



# **Aide aux pays de l'Est**

## **Evaluation du programme de coopération en Roumanie**

<b>mit deutscher Zusammenfassung</b>
<b>with english summary</b>

**Mars 2002**

# Aide aux pays de l'Est

## Evaluation du programme de coopération en Roumanie

### L'essentiel en bref

---

L'examen de la coopération suisse en Roumanie avait pour but de vérifier si le programme de la DDC en Roumanie était mis en œuvre de manière efficace et efficiente et d'identifier, le cas échéant, des potentiels d'amélioration. Un intérêt particulier a été porté aux activités faisant l'objet d'interventions dans plusieurs projets, par exemple le domaine de l'attribution de crédits à des PME que l'on retrouve de manière plus ou moins marquée dans la plupart des projets.

Les projets ayant fait l'objet d'une analyse plus approfondie, disposaient de crédits engagés par la DDC d'un montant total de 26,6 millions de francs.

Les principaux résultats sont les suivants:

- L'approche «bottom-up» qui a présidé à l'établissement du programme DDC en Roumanie et l'absence du bureau de coordination de la DDC jusqu'en 1996 ont eu pour conséquence que la coopération suisse en Roumanie s'est par le passé caractérisée par une certaine faiblesse dans l'orientation stratégique des projets, notamment en matière de concentration des activités. Les effets de cette situation se font sentir encore actuellement. Il y a cependant lieu de relever que, dans l'intervalle, la DDC a pris des mesures allant dorénavant dans le sens d'une stratégie globale et cohérente.

Un potentiel d'amélioration a encore été relevé au niveau de l'échange de connaissances et de la coordination des interventions, qui jouent un rôle central du fait de la multiplicité des acteurs en présence. De même, les flux d'informations entre centrale et bureau de coordination sont encore susceptibles d'être améliorés, afin de garantir un suivi optimal des projets. En ce qui concerne les activités menées par les projets, les résultats de l'analyse sont dans l'ensemble positifs. Nos constatations et nos recommandations portent essentiellement sur les points suivants :

- Les résultats atteints par les projets « Association de tourisme de montagne Prahova » et « Fondation pour l'amélioration de l'assistance médicale », (crédits engagés pour les trois projets d'un montant total de 2,4 millions de francs), apparaissent convaincants. La durabilité des effets de ces projets

semble assurée. Par contre, en ce qui concerne le projet d'équipement et de développement de la culture de fruits dans la vallée de Cricov, sa durabilité peut être mise en doute en l'absence d'investissements massifs de l'aide suisse.

- Le projet « Réorganisation de l'élevage bovin et d'insémination artificielle en Transylvanie (REBIAT) » d'un coût total de 4,2 millions de francs, visant à appuyer l'organisation des producteurs agricoles par la mise en place des structures indépendantes capables d'offrir les services nécessaires à l'amélioration de l'élevage et de la production agricole, s'est développé en un projet de soutien aux petits agriculteurs aux activités multiples. Au vu des résultats des analyses, l'efficacité de ce projet peut être mise en doute. D'une part, le groupe-cible, constitué de petits agriculteurs pratiquant pour une large part l'élevage à des fins d'autoconsommation, ne paraît a priori pas adéquat. D'autre part, en raison du faible pouvoir d'achat de ces petits producteurs, la durabilité des structures syndicales mises en place sans financement de la DDC apparaît incertaine. Outre ces points stratégiques, d'autres questions se posent, notamment celle de l'attribution de l'ensemble des mandats du projet REBIAT à une association suisse qui dispose de compétences techniques en matière d'élevage, mais qui n'est pas spécialisée dans la création de structures organisationnelles, qui représentent pourtant une dimension centrale du projet. Celui-ci ayant été attribué sans procédure d'appel d'offre, il n'a pas été procédé à l'examen des compétences spécifiques qu'offrent d'autres entreprises dans ce domaine.
- En ce qui concerne la promotion des petites et moyennes entreprises en Roumanie par le biais de la formation, de l'investissement et du crédit, il s'avère nécessaire de considérer, dès aujourd'hui, les orientations à prendre pour ces différents projets (coût total de 14,6 millions de francs) compte-tenu notamment de l'évolution de la situation bancaire roumaine. La question de l'utilisation future des fonds rotatifs à disposition des associations partenaires roumaines des projets, doit être discutée et clarifiée aussitôt que possible.

Dans sa prise de position la DDC s'est montrée ouverte aux remarques et s'est engagée à suivre nos recommandations.

# Osteuropahilfe

## Evaluation des Kooperationsprogramms mit Rumänien

### Das Wichtigste in Kürze

---

Die Prüfung der Zusammenarbeit der Schweiz mit Rumänien hatte zum Ziel, zu beurteilen, ob das dortige Programm der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) effizient umgesetzt wird und ob gegebenenfalls ein Verbesserungspotenzial besteht. Ein besonderes Interesse wurde den Aktivitäten entgegengebracht, die in mehreren Projekten vorkommen, beispielsweise die Vergabe von Krediten an Klein- und Mittelbetriebe.

Für die weiter unten eingehender analysierten Projekte wurden Gesamtkredite von 26,6 Millionen Franken gesprochen.

Nachstehend die wichtigsten Erkenntnisse:

- Der vor der Ausarbeitung des DEZA-Programms in Rumänien verwendete «bottom-up»-Ansatz und das Fehlen eines DEZA-Koordinationsbüros bis 1996 hatten zur Folge, dass die Zusammenarbeit der Schweiz mit Rumänien sich in der Vergangenheit durch eine gewisse Schwäche in der strategischen Ausrichtung der Projekte auszeichnete, namentlich was die Konzentration der Aktivitäten anbelangte. Diese Situation ist bis heute noch nicht vollständig bereinigt. Zu erwähnen ist jedoch, dass die DEZA in der Zwischenzeit Massnahmen zu Gunsten einer kohärenten Gesamtstrategie ergriffen hat.

Auch in den Bereichen des Wissensaustausches und der Koordination der Aktivitäten, denen angesichts der Vielfalt der Beteiligten eine zentrale Bedeutung zukommt, wurde ein gewisses Verbesserungspotenzial geortet. Der Informationsfluss zwischen der Zentrale und dem Koordinationsbüro ist ebenfalls verbesserungsbedürftig, damit eine optimale Betreuung der Projekte sichergestellt werden kann. In Bezug auf die Aktivitäten der einzelnen Projekte ergab die Analyse insgesamt ein positives Bild. Unsere Feststellungen und Empfehlungen betreffen zur Hauptsache folgende Punkte:

- Die ausgewiesenen Erfolge der Projekte «Vereinigung für Bergtourismus Prahova» und «Stiftung zur Verbesserung der medizinischen Versorgung» (Gesamtkredit für diese drei Projekte: 2,4 Millionen Franken) wirken überzeugend. Die nachhaltige Wirkung der Projekte scheint gesichert. Das Überleben

des Projekts zum Aufbau und zur Entwicklung von Obstkulturen im Cricov-Tal hingegen dürfte ohne massive Investitionen von Schweizer Seite höchst ungewiss sein.

- Das Projekt «Reorganisation der Rindviehzucht und der künstlichen Besamung in Transsylvanien (REBIAT)» mit Gesamtkosten von 4,2 Millionen Franken hatte zum Ziel, die landwirtschaftlichen Produzentenorganisationen beim Aufbau von unabhängigen Strukturen zu unterstützen. Strukturen, die es erlauben, Dienstleistungen anzubieten, die für eine verbesserte Tierzucht und eine verbesserte landwirtschaftliche Produktion notwendig sind. Daraus entwickelte sich ein Projekt zur Unterstützung von Kleinbauern mit stark diversifizierten Aktivitäten. Die Wirksamkeit dieses Projekts muss angesichts der Ergebnisse der Analysen jedoch bezweifelt werden. Zum einen erweist sich die Zielgruppe der Kleinbauern, von denen die meisten die Viehzucht nur zur Selbstversorgung betreiben, grundsätzlich als nicht geeignet. Zum andern scheinen die aufgebauten Genossenschaftsstrukturen angesichts der geringen Kaufkraft der Kleinbauern – zumindest ohne die finanzielle Unterstützung der DEZA - nur wenig Überlebenschancen zu haben. Es stellen sich aber nicht nur strategische Fragen; ein grosses Fragezeichen wirft insbesondere die Vergabe der gesamten Aufträge des REBIAT-Projekts an eine Schweizer Organisation auf, die zwar über die nötigen Fachkompetenzen im Bereich der Rindviehzucht verfügt, jedoch auf dem Gebiet der Schaffung von Organisationsstrukturen nicht spezialisiert ist, was immerhin eine zentrale Dimension dieses Projekts darstellte. Da dieser Projektauftrag nicht ausgeschrieben wurde, konnten die potenziellen Fachkompetenzen anderer Unternehmen in diesem Bereich gar nie eruiert werden.
- Was die Förderung der Klein- und Mittelbetriebe in Rumänien mit Hilfe von Ausbildung, Investitionen und Krediten mit Gesamtprojektkosten von 14,6 Millionen Franken betrifft, ist es – insbesondere unter Berücksichtigung der Entwicklung des rumänischen Bankwesens - ratsam, sich bereits heute Gedanken über die künftige Ausrichtung dieser Projekte zu machen. Die Frage nach der künftigen Verwendung der Rotationsfonds, die den rumänischen Partnerorganisationen der Projekte zur Verfügung gestellt wurden, sollte möglichst rasch diskutiert und geklärt werden.

Die DEZA hat sich in ihrer Stellungnahme gegenüber den Bemerkungen offen gezeigt und sich verpflichtet, unsere Empfehlungen zu befolgen.

***Originalversion in französisch***

# Aid to eastern countries

## Evaluation of the cooperation programme in Rumania

### Basic facts

---

The goal in examining Swiss cooperation in Rumania was to verify whether the programme of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) had been implemented effectively and efficiently and if need be, to identify possible improvements. Of particular interest were those activities forming the subject of intervention in several projects, e.g. the sector allocating credit to small and medium-sized enterprises which is, to a greater or lesser degree, to be found in the majority of projects.

The projects which formed the subject of a more detailed analysis, had credits at their disposal, allocated by the SDC, amounting to CHF 26.6 million.

The main results are as follows:

- The bottom-up approach which prevailed whilst the SDC programme was established in Rumania and the absence of an SDC coordinating office up to 1996 resulted in Swiss cooperation in Rumania in the past being characterised by some weakness in the strategic direction of the projects, most notably in integrating activities. The effects of this situation are still being felt today. However, it should be noted that in the meantime, the SDC has taken measures moving henceforth towards a more global and coherent strategy.
- Potential for improvement has again been pinpointed at the level of knowledge exchange and intervention coordination, which play a central part due to the multitude of people involved. Just as with the flow of information between the main office and the coordinating offices, this is likely to be improved, in order to guarantee optimum project follow-up. As far as the activities run by the project on the whole are concerned, the analysis results are positive. Our observations and recommendations mainly concern the following points:
- The results achieved by the Prahova Mountain Tourism Association and the Foundation for Improving Medical Assistance projects (credit allotted for the three projects amounts to CHF 2.4 million), seem to be convincing and the lasting effect of these projects seems to be assured. In contrast, as far as the infrastructure project to develop fruit farming in the Cricov valley is concerned,

its lasting effect is doubtful due to the absence of substantial aid from Switzerland.

- The project to reorganise cattle farming and artificial insemination in Transylvania with a total cost of CHF 4.2 million aims to support organisation of agricultural producers by setting up independent structures able to offer services necessary to improve livestock farming and agricultural production and has developed into a supportive project for small farmers involved in diverse activities. In view of the results of the analysis, the efficiency of this project may be called into question. On the one hand, the target group made up of small farmers, to a large degree involved in livestock farming to cover their own needs does not, on the face of it, appear to be adequate. On the other hand, due to the low purchasing power of these small producers, the effect of the trade union structures established without SDC financing seems to be uncertain. Apart from these strategic points, other issues are raised, most notably that of awarding REBIAT project mandates as a whole to a Swiss association which possesses technical capabilities relating to livestock farming but which is not specialised in setting up organisational structures which, after all said and done, represents a core dimension of the project. The latter having been allotted without invitation to tender, no examination procedure of the specific skills took place which other companies in this sector offer.
- As far as promoting small and medium-sized enterprises in Rumania is concerned, by means of training, investment and credit, from today onwards it seems to be necessary to reflect upon the route to be taken regarding these different projects (total cost: CHF 14.6 million), especially taking into account the developments in Rumanian banking. The issue of future use of rotational funds available to Rumanian partner project associations, must be discussed and clarified as soon as possible.

In stating its position, the SDC revealed itself to be open to comments and is committed to following our recommendations.

***The original text is written in French***

# TABLE DES MATIERES

1.1	Mission	1
1.2	Bases légales	1
1.3	Organisation et durée du projet	1
1.4	Déroulement	2
<b>2</b>	<b>LE PROGRAMME DE COOPERATION DDC EN ROUMANIE</b>	<b>3</b>
2.1	Aperçu général de la situation roumaine	3
2.2	La coopération suisse en Roumanie	4
<b>3</b>	<b>RESULTAT DES ANALYSES</b>	<b>8</b>
3.1	Aperçu	8
3.2	Résultat des analyses: le programme Roumanie	8
3.3	Projet d'aide aux enfants	10
3.4	Projets syndicats roumains et mesures de marché du travail	14
3.5	Projets tourisme de montagne et assistance médicale	18
3.6	Projet „Réorganisation de l'Élevage Bovin et de l'Insémination Artificielle en Transylvanie“ (REBIAT)	22
3.7	Promotion de la petite industrie (ROMCOM)	26
3.8	Promotion de l'agriculture privée et des PME (fondation LAM)	26
3.9	Développement de l'agriculture et des PME (fondation FAER)	27
3.10	Remarques qui concernent aussi bien le projet ROMCOM que LAM et FAER	27
3.11	Potentiels d'optimisation identifiés et recommandations	28

## **MISSION ET DEROULEMENT**

### **1.1 Mission**

Sur la base des articles 5, 6 et 8 de la loi fédérale sur le Contrôle des finances du 28 juin 1967, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à une évaluation du programme de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en Roumanie.

L'objectif premier de cette évaluation était d'établir si le programme de la DDC en Roumanie était mis en œuvre de manière efficace et efficiente et d'identifier, le cas échéant, des potentiels d'amélioration.

### **1.2 Bases légales**

Arrêtés fédéraux concernant les 5 crédits de programmes pour la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI du 13.3.1990, 28.1.1992, 9.3.1993, 24.3.1995 et du 8.3.1999.

### **1.3 Organisation et durée du projet**

Du côté du CDF, l'évaluation a été réalisée par Monsieur Franz Schnyder et Madame Véronique Merckx.

Le programme des visites sur place a été organisé en étroite collaboration avec Monsieur Thomas Kugler, responsable du programme Roumanie auprès de la DDC.

Les premiers contacts avec la DDC ont eu lieu au mois de mars 2001. Les différentes étapes des travaux ont été réalisées jusqu'en février 2002. Les visites sur place ont été conduites en Roumanie du 9 au 22 septembre 2001.

#### 1.4 Déroutement

Dans une **première phase**, l'ensemble des activités de la DDC en Roumanie a été soumis à une analyse globale sur la base de la documentation à disposition et d'entretiens réalisés avec le responsable du programme. La première phase visait à déterminer les secteurs d'intervention ayant un intérêt particulier pour l'analyse, à savoir les domaines d'activité faisant l'objet d'interventions dans plusieurs projets. Ainsi, le domaine du crédit se trouve représenté, de manière plus ou moins marquée, dans la plupart des projets. Il s'agissait également de sélectionner les projets à examiner de manière plus approfondie dans la phase 2.

Dans une **deuxième phase**, les projets retenus ont été discutés sur la base d'un modèle d'impact, lequel a été adressé d'avance aux organisations mandatées pour l'exécution des projets. Ce document a servi de base de discussion, aussi bien lors des interviews avec les associations responsables de projet en Suisse et leurs partenaires en Roumanie, qu'avec les responsables du bureau de coordination de la DDC (buco) à Bucarest. Les projets ont également fait l'objet de visites sur place.

Dans une **troisième phase**, les résultats des analyses ont été approfondis et validés dans le cadre d'entretiens avec les responsables du buco à Bucarest et de la DDC à Berne. Sur cette base, nous avons préparé des recommandations d'action énoncées dans le présent rapport. Par ailleurs une discussion a également eu lieu avec les responsables des organisations exécutantes de projet en Suisse.

## 2 LE PROGRAMME DE COOPERATION DDC EN ROUMANIE

### 2.1 Aperçu général de la situation roumaine

La Roumanie est entrée en 1989, avec la fin du régime communiste de Nicolae Ceaucescu, dans une période de transformation rapide et en profondeur de sa situation politique, économique et sociale. D'un point de vue politique, l'évolution entamée à partir de 1990 se caractérise par une démocratisation des institutions roumaines et le rapprochement avec l'Union européenne. D'un point de vue économique, la Roumanie s'est rapprochée de l'économie de marché et a initié des réformes de son appareil de production en ce sens, en particulier la privatisation d'entreprises étatiques. D'un point de vue social, l'accroissement des inégalités sociales, la paupérisation d'une partie de la population sont les éléments les plus saillants de la transition roumaine.

Les résultats de la transition roumaine ont, du point de vue de nombreux analystes, été peu encourageants sur le plan économique<sup>1</sup>. Le produit intérieur brut par habitant atteignait \$ 1630 en 2000, rangeant ainsi la Roumanie dans les pays à revenu intermédiaire<sup>2</sup>. Mais ce revenu a fortement chuté entre 1989 et 1993, et n'a toujours pas retrouvé aujourd'hui le niveau qu'il atteignait à la chute du régime Ceaucescu. On estime à environ 41 % la part de la population vivant dans la pauvreté<sup>3</sup>.

La croissance de l'économie est, entre autres, entravée par la corruption rampante<sup>4</sup>, des conditions-cadre inadaptées sur le plan juridique et une privatisation inachevée des entreprises d'Etat non rentables. Selon le gouvernement roumain, « L'état actuel de l'économie roumaine se caractérise par un système institutionnel insuffisamment structuré, déterminé par : l'incertitude des droits de propriété pour une partie de l'avoir national (...); la construction institutionnelle incapable encore d'assurer la fonction des mécanismes de l'économie de marché et l'efficacité réduite de ceux-ci à cause de l'insuffisante cohérence du cadre normatif ; le déroulement dans une proportion considérable de l'activité économique dans le plan infor-

---

<sup>1</sup> Voir p.ex. R. Chaves, S. Sanchez, S. Schor and E. Tesliuc, 2001, *Financial Markets, Credit Constraints and Investment in rural Romania*, ECSSD Technical Paper, p. 1.

<sup>2</sup> Source: Banque mondiale.

<sup>3</sup> Source: Banque mondiale.

<sup>4</sup> L'index de corruption de la Roumanie atteint la valeur 3 selon Transparency International (données 1996/1997). L'index de corruption est calculé sur une échelle de 0 à 10, où « 0 » correspond à un pays où les transactions marchandes sont entièrement pénétrées par la corruption et « 10 » à un pays parfaitement épargné par la corruption. A titre de comparaison avec l'index roumain, l'index de corruption s'élève à 10 pour le Danemark, 8.9 pour la Suisse, et 1.4 pour le Cameroun.

mel de la société ; l'intervention, souvent discrétionnaire, de l'autorité publique, soumise dans bien des cas aux intérêts politiques conjoncturels »<sup>5</sup>.

## **2.2 La coopération suisse en Roumanie**

### **2.2.1 Aperçu**

La coopération entre la Suisse et la Roumanie est le fait de deux institutions fédérales:

- La Direction du développement et de la coopération (DDC) au Département des affaires extérieures
- Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) au Département fédéral de l'économie.

Des contacts entre des institutions ou associations non-gouvernementales suisses et des partenaires roumains existaient avant la chute du régime de Ceaucescu. Ces contacts ont formé la base du développement de la coopération suisse avec la Roumanie à partir des années 1990. Fin 1992, la Suisse signait avec la Roumanie un accord d'assistance financière et fin 1995 un accord d'assistance technique. En 1996, un bureau de coordination (buco), représentant la DDC et le seco, était ouvert à Bucarest.

Depuis 1990, environ CHF 100 millions ont été déboursés par la Confédération dans le cadre de cette coopération. Actuellement, la somme annuelle des contributions de la DDC et du seco s'élève à environ CHF 10 -15 millions par an.

### **2.2.2 Objectifs et priorités du programme Roumanie**

Le programme Roumanie poursuit l'objectif général suivant: assurer une contribution à la consolidation d'un Etat démocratique et au développement d'une économie de marché ouverte et sociale.

Le programme Roumanie se décline sur cette base en quatre domaines d'intervention principaux:

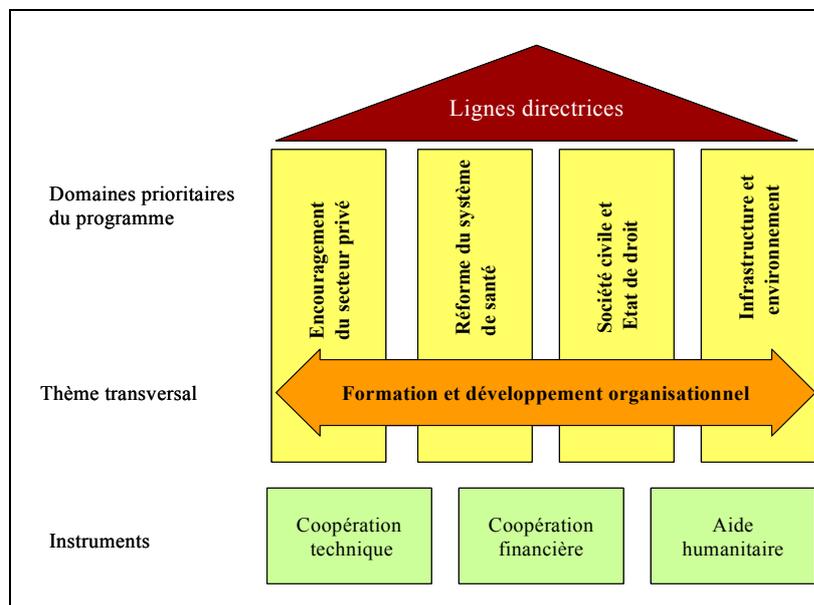
1. Encouragement du secteur privé (DDC: encouragement des petites et moyennes entreprises; seco: encouragement du commerce et de l'investissement, avant tout pour les petites et moyennes entreprises).
2. Réforme du système de santé (DDC).
3. Société civile et Etat de droit (DDC).

---

<sup>5</sup> Gouvernement de Roumanie, 2000, *Le programme de gouvernement 2001-2004*, Bucarest.

#### 4. Infrastructure et environnement (seco).

Le concept général du programme est présenté dans le diagramme ci-dessous:



Graphique 2.2.2: Concept général du programme Roumanie

Les objectifs 2001-2005 poursuivis par la DDC pour ses 3 domaines d'intervention (encouragement des petites et moyennes entreprises, réforme du système de santé, société civile et Etat de droit) ainsi que pour le thème transversal 'formation et développement organisationnel' sont décrits plus en détail ci-après.

##### *Domaine 1: Encouragement des petites et moyennes entreprises*

Les objectifs poursuivis en matière d'encouragement des petites et moyennes entreprises (PME) sont les suivants :

- Assurer une contribution à la création et au renforcement de PME par la formation, le conseil et un accès facilité au crédit.
- Assurer par le dialogue politique une contribution à l'amélioration des conditions-cadres pour les PME.

A noter que le terme de PME recouvre ici également les petites et moyennes entreprises actives dans l'agriculture.

*Domaine 2: Réforme du système de santé*

L'objectif poursuivi en matière d'encouragement de réforme du système de santé est la contribution à l'introduction de services de santé de bonne qualité, financièrement soutenables dans des domaines choisis. Les domaines thématiques principaux sont la médecine d'urgence, la néonatalogie, les soins à domicile et l'administration hospitalière.

*Domaine 3: Société civile et Etat de droit*

L'objectif principal pour la période 2001-2005 est de définir une stratégie sectorielle, des priorités thématiques et les moyens à mettre en œuvre pour ce domaine relativement nouveau, d'importance croissante pour la DDC. Quelques axes stratégiques peuvent déjà être dessinés, en particulier le soutien aux organisations syndicales, le soutien à la création et au renforcement des associations professionnelles comme à la consolidation des liens entre associations, autorités locales et PME, ainsi qu'une contribution aux réformes dans le domaine de la justice, de la police et des prisons.

*Thème transversal: Formation et développement organisationnel*

La formation et le conseil professionnel sont une priorité dans chacun des projets de la DDC en Roumanie. L'accent est particulièrement mis sur la formation dans les domaines où la Roumanie présente des déficits importants, par exemple les techniques de management ou la formation pratique en agriculture.

### **2.2.3 Aspects organisationnels**

Les acteurs principaux du programme Roumanie de la DDC sont les suivants :

- *Responsable du programme Roumanie à Berne*

Le programme Roumanie est coordonné en Suisse par un responsable de programme. Il est chargé notamment d'établir les lignes stratégiques du programme, de déterminer le choix des associations partenaires et le contenu des projets et d'allouer les crédits nécessaires à la réalisation des projets. Il travaille en étroite coopération avec le bureau de coordination de la DDC à Bucarest et collabore également étroitement avec les associations partenaires en Suisse.

- *Bureau de coordination à Bucarest*

Le bureau de coordination est chargé de la coordination du programme Roumanie à l'échelon opérationnel. Il assure en particulier le suivi sur place des projets.

- *Associations partenaires en Suisse et en Roumanie*

Le programme Roumanie se caractérise par l'existence de nombreux partenariats entre associations suisses et roumaines qui se sont développés historiquement (voir chapitre 2.2.1). Les associations partenaires en Suisse sont responsables de l'exécution des projets en conformité avec le mandat qui leur a été confié par la DDC. Les associations partenaires en Roumanie sont responsables de la mise en œuvre sur place des projets.

### 3 RESULTAT DES ANALYSES

#### 3.1 Aperçu

Les analyses menées par le CDF ont concerné, dans un premier temps, l'ensemble du programme Roumanie de la DDC. Elles ont porté en particulier sur la stratégie et le pilotage du programme par la DDC, ainsi que sur l'organisation et les relations entre acteurs. Les conclusions de ces analyses sont décrites au chapitre 3.2.

Dans une deuxième phase, 7 projets parmi ceux financés par la DDC dans le cadre du programme Roumanie ont fait l'objet d'une analyse plus approfondie par le CDF. Il s'agit des projets suivants qui disposaient de crédits mis à disposition par la DDC d'un montant de:

	<u>CHF</u>
1. Projets d'aide aux enfants	1'715'000
2. Projets syndicats roumains et mesures de marché du travail	2'748'000
3. Projets tourisme de montagne et assistance médicale	2'392'000
4. Projet «Rebiat»	4'182'000
5. Projet «Romcom»	3'236'000
6. Projets LAM et FAER	11'358'880

Les conclusions de l'analyse de ces projets particuliers sont décrites aux chapitres 3.3. à 3.11.

#### 3.2 Résultat des analyses: le programme Roumanie

##### 3.2.1 Caractéristiques du programme Roumanie

Le programme Roumanie offre des caractéristiques spécifiques en grande partie liées aux conditions historiques de son développement (voir chapitre 2.1), soit en particulier :

- *Priorités stratégiques.* Du fait de l'approche «bottom-up» qui a présidé à l'établissement du programme DDC en Roumanie et de l'absence de bureau de coordination jusqu'en 1996, le programme Roumanie a été caractérisé historiquement par une faiblesse des lignes stratégiques prioritaires en matière de positionnement thématique ou géographique des projets.

- *Multiplicité des acteurs.* La gestion des projets réalisés par la DDC en Roumanie comprend typiquement 4 acteurs: DDC, buco, association partenaire suisse et association partenaire roumaine. La multiplicité des acteurs en présence implique une coordination étroite de leurs activités.

### 3.2.2 Potentiels d'optimisation identifiés et recommandations

Les potentiels d'optimisation identifiés sont essentiellement les suivants :

- *Priorités stratégiques.* La faiblesse initiale des lignes stratégiques du programme DDC en Roumanie fait encore sentir ses effets actuellement, même si la DDC s'est attachée à assurer une mise en œuvre des projets selon une stratégie globale et cohérente (cf. axes stratégiques décrits au chapitre 2.2.2.), sous contrainte de l'achèvement des projets en cours. Nous encourageons la DDC à poursuivre ses efforts en ce sens.
- *Multiplicité des acteurs.* Il apparaît que le potentiel de coordination et d'échange de connaissances entre acteurs n'est pas encore épuisé. De même, la répartition des informations entre centrale et bureau de coordination apparaît susceptible d'être améliorée dans certains domaines spécifiques. En particulier, les informations sur les projets (décomptes de factures, par exemple) à mettre systématiquement à disposition du bureau de coordination afin d'assurer le suivi optimal des projets méritent d'être clarifiées.

#### *Recommandations*

*Nous recommandons à la DDC de poursuivre et de renforcer l'établissement des priorités stratégiques du programme Roumanie. Nous recommandons spécifiquement d'examiner et d'optimiser le cas échéant le flux d'informations entre les différents partenaires ainsi que le flux d'informations entre la centrale de la DDC et le buco, afin d'assurer le suivi optimal sur place des projets.*

Les chapitres qui suivent décrivent les résultats des analyses pour les 7 projets ayant fait l'objet d'une analyse approfondie du CDF.

### **3.3 Projet d'aide aux enfants**

#### **3.3.1 Description générale du projet**

La présence de l'organisation spécialisée dans le domaine de l'aide aux enfants en Roumanie a débuté en 1992. Entre 1992 et 1996, cette organisation a mis sur pied un programme d'aide aux enfants de la rue et aux familles en difficulté. Depuis 1996, elle a créé une fondation roumaine afin d'assurer la reprise par une organisation locale des programmes de prévention sociale et de réhabilitation des enfants de la rue.

La DDC a soutenu l'action de cette organisation en Roumanie dès 1996, avec un co-financement d'une première phase d'activités de CHF 516'000.-. Elle a co-financé à hauteur de 50 % la deuxième phase d'activités de cette organisation, jusqu'en décembre 2000, avec un budget de CHF 359'000.-. Le budget prévu pour la troisième phase, du 1.1.2001 au 31.12.2003, s'élève à CHF 839'000.-.

Les axes actuels de ce projet en Roumanie sont les suivants:

- Assistance juridique et sociale aux mineurs en conflit avec la loi.
- Prévention de l'abandon maternel.
- Prévention sociale.
- Service de probation.
- Programme enfants SIDA.

L'assistance aux mineurs en conflit avec la loi ainsi que la prévention de l'abandon maternel sont mis en œuvre directement par l'organisation spécialisée dans le domaine de l'aide aux enfants, tandis que les projets de prévention sociale et le service de probation sont réalisées par son partenaire locale, la Fondation FOC, et le programme enfants SIDA par la Fédération UNOPA.

Les différents axes du projet ont été soumis à l'analyse, à l'exception du programme enfants SIDA, qui n'a débuté qu'en 2001.

#### **3.3.2 Assistance juridique et sociale aux mineurs en conflit avec la loi**

La transition roumaine s'est caractérisée par une forte augmentation de la délinquance juvénile comme de l'emprisonnement des mineurs. Le nombre de mineurs détenus a quasiment doublé entre 1995 et 1999. La justice en Roumanie se caractérise par une absence ou quasi-absence de reconnaissance d'une problématique spécifique aux mineurs en matière de délinquance, par l'absence ou quasi-

absence de solutions alternatives à l'emprisonnement pour les mineurs et par des peines souvent disproportionnées en regard des délits commis. Ceci est dû notamment à la faible motivation d'avocats commis d'office et insuffisamment rétribués à défendre les dossiers. L'absence de structures de réinsertion adaptées pour mineurs en prison entraîne, par ailleurs, un taux de récidive important.

L'objectif poursuivi par ce projet dans ce cadre est d'améliorer la prise en charge des mineurs en conflit avec la loi.

Le projet se décline selon trois axes d'intervention:

1. *Mineurs et procédure pénale.* L'organisation spécialisée dans le domaine de l'aide aux enfants possède un contrat d'exclusivité avec des avocats chargés de la prise en charge juridique et la défense de mineurs en conflit avec la loi dans un secteur de Bucarest. L'objectif poursuivi est d'assurer un jugement équitable et proportionné au délit des mineurs pris en charge.
2. *Formation et advocacy.* L'organisation spécialisée dans le domaine de l'aide aux enfants assure un rôle de formation d'acteurs impliqués en matière de justice des mineurs (policiers, avocats, ...). L'objectif poursuivi est de développer parmi les professionnels une compétence spécialisée en matière de justice des mineurs, mais aussi de réformer les bases légales et la pratique des tribunaux dans ce domaine.
3. *Mineurs et incarcération.* Une assistante sociale assure la prise en charge de groupes de mineurs incarcérés à la prison pour mineurs de Gaesti, proche de Bucarest. L'objectif poursuivi est de soutenir les mineurs en prison et d'améliorer leurs chances de réinsertion.

Sur la base des documents et des entretiens menés, il apparaît que:

1. Les objectifs stratégiques d'intervention en matière d'assistance des mineurs en conflit avec la loi sont clairement déterminés et cohérents. Ils apparaissent également compatibles avec l'axe prioritaire «Etat de droit» et l'axe transversal «formation» de la DDC.
2. Le pilotage, basé en particulier sur des valeurs-cibles en matière de prestations et de résultats, apparaît adéquat.

Nous n'avons pas, au cours de l'analyse, identifié de faiblesses et potentiels d'optimisation fondamentaux dans le domaine de la prise en charge des mineurs en conflit avec la loi.

### **3.3.3 Prévention de l'abandon maternel**

La Roumanie compte actuellement environ 100'000 enfants en institution. Seule une minorité de ces enfants sont orphelins. La plupart des placements sont la

conséquence d'un abandon. A noter que le nombre d'abandons précoces est en augmentation depuis la fin du régime Ceaucescu.

Dans ce cadre, l'objectif poursuivi par le projet de l'organisation spécialisée dans le domaine de l'aide aux enfants est le dépistage et l'orientation adaptée, par des professionnels sensibilisés à la problématique de l'abandon maternel, de mères en situation économique précaire et présentant un risque d'abandon précoce. Les axes d'intervention du projet sont les suivants:

1. *Dépistage et orientation des mères à risque d'abandon.* Dans deux maternités de Bucarest, une assistante sociale assure le dépistage des mères à risque d'abandon et le développement de possibilités alternatives avec ces mères.
2. *Accueil et suivi social de jeunes mères.* De jeunes mères à risque d'abandon sont soit suivies à domicile soit accueillies dans un appartement social. La prise en charge sociale et matérielle, de douze mois au maximum, vise à assurer le soutien des jeunes mères à leur sortie de maternité comme leur réinsertion dans la communauté.
3. *Sensibilisation des professionnels.* L'organisation spécialisée dans le domaine de l'aide aux enfants assure la formation des professionnels concernés par la prévention de l'abandon maternel. L'objectif est d'améliorer le dépistage et l'orientation par les professionnels des mères en risque d'abandon.

Sur la base des documents et des entretiens menés, il apparaît que:

1. Les objectifs stratégiques d'intervention en matière de prévention de l'abandon maternel sont cohérents et clairement déterminés. Ils apparaissent également compatibles tant avec l'axe prioritaire «Santé» qu'avec l'axe transversal «formation» de la DDC.
2. Le pilotage, basé en particulier sur des valeurs-cibles en matière de prestations et de résultats, apparaît adéquat.

Sur la base des analyses effectuées, nous n'avons pas identifié de potentiel d'amélioration fondamental en matière de prévention de l'abandon maternel. Une question ouverte, concernant l'axe accueil et suivi social des (jeunes) mères, est celle de l'impact du projet, à savoir s'il atteint une population suffisante pour remplir un rôle de démonstration et de projet-pilote convaincant face aux autorités roumaines et aux autres acteurs actifs dans ce domaine.

#### **3.3.4 Prévention sociale**

Le projet prévention sociale contribue à soutenir des enfants de 7 à 16 ans vivant dans une situation socio-économique précaire. Il vise à l'intégration ou à la réintégration des enfants en rupture scolaire ou en situation de rue.

Le projet s'attache à prévenir l'abandon scolaire en renforçant l'intégration de l'enfant à l'école ainsi que par l'amélioration de sa condition familiale.

Le projet n'a pas été visité sur place. Sur la base des informations à disposition, il ne répond pas directement aux axes stratégiques qu'a définis la DDC, à l'exception du thème transversal «formation».

### **3.3.5 Service de probation**

Faute de mesures alternatives, les mineurs ayant commis un délit sont souvent emprisonnés pour des infractions peu importantes.

Dans ce cadre, le service de probation de FOC a débuté son activité en janvier 2001 dans le secteur 5 de Bucarest. Il assure la prise en charge de mineurs bénéficiant d'un régime de probation.

Le projet n'a pas fait l'objet d'une visite sur place. Sur la base des informations à disposition, il apparaît conforme aux objectifs stratégiques de la DDC, ainsi que complémentaire et correctement coordonné au projet en matière de justice des mineurs décrit au chapitre 3.3.2.

### **3.3.6 Potentiels d'optimisation identifiés et recommandations**

Les analyses du projet de l'organisation spécialisée dans le domaine de l'aide aux enfants n'ont pas permis d'identifier de faiblesses fondamentales :

- Les divers axes du projet correspondent aux priorités stratégiques de la DDC, à l'exception de l'axe «prévention sociale», dont les objectifs ne sont pas directement des objectifs-clefs de la DDC.
- Le pilotage des projets apparaît adéquat.
- Les résultats atteints sur les divers axes, quoique non quantifiables, paraissent convaincants.

#### **Recommandations**

*Nous recommandons à la DDC d'examiner la compatibilité de l'axe «prévention sociale» avec sa stratégie en Roumanie, et de prendre, si nécessaire, les mesures correctives appropriées.*

### **3.4 Projets syndicats roumains et mesures de marché du travail**

#### **3.4.1 Description générale du projet**

L'organisation qui exécute ces projets poursuit depuis 1991 une coopération avec les syndicats roumains. Entre 1996 et 1999, elle a mené à bien un projet de modernisation de trois syndicats sur mandat de la DDC. Ce mandat se concentrait sur le développement organisationnel et la professionnalisation des syndicats. Depuis 1998, de l'organisation qui exécute ce projet a également initié un projet en matière de mesures de marché du travail, financé par la Chaîne du bonheur. A partir de l'an 2000, ce projet a reçu le soutien de la DDC.

Les axes actuels de ce projet sont les suivants:

- Modernisation des syndicats
- Mesures de marché du travail

L'organisation mandatée met en œuvre le projet en matière de modernisation syndicale en collaboration étroite avec ses partenaires syndicaux. De même, les mesures de marché du travail sont mises en œuvre en collaboration étroite avec un réseau d'associations partenaires. Un bureau de coordination de l'organisation qui exécute ce projet à Bucarest assure la coordination des projets.

Le budget global prévu pour ce projet pour la période s'étendant du 01.01.2000 au 31.12.2002 (phase 2 du projet) est de CHF 1'400'000.-

#### **3.4.2 Modernisation des syndicats**

Le développement d'une démocratie stable et ouverte en Roumanie passe par une société civile forte et organisée. Les syndicats jouent dans ce cadre un rôle central, d'autant qu'à l'heure actuelle les autres acteurs de la société civile restent faiblement organisés. Dans le cadre de la transformation roumaine, toutefois, les syndicats ont connu un affaiblissement important. La loi sur les syndicats de 1991, qui prévoit leur organisation à l'échelon de l'entreprise, a eu pour effet leur atomisation. Les entreprises d'Etat comptent plusieurs syndicats, dont le nombre d'adhérents tend à diminuer du fait des licenciements massifs qui accompagnent les restructurations économiques. Les employés des nouvelles entreprises sont peu organisés. Pour être un interlocuteur social de poids à l'échelon national, les organisations syndicales doivent dès lors se restructurer, en particulier s'organiser par branches, développer de nouvelles compétences et une nouvelle culture davantage orientée vers les services.

L'objectif stratégique poursuivi par ce projet dans ce contexte consiste à soutenir la capacité de négociation des syndicats et le renforcement de leur rôle de partenaire social. Il s'agit en particulier d'appuyer les syndicats dans leur processus de réorganisation par branche et dans la création de structures régionales, dans leur développement d'une culture moderne davantage orientée vers le service rendu aux membres et de soutenir la professionnalisation du système de formation et de communication comme la mise en œuvre de mesures de marché du travail (voir à ce sujet chapitre 3.4.3).

Les partenaires de l'organisation qui exécute ce projet sont les suivants:

1. *METAROM*. Le syndicat des travailleurs de l'acier METAROM est le premier syndicat roumain à avoir décidé sa réorganisation par branche. En 2001, les objectifs de modernisation poursuivis par METAROM, avec le soutien de l'organisation qui exécute ce projet, étaient la création des conditions nécessaires à la réorganisation du syndicat, l'information des membres et des dirigeants syndicaux (concernant la stratégie et le plan de réorganisation), l'amélioration et la diversification des services du syndicat envers ses membres et la diminution de la résistance aux changements en cours.
2. *FSIA*. La fédération de l'industrie alimentaire FSIA introduit, comme METAROM, une réorganisation syndicale par branche. Les objectifs poursuivis en 2001, avec le soutien de l'organisation qui exécute ce projet, consistaient dans l'amélioration des compétences du personnel en matière d'organisation syndicale ainsi que dans le perfectionnement de la communication et des services dans les offices régionaux FSIA.
3. *FSLCP*. La fédération des syndicats libres de la chimie et de la pétrochimie FSLCP a introduit une réorganisation syndicale sur un modèle analogue à METAROM et FSIA. Les objectifs poursuivis en 2001, avec le soutien de l'organisation qui exécute ce projet, concernaient la diffusion de la stratégie de restructuration du syndicat auprès des membres, l'amélioration et la diversification des services envers les membres, ainsi que la formation du personnel destiné aux futures structures du syndicat.
4. *CARTEL ALFA*. L'association faïtière CARTEL ALFA réunit environ un million de syndiqués. Elle se trouve confrontée aux mêmes défis que les syndicats qui la constituent. La réorganisation de CARTEL ALFA a pour objectif d'assurer de meilleurs services aux syndicats des diverses branches. En 2001, les objectifs poursuivis, avec le soutien de l'organisation qui exécute ce projet, étaient l'information adéquate des membres concernant la stratégie de restructuration du syndicat, l'amélioration de la communication et de la qualité de la formation syndicale.

Les services offerts par l'organisation qui exécute ce projet aux syndicats partenaires consistent dans:

- l'aide conceptuelle et le conseil en matière de modernisation syndicale
- la formation de membres et de cadres syndicaux
- la transmission d'informations (par le biais d'une newsletter) auprès des membres
- les investissements en infrastructures.

Le projet de modernisation des syndicats n'a pas fait l'objet d'une visite sur place.

### **3.4.3 Mesures de marché du travail**

La transition économique roumaine s'est accompagnée de restructurations importantes et de pertes d'emploi massives, en particulier dans les grandes entreprises étatiques de production industrielle. Dans l'industrie métallurgique, par exemple, le personnel employé a diminué de moitié en 10 ans (de 140'000 à 70'000 employés). Les effets de ces réorganisations sont souvent concentrés géographiquement. Les régions de Hunedoara, Campia Turzii, Roman, Targoviste, zones de forte concentration industrielle, sont ainsi fortement affectées par le chômage faisant suite aux réorganisations de grandes entreprises.

Dans ce contexte, l'objectif stratégique poursuivi par ce projet consiste dans le renforcement de l'influence syndicale sur la politique du marché du travail, en s'appuyant sur l'expérience concrète des syndicats dans ce domaine. Il s'agit en particulier de soutenir les syndicats dans leur mise en œuvre de mesures actives de réinsertion.

En collaboration avec un réseau d'associations locales, le projet a établi des centres de service, dans les régions de Hunedoara, Campia Turzii, Roman, Targoviste, Iasi. A l'exception du centre de Iasi, qui se concentre sur le conseil aux femmes en situation difficile ainsi que sur des actions portant sur le travail au noir, les centres de service offrent des mesures de marché du travail, selon les axes suivants:

1. *Médiation*. Les 4 centres de Hunedoara, Campia Turzii, Roman, Targoviste offrent des services aux entreprises en matière de sélection et recrutement du personnel. Parallèlement, il est offert aux demandeurs d'emploi un soutien pour leur placement en entreprise (par le biais notamment d'une base de données des demandeurs d'emploi), ainsi qu'un conseil concernant leur dossier de candidature (rédaction de curriculum vitae et lettres de motivation), éventuellement un conseil professionnel.

2. *Formation et reconversion professionnelle.* Les 4 centres offrent aux demandeurs d'emploi un conseil en matière d'orientation professionnelle et des mesures de perfectionnement correspondant aux besoins du marché du travail.
3. *Conseil aux entreprises.* Deux centres offrent des services spécifiques aux entrepreneurs, tant en matière de création d'entreprise que de management financier et d'entreprise, de marketing et de structure de marché, ainsi qu'un accès à certaines infrastructures (e-mail, fax), et des structures de rencontre pour les entrepreneurs.
4. *Crédit.* Un centre de service offre des prestations de crédit aux petites entreprises.

A noter que la formation des membres et des cadres syndicaux assurée dans le cadre du projet de modernisation des syndicats (voir chapitre 3.4.2) est réalisée au sein des 4 centres précités.

#### **3.4.4 Potentiels d'optimisation identifiés et recommandations**

Les objectifs stratégiques d'intervention sont - aussi bien dans le domaine de la modernisation des syndicats qu'en matière de mesures de marché du travail - cohérents et clairement déterminés. Ils sont congruents avec l'axe stratégique de la DDC « Renforcement de la société civile » ainsi qu'avec l'axe transversal « formation et développement organisationnel ».

La quantité et qualité des prestations réalisées, de même que les résultats atteints sur les deux axes du projet, - quoique difficilement quantifiables -, sont convainquants.

Le pilotage en matière de modernisation syndicale n'a pas été examiné. En matière de mesures de marché du travail, le pilotage, basé en particulier sur des valeurs-cibles en matière de prestations et de résultats, comme sur une comparaison et un benchmarking des différents centres, apparaît adéquat. Une question ouverte concerne le crédit aux petites entreprises, qui demande des compétences de gestion spécifiques et nécessite l'atteinte d'une masse critique suffisante de prêts pour justifier le développement desdites compétences. Sur la base des informations à disposition, on peut douter que cette masse critique soit effectivement atteinte.

##### **Recommandations**

*Nous recommandons à la DDC d'examiner la désirabilité et le rapport coût-efficacité des activités de crédit aux petites entreprises par le centre de services de Hunedoara et de prendre, si nécessaire, les mesures correctives appropriées.*

### **3.5 Projets tourisme de montagne et assistance médicale**

#### **3.5.1 Description générale de ces projets**

La fondation qui est chargée de l'exécution de ces projets a commencé à mettre sur pied un projet de développement dans la région de montagne de Prahova dès 1995. L'objectif général du projet est d'améliorer l'attractivité de la contrée pour les investisseurs par l'action d'institutions pilotes couvrant différents périmètres de Prahova, ainsi que d'organiser la collaboration entre les communes, les institutions de santé et le secteur privé. La fondation qui est chargée de l'exécution de ces projets a concentré son action sur la création et la promotion de trois associations privées:

- *Association de tourisme de montagne Prahova (ATMP)*. Cette association sectorielle vise au renforcement du tourisme de la contrée par des activités de promotion, de formation et d'organisation à l'échelon régional et local. Le projet s'étend sur 18 communes de la région de Prahova.
- *Fondation pour l'amélioration de l'assistance médicale (FAAMED)*. Cette fondation vise à l'amélioration du service de santé. Elle regroupe 5 hôpitaux, et s'étend sur 30 communes.
- *InterCom Cricov*. Cette association de communes vise au développement d'une vallée de la région de Prahova, la vallée de Cricov, par la réalisation de projets d'équipement et de développement de la culture de fruits. Elle regroupe 12 communes.

La DDC a soutenu la mise en place et la consolidation des 3 associations ATMP, FAAMED et InterCom Cricov à partir de mi-1997. La deuxième phase du projet s'est étendue du 1.07.2000 au 31.12.2001. Le budget prévu pour cette phase s'élevait à CHF 652'000.-. Pour les trois associations, il est prévu que la phase 2 du projet constitue sa phase finale. Durant cette dernière phase, il s'agit d'appuyer l'autonomisation des 3 institutions et d'assurer leur viabilité à long terme.

#### **3.5.2 Association de promotion du tourisme de montagne**

Le potentiel touristique de la Roumanie est susceptible de progresser, en particulier par une amélioration de la qualité des services et l'introduction de standards de qualité. La région de Prahova constitue une région à potentiel touristique élevé pour le tourisme national, notamment dans le domaine du tourisme de montagne. Afin d'améliorer l'attractivité de la région, une offre d'hébergement adaptée et peu coûteuse (chambres chez l'habitant) ainsi que des programmes d'activité attractifs

pour les touristes sont nécessaires. De même, il est important d'assurer une promotion de la région et des partenariats à l'étranger.

Dans ce cadre, ATMP poursuit l'objectif de promouvoir le tourisme de montagne, le tourisme agricole et l'hébergement chez l'habitant dans la région.

Les axes du projet ATMP sont en particulier les suivants :

- Développement de biens et services touristiques : location de skis, bateaux, mountain-bikes, développement d'un camping (le projet a échoué), artisanat local.
- Promotion du tourisme dans la région par la mise à disposition de dépliants, compact-discs promotionnels, la participation à des foires.
- Développement de l'hébergement chez l'habitant, y inclus la formation des hôtes (procédures d'enregistrement des touristes, standards de qualité, etc.).
- Développement local et communautaire par la création d'un réseau d'associations locales de tourisme.

Le projet ATMP a fait l'objet d'une visite sur place. Sur la base des documents et des entretiens menés, il apparaît que:

1. Les objectifs stratégiques d'intervention en matière de promotion du tourisme local sont clairement déterminés et cohérents. Ils sont congruents avec l'axe prioritaire «renforcement de la société civile» de la DDC comme avec l'axe transversal «formation et développement organisationnel» de la DDC.
2. Le pilotage du projet apparaît adéquat.
3. La durabilité du projet lors du retrait de la DDC paraît pouvoir être assurée.

Nous n'avons pas, au cours de l'analyse, identifié de faiblesses ni de potentiels d'optimisation fondamentaux dans le projet ATMP.

### **3.5.3 Fondation pour l'amélioration de l'assistance médicale**

L'assistance médicale en Roumanie présente diverses faiblesses. Des progrès doivent être réalisés, particulièrement en matière de modernisation des infrastructures et de culture, parfois insuffisamment orientée vers le service au patient. Les services d'urgence, par exemple, ne bénéficient pas toujours des installations nécessaires à la prise en charge rapide et efficace du patient, de même qu'ils ne fonctionnent pas systématiquement de manière intégrée, efficiente et priorisée. Il en résulte des délais de réaction et une inadéquation de la prise en charge d'urgence ayant des effets directs sur le taux de morbidité des patients.

Dans ce cadre, l'objectif poursuivi par la fondation FAAMED consiste dans la création d'une structure médicale intégrée, projet-pilote qui offre à la population locale

ainsi qu'aux touristes des services d'urgence, de soins à domicile, de médecins de famille et de laboratoire adéquats.

Les axes d'intervention du projet sont les suivants:

1. *Service d'urgence*. FAAMED assure la mise en place d'un service d'urgence (y inclus un groupe de secouristes de montagne), en particulier l'équipement et la formation du personnel.
2. *Centre de médecins de famille*. Un projet-pilote de centre de médecins de famille est établi à Busteni.
3. *Laboratoires*. Trois laboratoires offrent des services aux médecins de famille et aux hôpitaux.
4. *Soins à domicile*. Développement dans deux villes d'un service de soins à domicile pour patients dépendants.

Le projet FAAMED a fait l'objet d'une visite sur place. Sur la base des documents et des entretiens menés, il apparaît que:

1. Les objectifs stratégiques d'intervention de FAAMED sont cohérents et clairement déterminés. Ils sont également compatibles tant avec l'axe prioritaire «Santé» qu'avec l'axe transversal «formation et développement organisationnel» de la DDC.
2. Le pilotage, basé en particulier sur des valeurs-cibles en matière de prestations et de résultats, apparaît adéquat.

Sur la base des analyses, nous n'avons pas identifié de potentiel d'amélioration fondamental pour la fondation FAAMED.

#### **3.5.4 InterCom Cricov**

L'association InterCom Cricov s'emploie à renforcer le tissu économique par un projet de culture et de mise en valeur des fruits ainsi que par un appui aux communes.

Les axes d'intervention du projet sont les suivants:

1. *Vergers et transformation de fruits*. Le projet « fruits » consiste dans le soutien technique, financier et professionnel aux agriculteurs désireux d'introduire des vergers sur leurs terrains.
2. *Appui aux communes*. Le projet d'appui aux communes consiste principalement dans la mise à disposition d'infrastructures pour les communes, en particulier de centres de bureautique et de prestations de voirie.
3. *Ateliers de formation professionnelle*. Les projets de formation professionnelle se concentrent sur l'amélioration de l'équipement informatique dans un lycée,

la gestion d'un verger de démonstration et la création d'un atelier de transformation de fruits dans un collège agricole.

4. *Information.* Un journal renseigne sur les activités de l'association.

Le projet InterCom a fait l'objet d'une visite sur place. Sur la base des documents et des entretiens menés, il apparaît que:

1. La cohérence des objectifs stratégiques d'intervention d'InterCom et leur compatibilité avec les objectifs de la DDC peuvent être mis en question. Une part importante de l'activité se concentre sur la culture des fruits. De l'avis de plusieurs de nos interlocuteurs, cette activité a pris le pas sur l'objectif de renforcement communal, qui correspondait à l'axe stratégique «renforcement de la société civile» de la DDC.
2. La capacité du projet « fruit » à atteindre une masse critique suffisante et sa durabilité lors du retrait de la DDC peuvent être mises en doute. La masse critique nécessaire a été évaluée par nos interlocuteurs à environ 200 hectares de vergers. Or, une quinzaine d'hectares seulement ont été réalisés jusqu'ici. Les investissements et la compétence technique nécessaires pour l'introduction de vergers laissent peu de place à un développement endogène de ces projets par les agriculteurs roumains sans l'aide suisse.

### **3.5.5 Potentiels d'optimisation identifiés et recommandations**

Pour les projets ATMP et FAAMED, les prestations mises en œuvre ainsi que les résultats atteints, - quoique ces derniers soient difficilement quantifiables -, apparaissent convaincants. La durabilité aussi bien de ATMP que de FAAMED semble assurée.

Par contre, le projet InterCom Cricov, notamment en ce qui concerne sa partie développement fruitier, ne correspond plus suffisamment aux axes stratégiques prioritaires de la DDC. De plus, sans investissements massifs de l'aide suisse, sa durabilité peut également être mise en doute.

#### **Recommandations**

*Nous recommandons à la DDC de mettre un terme au soutien du projet InterCom Cricov, ainsi que le prévoyait le programme DDC, à l'achèvement de la phase 2.*

### **3.6 Projet „Réorganisation de l'Élevage Bovin et de l'Insémination Artificielle en Transylvanie“ (REBIAT)**

#### **3.6.1 Description générale du projet**

L'initiative pour la création d'un projet de réorganisation de l'élevage bovin et de l'insémination artificielle en Transylvanie (Roumanie) est venue du responsable de l'organisation qui est chargée de l'exécution de ce projet. Initialement, le financement venait d'une part du bureau pour la coopération avec les pays de l'est (BZO) et, d'autre part, de l'organisation qui est chargée de l'exécution de ce projet.

Le projet REBIAT commence en 1993 avec la réorganisation de l'élevage bovin et de l'insémination artificielle dans le district (Judet) de Bistrita. Au départ, le volume financier était de 114'000 francs suisses, en tout pour trois ans, avec une participation du BZO de 50'000 francs suisses. L'absence de toute structure fonctionnelle dans l'élevage bovin s'est avérée rapidement être un handicap. C'est la raison pour laquelle l'organisation de la base a été intégrée dans le programme. En 1996, il n'y a eu aucun engagement de la part de la DDC et le projet a été financé pour la plus grande partie par la République et le Canton de Neuchâtel. Il y a eu des tentatives d'extension des activités aux douze districts suivants: Satu-Mare, Maramures, Suceava, Salaj, Bistrita-Nasaud, Cluj, Alba, Mures, Harghita, Sibiu, Covasna et Brasov. Le budget pour 1996 de CHF 75'000.- a servi à mettre à disposition des spécialistes suisses en gestion des syndicats, à financer l'évaluation du bétail et les soins aux animaux, ainsi qu'à livrer des semences de taureaux et à élaborer un programme de transfert d'embryons.

Depuis le 1<sup>er</sup> mai 1997, le projet REBIAT est entièrement financé par la DDC. Dans la première phase, du 1.5.1997 au 31.12.1998, la DDC envisageait, avec un financement de CHF 272'000.-- et un supplément de crédit de CHF 43'200.--, de mettre en place dans les douze districts une organisation de base, comme déjà prévu dans le projet de la République et du Canton de Neuchâtel décrit plus haut.

Comme il ressort de la proposition de crédit no 547/97 y relative, c'était le CNRSA de Bucarest qui s'occupait à l'époque, au niveau national, de l'élevage bovin et de l'insémination artificielle, en étroite collaboration avec les offices d'élevage des judets (O.R.S.A.). Ces structures propres à la Roumanie étaient jugées inefficentes dans la demande de crédit de la DDC et il manquait aussi bien du matériel pour l'insémination artificielle que de l'équipement informatique dans l'élevage. En 1997, seules 5 à 10 % des vaches étaient enregistrées.

Après avoir repris le financement du projet REBIAT en mai 1997, la DDC a continué de poursuivre le même objectif, c'est-à-dire créer des associations paysannes

et mettre en place une nouvelle organisation privée d'éleveurs, parallèle aux structures étatiques représentées par le CNRSA et les O.R.S.A. Le partenaire local est resté le même, soit l'Association des éleveurs de bétail bovin du Judet Bistrita-Nasaud (ACTBN). Le responsable local du projet est le directeur de l'O.R.S.A. de Bistrita. Du côté suisse, c'est une organisation suisse qui a reçu de la DDC le mandat de l'exécution du projet REBIAT et qui a confié ces tâches au responsable de son centre régional à Neuchâtel.

Dans la deuxième phase initiée en 1999, de même que dans la troisième phase, les objectifs principaux ont consisté dans la création de syndicats d'élevage et la formation des éleveurs.

Les objectifs poursuivis dans la **deuxième et troisième phase** se déclinent plus précisément selon les axes suivants:

<u>Deuxième phase (1.1.1999 – 28.2.2001)</u>	volume financier selon <b>budget</b> <u>CHF</u>
<b>Axe 1:</b> Appuyer et renforcer les syndicats d'élevage (SE) des Judets Bistrita-Nasaud et Harghita	162'000.--
<b>Axe 2:</b> Favoriser la création de structures représentatives	150'000.--
<b>Axe 3:</b> Favoriser la création de syndicats d'élevage et d'organisation dans d'autres Judets	138'000.--
<b>Axe 4:</b> Gérer et dynamiser le programme	777'000.--
 <u>Troisième phase (1.3.2001 - 29.2.2004)</u>	
<b>Axe 1:</b> La viabilité et la durabilité des syndicats d'élevage et des associations de syndicats sont assurées	943'900.--
<b>Axe 2:</b> Des mécanismes légers et ciblés d'appui aux groupes de producteurs et aux syndicats sont mis en place	131'900.--
<b>Axe 3:</b> Le dispositif, les compétences, et les activités de formation en matière de production animale, élevage bovin et agricole sont renforcés	160'000.--
<b>Axe 4:</b> Un organe de liaison – formation – information est créé pour les producteurs en Transylvanie	58'000.--
<b>Axe 5:</b> Le programme est géré d'une façon dynamique afin de soutenir pleinement les activités nécessaires	1'246'200.--

De même que pour les autres projets visités, l'analyse s'est basée sur un modèle d'efficacité standard. Cette approche nous a permis de vérifier si les activités menées s'accordent, d'une part, avec les objectifs mentionnés dans les propositions de crédits et, d'autre part, avec la stratégie définie par la DDC.

Suite à notre demande, le responsable du projet nous a fourni le modèle d'efficacité appliqué au projet REBIAT. Au niveau de l'output, sont mentionnés non seulement les progrès réalisés dans la création d'entités de syndicats

d'éleveurs mais aussi les améliorations dans l'élevage grâce à l'importation de sperme, la formation des instructeurs, les progrès réalisés dans la santé des animaux, les conseils et les travaux dans les divers projets pilotes. Il en ressort, - et notre visite en Roumanie nous l'a confirmé -, que REBIAT s'est développé depuis 1999, donc depuis la 2<sup>ème</sup> phase en un projet d'appui aux petits et moyens agriculteurs. La réorganisation de l'élevage bovin et de l'insémination artificielle n'était plus l'objectif principal des activités, mais d'appuyer la structuration des producteurs agricoles de Transylvanie en favorisant la mise en place d'organisations indépendantes viables, capables d'offrir les services nécessaires à l'amélioration de l'élevage et de la production agricole.

En plus de cette réorientation, le volume financier a augmenté continuellement, comme cela ressort du tableau suivant indiquant les crédits mis à disposition par la DDC:

1 <sup>ère</sup> phase (1 <sup>er</sup> mai 1997 au 31 décembre 1998)	CHF	315'200.-
2 <sup>ème</sup> phase (1 <sup>er</sup> janvier 1999 au 28 février 2001)	CHF	1'227'000.-
3 <sup>ème</sup> phase (1 <sup>er</sup> mars 2001 au 29 février 2004 )	CHF	2'540'000.-

### **3.6.2 Potentiels d'optimisation identifiés et recommandations**

A l'heure actuelle, le projet dispose d'un budget annuel de presque 850'000 francs suisses. Comparé aux moyens financiers que REBIAT avait à disposition en 1996, – année ou principalement la République et le Canton de Neuchâtel assuraient le financement (76'000 francs suisses) -, le budget actuel est 9 fois plus important. La comparaison de ce qui a été prévu en 1996 avec les résultats actuels (output), selon le rapport d'activités relatif aux 6 mois de la période du 1<sup>er</sup> mars au 31 août 2001, fait naître certains doutes quant au succès du projet REBIAT. Le rapport d'activités que nous venons de mentionner relève, en outre, que «plus que 200 syndicats, dont 142 dans les Judets de Bistrita-Nasaud et Harghita, ont été fondés et inscrits au tribunal. Ces syndicats représentent environ 7'000 paysans avec plus de 15'000 vaches.» Ce sont donc principalement les petits agriculteurs, propriétaires de deux vaches en moyenne, qui sont membres des syndicats. Dans la mesure où l'objectif du projet est d'appuyer la structuration des producteurs agricoles de Transylvanie en favorisant la mise en place d'organisations indépendantes viables, capables d'offrir les services nécessaires à l'amélioration de l'élevage et de la production agricole, on peut se demander si ces petits paysans représentent le groupe cible adéquat. A noter, par ailleurs, que le pouvoir d'achat de ces producteurs est très faible et risque de le rester à long terme, ce qui rend la viabilité de ces structures très incertaine sans financement futur de la part de la DDC.

Les progrès en matière d'élevage demandent sans aucun doute une amélioration en matière de formation des éleveurs, de santé des animaux et la mise en place

de structures de vente et de marketing. La question ouverte est celle du rôle que peuvent jouer dans l'optimisation de la politique agricole roumaine de petits paysans, pour lesquels l'élevage représente avant tout une source de revenus secondaire resp. pratiquant avant tout l'auto-consommation de leurs produits d'élevage.

Hors ces questions stratégiques, certaines activités du projet laissent planer certains doutes quant à leur opportunité.

Ainsi, l'insémination artificielle de bovin fait l'objet d'un projet-pilote de distribution des semences par des inséminateurs parcourant les villages en voiture. Six voitures assurent ce service. Selon nos informations, ces voitures devraient vendre par parcours de 150 à 200 km, en moyenne 4 doses au prix de CHF 3.50.- (7'000 leis) la dose, soit des recettes d'environ CHF 14.- par parcours. Compte tenu du prix de l'essence et du prix d'achat des doses (actuellement financées par la DDC), la rentabilité de ce service n'apparaît pas assurée.

Tous les mandats du projet REBIAT ont été attribués à l'organisation qui est chargée actuellement de l'exécution de ce projet sans recours à un appel d'offres. De ce fait, il n'a pas été clarifié si celle-ci était réellement l'organisation la plus compétente pour l'exécution de ce projet, qui fait appel à des compétences poussées en matière de création de structures organisationnelles, outre sa dimension technique en matière d'élevage.

Une évaluation du projet REBIAT par des experts mandatés par la DDC est prévue au printemps 2002. Nous prions la DDC de nous faire savoir comment nos remarques vont être ou ont été intégrées, si c'est le cas, dans le cahier de charges des évaluateurs.<sup>6</sup>

*Recommandations:*

*Nous conseillons à la DDC de bien vouloir tenir compte des points relevés plus haut quand elle décidera de la suite du projet REBIAT.*

---

<sup>6</sup> Entre-temps l'évaluation externe du projet REBIAT a eu lieu et nos remarques ont été intégrées dans le cahier de charges des évaluateurs.

### **3.7 Promotion de la petite industrie (ROMCOM)**

Comme pour la plupart des projets actuels de la DDC en Roumanie, l'initiative du projet est venue d'une oeuvre d'entraide suisse. Celle-ci avait commencé, au début des années 90, à collecter en Suisse des machines et d'autres installations pour équiper de petites et moyennes entreprises en Roumanie, par exemple des ateliers de menuiserie. L'équipement d'occasion était vendu aux entreprises bénéficiaires, sur la base d'un crédit remboursable en devises à bas taux d'intérêt. Parallèlement à ces activités de l'aide à l'investissement, ROMCOM a ensuite organisé une formation en management, en gestion d'entreprise et en gestion du personnel offerte à prix symbolique, ne couvrant pas les coûts d'organisation de la formation (laquelle implique la participation d'un expert suisse en management d'entreprise). La participation aux cours est une condition pour l'obtention d'un crédit par les entreprises. Cette combinaison d'aide à l'investissement, de crédit et de conseil ainsi que la formation des bénéficiaires a permis à ROMCOM d'obtenir un taux de remboursement élevé des crédits accordés et de constituer une sorte de fond rotatif qui peut servir de répondre à d'autres demandes de crédit. ROMCOM dispose actuellement d'un portefeuille de crédits de 2,4 mios de francs suisses. Ses principales activités sont les suivantes:

- Crédits et contrats de leasing à de petits et moyens entrepreneurs, principalement dans la petite industrie mais aussi dans l'agriculture.
- Evaluations des besoins d'investissement et de crédits avec conseil.
- Formation des entrepreneurs dans les domaines du management, de la gestion d'entreprise et du personnel.

### **3.8 Promotion de l'agriculture privée et des PME (fondation LAM)**

Le programme régional de la promotion de l'agriculture dans le district de Covasna en Roumanie a commencé au début des années 90 par la livraison et l'achat sur place de biens d'investissement et de semences, et leur mise à disposition à des producteurs roumains, qui participaient modestement au financement de ces actions. La stratégie consiste, d'une part, à couvrir le besoin en connaissances de management, d'autre part, à encourager l'investissement et répondre aux besoins en crédits des entreprises. A la différence du projet ROMCOM, les activités de LAM sont plus centrées sur le crédit et moins sur le conseil et la formation des bénéficiaires des crédits, sauf pour les agriculteurs, dont la formation est une activité centrale de LAM.

Actuellement LAM dispose d'un portefeuille de crédits de 3,2 mios de francs suisses. Ses principales activités sont les suivantes:

- Crédits pour la réalisation d'initiatives privées prometteuses.
- Formation de jeunes agriculteurs.
- Conseils aux agriculteurs.

### **3.9 Développement de l'agriculture et des PME (fondation FAER)**

Le programme régional pour le développement de l'agriculture et des PME a été créé au début des années 90 dans la région de Reghin du district de Mures à l'initiative de la commune de St-Légier dans le canton de Vaud et de l'Ambassade de suisse à Bucarest. De cette initiative est issue la fondation FAER. Le projet a pour but principal d'aider les petits paysans par l'octroi de crédits et par la formation. Les agriculteurs représentent la plus grande partie de la clientèle de FAER. Des crédits sont également, dans une moindre mesure, accordés aux petites et moyennes entreprises (PME).

Actuellement FAER dispose d'un portefeuille de crédits de 1,8 mios de francs suisses. Ses principales activités sont les suivantes:

- Formation d'agriculteurs en Roumanie, complétée par des stages en Suisse.
- Crédits pour la réalisation d'initiatives privées prometteuses.
- Conseils et transmission de savoir-faire en agriculture.

### **3.10 Remarques qui concernent aussi bien le projet ROMCOM que LAM et FAER**

Les trois projets sont issus d'initiatives privées au début des années 1990, à une époque où la Roumanie connaissait des changements profonds aussi bien au niveau politique, qu'économique et social. Ils ont répondu aux besoins énormes en biens d'investissement, en crédit non bancaire et en formation de management et de gestion d'entreprise aussi bien dans la petite industrie, que dans l'agriculture. Dans le domaine du crédit, sur lequel s'est concentré notre analyse, ils sont en mesure - tous les trois - de montrer des résultats positifs, notamment en matière de création d'emplois. Les nombreux entretiens menés, entre autre avec des bénéficiaires de divers domaines d'activités, nous ont permis d'évaluer les différentes approches en matière du crédit de l'agence exécutante du projet ROMCOM et de celle-ci qui gère les projets LAM et FAER, comme la question stratégique du soutien futur de ce domaine d'activité par la DDC, compte tenu des restructurations en cours du système bancaire roumain en vue d'une entrée du pays dans l'Union européenne. Le domaine de la formation a été discuté avec la DDC, les responsables des projets et certains bénéficiaires; les activités concrètes de formation n'ont, par contre, fait l'objet d'observation resp. d'analyse.

### 3.11 Potentiels d'optimisation identifiés et recommandations

A l'heure actuelle, le système bancaire roumain se caractérise encore par un manque de crédibilité importante, tant auprès des épargnants que des investisseurs, manque de crédibilité qui fait suite aux erreurs de gestion et aux faillites dans ce secteur durant les années 1990, ainsi que par une orientation du crédit aux moyennes et grandes entreprises. Pour les petites entreprises, l'accès au système bancaire est souvent difficile du fait des garanties exigées pour l'octroi de crédits, et par ailleurs tant les taux d'intérêt pratiqués que la corruption répandue dans ce secteur rendent pour nombre de PME le coût de l'endettement prohibitif. La situation pourrait par contre changer très vite dans le cas où l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne se concrétiserait et, plus généralement, à partir du moment où la restructuration du système bancaire commencera à porter ses fruits. En ce qui concerne les trois projets ROMCOM, LAM et FAER, il est nécessaire de considérer, dès aujourd'hui, les orientations à prendre pour ces projets, compte tenu aussi de l'évolution de la situation bancaire roumaine. Nous jugeons que la question de l'utilisation future des fonds rotatifs appartenant à ces projets, pour lesquels la DDC a participé par une importante mise de fonds, doit être discutée et autant que possible clarifiée maintenant.

*Recommandations:*

*Nous prions la DDC de bien vouloir tenir compte des points relevés plus haut lorsqu'elle décidera de la suite à donner aux projets ROMCOM, LAM et FAER.*