Rapport d'évaluation sur la contribution suisse 2015

L'essentiel en bref

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Direction du développement et de la coopération DDC

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Couverture à gauche : l'Estonie se caractérise par une faible densité de population et un nombre important de forêts. En cas d'urgence, la rapidité des interventions est un facteur crucial pour parvenir à sauver des vies. Avec le financement de deux projets complémentaires, à hauteur de 3,3 millions de francs, la Suisse contribue à l'optimisation technologique des centrales d'intervention et des services de sauvetage estoniens. © Taisi Valdlo

A droite : la part de la contribution suisse à l'élargissement dévolue à la Slovénie se monte à 22 millions de francs. Pas loin de la moitié de cette somme a été affectée à deux projets liés à la production d'énergies renouvelables et à l'exploitation durable de l'énergie. Ceux-ci ont permis de sensibiliser près de 5000 élèves et enseignants à ces thèmes et de chauffer 41 établissements scolaires au moyen d'énergies renouvelables. ©SECO

Mention bien pour la contribution suisse

Lors de l'évaluation, la contribution suisse à l'élargissement a obtenu de bonnes notes en ce qui concerne sa pertinence, son efficacité, son efficience et sa pérennité. La mise en œuvre des projets se déroule généralement dans de bonnes conditions. Pour une grande majorité de projets, les objectifs sont atteints, voire dépassés. Selon l'évaluation, des améliorations sont surtout nécessaires en matière d'efficience.

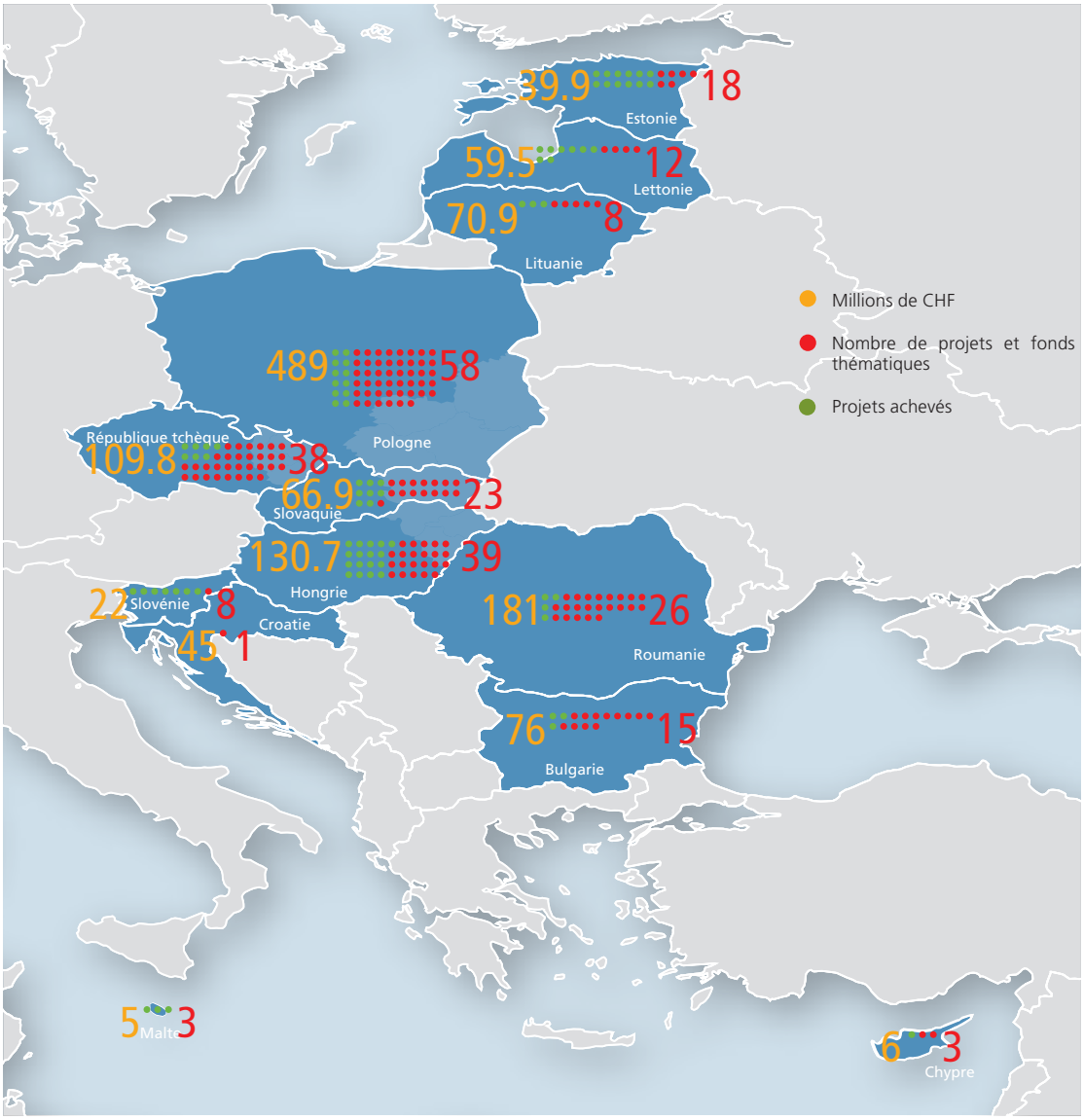
En novembre 2006, le peuple suisse a accepté la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. En juin 2007, le Parlement a approuvé un crédit-cadre d'un milliard de francs en faveur des dix Etats qui ont adhéré à l'Union européenne (UE) en 2004, à savoir Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. En décembre 2009, il a adopté un deuxième crédit-cadre de 257 millions de francs en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, membres de l'UE depuis 2007. Puis, en décembre 2014, c'est une contribution supplémentaire de 45 millions de francs en faveur de la Croatie qui a rejoint l'UE en 2013 qui est approuvée par le Parlement.

Afin de déterminer si la contribution suisse atteint les objectifs fixés, les offices responsables – la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) – ont procédé à une évaluation indépendante dont l'exécution a été confiée à un organisme externe au printemps 2015. Le présent rapport, daté du 15 janvier 2016, résume les principaux résultats de cette enquête et fait le point sur l'avancement de la mise en œuvre tout en exposant les effets escomptés de la contribution suisse. Il fournit en outre un certain nombre de conclusions et de recommandations importantes, qui pourront être prises en compte dans la planification des étapes ultérieures. La version intégrale du rapport d'évaluation est disponible en anglais sur le site www.contribution-elargissement.admin.ch.

Dans le cadre du projet «Initiative jeunesse», des travailleurs sociaux organisent des activités de plein air pour des adolescents, à Latgale en Lettonie. © DDC

La contribution suisse en bref

La contribution à l'élargissement aide à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. L'engagement de la Suisse à cet égard est une manifestation de solidarité et de responsabilité, mais sert aussi ses propres intérêts. La Suisse développe des partenariats via cette coopération et renforce ses relations avec l'UE et ses nouveaux Etats membres. Instrument majeur de sa politique européenne, la contribution à l'élargissement renforce aussi l'image de la Suisse à l'étranger. Elle augmente notamment les chances des entreprises suisses dans le cadre des marchés publics de l'UE.



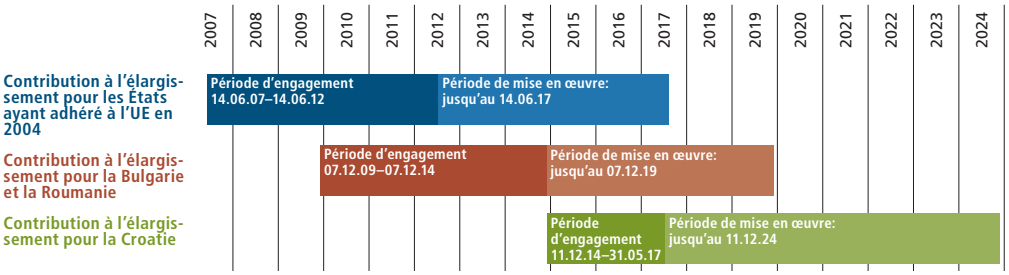
Version : décembre 2015

La contribution suisse soutient les treize pays qui ont rejoint l'UE depuis 2004.

La répartition de la contribution suisse entre les treize Etats partenaires est définie en fonction du poids démographique et du revenu par habitant. La Suisse soutient plus de 300 projets qu'elle a sélectionnés en concertation avec les pays concernés et indépendamment de l'UE. La réalisation de ces projets est encadrée par la DDC et par le SECO, qui ont ouvert à cet effet des bureaux communs à Varsovie, à Riga, à Prague, à Budapest, à Bratislava, à Sofia et à Bucarest.

Calendrier de la contribution à l'élargissement

La période dite d'engagement est consacrée à la sélection des projets et à la définition de leurs modalités d'exécution. Elle précède la période de mise en œuvre concrète, au terme de laquelle tous les projets doivent être clos sur le plan opérationnel.



Afin de contribuer à atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'UE, chaque projet poursuit l'un des cinq objectifs prioritaires suivants :

› **favoriser la croissance économique et améliorer les conditions de travail** : dans les pays partenaires, la Suisse consacre 344 millions de francs à des projets qui contribuent à cet objectif ;

› **accroître la sécurité sociale** : la Suisse finance au moyen de quelque 163 millions de francs une large palette de mesures de sécurité sociale visant principalement la promotion de la jeunesse ou au bénéfice des personnes âgées, malades ou marginalisées ;

› **accroître la sécurité publique** : 116 millions de francs sont destinés, au titre de la contribution suisse, à soutenir des projets qui améliorent la sécurité publique dans les pays partenaires ;

› **protéger l'environnement** : 479 millions de francs sont destinés à soutenir quelque 80 projets orientés sur la protection de l'environnement ;

› **renforcer la société civile** : la contribution suisse consacre 112 millions de francs à des projets qui soutiennent le développement de la société civile.

Ces cinq objectifs prioritaires englobent des thèmes dans lesquels la Suisse dispose d'un important capital de savoirs et d'expériences, ce qui permet des échanges précieux pour les deux parties.

L’évaluation de la contribution suisse

En quoi consiste une évaluation ?

Une évaluation consiste en un examen en bonne et due forme débouchant sur une appréciation. Elle est un instrument important de la coopération internationale en ce qu’elle révèle les résultats et l’efficacité des projets, des programmes et des stratégies. Les divisions de la DDC et du SECO en charge des évaluations commandent chaque année trois ou quatre évaluations externes indépendantes avec l’ objectif de rendre des comptes aux milieux politiques et au grand public, ainsi qu’ encourager l’apprentissage institutionnel. L’évaluation aboutit à des recommandations qui facilitent la prise de décisions pour les étapes ultérieures des programmes.

Comment s’est déroulée l’évaluation de la contribution suisse ?

Le mandat d’évaluation a été adjugé à la société allemande GOPA Consultants à l’issue d’une procédure d’appel d’offres. Cette société a examiné la pertinence, l’efficacité, l’efficience et la pérennité de la contribution suisse. La méthodologie de son évaluation comprend les volets suivants :

› analyse de la documentation relative à la contribution suisse et plus spécifiquement d’une sélection de 29 projets représentant 175 millions de francs ;

› sondages et échanges avec les partenaires des projets et les personnes directement concernées sur place en Hongrie, en Lettonie, en Pologne et en Slovaquie ;

› entretiens avec des acteurs suisses concernés tels qu’associations et organisations non gouvernementales (ONG) ;

› étude empirique et analyse à partir de questionnaires complétés par les partenaires dans les 13 pays concernés.

Quel jugement l’évaluation porte-t-elle sur la contribution suisse ?

Selon le rapport d’évaluation, la contribution suisse porte ses fruits et son résultat global est bon au regard des critères reconnus au niveau international de pertinence, d’efficacité, d’efficience et de pérennité. Mais l’évaluation révèle aussi que des améliorations sont encore possibles, surtout sur le plan de l’efficience. L’examen approfondi de certains projets a montré qu’ils génèrent une plus-value et qu’ils contribuent à la promotion du développement économique et social des secteurs et des régions concernés dans les pays partenaires. La contribution à l’élargissement soutient des partenariats entre organisations suisses et des pays partenaires dans différents domaines, sur les plans national, régional et local. Une collaboration intensive a contribué à approfondir et à renforcer les relations bilatérales entre la Suisse et les Etats partenaires.

Critères / Evaluation	Pertinence	Efficacité	Efficience	Pérennité
Très bien	2	3	1	
Bien	5	12	5	3
Suffisant			2	
Déficient				

L’évaluation a défini 33 questions pour apprécier les quatre critères cités. Le tableau met en perspective la vision d’ensemble et indique la fréquence des appréciations pour chaque critère.

Les prochains chapitres du rapport donnent davantage de précisions quant aux résultats de l’évaluation de la contribution suisse en fonction des critères principaux.

La contribution à l'élargissement offre la possibilité d'apporter un éclairage favorable sur la Suisse lors de grands événements liés à des projets et de faire mention de liens concrets de coopération lors de visites de haut rang. En 2013, le conseiller fédéral Didier Burkhalter a par exemple visité un site contaminé dans le port industriel de Riga, qui a été réhabilité avec le soutien de la Suisse. La technologie d'une entreprise suisse est utilisée pour surveiller la réhabilitation de sites contaminés. © DDC / SECO

En Estonie, la Suisse encourage à hauteur de 6,5 millions de francs l'application de normes de construction visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments. Le franc fort et les économies réalisées dans le projet permettent de financer six bâtiments à faible consommation d'énergie au lieu de quatre. En raison de la rénovation de deux bâtiments supplémentaires, le projet a pris sept mois de retard. © Dimitr Kotjuh / Järva Teataja

1. Pertinence : la contribution suisse correspond-elle aux besoins des pays partenaires ?

Le rapport juge selon le critère d'évaluation « bien » la pertinence des projets, autrement dit leur importance pour les pays. Les Etats partenaires ont défini eux-mêmes, en concertation avec la Suisse, les domaines à soutenir en priorité. Les projets correspondent donc véritablement à leurs besoins, aussi sont-ils jugés très pertinents. Les retours des partenaires impliqués, des autorités des Etats partenaires et de la Suisse le confirment.

La contribution suisse complète favorablement d'autres programmes (par exemple de l'UE et des pays de l'EEE) qui servent également à réduire les disparités économiques et sociales. Elle soutient en priorité dans les Etats partenaires des secteurs, des régions ou des groupes cibles qui sont insuffisamment pris en compte, voire pas du tout, par d'autres programmes.

L'évaluation constate que le processus de préparation et d'examen des projets proposés a été mené avec sérieux et professionnalisme, ce qui fait que la qualité des propositions est globalement évaluée comme étant très bien. Autre paramètre important : les partenaires de projets impliqués dans les pays se disent très satisfaits des projets de même que des résultats obtenus à ce jour.

© DDC

Accroître la sécurité publique

Lettonie : modernisation du système judiciaire
Exemple tiré de l'échantillon de projets évalués

L'appareil judiciaire et pénitentiaire letton utilise chaque jour 95 systèmes de vidéoconférence et 308 systèmes d'enregistrement sonore pour connecter des parties à des procédures judiciaires. En 2015 et sur une base mensuelle, il a mené quelque 370 vidéoconférences et utilisé des enregistrements sonores dans 2500 procédures civiles et 500 procédures pénales. L'instauration de prestations et de formulaires électroniques ont amélioré l'accès des citoyens et des entreprises à la justice. Les autorités compétentes signalent une réduction significative de leurs frais administratifs.

2. Efficacité : la contribution suisse atteint-elle ses objectifs ?

L'analyse conclut à une bonne efficacité des projets. Les échanges menés avec différentes institutions et personnes concernées telles que participants des programmes de recherche, entreprises, prestataires de services sociaux ou de santé, présidents de commune confirment que de nombreux objectifs ont déjà été atteints. Il y a notamment eu création d'emplois, amélioration des prestations sociales et réduction de la pollution. Les projets ont aussi permis d'améliorer les performances des services de secours en cas de catastrophe, d'accroître l'efficacité de l'activité judiciaire et de faciliter l'accès au système judiciaire.

L'examen approfondi de l'échantillon des 29 projets a montré qu'ils génèrent une plus-value et qu'ils contribuent à la promotion du développement économique et social à long terme des secteurs et des régions concernés. Il est cependant difficile de quantifier leur efficacité globale à long terme car la façon de mesurer l'atteinte des objectifs n'apparaît pas partout avec la même clarté. Certains projets, comme ceux qui sont consacrés à la formation professionnelle duale en Slovaquie ou au renforcement des services de santé de base en Hongrie, sont susceptibles d'entraîner à moyen terme des changements fondamentaux à l'échelle nationale.

La contribution suisse se montre particulièrement efficace dans les pays qui ont défini un domaine prioritaire majeur ou ont procédé à une concentration des priorités thématiques. En Lituanie, par exemple, 67 % des fonds alloués par la Suisse sont consacrés à la réhabilitation des infrastructures et à la modernisation des services de santé. Des progrès décisifs y ont ainsi été réalisés en matière de santé maternelle et infantile.

En règle générale, les projets atteignent leurs objectifs. L'appréciation du franc suisse intervenue après l'approbation des crédits-cadres a permis, dans de nombreux cas, de financer des activités supplémentaires, et ainsi de dépasser les objectifs fixés initialement. L'issue demeure incertaine pour un nombre réduit de projets, dont on ne sait pas s'ils pourront aboutir dans les délais et ainsi produire les résultats escomptés.

La contribution à l'élargissement a aussi des effets positifs pour la Suisse. Elle lui a par exemple permis d'approfondir ses relations bilatérales avec tous les pays partenaires. Que ce soit au niveau national, régional ou local, elle a notamment généré ou consolidés quelque 550 partenariats entre des organisations suisses et des pays partenaires issues du secteur public et de la société civile. Elle a aussi permis aux ambassades suisses dans les pays partenaires de développer leurs relations et d'intensifier leur dialogue avec ces pays. Ce resserrement des relations contribue à améliorer les opportunités commerciales des entreprises suisses dans ces pays.

© Commune de Wünnewil-Flamatt

Renforcer la société civile

Hongrie : fonds pour les jumelages de communes et les projets d'échange

Exemple tiré de l'échantillon de projets évalués

Le fonds dédié aux partenariats a permis de réaliser 50 projets. Les projets issus de petites organisations à but non lucratif ont suscité une forte demande (39 dossiers), mais la mise en place de nouveaux jumelages entre la Hongrie et la Suisse a eu moins de succès que prévu (7 dossiers alors qu'on en attendait 15), malgré des mesures d'information et de publicité ciblées. Les délais imposés ont entravé les institutions dans la formulation de leurs propositions. L'opération aurait peut-être mieux réussi si la recherche de jumelages avait fait l'objet d'un processus ouvert de dépôt de projets et de leur sélection.

3. Efficience : qu'en est-il du rapport effort-bénéfice ?

L'évaluation juge avec l'appréciation bien l'efficience de la mise en œuvre de la contribution suisse. Mais d'un point de vue global, c'est ce critère qui obtient les notes les plus contrastées.

La contribution à l'élargissement relève de la responsabilité première de la DDC et du SECO, la mise en œuvre des projets incombant quant à elle aux Etats partenaires. Sur la base des accords contractuels passés avec la Suisse, ces Etats prennent en charge la réalisation, le suivi et le contrôle final des projets, de façon autonome et dans le respect de leur réglementation nationale. Cette délégation de responsabilité en matière de mise en œuvre convient parfaitement pour des Etats membres de l'UE.

Un point positif est à souligner : la totalité des moyens alloués ont été affectés à des projets concrets et dans les délais fixés. La qualité de la collaboration entre la Suisse et les pays partenaires, et en particulier la souplesse manifestée dans la prise en compte de conditions cadres variables, y ont grandement contribué.

L'efficience de la contribution suisse a pu être restreinte par les facteurs externes suivants :

- budget insuffisant des organismes publics dans les pays partenaires (suite à la crise financière) ;
- capacités de gestion et ressources humaines insuffisantes de certains partenaires de projet ;
- retards dus à des oppositions lors de l'adjudication de mandats ;
- retards dans l'octroi de permis de construire dans les pays partenaires ;
- retards dans l'approbation de projets en raison d'exigences de qualité ayant nécessité l'élaboration d'une deuxième mouture de la proposition de projet ;
- manque de clarté des exigences auxquelles doivent satisfaire les Etats partenaires en matière de compte rendu.

Un tiers environ des projets a été mis en œuvre dans les délais, les deux autres ayant fait l'objet d'un accord de prolongation pour les raisons évoquées ci-dessus. Dans de nombreux cas, il a cependant été jugé utile de prolonger les projets afin de profiter des économies générées lors de la mise en œuvre ou par la vigueur du franc suisse pour accroître les prestations et bénéfices fournies par ces projets. Globalement, ces retards ne mettent pas en péril l'atteinte des objectifs fixés.

Le rapport d'évaluation montre que, même si l'efficience est jugée comme étant bien, elle pourrait encore être améliorée, par exemple par la simplification des procédures et des contrôles.

© DDC

Accroître la sécurité sociale

Pologne : prévention du surpoids et de l'obésité
Exemple tiré de l'échantillon de projets évalués

En décembre 2015, le projet n'avait livré que des résultats mitigés, la mise en œuvre accusant un retard certain. 1600 écoles accueillant 381 870 enfants et adolescents ont participé à un programme sur une alimentation saine, un chiffre nettement supérieur à l'objectif fixé. Par contre, 6114 femmes seulement (22 % du chiffre visé) ont bénéficié de conseils et d'un suivi pendant leur grossesse. Si les conseils nutritionnels ont été dispensés à 9952 patients (78 % du chiffre visé), 812 établissements ont décroché le label « Ecole soucieuse de l'alimentation ». Le projet devrait s'achever fin 2016.

4. Pérennité : les effets positifs sont-ils durables ?

L'évaluation juge avec l'appréciation bien la pérennité des projets. Elle estime que les Etats partenaires seront capables de maintenir les résultats obtenus, y compris une fois la contribution à l'élargissement terminée.

Dès les phases de l'élaboration et de l'approbation des projets, une attention particulière a été accordée à la garantie de la pérennité. L'évaluation souligne favorablement l'engagement des partenaires impliqués, souvent des autorités régionales ou locales, et le fait qu'ils reconnaissent l'utilité des projets pour la société. La mise en œuvre relève de la responsabilité des Etats partenaires, lesquels doivent assumer en général au moins 15 % du coût global. Les projets sont aussi préfinancés par l'Etat partenaire et les montants correspondants sont remboursés ultérieurement par la Suisse. Tous ces facteurs exercent une influence positive sur la pérennité des résultats.

Dans certains cas, la pérennité n'est pas assurée au point de vue du financement à long terme. Cela concerne en particulier des projets du secteur public portés par des ONG. Pour pallier ce problème, on incite les ONG à rechercher le soutien d'instances étatiques et à identifier d'autres sources de financement, notamment auprès de l'UE. La planification précoce de la poursuite des opérations au-delà de l'achèvement du projet permet de consolider la pérennité financière.

© SECO

Protéger l'environnement

Slovaquie : réseau d'assainissement et station d'épuration publics pour la commune de Častá
Exemple tiré de l'échantillon de projets évalués

A la mise en service des nouvelles installations (prévue pour l'été 2016), tous les lotissements de la commune de Častá seront raccordés au réseau d'assainissement. La station d'épuration soumettra ainsi à un traitement efficace et biologique les eaux usées de 750 bâtiments (dont 625 nouvellement raccordés) abritant quelque 2200 personnes.

Recommandations formulées dans le rapport d'évaluation

Le rapport formule douze recommandations à l'intention de la DDC et du SECO sur la base des conclusions de l'évaluation. Ces recommandations concernent en partie le programme en cours, mais aussi l'éventuel maintien du soutien de la Suisse aux Etats partenaires. Les cinq recommandations qui suivent méritent d'être soulignées :

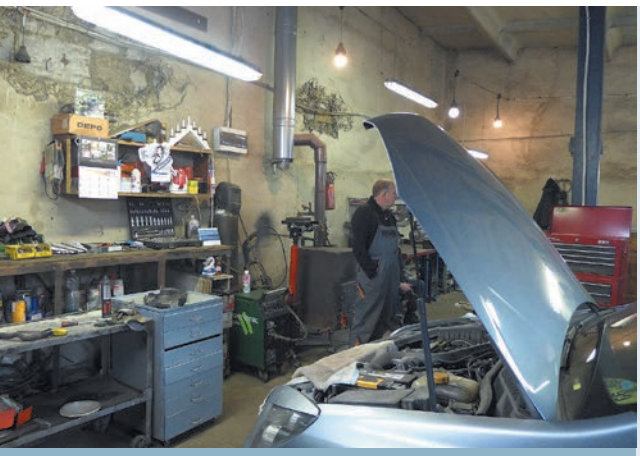
› En ce qui concerne le programme en cours et un éventuel nouveau programme, il faudrait inviter les Etats partenaires à renforcer leurs mesures de communication entreprises sur le plan national, afin de mieux faire connaître les résultats obtenus au niveau thématique ou régional, ainsi qu'au niveau de tout le programme réalisé dans le pays en question.

› Si une suite est donnée au programme, les Etats partenaires devront améliorer l'efficience de leurs comptes rendus et la mise en perspective des résultats obtenus. Il conviendrait, dans cette perspective, de simplifier et de préciser les modèles de rapport et les guides de rédaction destinés aux responsables de projet.

› Dans l'éventualité d'un programme futur, il faudrait inviter les Etats partenaires à fixer un nombre restreint de priorités thématiques et géographiques.

› La DDC et le SECO devraient clarifier davantage leurs directives à l'intention des Etats partenaires pour fixer l'impact et les effets attendus des projets, ainsi que pour mesurer la progression des projets au moyen d'indicateurs.

› Il faudrait améliorer l'efficience de la procédure d'approbation des projets en deux étapes, sans porter atteinte à la qualité de la conception des programmes et projets.



© SECO

Favoriser la croissance économique et améliorer les conditions de travail

Lettonie : programme de microcrédits
Exemple tiré de l'échantillon de projets évalués

Ce fonds a permis à des petites entreprises et à des travailleurs indépendants d'accéder à des crédits pour mettre sur pied et développer leurs activités. 1063 micro-crédits d'un montant moyen de 8850 francs ont ainsi été octroyés. A la mi-2015, les entreprises soutenues avaient pu préserver 2082 emplois et en créer 569 autres, soit près de trois fois plus que prévu. Par ailleurs, 70 % des bénéficiaires de ces microcrédits indiquent que cette aide leur a permis d'augmenter leur chiffre d'affaires de plus de 10 %.

Ce que la DDC et le SECO retiennent du rapport d'évaluation

Le rapport d'évaluation présente un grand intérêt pour la DDC et le SECO. Tout d'abord, il confirme, à l'instar de l'examen récent effectué par le Contrôle fédéral des finances (CDF), que le concept de base de mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement fonctionne. Ensuite, il met en évidence les points susceptibles d'être améliorés, surtout en ce qui concerne l'efficience.

Les recommandations de l'évaluation sont déjà applicables à la collaboration avec la Croatie : l'accord-cadre bilatéral entre ce pays et la Suisse ayant été signé mi-2015 et la réalisation des projets s'étendant jusqu'à 2024 au plus tard.

La DDC et le SECO prennent très au sérieux la recommandation de renforcer à l'avenir la focalisation thématique. Ils en tiendront compte si une nouvelle contribution à l'élargissement est décidée.

Les réflexions et les propositions formulées dans le rapport intéressent aussi la DDC et le SECO au-delà la contribution à l'élargissement. L'implication d'institutions partenaires, la délégation de responsabilités aux pays partenaires et les moyens de mesurer l'atteinte des objectifs sont des aspects capitaux de la coopération internationale dans son ensemble.

La version intégrale du rapport et la Management Response sont disponibles sur le site www.contribution-elargissement.admin.ch. On y trouvera aussi des informations détaillées sur les différents projets de même que des articles sur l'actualité des projets menés dans le cadre de la contribution suisse.

La Suisse promeut, dans les maternités de 27 hôpitaux lituaniens, le perfectionnement du personnel de santé et la modernisation d'infrastructures désuètes. Par ailleurs, l'efficacité énergétique de 24 de ces hôpitaux est améliorée. Ce soutient s'inscrit dans le sillage de l'aide à la transition des années 1990.
© DDC / SECO

Impressum

Publication:
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du développement et de la coopération DDC
3003 Berne

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
3003 Berne

Mise en page:
Communication visuelle DFAE, Berne

Téléchargement:
www.contribution-elargissement.admin.ch (rubrique « Publications »)

Contact spécialisé:
Direction du développement et de la coopération DDC
Division des Nouveaux Etats membres de l'UE
Freiburgstrasse 130, 3003 Berne
Tél. +41 31 322 68 46
swiss-contribution@eda.admin.ch

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Secteur Contribution à l'élargissement/Cohésion
Holzikofenweg 36, 3003 Berne
Tél. +41 31 322 78 24
swiss-contribution@seco.admin.ch

www.contribution-elargissement.admin.ch

Berne, mars 2016