.

Tableau 2 : Mise en œuvre des projets/programmes soumis à l'examen du CDF au niveau des agences d'exécution (source BCS - SNC)

Les offices fédéraux suisses concernés et le SNC ont conclu dans un premier temps des accords pour chacun d'entre eux. Les accords de projet exposent les termes et les conditions de l'aide allouée ainsi que les rôles et les responsabilités des parties contractantes. Ils incluent systématiquement une confirmation d'approbation du projet par l'office fédéral compétent, la proposition finale de projet (qui comprend le « LogFrame », le budget indicatif, l'agenda de mise en œuvre, la confirmation du co-financement), le plan indicatif de déboursement et l'information minimum requise pour les offres de soumissionnaires. La conclusion des accords de projets a pris parfois quelques mois retardant ainsi la phase de formalisation des accords-cadres. Selon le SNC, l'une des raisons résiderait dans la difficulté à définir certains indicateurs (quantitatifs et qualitatifs).

Dans un deuxième temps, les accords de projets ont été retranscrits dans des délégations spécifiques des tâches et des compétences du Ministère des finances au ministère concerné. Le CDF a pris note qu'en juillet 2013 l'ensemble des actes avaient été passés avec les six ministères. Chaque délégation comprend notamment une indication de la part en francs suisses de la contribution suisse allouée.

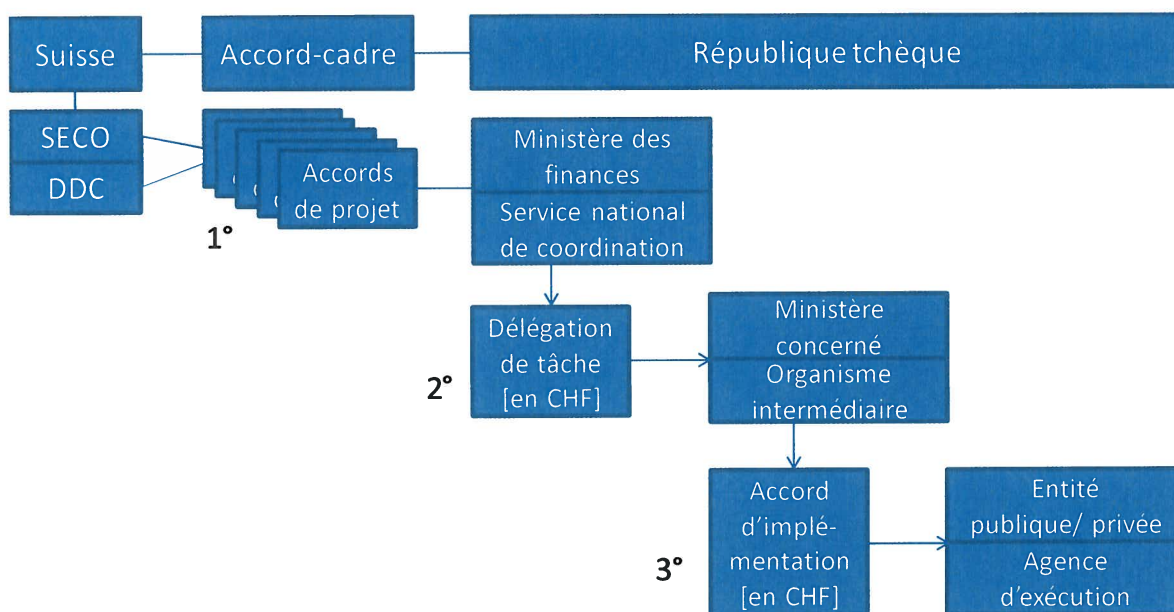


Schéma 5: Des accords de projets aux accords d'implémentations (source CDF)

Dans un troisième temps, l'organisme intermédiaire définit le cadre légal de l'implémentation au moyen d'un accord d'implémentation. Par cet acte, la contribution suisse intègre le dispositif budgétaire, respectivement la réglementation nationale financière (notamment règles budgétaires, contrôle financier, marchés publics¹³). Le montant alloué à l'activité subventionnée est exprimé en couronnes tchèques. Dans le cadre d'une organisation d'Etat relativement décentralisée, le ministère agissant comme organisme intermédiaire est responsable de l'exécution budgétaire, de l'implémentation des marchés publics ainsi que du contrôle financier. Avant de conclure un accord d'implémentation, il peut être enclin à procéder à ses propres contrôles sans véritable coordination avec le Ministère des finances. Tant que l'organisme intermédiaire n'a pas pris de décision de subside, le risque subsiste pour l'agence d'exécution que des dépenses ne soient finalement pas reconnues comme éligibles et que l'évolution du taux de change francs suisses/couronnes tchèques soit « assumée » par elle-seule.

Face à ce blocage institutionnel, le SNC a adopté une approche proactive. Début 2013, il a proposé aux trois ministères n'ayant pas encore conclu d'accords d'implémentation (Ministère du travail et des affaires sociales, Ministère de l'environnement, Ministère de l'Intérieur) de leur garantir un taux de conversion fixe entre francs suisses et couronnes tchèques. Les trois ministères ont accepté la proposition et en ont tenu ou en tiendront compte dans l'établissement de leur premier rapport intermédiaire. Pour éviter des retards excessifs dans les passations de marchés, le SNC a proposé à ces ministères de se porter garant du remboursement des dépenses en leur délivrant une autorisation spéciale. Le Ministère du travail et des affaires sociales a accueilli défavorablement cette proposition. Quant au Ministère de l'Intérieur, il ne s'est pas opposé mais n'a pas pris les mesures nécessaires en raison notamment d'un tournus élevé du personnel et d'une connaissance insuffisante des dossiers.

¹³ Les bases normatives principales sont la loi de 2000 sur les règles budgétaires, la loi de 2011 sur le contrôle financier, la loi de 2009 sur le code fiscal et la loi de 2006 sur les marchés publics.

S'agissant des projets de réhabilitation des homes pour personnes âgées, le CDF relève une situation particulièrement bloquée et confuse. En l'absence d'un accord d'implémentation, les interventions du Ministère des finances et du Ministère du travail et des affaires sociales auprès de l'agence d'exécution ne sont pas coordonnées. Le CDF a pris note que des informations contradictoires étaient parfois transmises aux agences d'exécution en charge de ces projets. En relevant les capacités institutionnelles limitées de certaines agences d'exécution et de la complexité du domaine des homes pour personnes âgées, le CDF est d'avis que, s'ajoutant aux particularités de la contribution suisse (notamment en matière de marchés publics), la multiplicité des acteurs du dispositif (Ministère des finances, Ministère du travail et des affaires sociales, indirectement Ministère de la santé) est source de blocages institutionnels excessifs. Le CDF souligne que, outre les retards et les entorses au critère de l'efficacité, l'essentiel des conséquences liées à l'absence d'accord d'implémentation sont assumés par les agences d'exécution.

4.3 Un dispositif tchèque de surveillance fragmenté et à plusieurs niveaux

Selon les termes de l'accord-cadre, différentes entités se partagent les tâches de surveillance et de contrôle. Côté tchèque, il y a le SNC et son autorité nationale d'audit (ANA), l'organisme intermédiaire (ministère concerné), l'autorité de paiement et l'organisation d'audit. Côté Suisse, le dispositif de surveillance comprend les deux offices fédéraux compétents (SECO et DDC).

Le dispositif réglementaire de la contribution suisse en matière de prévention et de détection des irrégularités dans l'utilisation des fonds constitue le premier niveau de la surveillance sur la contribution suisse. Outre le droit de non objection préalable conféré par l'accord-cadre (voir sous pt. 4.4), le CDF relève l'introduction systématique d'une clause d'intégrité dans tous les documents d'appels d'offres¹⁴. Validée par la partie suisse en mars 2012, une directive du SNC traite de la communication des irrégularités et le recouvrement des montants indûment transférés. Cette réglementation oblige la partie tchèque à signaler toute irrégularité de plus de 4'000 francs suisses.

La Suisse pourrait alors cesser les remboursements, faire arrêter les paiements et demander le remboursement des montants indûment perçus par le pays partenaire. Cette réglementation s'adresse aux ministères agissant comme organismes intermédiaires, respectivement à l'unité centrale des finances et des contrats pour le « Block Grant ». Selon la directive, la communication des irrégularités doit se faire au SNC et à l'Autorité nationale d'audit (ANA). Aucun cas d'irrégularité ne leur a été communiqué. Le CDF a pris connaissance que le SECO et la DDC avaient établi des grandes lignes sur le traitement et la communication des cas irrégularités et que celles-ci avaient été transmises en mai 2012 aux BCS. Basés sur les dispositions de l'accord-cadre (annexe 2) et des accords de projet (art. 15), ces orientations définissent un standard minimal applicable à tous les pays partenaires. Le CDF a pris note que les deux offices fédéraux avaient précédemment analysé les dispositifs similaires établis par l'UE, l'EEE et la Norvège et qu'un échange d'informations avait eu lieu sur ce thème avec ce pays. Plutôt que d'imposer des règles de détails aux pays partenaires, le SECO et la DDC ont préféré tenir compte de l'environnement spécifique des pays concernés et donner la possibilité à ceux-ci d'adapter le dispositif afin d'en

¹⁴ Ceci conformément à une recommandation émise par le CDF dans son rapport de 2009.

assurer son intégration dans le dispositif national. Le CDF a pris acte de différences dans l'implémentation de ces règles avec d'autres pays partenaires (pays baltes, Hongrie).

Les contrôles de conformité et de système effectués par l'autorité nationale d'audit (ANA) constituent le deuxième niveau. L'ANA a mené entre 2009 et 2010 des audits de conformité auprès des six ministères, à l'exception du Ministère de l'industrie et du commerce (audité en 2012). N'ayant relevé aucune défaillance majeure, l'ANA mentionnait un risque relativement significatif lié à la fluctuation (élevée) du personnel dans les ministères responsables de l'implémentation du Programme de coopération Suisse-République tchèque¹⁵. Entre 2011 et 2012, un audit de système conduit auprès des six ministères a conclu à l'adéquation et l'efficacité de la gestion et du système de contrôle et l'absence de risques pouvant impacter la réalisation des tâches-clés ou des objectifs fixés. Ayant pris note que des audits du système et de projets spécifiques seront entrepris annuellement par l'ANA dans une phase ultérieure, le CDF note la possibilité pour ceux-ci d'inclure des recommandations pour renforcer le système de contrôle et assurer la communication de toute fraude ou irrégularité éventuelle.

Les contrôles spécifiques de projets réalisés directement ou sur mandat par le SNC par des organisations d'audit appartiennent au troisième niveau de surveillance. Pour les projets de plus de deux ans et dotés de plus de 500'000 francs, un audit intermédiaire financier du projet est requis. Une entreprise de révision indépendante vient d'être désignée pour contrôler l'ensemble des projets. En plus de ces audits et de ceux de fin d'activité, la possibilité existe pour le SNC de vérifier la conformité technique des projets sur le terrain.

Les contrôles des organismes intermédiaires constituent le quatrième niveau. Outre leur rôle en matière de communication des irrégularités, les organismes intermédiaires sont responsables de l'exécution budgétaire et des passations de marchés. Le CDF souligne les larges prérogatives des ministères de tutelle et l'absence d'une coordination entre les tâches de surveillance générale exercée par le Ministère des finances et les activités régulières de contrôles des Ministères d'implémentation. Dans certains cas (Ministères du travail et des affaires sociales et de l'Intérieur), la collaboration semble manquer, alors que dans d'autres, elle fonctionne (Ministères de l'environnement et du commerce et de l'industrie). Le CDF remarque que le degré de surveillance peut dépendre des capacités institutionnelles et de la rigueur dans le suivi par l'agence d'exécution : ainsi, la société d'Etat en charge des projets de tramways et de trolleybus dispose d'un monitoring adéquat, alors qu'une ONG ou une Municipalité peut éventuellement manquer des compétences ou des ressources nécessaires.

¹⁵ *Les audits ont notamment vérifié que tous les acteurs impliqués dans la conduite et le contrôle du programme avaient des rôles clairement définis, que le principe de séparation des fonctions (contrôle des quatre yeux) avait été mis en œuvre et que les procédures de vérification de l'éligibilité des dépenses étaient clairement établies, l'existence d'un système de reporting ainsi que de mesures pour vérifier l'installation et l'implémentation du système de conduite et de contrôle, traçabilité des opérations (not. au niveau du système informatique), existence de règles détaillant les opérations. Opinion : le système de conduite et de contrôle interne est complètement opérationnel et est ajusté de manière adéquate au Programme d'implémentation.*

4.4 Des procédures de passations de marchés transparentes mais parfois inefficaces

Identifié comme risque clé par les partenaires suisses et tchèques, les passations des marchés font l'objet de dispositions spécifiques et d'une législation contraignante tant au niveau de l'UE que du pays partenaire. Le dispositif de la contribution suisse intègre comme critère de sélection la capacité institutionnelle à gérer de telles opérations. Les procédures d'appels d'offres incluent systématiquement des clauses d'intégrité. De plus, le personnel des agences d'exécution signent des clauses d'impartialité. Au niveau des entités d'implémentation tchèques, des cellules spécialisées au sein des Ministères ont été créées pour s'occuper des aspects de marchés publics.

Contrairement aux dispositifs de l'UE, de l'EEE et de la Norvège, la contribution suisse a inclus dans les accords-cadres un droit de regard en amont pour toutes les passations de marchés portant sur des montants de plus de 500'000 francs suisses. Les documents de marchés sont soumis à l'office fédéral concerné via le BCS. La partie suisse dispose de 20 jours pour s'opposer aux documents de marchés publics qui lui sont présentés.

Etablis en langue tchèque, ces documents font l'objet d'une traduction de leurs parties les plus significatives. Les textes anglais utilisés pour l'exercice du droit de non objection sont mis ensuite à la disposition des soumissionnaires à la publication du marché. Les passations de marchés sont finalement transmises pour publication dans l'application tchèque sur les marchés publics et le système européen (Tenders Electronic Daily TED). En outre, elles sont transmises pour information au système suisse sur les marchés publics (simap.ch). En fonction des différents entretiens réalisés avec les bénéficiaires finaux, le CDF a constaté qu'aucune entreprise suisse n'avait participé à des procédures d'adjudication de marchés pour les projets examinés.

La Suisse participe via le BCS au comité d'évaluation des appels d'offres en tant qu'observateur et dispose de la possibilité de mener un audit sur les pratiques en matière de marchés publics. Au terme de la passation de marchés, le SNC confirme explicitement à la partie suisse la conformité aux règles nationales et européennes en matière de marchés publics.

Le CDF a constaté l'application systématique du droit de « non objection », tel que défini dans l'accord-cadre. Sans égard à l'importance des risques inhérents au domaine, voire au ministère/agence d'exécution en charge de la passation de marchés, ce droit rallonge toutefois le temps d'implémentation des projets. Il exige une grande réactivité de la partie suisse et de ses experts techniques mandatés pour vérifier la qualité des documents de marchés publics.

Du côté du pays partenaire, ce droit de regard induit un travail important voire onéreux de traduction des documents (au niveau de l'agence d'exécution). Il génère également des contrôles supplémentaires au niveau des ministères agissant comme organismes intermédiaires pour se « protéger » d'éventuels constats d'irrégularités qu'émettraient la partie suisse.

Le CDF souligne la nécessité d'un droit de regard dans des situations de monopoles liés aux particularités des équipements concernés (ex. dispositifs de cibles de tir pour la police, spécifications techniques de pièces d'aiguillage) ou en présence d'une agence d'exécution aux activités multiples désireuse de sous-contracter une partie des tâches à des entités subordonnées.

Dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution, le CDF est d'avis qu'une possibilité de flexibiliser l'outil du droit d'objection devrait être introduite dans le dispositif. L'introduction de la possibilité de sursoir à l'utilisation d'un droit de regard préalable dans les pays disposant de garanties suffisantes en termes de conformité et de transparence des passations de marchés¹⁶ constituerait cependant une dérogation au principe d'égalité de traitement des partenaires de la Suisse défini pour la contribution actuelle.

Recommandation 4 (Priorité 1) :

Dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution suisse, le CDF invite la DDC et le SECO à étudier la possibilité de sursoir de manière situative à l'utilisation du droit d'objection sur les documents de marchés publics, dans les cas où des garanties suffisantes en matière de transparence sont fournies par les entités d'implémentation du pays partenaire.

4.5 Eligibilité et procédure de remboursement des dépenses

Une disposition de l'accord de projet fixe les principes du remboursement tant au niveau matériel (respect des principes de l'accord-cadre) que formel (procédure de remboursement). En conformité avec le plan indicatif de déboursement, les remboursements ont lieu en référence à une période définie (en principe six mois). Ils sont conditionnés à la réception et à l'approbation des rapports financiers et opérationnels par les offices fédéraux compétents. Les requêtes de remboursements sont effectuées en francs suisses par l'autorité de paiement du SNC sur la base du taux de change applicable lors de la validation des demandes de remboursement des organismes d'implémentation (organisme intermédiaire, agence d'exécution).

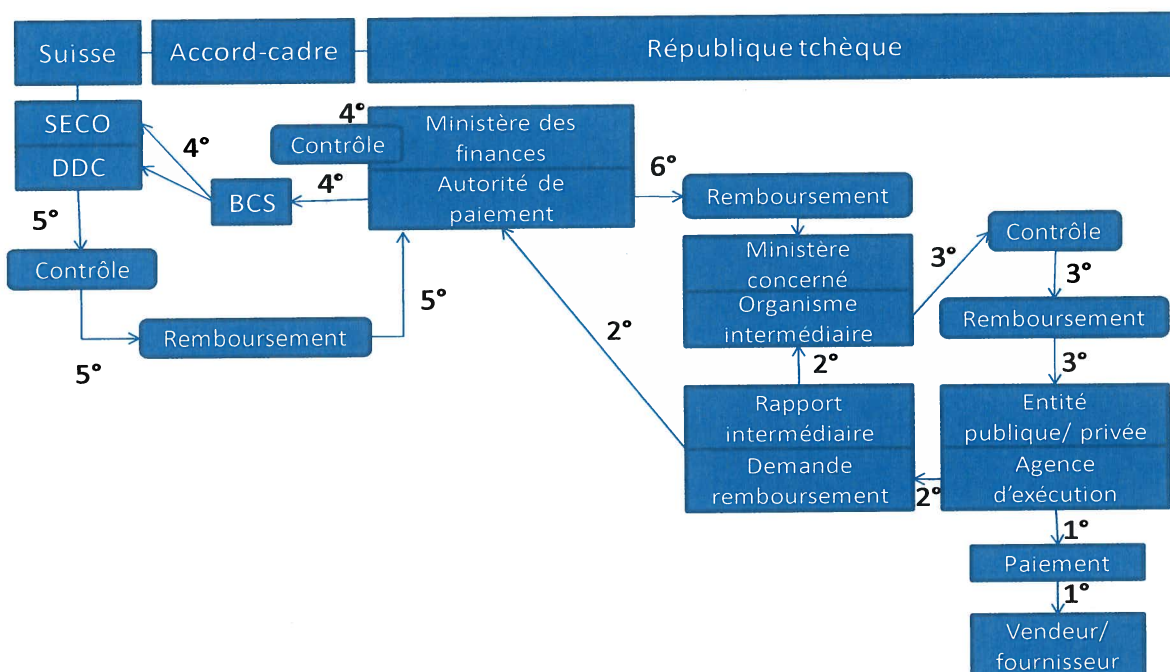


Schéma 6 : Processus de vérification de l'éligibilité et de remboursement des dépenses

¹⁶ En particulier s'agissant de l'intégration dans les conditions d'adjudication de critères qualitatifs en plus du critère de prix.

Le CDF a identifié les différentes étapes du processus de remboursement :

- (1) l'agence d'exécution acquiert et paie les biens et les services prévus pour le projet tout en vérifiant l'éligibilité des dépenses pour un remboursement par la contribution suisse.
- (2) L'agence d'exécution établit tous les six mois une liste des dépenses de projet et un rapport intermédiaire d'activité à l'attention de l'organisme intermédiaire concerné et du SNC. L'autorité de paiement du SNC et le ministère concerné vérifient l'éligibilité des dépenses.
- (3) Après contrôle, le ministère rembourse le montant avancé à l'agence d'exécution.
- (4) L'autorité de paiement valide le rapport intermédiaire et transmet la liste des dépenses pour remboursement au SECO et à la DDC via le BCS.
- (5) Après contrôle des dépenses, l'office fédéral concerné verse les montants de la contribution suisse sur un compte du SNC.
- (6) Le SNC restitue au ministère concerné les fonds avancés.

L'accord de projet définit la liste des dépenses considérées comme inéligibles. Parmi elles figurent les dépenses encourues avant la signature par toutes les parties de l'accord de projet correspondant, l'achat de biens immobiliers et fonciers, les coûts de personnel du gouvernement tchèque et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) récupérable. Dans le cadre de son examen des projets, le CDF a identifié un niveau particulièrement élevé de dépenses inéligibles dans les projets d'infrastructures publics, en particulier en raison des achats de biens fonciers induits par la nature des projets.

Le CDF a constaté des divergences dans l'appréciation du critère d'éligibilité entre l'autorité de paiement du Ministère des finances et le ministère agissant comme organisme intermédiaire. S'agissant du projet de réhabilitation de homes pour personnes âgées, le MTAS a indiqué à l'agence d'exécution que l'augmentation au 1^{er} janvier 2013 du taux de TVA ne serait pas « éligible » pour remboursement. Considérant qu'il s'agissait d'une obligation légale, le MF a confirmé que les montants ainsi induits (environ 20'000 francs suisses) étaient bien légitimés pour un remboursement. Dans ce cas d'espèce, l'incertitude demeurerait cependant au niveau de l'agence d'exécution du fait que le MTAS n'avait à ce moment pas encore émis de décision de subside (accord d'implémentation).

Le CDF a vérifié une sélection de demande de paiement établie par l'autorité de paiement aux autorités suisses. Il relève le caractère complet et la qualité des documents fournis. Le CDF souligne l'implication du BCS dans la procédure de vérification en matière de contrôle de l'exécution budgétaire. Dans les cas problématiques, le BCS demande des explications au SNC et en fait état à l'office fédéral concerné.

4.6 Possibles retards dans la réalisation des objectifs

Le BCS est tenu d'établir un système de monitoring permettant d'évaluer périodiquement l'état d'avancement des projets en regard des objectifs du projet. Ces informations doivent être incluses dans les rapports de reporting produits par le SNC à l'attention des offices fédéraux compétents. Les rapports intermédiaires couvrent une période de six mois et sont à transmettre par la SNC au plus tard quatre mois après la fin de la période concernée. Ils sont adressés en même temps qu'une requête de remboursement. Tout écart avec ce qui était prévu au niveau opérationnel et ou financier doit être justifié par la partie tchèque.

La période d'implémentation venant de débiter, le CDF n'a pas procédé à un examen de détail du respect par les entités tchèques en charge de l'implémentation des objectifs définis dans les accords de projet. Il a pris cependant connaissance de quelques rapports intermédiaires et constate la cohérence et la qualité générale des documents ainsi transmis aux offices fédéraux concernés. Le risque principal en matière de réalisation des objectifs est le report d'implémentation des projets au niveau des passations de marchés et/ou du fait de procédures de recours contre des décisions d'adjudication ou de sélection de bénéficiaires. Ce risque apparaît plus marginal s'agissant du « Block Grant », qui permet d'absorber plus rapidement les volumes financiers à disposition.

4.7 Synthèse de l'examen des activités de projets soumis à audit

Pour une sélection de projets/programmes/fonds, le CDF a comparé les mesures prises par le dispositif pour réduire voire couvrir les risques principaux liés (voir annexe 6). Pour deux domaines de projets (réhabilitation de homes pour personnes âgées et lutte contre la corruption et le crime organisé) ainsi que pour le programme santé, l'un ou l'autre des risques majeurs identifiés (blocage lié à la multiplicité des entités tchèques d'implémentation et absence de coordination des instruments de surveillance) sont insuffisamment couverts par le dispositif de la contribution suisse.

Les limites du dispositif sont particulièrement apparentes dans le domaine des soins médico-hôtelières pour les personnes âgées, où les compétences d'exécution sont partagées entre deux ministères (travail et affaires sociales & santé) et l'autorité régionale. En raison de capacités institutionnelles et financières insuffisantes, les agences d'exécution ne peuvent que difficilement résoudre les éventuelles divergences d'interprétations. Les domaines de projets plus spécifiques, tels que les infrastructures de transports publics en milieu urbain, sont moins exposés à des retards structurels dans la phase d'implémentation. Le risque d'opacité des passations de marchés est toutefois important dans ce domaine, en raison notamment de la présence de sociétés d'Etat aux activités connexes (entreprise de transports, électricité, énergie, conseils).

5 Respect des principes et des critères de projets

5.1 Introduction

L'objectif central de réduction des disparités socio-économiques avec les pays de l'UE ainsi qu'au sein des nouveaux pays membres de l'UE fera l'objet d'une évaluation « au moment du dernier versement régi par l'Accord-cadre » (voir art. 8 al. 3 Accord-cadre). Des principes et des critères pour les projets figurent de manière standardisée dans les douze programmes de coopération. Dans le cadre du présent examen, le CDF a vérifié la mise en œuvre des principes et des critères jugés comme essentiels pour garantir une conformité adéquate avec l'accord-cadre Suisse-République tchèque. Les résultats des analyses opérées auprès des différentes entités d'implémentations sont présentés à l'annexe 6 du présent rapport.

5.2 De la transparence mais peu de visibilité

Le dispositif mis en place par les partenaires suisses et tchèques peut être considéré comme suffisamment transparent. Tant le cadre d'implémentation, le détail des projets que les règles d'implémentation sont disponibles sur les sites internet suisse et tchèque consacrés au programme de coopération. Les procédures de sélection des agences d'exécution, voire des bénéficiaires (« Block Grant ») prévoient une procédure de communication ouverte. Alliées aux directives de l'UE, les règles nationales de marchés publics imposent des règles ouvertes de passation de marchés. Finalement, le CDF relève que les régions sont représentées dans le processus, ce qui assure une plus large transparence au sein de l'appareil étatique.

Sous son aspect de « **visibilité** », le principe de transparence n'est, au contraire, que partiellement réalisé. L'information fournie par la banque commerciale tchèque en charge de la gestion du programme Inostart ne faisait pas mention de sa source de financement (contribution suisse). Dans le cas d'espèce, le CDF a remarqué qu'aucune brochure d'explication pour la clientèle n'avait été établie par la banque. Dans un autre cas (projet police), la spécificité même du projet (caractère confidentiel notamment) réduit sa visibilité. A ce titre, le CDF est d'avis que des projets « de niche », tels que des projets d'amélioration de l'infrastructure des EMS, disposent d'une visibilité plus forte, de par leur proximité entre l'agence d'exécution et les bénéficiaires finaux. Finalement, le CDF souligne la bonne visibilité du « Block Grant » ONG : les règles et documents de canevas pour la sélection et l'implémentation des projets financés par ce moyen figurent sur un site Internet spécifique en anglais et en tchèque.

5.3 Inclusion sociale non systématiquement garantie

Dans l'implémentation des projets/programmes soumis à l'examen du CDF, la dimension d'inclusion sociale est particulièrement présente dans les projets qui ont pour public-cible, soit une population défavorisée, soit des besoins sociaux ou de santé particuliers (projets EMS et santé). Dans les deux EMS audités par le CDF, la priorité est donnée dans la sélection des bénéficiaires aux besoins d'encadrement socio-médicaux des personnes plutôt que sur leurs capacités financières.

Le CDF relève toutefois l'existence de longues listes d'attente dans ces deux institutions, ce qui suggère que les besoins dépassent clairement l'offre. En raison du caractère fragmenté entre les composantes santé et sociale des séjours de longue durée liée au vieillissement, le principe d'inclusion sociale pourrait toutefois être mis à mal par un financement non garanti des prestations au niveau de l'institution.

Dans le cadre du développement de l'infrastructure en transports publics d'une ville importante (Ostrava), le CDF a constaté une garantie d'accès aux handicapés ainsi que l'intégration du projet à une communauté tarifaire de transports publics pour l'agglomération. Le programme Inostart ne contient, par principe, pas de dimension d'intégration sociale, tout comme le « Block Grant » (si ce n'est une mobilisation renforcée des ONG).

5.4 Subsidiarité de nature souvent financière des projets

Dans les projets santé et social mentionnés au tableau ci-dessus, la Suisse joue le rôle de bailleur de fonds subsidiaire au niveau thématique. La DDC accompagne le processus de décentralisation en cours au niveau des politiques de santé, tout en appuyant des initiatives régionales. Le CDF relève cependant la difficulté de coordonner le programme « santé » et les projets individuels notamment par l'implication de deux ministères.

Dans deux domaines (programme Inostart et projet « infrastructures publiques »), la subsidiarité relève davantage de la nécessité pour l'entité partenaire concernée de disposer de fonds complémentaires aux fonds structurels de l'UE pour financer des projets considérés comme prioritaires pour le pays. De par l'implication des autorités régionales dans la phase d'implémentation, le processus de décentralisation est indirectement favorisé. Dans le cadre du projet de renforcement des capacités de l'unité d'intervention rapide du présidium de police, cette activité n'était pas au départ considérée comme prioritaire (voulue avant tout par la Suisse). Cette contribution favorise au contraire une centralisation des activités dans le domaine de la lutte contre le crime organisé.

S'agissant du « Block Grant », il n'existe pas de garantie de subsidiarité dans l'octroi des fonds aux ONG. Le fait de recourir aux ONG vient cependant renforcer la société civile en permettant de renforcer les capacités institutionnelles des ONG.

5.5 Ancrage nuancé du programme d'aide à l'élargissement dans la politique nationale

Le CDF a constaté l'ancrage général des programmes et projets dans les politiques thématiques nationales du partenaire. Les activités du programme de coopération portant sur des domaines dans lesquels des fonds structurels de l'UE importants sont disponibles (infrastructures), le rattachement avec la stratégie nationale est immédiat. Concernant le domaine de la santé, le CDF a constaté que le renforcement des soins palliatifs dans les homes pour personnes âgées constituait une priorité de la politique de santé de la République tchèque. S'agissant de l'instrument du « Block Grant ONG », le CDF relève un lien moins immédiat en raison de la nature même et de la flexibilité du cadre de cet instrument de financement spécial.

5.6 Composante d'innovation à définir clairement

Les projets soumis revêtaient de manière générale un caractère d'innovation. Le CDF souligne que celui-ci était particulièrement présent dans les domaines où des connaissances particulières et l'échange de celles-ci ont été mis en évidence dans la phase de sélection de projets (EMS, santé). A l'inverse, le projet de sécurité mené par le presidium de police ne contenait pas de composante d'innovation. Inhérent au projet Inostart PME, l'innovation constitue une condition pour l'accès au fonds. Le CDF relève cependant les limites d'une telle condition par rapport à des objectifs de réduction des disparités entre régions périphériques en termes de formation et de recherche et les régions les plus avancées.

5.7 Capacité et indépendance limitées des agences d'exécution

La bonne mise en œuvre des projets dépend fortement des capacités institutionnelles des agences d'exécution. Le CDF souligne la complexité du dispositif pour des petites entités décentralisées (ONG ou communes). Le CDF note que celles-ci peuvent bénéficier du mécanisme d'assistance technique (voir ci-devant sous 2.3.4 et 3.4.2). Le CDF relève que dans certains cas, c'est davantage des questions d'indépendance plutôt que capacité qui se posent : ainsi le domaine des sociétés de transports publics induit des questions de monopoles et des interrogations sur des pratiques de sous-contrats en raison de l'existence de sociétés d'Etat monopolistique. Dans le cas du projet de sécurité soumis à audit, le CDF relève l'implication de la police fédérale au travers d'une coordinatrice à la centrale de Berne et de l'attaché de police auprès de l'Ambassade de Prague selon un accord de partenariat passé entre le Presidium de police et la police fédérale.

5.8 La durabilité des résultats n'est que partiellement assurée

La durabilité des résultats passe par un soutien aux institutions directement chargées de l'exécution des politiques dans le cadre d'une stratégie globale. Le CDF propose d'intégrer les projets dans un concept de développement durable dans des domaines où la Suisse dispose d'une expertise particulière (par exemple bâtiments minergies pour les homes). Certaines orientations des projets, tels que la limitation de l'assistance financière aux seuls travaux de réhabilitations des homes (pas de constructions de nouveaux bâtiments), ainsi que le recours à des ONG fortement dépendantes des bailleurs de fonds extérieurs sont de nature à limiter la durabilité des résultats. A l'inverse, le développement de concept de formation (projet de sécurité) - néanmoins difficulté de mesurer sa durabilité - permet d'inscrire les projets dans la durée. Les crédits alloués à des PME dans le cadre du programme Inostart peuvent constituer un levier de financement et ainsi permettre à celles-ci d'accéder de manière durable au crédit.

Le CDF relève que le fonds de partenariat permet également de travailler sur la durée en créant de la confiance entre partenaires. Finalement, le CDF souligne qu'un risque résiduel subsiste au niveau du cofinancement par le pays partenaire.

5.9 Synthèse de l'examen des activités de projets soumis à audit

Les projets, programmes et autres instruments de financement spéciaux respectent pour l'essentiel les principes et les critères définis dans l'accord-cadre passé avec la République tchèque. Les projets d'amélioration des infrastructures et des méthodes dans les homes pour les personnes âgées ainsi que l'instrument financier spécial du « Block Grant » respectent particulièrement bien les principes de transparence, d'inclusion sociale et de subsidiarité. Les critères d'ancrage dans la politique nationale, d'innovation et de capacité des entités d'implémentation trouvent leur illustration dans le programme Inostart d'accès au capital pour les petites et moyennes entreprises (PME) et le programme des soins de santé liés au vieillissement de la population. A l'inverse, le projet de lutte contre la corruption et le crime organisé via l'unité de réponse rapide du presidium de police tchèque, essentiellement dû à sa nature, ne correspond pas à tous les principes et critères énoncés dans l'accord-cadre.

5.10 Limitation des coûts d'administration à 5% de la contribution suisse

Les frais de personnel des offices fédéraux et du BCS ainsi que les évaluations commanditées par la Suisse sont censés de ne pas dépasser le seuil de 5% du montant total de la contribution suisse. Le CDF a pris acte des mesures prises pour éviter que le plafond ne soit atteint durant la période d'implémentation (remplacement des Chefs de BCS par l'institution de Chefs de bureaux itinérants opérant en parallèle avec leurs tâches de chargés de programme depuis la centrale – voir pt. 2.2.2).

En l'absence d'une facturation interne pour la mise à disposition de ressources en personnel par la police fédérale pour les besoins de l'implémentation des projets « sécurité » de la contribution suisse, les traitements (ou parts de traitements) du personnel de cet office fédéral ne sont pas pris en compte dans les coûts d'administration. Bien qu'un accord de collaboration entre celui-ci et le presidium de police tchèque ait été conclu, la police fédérale ne joue ici pas le rôle de l'organe d'exécution¹⁷. Le CDF est ainsi d'avis que les ressources engagées par celle-ci devrait faire l'objet d'une évaluation et être considérées dans les coûts d'administration de la contribution suisse.

Recommandation 5 (Priorité 2) :

Le CDF invite la DDC et le SECO à évaluer les coûts internes de la mise à disposition de personnel par les offices fédéraux autres que le SECO et la DDC impliqués dans la contribution suisse et à fixer un cadre bien défini aux collaborations avec ces offices.

¹⁷ Les coûts d'administration liés à la gestion et à l'évaluation par la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS) des demandes de subsides au Fonds des bourses sont eux directement pris en compte dans la contribution suisse à l'élargissement de l'UE, du fait que la CRUS y joue le rôle d'agence d'exécution.

6 « Less is more »¹⁸

Dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution suisse à l'élargissement de l'UE, le CDF a identifié quelques pistes pour améliorer l'efficacité du système. Ces propositions sont le fruit de l'examen général du dispositif de la contribution suisse ainsi que des différents échanges que le CDF a mené avec les entités suisses et nationales d'implémentation en Roumanie (2012) et en République tchèque (2013). Certaines des pistes évoquées ci-après nécessitent un examen préalable approfondi des résultats de la contribution suisse ainsi que des expériences menées par les autres bailleurs de fonds (UE, EEE et Norvège).

Les propositions du CDF sont les suivantes :

- **Mieux garantir la complémentarité de la contribution suisse**, notamment par une meilleure coordination du choix des thèmes et des approches avec le mécanisme de financement EEE/Norvège. Dans ce cadre, la réglementation de l'UE en matière d'aides d'Etat devrait être davantage prise en compte dans la définition des thèmes et domaines d'engagement.
- **Réduire le nombre de thèmes et d'activités soutenus et augmenter les montants alloués aux différentes activités**. L'attribution de sommes plus importantes aux projets devrait notamment permettre d'impacter plus significativement certains domaines d'activités. De cette manière, la visibilité et l'efficacité de la contribution suisse en seraient renforcées. Les coûts liés à l'établissement des rapports de monitoring ainsi que les risques de retard seraient notablement réduits.
- **Evaluer l'option d'adopter une approche « programme »** : La Suisse pourrait s'inspirer de la Norvège et ses partenaires de l'EEE (Islande et Liechtenstein) et abandonner son orientation « projets »¹⁹. Le CDF est d'avis qu'une analyse comparative des approches suisse et EEE/norvégiennes, des outils utilisés ainsi que l'efficacité des moyens liés à ces différents mécanismes de financement serait nécessaire.
- **Tenter d'influencer le dispositif d'implémentation du pays partenaire**, en promouvant les avantages d'une organisation centralisée.
- **Sursoir de manière situationnelle au droit d'objection en matière de marchés publics** : S'il permet de garantir une meilleure transparence sur les passations de marchés, le droit d'objection stipulé dans les accords-cadres peut s'avérer parfois contre-productif en termes d'efficacité. En présence d'une surabondance de contrôles du côté du partenaire et dans l'hypothèse de retards significatifs dans la mise en œuvre du projet, la Suisse devrait pouvoir renoncer de manière situationnelle à un tel droit si elle considère que des garanties suffisantes ont été fournies par les entités d'implémentations (ex : introduction de critères de qualité en plus du critère du prix).

¹⁸ Citation de Mies van der Rohe, architecte et précurseur de l'art moderne (18XX-1970), auteur de la Villa Tugendhat de Brno en République tchèque.

¹⁹ Des quelques 1200 projets de la période 2004-2009, le nouveau programme 2009-2014 de réduction des disparités socio-économiques conclu par la Norvège et ses partenaires de l'EEE avec les 15 pays bénéficiaires des fonds structurels de l'UE est passé à 146 programmes.

- **Tirer davantage bénéfice des instruments de financement spéciaux** : Ces outils de la contribution suisse ont nécessité l'élaboration de réglementations et de processus spécifique en collaboration avec les SNC des pays concernés. Non soumis aux réglementations de l'UE et nationales des marchés publics et échappant à l'appareil budgétaire et de surveillance « bureaucratique » des pays partenaires, la subvention globale pour les ONG permet une meilleure réactivité/marge de manoeuvre durant la phase d'implémentation. Le CDF est d'avis que les structures ainsi bâties lors de la première contribution devraient être réactivées voire renforcées en termes de dotation financière. A l'instar du fonds de partenariat, la subvention globale jouit d'une capacité d'absorption réelle et permet de renforcer les capacités institutionnelles des ONG en réduisant les risques de blocages institutionnels liés à l'implication de ministères de tutelle.
- **Promouvoir le développement de partenariats qui mettent en valeur le savoir-faire helvétique**, à l'exemple du projet de réhabilitation des homes pour personnes âgées.
- **Prévoir un droit de regard a posteriori dans le dispositif du projet** dans l'accord-cadre, soit la possibilité de contrôler quelques années après le terme des projets pour en garantir la durabilité. Ce droit de regard a posteriori a déjà été inclus pour certains projets dans d'autres pays.
- **Analyser l'impact des mesures envisagées pour la planification et la réalisation de la deuxième contribution sur les coûts d'administration.**

7 Entretien final

Les résultats de la révision ont été prédiscutés le 22 août 2013 avec [REDACTED] du SECO [REDACTED], et de la DDC. [REDACTED]. Une discussion finale a eu lieu le 2 octobre 2013 avec [REDACTED] au SECO et [REDACTED] à la DDC.

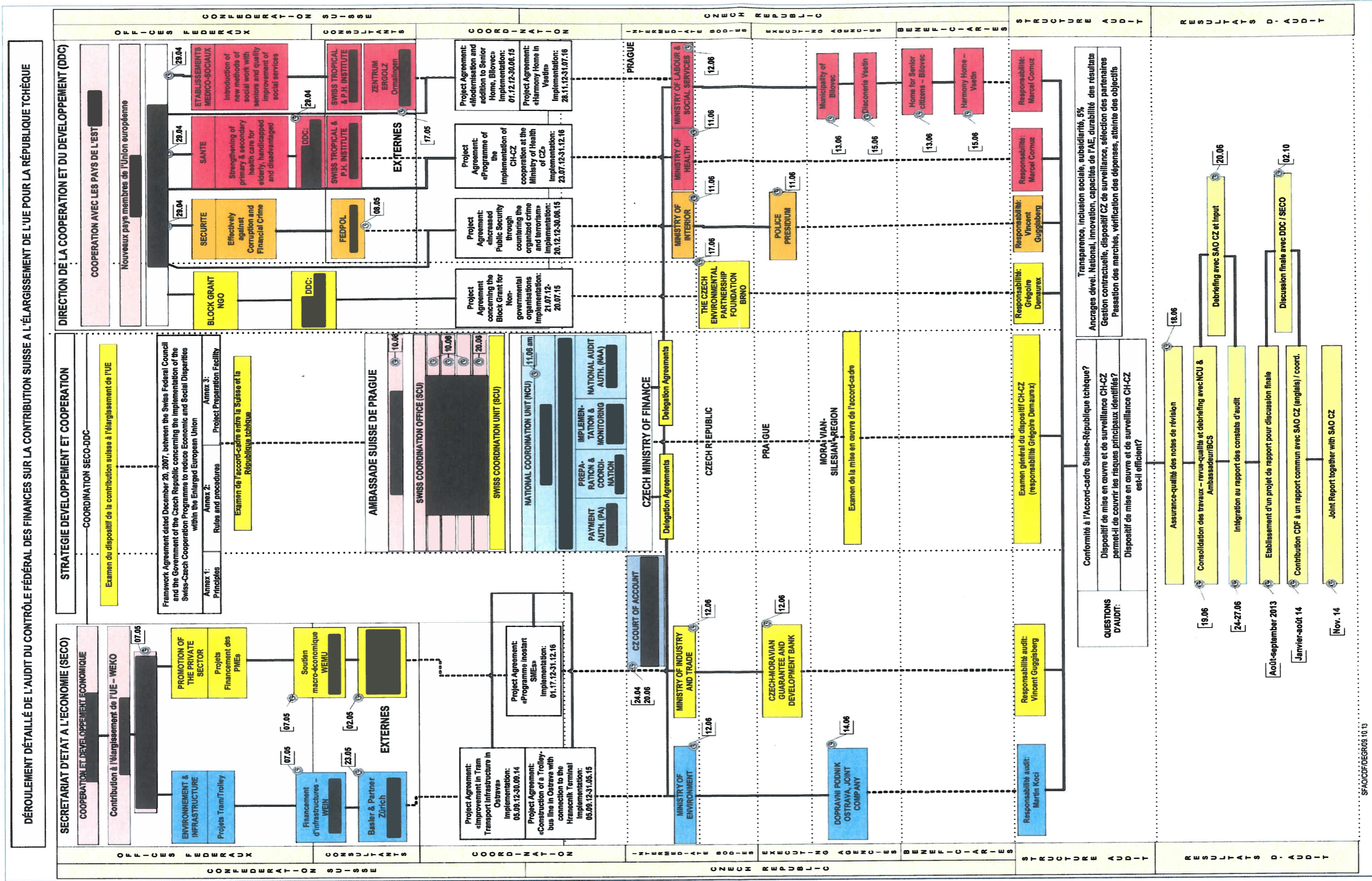
Le CDF remercie l'attitude coopérative des personnes impliquées dans l'audit tant au niveau du Bureau de contribution suisse, que du SECO et de la DDC.

CONTROLE FEDERAL DES FINANCES

Eric-Serge Jeannet
Vice-directeur

Grégoire Demaurex
Responsable de mandat

Annexe 1: Déroulement de l'audit



Annexe 2: 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)

Accord-cadre du 20 décembre 2007 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République tchèque concernant la mise en œuvre du programme de coopération helvético-tchèque visant à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie (RS 0.973.274.31)

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.

Annexe 3: Abréviations

AE	Agence d'exécution
AI DFAE	Auditeur interne du DFAE
ANA	Autorité nationale d'audit de la SNC
AP	Autorité de paiement
BCS	Bureau de contribution suisse
CDF	Contrôle fédéral des finances
CE	Communauté européenne
DDC	Direction pour le développement et la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EMS	Etablissement médico-social
FEDER	Fonds européen de développement régional
INTOSAI	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
ONG	Organisation non gouvernementale
PME	Petites et moyennes entreprises
SCI	Programme de Système de contrôle interne
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SNC	Service national tchèque de coordination
UE	Union européenne
UE-10	Les dix pays ayant accédé en 2004 à l'Union européenne

Annexe 4: Glossaire et priorité des recommandations du CDF

Glossaire de l'accord-cadre :

Agence d'exécution: 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: Toute unité du Ministère tchèque des finances chargée, côté tchèque, 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 paiement: Toute unité établie par le Ministère des finances chargée côté tchèque du contrôle financier sur l'Accord-cadre.

Organisme intermédiaire : 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 ;

Projet SECO : 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 tchèque en charge de la coordination du programme de coopération entre la Suisse et la Tchéquie

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.

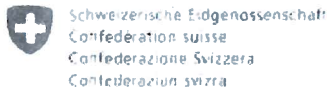
Ministère de l'intérieur – Département des fonds structurels de l'Union européenne		
Ministère de l'intérieur – Presidium de la police		
Ministère de la santé – Département des fonds européens		
Ministère du travail et des affaires sociales – Département pour l'UE et la coopération internationale		
Ministère de l'industrie et du commerce – Département des innovations et des investissements		
Banque de développement et de garantie tchèque-morave		
Ministère de l'environnement – Département économique et des instruments volontaires		
Municipalité de Bilovec		
Société de transports publics d'Ostrava (STPO)		
Système de transport intégré de l'agglomération d'Ostrava (ODIS)		
Diaconie de l'église évangélique des frères tchèques – Vsetín		
Fondation tchèque de partenariat environnemental - Brno		

Annexe 6: Fiches d'analyse par projet soumis à audit

	Thème (avec n°) de l'accord-cadre du 21.12.07	Sécurité, stabilité et soutien aux processus de réforme		Environnement et infrastructure	Promotion de l'économie privée	Développement humain et social	Allocation spéciale
		1.1 - Développement régional dans les régions périphériques ou désavantagées	1.4 - Lutte contre la corruption et le crime organisé	2.1 - Infrastructure de base: Transports publics	3.1 - Accès des PME au capital	4.2 - Santé	5.1 - Block grant ONG
Données de base des projets	Organismes intermédiaires	Ministère du travail et des affaires sociales	Ministère de l'intérieur	Ministère de l'environnement	Ministère de l'industrie et du commerce	Ministère de la santé	Fondation tchèque de partenariat environnementale
	Agences d'exécution	1: ONG: Diaconie de l'église évangélique - centre de Vsetin 2: Municipalité de Bilovec	Présidium de police	Société de transports publics d'Ostrava	Banque tchèque-moravienne de garantie et de développement	Ministère de la santé	ONG des régions Moravie/Silésie, Olomouc et Zlin
	Bénéficiaires	1. Hôte "Harmony" de Vsetin 2. Hôte pour les citoyens seniors de Bilovec	Unité de réponse rapide	Utilisateurs des transports publics d'Ostrava	La Banque Ceska Sportelna et 127 PME "start-ups" innovatives des régions-cibles	N/A	Bénéficiaires des prestations des ONG dans les domaines social et de l'environnement
	Montant de la contribution suisse	CHF 1'548'205 (Vsetin) CHF 1'102'845 (Bilovec)	CHF 2'465'242	CHF 3'472'021 (tram) CHF 3'025'674 (trolley)	CHF 10'000'000	CHF 11'180'000	CHF 6'585'564
	Période	30.06.15	20.12.12-30.06.15	05.09.12-30.09.14	01.17.12-31.12.16	23.07.12-31.12.16	21.07.12-20.07.15
	Couverture des risques identifiés comme principaux par le CDF	4.1 Sélection des partenaires	OK AVEC POTENTIEL: Les agences d'exécution et les bénéficiaires ont été choisis via une procédure en deux étapes. Les délais d'appels d'offres de la deuxième étape ont été courts, ce qui a rendu difficile le recours par les ONG à de l'assistance technique.	OK: Le choix de l'agence d'exécution est adéquat. Celui-ci échange directement avec le Ministère des finances, sans passer par le Ministère de l'Intérieur.	OK AVEC RISQUE Le processus d'appel d'offres "ouvert" est conforme à la réglementation de l'UE et tchèque. L'agence d'exécution jouit d'un monopole et de sociétés "filles" dans le domaine, ce qui est porteur de risques particuliers.	OK: Le choix des partenaires (banque de garantie d'Etat et banque commerciale) est judicieux.	OK AVEC RISQUE: Le choix des partenaires est garanti par une procédure de sélection ouverte, qui peut cependant être remis en cause par des recours pour violation des règles de l'UE en matière d'aides d'Etat.
4.2 Blocage lié à la multiplicité des entités tchèques d'implémenta-tion		PAS OK: La décision du Ministère du travail et des affaires sociales sur le subside devrait être prise prochainement.	OK: La décision de subside du Ministère de l'Intérieur a été prise récemment.	La décision de subside du Ministère de l'environnement sera prise d'ici la fin de l'appel d'offres, soit en octobre 2013. Le Ministère des finances a cependant déjà pris en compte la demande de remboursement.	OK: Les actes contractuels entre, d'un côté, le Ministère et, de l'autre côté, les banques commerciale et de garantie ont déjà été établis.	OK AVEC RISQUE: Le Ministère de la santé n'a pas encore attribué les sous-projets du programme.	OK: Aucun autre ministère que le Ministère des finances n'est impliqué dans la gestion contractuelle.
4.3 Dispositif tchèque de surveillance		PAS OK: Manque de supervision et coordination difficile entre les ministères impliqués (Ministères du travail et des affaires sociales, ainsi que des finances)	PAS OK: Implication réduite du Ministère de l'intérieur dans la surveillance du fait de ressources limitées en personnel.	OK: L'agence d'exécution dispose d'un monitoring adéquat et coordonné avec le Ministère, les autorités régionales et la ville d'Ostrava.	OK: Dispositif complexe mais fonctionnel de surveillance via un échange régulier d'informations (en dehors des rapports intermédiaires).	OK AVEC RISQUE: Coordination difficile entre le Ministère des finances et le Ministère de la santé.	OK: Le Ministère des finances a été impliqué dans l'établissement du Manuel d'implémentation, ainsi que dans les aspects de contrôle interne. Aucun audit de compliance n'a eu lieu.été réalisé.
4.4 Passation des marchés		OK AVEC RISQUE: L'implication non coordonnée du Ministère des finances et de l'organisme intermédiaire génère des retards dans les appels d'offres.	OK AVEC RISQUE: Les procédures sont en cours de finalisation. Il existe un nombre très limité de fournisseurs en raison des spécificités des équipements.	OK AVEC RISQUE: Le risque d'un "contournement" des règles de marchés publics par des sous-contrats existe, notamment en raison d'une situation monopolistique.	N/A	N/A AVEC RISQUE: Les procédures sont en cours de finalisation. Le risque d'absence de coordination entre les Ministères des finances et de santé existe.	OK AVEC RISQUE: Un manuel interne traduit en anglais existe. Il n'y a pas d'audit de conformité, ni d'analyse préalable des documents.
4.5 Éligibilité des dépenses		OK AVEC RISQUE: Les dépenses non éligibles portent surtout sur des frais engagés avant le début du projet et des intérêts d'emprunts. L'organisme intermédiaire n'a pas admis l'augmentation de la TVA.	OK: L'agence d'exécution préfinance les premières dépenses éligibles.	OK: Les dépenses non éligibles portent avant tout sur les intérêts d'emprunts et des acquisitions de terrains.	N/A: A la date de l'audit, aucun bénéficiaire n'avait encore été désigné	N/A: A la date de l'audit, aucun bénéficiaire n'avait encore été désigné	OK: L'accord entre le Ministère des finances et la Fondation définit les dépenses inéligibles. Le contrôle de l'éligibilité est du ressort de l'audit interne et sont documentés dans les rapports intermédiaires.
4.6 Réalisation des objectifs		N/A AVEC RISQUE: La procédure de sélection ainsi que les procédures d'appels d'offres prennent plus de temps que prévu.	N/A AVEC RISQUE: Les procédures d'appels d'offres prennent plus de temps que prévu.	N/A AVEC RISQUE: Une incertitude plane quant au temps nécessaire aux passations de marchés.	N/A AVEC RISQUE: Nécessité de recadrer le projet pour augmenter le nombre et la qualité des demandes.	N/A AVEC RISQUE: Retard pris dans l'attribution des sous-projets du fait de la problématique des règles de l'UE sur les aides d'Etat.	OK: Pas de retards observés dans la mise en œuvre des projets, malgré une allocation additionnelle de 1,5 millions.

Thème de l'accord-cadre CH-CZ du 21.12.07	Sécurité, stabilité et soutien aux processus de réforme	Environnement et infrastructure	Promotion de l'économie privée	Développement humain et social	Allocation spéciale	
	1.1 - Développement régional	1.4 - Lutte contre la corruption et le crime organisé	2.1 - Infrastructure de base: Transports publics	3.1 - Accès des PME au capital	4.2 - Santé	5.1 - Block grant ONG
5.2 Transparence	OK: Garantie par la procédure de sélection et la participation des régions dans les comités (évaluation et pilotage).	PAS OK: En raison de la nature de l'agence d'exécution, la transparence au sens large (not. visibilité) est compromise.	OK: Garantie par la procédure ouverte de sélection. Une certaine opacité demeure quant à la structure des entreprises de transports publics.	PAS OK: La visibilité du projet n'est pas assurée (pas de Website, ni d'informations de la banque précisant l'origine des fonds).	OK: Garantie par la procédure de sélection et la participation des régions dans les comités (évaluation et pilotage).	OK: Les règles définies dans le manuel interne (not. appels d'offres) sont claires et complètes. Elles sont disponibles en anglais.
5.3 Inclusion sociale	OK: Ce critère permet de juguler les demandes d'entrées. La direction des hômes est impliquée dans le choix.	PAS OK: Le projet n'a aucun effet sur l'inclusion sociale.	OK: L'accès aux handicapés est garanti. Une communauté tarifaire de transports publics existe au niveau de l'agglomération.	PAS OK: Allié au périmètre régional, le critère de l'inclusion sociale est trop restrictif.	OK AVEC RISQUES: Les réductions budgétaires dans les domaines de l'assurance-maladie et de prestations sociales sont de nature à compromettre l'inclusion sociale.	OK: Les projets ont une dimension sociale non "exclusive".
5.4 Subsidiarité et décentralisation	OK: Le projet est un exemple de subsidiarité par rapport aux financements nationaux, ainsi que par l'implication des autorités régionales, des municipalités et des ONG.	PAS OK: La subsidiarité thématique du projet par rapport aux financements de l'UE, de la Norvège ou de l'EEE n'existe pas. Les autorités régionales ou locales ne sont pas concernées.	OK AVEC RISQUE: La subsidiarité est ici plus financière (financement en parallèle par les fonds structurels de l'UE) que sectorielle. La ville d'Ostrava, les communes avoisinantes et l'autorité régionale sont impliquées.	PAS OK: La capacité d'absorption fait ici défaut en raison d'une affluence de fonds structurels de l'UE. Lien insuffisant avec la stratégie de la région (incubateurs, universités techniques).	OK: La Suisse appuie les domaines de la santé non financés par d'autres fonds extérieurs (handicapés, soins palliatifs) et accompagne le processus de décentralisation en cours.	Comme d'autres bailleurs de fonds, la Suisse soutient les ONG. L'aide concerne les domaines sociaux et de l'environnement. Un risque de double financement n'est pas à exclure.
5.5 Ancrage dans la politique nationale	OK: Les projets sont imbriqués dans les politiques nationales (notamment les soins palliatifs)..	OK AVEC RISQUE: Le projet vise davantage à combler un manque de ressources financière au niveau de l'agence d'exécution	OK: La coordination avec la politique nationale est réelle dans le domaine des infrastructures, notamment en raison du caractère stratégique des fonds structurels de l'UE.	OK: Le projet répond à la stratégie d'investissement et d'innovation du ministère de l'industrie (financée en grande partie par les fonds structurels de l'UE)	OK: Ce projet participe à définir les politiques nationales et vise également à renforcer les capacités institutionnelles des ONG.	OK AVEC RISQUE: En raison de la fragmentation et des différences entre les ONG actives dans les domaines social et de l'environnement, le risque d'une distorsion avec la politique nationale n'est pas à exclure.
5.6 Caractère d'innovation	OK: Les projets sont porteurs d'innovation: développement de services de "relève" des familles, nouvelles approches médicales, échanges d'expériences, promotion des relations intergénérationnelles, etc.	PAS OK: Le projet porte sur un financement d'un équipement standard et des échanges de formation entre la police tchèque et des polices étrangères, en lien avec les exigences de l'UE.	PAS OK: Contribution tout au plus très indirecte à l'innovation: la Ville d'Ostrava a investi dans la production de bus électriques.	OK: Ce critère constitue l'essence même du projet. En raison des exigences élevées y relatives, il apparaît cependant hors de portée d'un grand nombre de PME.	OK: Le caractère innovatif réside dans le caractère résolument décentralisé de la démarche avec une implication du domaine des ONG (savoir-faire spécifique)..	OK: Le critère d'innovation peut jouer un rôle dans la sélection des projets.
5.7 Capacité des agences d'exécution (intermédiaires)	OK AVEC RISQUE : Les AE ont de l'expérience de gestion de fonds extérieurs, mais ont des ressources limitées en termes de personnel au niveau des marchés publics et une capacité financière réduite à absorber les retards de mise en oeuvre.	OK: L'agence d'exécution a l'expérience et les compétences nécessaires pour mener ce type de projets (sans l'appui du Ministère de l'Intérieur).	OK: L'agence d'exécution dispose de l'expérience et des compétences nécessaires.	OK: Les banques commerciale et de garantie sont des institutions compétentes et reconnues.	OK: Le Ministère de la santé revêt en principe le double rôle d'organisme intermédiaire et d'agence d'exécution.	OK: La Fondation dispose d'une grande expérience et de compétences reconnues en Tchéquie et dans des pays voisins.
5.8 Durabilité des résultats	OK AVEC RISQUE: L'implication des acteurs locaux permet un ancrage sur le long terme. L'option de se limiter à une réhabilitation des hômes, et pas à des travaux de constructions, est de nature à préterir la durabilité de l'objectif de qualité de vie et des soins.	OK: L'objectif de rédiger un manuel de formation utile à l'unité d'élite de la police inscrit le projet dans la durée (formation des formateurs).	OK: Les infrastructures concernées entrent dans la stratégie à moyen et long terme de l'agglomération.	OK: La durabilité des résultats est avant tout liée à l'effet de levier que ces prêts peuvent jouer: d'un côté, pour la durabilité du fonds de garantie au travers de remboursements échelonnés; de l'autre côté, par rapport à d'autres sources de financement.	OK AVEC RISQUE: Du fait du vieillissement de la population et aux capacités financières limitées de l'Etat, la durabilité des résultats des projets et leur influence sur la politique nationale n'est pas garantie, en particulier du fait d'un recours important aux ONG.	OK AVEC RISQUE: En raison de l'absence suffisante de ressources financières, les ONG sont fortement dépendantes des financements des bailleurs de fonds externes. Si l'argent venait à manquer, l'existence d'un grand nombre d'ONG serait menacée.

Stellungnahme des SECO :

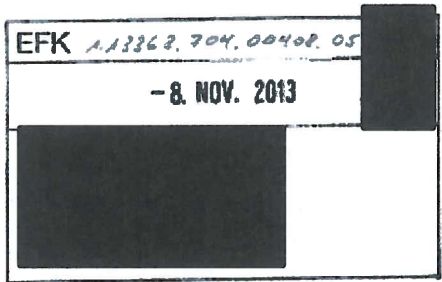


Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

CH-2003 Bern [redacted]

A-Post

Eidg. Finanzkontrolle
Herr Grégoire Demaurex
Monbijoustrasse 45
3003 Bern



Referenz: 2013-11-04/376
Ihr Zeichen: 1.13363.704.00408.04
Unser Zeichen: [redacted]
Bern, 04.11.2013

Audit Erweiterungsbeitrag Tschechien (Bericht EFK vom 10. Oktober 2013)

Sehr geehrter Herr Demaurex

Wir danken Ihnen und Ihren Mitarbeitern für die gute Zusammenarbeit bei der Durchführung des Audits über den Erweiterungsbeitrag Tschechien. Die DEZA/EDA und wir haben von den positiven Resultaten des Berichts mit Befriedigung Kenntnis genommen. Mit den Empfehlungen der EFK sind wir grundsätzlich einverstanden.

Wie gewünscht erhalten Sie in der Beilage unsere Stellungnahme zu den vier Empfehlungen.

Mit freundlichen Grüssen

Staatssekretariat für Wirtschaft



Beilage erwähnt

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO



www.seco.admin.ch

Kopien an:

- WBF, [REDACTED]
- DEZA, [REDACTED]
- DEZA, [REDACTED]
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern
- DEZA, [REDACTED]
Freiburgstrasse 130, 3003 Bern
- EDA, [REDACTED] Bornastrasse 28, 3003
Bern
- SECO: [REDACTED]
[REDACTED]

Récapitulatif des recommandations

PA-Nr. 13363

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SOLL)	Personne responsable
13363.001	2	1	Le CDF recommande au SECO et au DFAE de définir un cadre de collaboration pour planifier et mettre en œuvre de manière conjointe leurs activités de contrôles dans le domaine de la contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne. L'objectif est de garantir une même couverture d'audit dans les deux domaines d'activités : tout audit conduit par l'un ou l'autre des organes de contrôle interne dans un pays partenaire devrait systématiquement inclure l'examen des projets/programmes découlant de la compétence de l'autre office fédéral.	SECO und EDA sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Interne Revision SECO wird für die vom Erweiterungsbeitrag sowie von der Südhilfe und Osthilfe betroffenen Länder in Zusammenarbeit mit WE einen risikoorientierten Mehrjahresprüfplan erstellen und diesen sowie die Prüfungsorganisation mit der Internen Revision EDA absprechen.	Im Verlaufe des Jahres 2014	SECO EDA
13363.002	2	2	Dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution suisse à l'élargissement de l'Union européenne et en complément à l'évaluation prévue par la ODC, le CDF invite la DDC et le SECO à procéder à une analyse SWOT (forces-faiblesses, opportunités-menaces) des instruments de financement spéciaux (facilité de préparation de projet, subvention cadre - Block Grant -, fonds de partenariat, fonds d'assistance technique). Cet examen devrait notamment comprendre l'analyse de la place et de l'intégration de ces instruments dans le dispositif standard (projets, programmes) ainsi que les conséquences financières liés à ces choix.	SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Umsetzung dieser Empfehlung soll im Rahmen der "lessons learnt" aus dem laufenden Erweiterungsbeitrag stattfinden, jedoch erst nach dem Grundsatzentscheid des Bundesrates für einen zweiten Erweiterungsbeitrag.	Nach einem allfälligen Grundsatzentscheid des Bundesrates für einen zweiten Erweiterungsbeitrag	SECO DEZA

ID	P	No de la recommandation	Texte de la recommandation	Prise de position de l'office	Date de mise en oeuvre (SOLL)	Personne responsable
13363.003	1	3	Le CDF invite le SECO et la DDC à prendre les mesures pour garantir une suppléance au niveau des activités de coordination effectuées par le chargé national de programme du Bureau de contribution suisse de Prague, ceci en perspective du prochain remplacement du Chef permanent du Bureau par un Chef de bureau itinérant (« Flying Head »).	SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Der Abbau der schweizerischen Büroleitung erfolgt aufgrund von budgetären Restriktionen. Ab dem 1. Februar 2014 sehen die Kapazitäten des Büros Erweiterungsbeitrag in Prag wie folgt aus: 1 Büroleiter neu stationiert in Bern (40%, vorher in Prag mit 60%), 1 National Program Officer (NPO) 100%, 1 Assistant NPO 100%. Die Stellvertretung des NPO wird aufgeteilt zwischen dem in Bern stationierten Büroleiter, welcher die Stellvertretung bei den komplexen und sensiblen Dossiers übernimmt und die Ansprechperson ist bei offiziellen Kontakten, sowie die Assistant NPO, welche die Stellvertretung bei nicht sensiblen Routinegeschäften wahrnehmen wird. Der in Bern stationierte Büroleiter wird seine Funktionen in der Regel einmal pro Monat für längere Zeit (ca. eine Woche) vor Ort in Prag/Tschechien wahrnehmen, was im Bedarfsfall auch eine ausreichende Wahrnehmung der Stellvertretung des NPO gewährleisten sollte. Sollte der NPO für längere Zeit ausfallen, würden SECO/DEZA zusätzliche Massnahmen ergreifen, wie z.B. eine längere Stationierung des Büroleiters vor Ort in Prag.	01. Feb 14	SECO DEZA
13363.004	1	4	Dans la perspective d'une éventuelle deuxième contribution suisse, le CDF invite la DDC et le SECO à étudier la possibilité de sursoir de manière situationnelle à l'utilisation du droit d'objection sur les documents de marchés publics, dans les cas où des garanties suffisantes en matière de transparence sont fournies par les entités d'implémentation du pays partenaire.	SECO/DEZA sind mit dieser Empfehlung einverstanden. Die Umsetzung dieser Empfehlung soll im Rahmen der "lessons learnt" aus dem laufenden Erweiterungsbeitrag stattfinden, jedoch erst nach dem Grundsatzentscheid des Bundesrates für einen zweiten Erweiterungsbeitrag.	Nach einem allfälligen Grundsatzentscheid des Bundesrates für einen zweiten Erweiterungsbeitrag	SECO DEZA

P: Priorité

Recommandations 13363.001 - 13363.004 Date et visa