

✚ Aide à l'Europe de l'Est

Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur son inspection

du 21 novembre 1995

Abréviations

BCE	Bureau de Coopération avec l'Europe orientale et centrale
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
CDF	Contrôle fédéral des finances
CdG	Commission de gestion
CEI	Communauté des Etats indépendants
CIP	Comité interdépartemental de programmes
CPE	Commission de politique extérieure
DDA	Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
DDACE	Direction de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la coopération technique avec les pays d'Europe centrale et orientale
DDC	(dès le 1 ^{er} janvier 1996 DDC: Direction du développement et de la coopération)
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFEP	Département fédéral de l'économie publique
DFE	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de la justice et police
DFTCE	Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie
FF	Feuille fédérale
G-24	Groupe des pays occidentaux industrialisés
GRE	Garantie des risques à l'exportation
LREC	Loi sur les rapports entre les conseils
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OPCA	Organe parlementaire de contrôle de l'administration
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SSCM/VSM	Société suisse des constructeurs de machines

Rapport

1 Introduction

11 Contexte

Le Conseil fédéral et le Parlement ont réagi aux bouleversements rapides intervenus en Europe centrale et orientale ainsi que dans la Communauté des Etats indépendants. Ils ont créé les instruments nécessaires à une politique de soutien active de la Suisse.

Dans le premier message sur la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est¹⁾, qui date de 1989, le Conseil fédéral relève que la Suisse a un intérêt immédiat «à voir s'effectuer, sous contrôle et sans danger pour la stabilité internationale, une transition qui amène en Europe de l'Est plus de libertés politiques, économiques et sociales, un surcroît de pluralisme, ainsi qu'un meilleur respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme». Il ajoute que l'assistance accordée par la Suisse sera insérée dans un contexte international, fondé sur l'information réciproque et la coordination des mesures avec d'autres pays industrialisés occidentaux.

Le message relatif au deuxième crédit de programme²⁾ indique en outre qu'il s'agit aussi de garantir les réformes déjà effectuées.

Un an plus tard, le Conseil fédéral et le Parlement ont étendu la coopération avec l'Europe de l'Est à la Communauté des Etats indépendants et la Géorgie³⁾.

Enfin dans son Message de 1994⁴⁾, le Conseil fédéral souligne la nécessité d'élaborer une base légale, car «le processus de réforme politique, économique et sociale dans ces pays s'étendra sur plusieurs années, comme le montre l'expérience faite jusqu'à ce jour, et la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est constituera pendant longtemps encore une composante primordiale de la politique étrangère de la Suisse.» Il précise les buts de la politique de coopération avec les Etats d'Europe de l'Est en rappelant les notions essentielles d'Etat de droit, de respect des droits de l'homme et de consolidation du système démocratique ainsi que de promotion d'un développement économique et social durable, conforme aux principes de l'économie de marché et encourageant le respect de l'environnement.

L'arrêté fédéral consacre, et c'est nouveau, le principe de la co-responsabilité solidaire.

Au total, le Parlement a voté depuis 1989 des crédits de programme s'élevant à 1,65 milliard de francs suisses pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Il a ainsi jeté les bases d'une assistance technique et financière bilatérale des

¹⁾ Message du 22 novembre 1989 relatif au renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et aux mesures d'aide immédiate correspondantes (FF 1990 I 121).

²⁾ Message du 23 septembre 1991 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (FF 1991 IV 537).

³⁾ Message complémentaire du 1^{er} juillet 1992 sur la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (FF 1992 V 469).

⁴⁾ Message du 19 septembre 1994 relatif à un projet d'arrêté fédéral de portée générale concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 1994 V 537).

pays de l'Est en cours de réformes. A la fin de 1994, 1173,3 millions de francs avaient été engagés, dont 433,4 millions ont été versés (voir tableau, annexe 4).

12 Mandat du groupe de travail

Les commissions de gestion des deux Chambres ont prévu dans leur programme annuel 1994 une inspection des services de la Confédération chargés de l'aide aux Etats d'Europe de l'Est, ceci en raison de constatations faites par la section verticale 1 de la CdG du Conseil national qui, en examinant le rapport de gestion 1992, avait relevé des problèmes touchant aussi bien l'opportunité des projets que l'organisation interne de l'administration concernant la gestion des crédits de programme.

De nombreuses interventions parlementaires portant sur la conception, les formes ainsi que l'engagement des moyens destinés à l'aide aux Etats d'Europe de l'Est font également ressortir la nécessité d'une inspection.

Les médias ont eux aussi émis des critiques concernant certains projets ou refus des projets de l'aide à l'Europe orientale (Fondation «Transfer», équipement de stérilisation en Bulgarie, installations de distribution pour l'approvisionnement électrique en Pologne, activités pour chômeurs en Tchéquie, aliments de protection civile pour la Russie, bétail suisse d'élevage à destination de la Russie, etc.).

13 Composition du groupe de travail

Le groupe de travail se compose des députés suivants du Conseil national: Ursula Mauch (présidente), Jean-Pierre Bonny, Ernst Cincera, Vital Darbellay, Max Dünki, Angéline Fankhauser, Christian Miesch et Fritz Stalder.

Conformément à la LREC, les membres du groupe de travail ont signalé leurs intérêts personnels. Lors de son inspection, le groupe de travail n'a examiné aucun projet qui soit en rapport direct avec l'un de ses membres.

2 Buts de l'inspection et limites du domaine examiné

Le groupe de travail a délimité ses tâches: lors de sa session de printemps 1995, le Parlement a fixé les bases légales de l'aide aux Etats d'Europe de l'Est et donc institutionnalisé définitivement cette aide. L'inspection ne porte donc pas sur le fait de savoir si l'aide à l'Europe de l'Est est opportune en soi et dans sa forme.

Le groupe de travail avait pour tâche d'examiner si les décisions sont appliquées selon les mandats du Parlement et les objectifs fixés dans les messages du Conseil fédéral. C'est ainsi que sont définis les points forts de l'inspection. Ils comprennent les objectifs et instruments, la cohérence de l'aide dans son ensemble, les structures d'organisation et le déroulement ainsi que la mise en œuvre de l'aide aux Etats d'Europe de l'Est.

3 Démarche du groupe de travail

31 Aspects administratifs

Le groupe de travail a tenu neuf séances au total.

Au début de l'inspection, il a donné la possibilité aux départements concernés d'exposer leur point de vue sur l'aide aux Etats d'Europe de l'Est. Il a entendu des représentants de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) et de la Direction politique à laquelle le Bureau de coopération pour l'Europe de l'Est (BCE) était encore rattaché; depuis janvier 1995, ce bureau est intégré à la Direction de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la coopération technique avec les pays d'Europe centrale et orientale (DDACE). Les entretiens ont surtout porté sur la conception, les conflits d'objectifs, l'organisation et le déroulement des opérations, la soumission des projets et les contrôles de réussite pour l'aide à l'Europe de l'Est. La corruption dans les Etats d'Europe de l'Est a également fait l'objet d'une discussion.

Le groupe de travail a ensuite entendu, sur quatre projets d'aide à l'Europe de l'Est, des représentants de l'OFAEE et du BCE, des experts extérieurs à l'administration ainsi que des personnes directement concernées (description des projets en annexe). Sur la base de ces exemples concrets qu'il a examinés de manière approfondie, il s'est efforcé de répondre aux questions qui se posaient pendant l'inspection.

Enfin, le groupe de travail a eu des entretiens avec les chefs des départements concernés, les conseillers fédéraux Flavio Cotti et Jean-Pascal Delamuraz, sur les conclusions et recommandations qui ressortent de l'inspection.

32 Auditions concernant la corruption dans les pays de l'Europe de l'Est

Le groupe de travail a eu à ce sujet une discussion approfondie avec les experts suivants: le conseiller national Ernst Mühlemann, président de la Commission de politique extérieure, Urs von Daeniken, chef de la police fédérale, Werner Baumann, sous-directeur de la Direction du droit international public, Paul Leuenberger, coordinateur pour l'aide à l'Europe de l'Est à Varsovie et Patrick Wagner, coordinateur pour l'aide à l'Europe de l'Est à Moscou.

Le groupe de travail était conscient du fait qu'il ne pouvait qu'effleurer cet important problème dans le cadre de l'inspection et qu'il ne pouvait guère attendre de la discussion des résultats concrets indiquant des solutions pratiques. Il estime que les commissions de gestion devraient étudier encore ce problème de manière approfondie.

Les experts ont souligné que chaque pays de l'Europe centrale ou orientale était touché par ce phénomène sous une forme ou sous une autre et selon une intensité variable. Les pays qui ont une longue tradition démocratique offrent moins de prise à la corruption. En revanche, celle-ci a pris racine essentiellement dans les pays où l'Etat de droit n'est pas encore établi ou ne s'est pas développé sur la base de réformes internes.

Les représentants de la Confédération sur place n'excluent pas que l'aide à l'Europe de l'Est soit touchée par ce que l'on nomme la petite corruption (pots-de-vin, corruption occasionnelle), qui, dans certains pays, fait parfois son apparition dans toutes les activités économiques. Cependant, ils excluent par principe que des montants importants puissent être touchés par des pratiques corruptrices. Les voies de décision claires, le fait que, dans l'aide financière, aucun envoi d'argent ne se fait vers les pays bénéficiaires, le suivi des projets et les voies courtes – notamment dans la gestion sur place – offrent des garanties que les choses se passent correctement, de l'avis des personnes en question.

Les experts et la commission sont unanimes à penser qu'il serait politiquement faux de revenir aux anciennes images de l'ennemi et d'exclure de l'aide les pays où règne une corruption notable. Ce qui importe surtout, c'est de fixer aux Etats d'Europe de l'Est des conditions claires et de les aider à construire un Etat de droit. Un exemple typique de cette attitude est la collaboration fournie par la Suisse pour la mise en place des institutions de justice et police en Hongrie.

(cf. recommandation 11.10)

33 Mandats donnés à l'Organe parlementaire de contrôle de l'Administration (OPCA)

Le groupe de travail a exclu l'éventualité d'effectuer une analyse de l'efficacité de l'ensemble de l'aide de la Confédération à l'Europe de l'Est. Il a pris cette décision en raison du moment de l'inspection qui faisait apparaître prématurée une analyse vraiment fiable de l'efficacité à long terme.

Le groupe de travail a confié à l'OPCA le mandat suivant:

- analyser la conception de l'évaluation exposée dans le Message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994;
- examiner l'opportunité de la mise en œuvre des deux instruments «Aide financière» et «Garantie de crédits» par l'OFAEE sur la base des projets dans le secteur de l'énergie en Pologne;
- évaluer l'exécution de projets à l'OFAEE et au BCE.

En raison de difficultés d'ordre organisationnel au DFAE, l'OPCA n'a pu effectuer ces examens que dans un cadre limité.

Le groupe de travail a inclus les résultats de ces études dans son inspection et les a en partie repris dans ses conclusions et recommandations.

34 Propositions à la Commission de politique extérieure du Conseil national

Sur la base des premiers résultats de l'inspection, le groupe de travail s'est adressé en décembre 1994 à la Commission de politique extérieure du Conseil national en lui demandant d'inclure les réflexions suivantes dans les débats sur l'arrêté fédéral concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est:

- a. Le Conseil fédéral devrait s'engager par principe à veiller à la cohérence de ses prestations d'aide (également) dans l'aide à l'Europe de l'Est: le groupe

de travail estime que cette façon de formuler le principe doit permettre d'atteindre l'effet de synergie souhaité.

- b. Il convient de prévoir expressément dans l'arrêté fédéral la réalisation d'un programme pour l'évaluation de l'efficacité: de l'avis du groupe de travail, le Conseil fédéral devrait être tenu, de par l'arrêté fédéral déjà, d'élaborer une conception détaillée de l'évaluation et prévoir pour ce faire les moyens nécessaires.
- c. Les principaux critères du réexamen de l'adéquation d'un projet devraient être fixés déjà lors des débats sur le projet d'arrêté. Le Conseil fédéral devrait, de l'avis du groupe de travail, faire connaître les critères qu'il entend appliquer en l'occurrence.

La commission et le Parlement ont approuvé les deux premières suggestions du groupe de travail et les ont intégrées à l'arrêté fédéral du 24 mars 1995, dans les articles 15 et 17.

35 Rôle du Contrôle des finances

La présidente du groupe de travail ayant consulté le président de la Délégation des finances, le groupe a entendu une collaboratrice et un collaborateur du Contrôle fédéral des finances qui avaient examiné des projets d'aide à l'Europe de l'Est et l'ont informé sur leurs examens et les résultats de ceux-ci. La discussion a fait apparaître que le Contrôle des finances et la Commission de gestion avaient une conception fondamentalement différente de l'évaluation de l'efficacité. Un autre entretien avec le directeur du Contrôle des finances n'a pas permis de répondre aux questions soulevées.

Le groupe de travail a décidé de soumettre ces questions fondamentales à la haute surveillance de la commission plénière, car elles débordent le cadre de l'inspection. La commission s'exprime dans le cas concret sur les objectifs et l'évaluation de l'efficacité au chiffre 8.2 du présent rapport.

Le groupe de travail a pris connaissance des explications de la délégation des finances. Celle-ci a effectué en 1994 une inspection à l'OFAEE et au BCE.

4 Principes et objectifs de l'aide aux Etats d'Europe de l'Est

41 Principes

L'aide aux Etats d'Europe de l'Est est une nouvelle tâche relevant de la politique étrangère. Pour le Conseil fédéral, cette tâche constitue, avec les relations avec l'Union européenne et la collaboration à l'établissement de structures européennes de paix et de sécurité, l'une des trois priorités de la politique suisse en Europe. Notre politique à l'égard des Etats d'Europe de l'Est est d'une part une composante de la politique de sécurité de la Suisse et se fonde, d'autre part, sur le principe de la co-responsabilité solidaire.

Le processus de réforme politique, économique et sociale dans les Etats d'Europe centrale et orientale est un phénomène unique. C'est pourquoi l'aide de la

Confédération à l'Europe de l'Est est une tâche qui ne peut guère s'appuyer sur des expériences semblables en la matière. Certes, des réformes économiques et des processus de démocratisation sont en cours dans de nombreux pays en développement également. La situation n'est toutefois pas comparable étant donné l'ampleur et le rythme des réformes, le niveau de développement déjà atteint, le niveau d'instruction et les données culturelles dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Les mesures prises par la Suisse doivent tenir compte de la situation des Etats partenaires et surtout des besoins des populations. Les contributions dépendent de la volonté du gouvernement du pays partenaire de mettre en œuvre et de réaliser des réformes institutionnelles, politiques et économiques – selon l'état du processus de réforme. Ces mesures doivent constituer une aide à l'autonomie.

42 Objectifs

Le Message du Conseil fédéral de 1989 et les débats au Parlement sur le premier crédit de programme étaient marqués par la volonté d'apporter rapidement une aide souple à toute la région de l'Europe centrale et orientale. L'objectif politique est de favoriser la «transition qui amène en Europe de l'Est plus de libertés politiques, économiques et sociales, un surcroît de pluralisme, ainsi qu'un meilleur respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme.»

A cette époque, le Conseil fédéral et le Parlement ont renoncé à définir d'emblée des pays de concentration, arguant du fait que de grands besoins existaient dans tous les Etats d'Europe de l'Est. Il a été souligné alors que dans le choix des pays aussi bien que dans celui des projets, la plus grande souplesse était de rigueur. Pour des raisons relevant tant de la politique d'intégration que de la politique de sécurité, la Suisse, située au cœur de l'Europe, ne devrait pas accorder la priorité à certains pays.

En 1991, le Conseil fédéral a fixé avec plus de précision les objectifs de sa politique à l'égard des pays d'Europe de l'Est. Il définit ainsi sa volonté selon les niveaux suivants:

- intensifier la coopération politique et participer au renforcement des structures démocratiques et d'Etat de droit en Europe centrale et orientale;
- contribuer au développement de la coopération économique dans le cadre d'une évolution qui tienne compte de l'environnement et agir en faveur d'une atténuation des différences de niveau de vie entre l'Est et l'Ouest;
- renforcer le dialogue dans le domaine social, scientifique et culturel et donner ainsi de solides bases aux relations entre les Etats;
- promouvoir la coopération Est-Ouest en matière de droit, en vue d'instaurer, entre les Etats, une base juridique qui puisse, à long terme, assurer le règlement pacifique des différends;
- contribuer, grâce à une collaboration au niveau opérationnel, à la solution de problèmes qui ont une dimension globale;

- #
- étendre et développer les activités de coopération entreprises dans le domaine de la politique de sécurité¹⁾.

Le message du 19 septembre 1994 réaffirme que le but de la coopération consiste à soutenir les Etats d'Europe de l'Est dans leur processus de réforme et à assurer cette évolution à long terme. Il s'agit ainsi de promouvoir la stabilité et la sécurité sur le continent européen et de permettre aux Etats témoignant d'une identité européenne de rejoindre la communauté des valeurs européennes.

Ce qui est nouveau, c'est que l'on souligne l'intention de promouvoir un développement économique et social à long terme dans les pays d'Europe de l'Est. Il est relevé que l'aide de la Suisse à ces pays est une occasion unique d'intégrer les impératifs écologiques au développement économique. Cela reflète parfaitement l'esprit de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Sommet de Rio, 1992).

5 Conflits d'objectifs

51 Promotion du processus de réforme et de la stabilité

Le but premier de l'assistance suisse dans les Etats d'Europe centrale et orientale est de promouvoir la stabilité et la cohésion de l'Europe. Un conflit peut toutefois surgir lors de la mise en œuvre des mesures, entre le but de promouvoir la démocratie et l'économie de marché et celui de soutenir la stabilité.

Si un pays ne réalise pas de progrès suffisants dans l'introduction d'un régime démocratique, cela pourrait en principe empêcher l'engagement de l'aide suisse alors que l'intérêt de la Suisse et de la communauté internationale des donateurs à une situation stable prévaut et justifie donc l'octroi de l'aide.

Le DFAE, le DFF et le DFEP ont élaboré une interprétation de la notion de conditionnalité qui est notamment applicable dans les Etats de la CEI. Dans sa réponse du 15 février 1995 à une question ordinaire urgente, le Conseil fédéral a confirmé cette interprétation²⁾.

Comme le Conseil fédéral, la commission estime qu'il ne faut pas juger si les conditions économiques et politiques sont remplies en se fondant sur les évolutions à court terme. Ce qui importe, c'est de soutenir le processus de réforme dans son ensemble.

52 Conflits entre les objectifs et les moyens

Le processus de réforme qui évolue rapidement dans les pays d'Europe de l'Est peut engendrer des conflits entre les buts et les moyens: les instruments de l'aide à l'Europe de l'Est doivent être aussi conformes que possible aux principes de l'économie de marché pour pouvoir atteindre leurs objectifs. Ainsi le financement de projets d'investissement, dans le secteur privé nouveau et dynamique, par des contributions non remboursables conduirait à des distorsions du marché et

¹⁾ Message du 23 septembre 1991 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale.

²⁾ Réponse du 15 février 1995 à la question ordinaire 95.1002 du conseiller national Gerold Bührer.

finalement à une attribution inefficace des ressources. C'est pourquoi le financement des crédits constitue une condition du développement d'entreprises privées compétitives.

La garantie de substitution permet, dans le cadre de l'aide financière, aux entreprises productives de l'Europe centrale et orientale d'acquérir des biens d'investissement ou d'équipement prioritaires, même dans les cas où la garantie des risques à l'exportation (GRE) est exclue en raison des risques dans le pays en question. A la différence de la garantie des risques à l'exportation dont l'objectif est d'encourager l'exportation au départ de la Suisse et la création de places de travail en Suisse, la garantie de substitution de l'aide financière a pour but le développement d'un secteur de production compétitif dans les pays en cours de réforme. Pour ces garanties, l'OFAEE exige en règle générale la caution d'une banque d'Etat dans le pays bénéficiaire. Dans le cadre de la privatisation du secteur bancaire en Europe orientale et centrale, on trouve de moins en moins de banques susceptibles d'accorder des garanties fiables, et les crédits de livraison demandés par les acheteurs privés ne peuvent plus être garantis. Dans le message relatif à un projet d'arrêté fédéral de portée générale concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 19 septembre 1994 (FF 1994 V 537), le Conseil fédéral prévoit la reconnaissance de banques privées pour assurer des contre-garanties.

Le Parlement a créé, par l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 (art. 8), la base légale nécessaire à l'octroi de garanties de crédit. Jusqu'à présent, les garanties pour des crédits commerciaux ont été accordés à l'Europe de l'Est par la Confédération sur la base de décisions portant sur des crédits de programme concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. La législation sur la GRE ne comprend pas la couverture de risques plus élevés ni du risque de ducroire.

Le conflit à proprement parler est engendré par la difficulté de trouver un équilibre raisonnable entre les exigences du soutien de la privatisation d'une part et la sûreté des engagements d'autre part.

Ce que l'on nomme les «debt-for-nature swaps» (mesures de désendettement) constituent un exemple de combinaison réussie entre les différents objectifs. L'intention de réduire les dettes est liée à l'objectif d'une meilleure protection de l'environnement dans le pays bénéficiaire. En Europe centrale et orientale, la Pologne représente un cas de pionniers:

10 pour cent des dettes publiques envers la Suisse sont attribuées à un fonds d'investissement écologique au sein du conseil de fondation duquel la Suisse siège. La Suisse a racheté à la valeur du marché, avec des fonds de financement, les franchises des exportateurs suisses qui ne sont pas couvertes par la GRE.

Les bénéficiaires de l'aide financière sont les pays destinataires ou les responsables du projet dans les pays d'Europe orientale et centrale. Mais du fait que l'aide financière est liée à la fourniture de produits suisses qui sont intéressants sur le plan technique et financier, comparés aux produits d'autres pays, les entreprises suisses d'exportation tirent un profit de cette forme de coopération. Dans le cas idéal, c'est-à-dire s'il y a unanimité au plan international sur la qualité de produits suisses, il n'y a pas de conflit entre l'aide au développement et la promotion de l'exportation. En revanche dans tous les cas où cet aspect n'est pas

évident, il peut y avoir conflit entre le but primaire et l'objectif secondaire de l'aide à l'Europe de l'Est. Dans de tels cas, une compétitivité efficace et la priorité claire de la co-responsabilité solidaire doivent être prises en considération.

La Commission a examiné cette question de façon approfondie lors de l'examen de la mise en œuvre de l'aide à l'Europe de l'Est, sur la base d'exemples concrets. Elle a formulé ses conclusions dans un chapitre suivant (cf. 8.3 Les bénéficiaires de l'aide financière).

6 Instruments de l'aide à l'Europe de l'Est

L'arrêté fédéral du 24 mars 1995 autorise par principe toute forme de coopération qui serve les objectifs de l'aide à l'Europe de l'Est. Le Conseil fédéral se réserve ainsi, à l'avenir également, la possibilité de faire preuve de souplesse face à tout nouveau développement.

Au centre des efforts suisses se trouvent les deux formes de coopération, technique et financière.

61 Coopération technique

La coopération technique tend à mobiliser l'esprit d'initiative et les capacités des bénéficiaires dans les pays en cours de réforme. Il s'agit essentiellement de transmettre des expériences en matière d'organisation et des connaissances scientifiques, culturelles et techniques; pour ce faire, la Suisse met à la disposition des pays concernés des experts qualifiés qui sont appelés à participer à la planification et à la mise en œuvre de travaux précis.

La coopération technique comprend donc aussi bien la mise à disposition de personnel que les mesures de soutien dans le secteur concerné.

Les principaux critères retenus lors du choix et de la mise en œuvre des projets de coopération technique sont notamment la durabilité du projet, le caractère pilote de celui-ci, les avantages comparatifs de la Suisse et le rapport coût-utilité.

A ce jour, la coopération technique suisse s'est concentrée sur l'économie, la politique, la mise sur pied de structures étatiques et administratives, l'environnement et l'énergie, les affaires sociales et la santé publique ainsi que la culture et la science.

En règle générale, les activités de la coopération technique sont financées sur la base d'une aide non remboursable. Afin d'éviter, à l'égard de bénéficiaires privés, la création de distorsions du marché, on prévoit un remboursement en monnaie locale de la contre-valeur sous forme d'un versement à un fonds spécial.

Pour les mesures relevant du domaine de la coopération technique, c'est le BCE qui est compétent.

62 Coopération financière

La seconde forme importante de coopération avec les Etats d'Europe de l'Est est la coopération financière qui prend la forme d'aides financières (aide financière à

fonds perdus), d'aides à la balance des paiements, de mesures de désendettement ou de garanties de crédits.

Les *aides financières* constituent l'instrument le plus important de la coopération financière. Elles sont en principe allouées à des projets pour lesquels une grande partie de l'investissement doit être effectué en devises. Elles sont engagées pour des livraisons de biens et services suisses qui, comparés à l'offre internationale, présentent des avantages à la fois techniques et financiers et ne pourraient être financés sur une base purement commerciale. Selon la situation, il peut s'agir de contributions non remboursables, de prêts ou d'intérêts subventionnés. On peut aussi envisager une combinaison de moyens publics et privés.

Pour ces aides également, il est prévu qu'une partie au moins de la contre-valeur de la livraison soit versée en monnaie locale sur un compte spécial. On veut ainsi éviter des distorsions du marché.

Les *garanties de crédit* sont destinées à financer des livraisons par la Suisse de biens d'équipement pour des projets dont on peut attendre un rendement permettant le remboursement du capital et des intérêts. Elles constituent une réassurance pour les risques à l'exportation et se substituent à la garantie des risques à l'exportation qui n'est pas applicable dans beaucoup de pays de l'Europe de l'Est en raison de risques trop élevés.

Elles sont allouées en priorité aux entreprises privées et pour la fourniture de biens qui répondent à un besoin prioritaire dans le pays partenaire.

La Suisse participe également à des *mesures de désendettement* et à l'octroi d'*aides à la balance des paiements* allouées par le Fonds monétaire international.

Pour les mesures relevant de l'aide financière, de l'encouragement des investissements et de la politique commerciale, c'est l'OFAEE qui est compétent.

63 Rapports entre la coopération technique et l'aide financière

La question des rapports entre ces deux instruments, et en particulier la répartition des moyens, fait régulièrement l'objet de discussion au Parlement, au Conseil fédéral et dans l'administration.

Dans l'ordonnance du 6 mai 1992¹⁾, modifiée le 19 juin 1995, concernant la poursuite de la coopération renforcée avec des Etats d'Europe centrale et orientale, les compétences sont définies clairement: la DDACE est compétente pour les mesures du domaine de la coopération technique, l'OFAEE l'est pour les mesures dans le secteur de l'aide financière, de l'encouragement aux investissements et de la politique commerciale.

Les départements élaborent en commun les lignes directrices de l'aide suisse. La coordination générale des mesures d'aide incombe au DFAE.

Le Conseil fédéral part du principe que, pour assurer la réussite du processus de réformes, l'assistance (donc la coopération technique) aussi bien que le soutien matériel sont nécessaires. Le gouvernement relève que les entretiens avec des représentants des Etats d'Europe de l'Est font ressortir clairement qu'ils ne sont

¹⁾ RS 172.017

pas seulement intéressés par ces deux formes de coopération, mais qu'ils soulignent aussi l'importance de financements sous forme d'aides ou de garanties de crédits, car ils peuvent contribuer à améliorer la situation matérielle de la population sans laquelle il ne serait guère possible de mener à bien les réformes politiques et économiques. Pour mettre en place les structures de l'économie de marché dans lesquelles l'initiative privée pourra se développer, ces pays ont d'urgence besoin d'une infrastructure adéquate, de biens d'investissements et d'équipements ainsi que d'un approvisionnement en pièces détachées et en produits semi-finis. L'expérience montre en outre, de l'avis du Conseil fédéral, que le financement de biens et de services va au-delà de fournitures purement ponctuelles, mais qu'il est souvent lié à des formations dans le domaine concerné et à la poursuite de la collaboration (p. ex. investissements subséquents).¹⁾

Par ailleurs, certains estiment que la répartition actuelle des deux instruments entre le BCE et l'OFAEE devrait faire place à une solution plus souple. La notion de coopération technique devrait être définie dans le sens où elle est comprise dans la coopération suisse au développement. Selon cette conception, la coopération technique comprend, outre la mise à disposition de personnel et des bourses, également des projets combinés qui comportent toute une série d'éléments divers. Seule cette forme plus étendue de coopération technique peut être adaptée aux exigences réelles et aux besoins concrets d'un programme d'assistance. On pourrait envisager une base possible de solution dans le fait que la DDACE et l'OFAEE disposeraient de moyens leur permettant de financer également des éléments de l'aide financière ou de la coopération technique.

La commission estime que la coopération technique et l'aide financière sont des instruments adéquats: tous deux ont un but supérieur en commun, à savoir qu'ils visent à soutenir les réformes économiques et politiques dans les Etats d'Europe centrale et orientale. En tant qu'instruments complémentaires, ils doivent fournir leur contribution.

Mais la coopération technique et l'aide financière sont également des instruments autonomes. Exemples:

- Selon les constatations de l'OPCA, le BCE n'a pas une pratique uniforme en matière d'attribution.
Pour l'aide financière, l'OFAEE conclut avec un pays donné un accord-cadre. Dans le cadre de cet accord, l'OFAEE a défini quatre points forts. Les projets sont financés sur la base de demandes présentées à l'OFAEE par le gouvernement du pays bénéficiaire.
- Auprès des partenaires en Europe centrale ou orientale, le BCE suit une démarche décentralisée (contact direct avec les partenaires locaux). En revanche, l'aide financière de l'OFAEE adopte un mode d'action centralisé. Il conclut des accords-cadres avec les gouvernements.

Les instruments d'aide à l'Europe de l'Est sont donc caractérisés par des différences s'agissant de la méthode et du déroulement du travail, et à certains égards également de la conception et des intérêts en présence. Ces différences fixent des limites objectives à la coopération entre les deux offices.

¹⁾ Réponse du 24 février 1993 au postulat 92.3437 du Groupe démocrate-chrétien.

De l'avis de la commission, il est d'autant plus important que la coopération technique et l'aide financière ainsi que les compétences pour ces deux instruments soient clairement définies. Dans les projets « combinés », on se heurtera toujours à la question de savoir par exemple quand l'aspect formation d'un projet d'aide financière est si important qu'il devient projet de coopération technique ou encore quand dans un projet de la coopération technique, la part fourniture de biens prend une telle ampleur qu'il devient un projet d'aide financière. Seule une compétence claire pour les projets, bien identifiable de l'extérieur, permettra d'éviter que les projets ne soient ballottés de part et d'autre et favorisera une collaboration efficace des offices pour l'aide à l'Europe de l'Est.

La commission a exclu de son inspection la question de la répartition des moyens entre les deux instruments de l'aide à l'Europe de l'Est.

A l'issue de son analyse de l'aide à l'Europe de l'Est, elle est arrivée à la conclusion que le Conseil fédéral doit fixer des priorités claires également pour la répartition des moyens. Il faut faire apparaître les effets des crédits gérés par l'OFAEE et ceux des crédits gérés par le BCE.

7 Organisation et déroulement des activités

71 Organisation

711 La centrale à Berne

Le DFAE et le DFEP sont responsables de l'utilisation des crédits de programme. La coordination d'ensemble des mesures d'aide incombe au DFAE.

Au sein des départements, l'OFAEE pour l'aide financière et le BCE pour la coopération technique sont compétents « pour la préparation, l'élaboration des propositions, l'exécution, le contrôle et l'évaluation des mesures d'aide en faveur des pays d'Europe centrale et orientale » (ordonnance du 6 mai 1992 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec des Etats d'Europe centrale et orientale).

Les projets combinés qui comprennent des aspects relevant de la coopération technique et de l'aide financière sont gérés en commun par l'OFAEE et le BCE. Exemples: commercialisation en gros de produits agricoles en Pologne; formation professionnelle et promotion des arts et métiers en Albanie; restauration du musée des beaux arts à Tallinn, Estonie; formation des cadres du bâtiment, Hongrie.

Aussi bien l'OFAEE que le BCE relèvent que des projets de l'aide financière qui comportent des éléments de formation sont souvent financés en commun. D'autre part, des livraisons de matériel se produisent également dans des projets de coopération technique. Les limites ne peuvent pas toujours être tracées clairement.

La collaboration des autres offices fédéraux s'effectue à trois niveaux:

- Comité interdépartemental des programmes: cet organe fixe des lignes directrices pour la stratégie de l'aide à l'Europe de l'Est.
- Groupes d'experts sectoriels: ils sont institués par le comité interdépartemental des programmes. Les offices fédéraux assumant des responsabilités en la

† matière participent au groupe sectoriel concerné. Ces groupes étudient les problèmes par secteur et évaluent certains projets.

- Contacts bilatéraux ad hoc: ces contacts avec certains offices fédéraux sont établis selon les besoins.

712 Les services extérieurs en Europe centrale et orientale

Les services extérieurs jouent un rôle important dans l'observation et l'évaluation des processus de réformes qui ne progressent pas de la même façon dans tous les pays d'Europe orientale et centrale. Les informations transmises régulièrement par les ambassades sont également utiles pour les décisions portant sur le domaine de l'aide. Outre la transmission d'informations, les ambassades jouent dans certains cas également un rôle au niveau opérationnel, spécifique à un projet. Selon ses propres déclarations, l'OFAEE demande souvent aussi l'avis des ambassades sur des propositions concrètes de projets. Aussi bien l'OFAEE que le BCE ont recours aux ambassades lors de leurs examens préliminaires ou de l'exécution de projets. Ils trouvent cette collaboration positive.

Il y a quelques années, un bureau de coordination a été ouvert en Pologne, et début 1995 un autre à Moscou, bureaux qui suivent aussi bien des projets de coopération technique que des projets d'aide financière. Il est prévu d'ouvrir un troisième bureau de coordination à Sofia. Lors de l'examen de deux projets d'aide à l'Europe de l'Est en Pologne, le groupe de travail a eu l'occasion à deux reprises d'entendre le responsable du bureau de coordination à Varsovie et de l'interroger sur ses activités.

La commission a acquis la conviction que cette activité de coordination est importante. A la différence de la Délégation des finances, qui souhaite que soient fermés ces services extérieurs ou qu'il en soit prévu dans chaque pays où l'aide suisse est financée par les crédits destinés à l'Europe de l'Est, la commission préconise une solution adaptée aux besoins pratiques, éventuellement limitée dans le temps.

La discussion sur la corruption en Europe de l'Est a aussi fait apparaître que de sérieuses connaissances de la situation, des institutions et des personnes dans le pays bénéficiaire constituent de bonnes conditions pour empêcher la corruption dans la coopération avec l'Europe de l'Est.

713 Intégration du BCE au sein de la DDACE

Le BCE a été créé en mai 1992 au moment de l'entrée en vigueur du deuxième crédit de programme. Il résulte d'expériences peu satisfaisantes lors du premier crédit, aux activités duquel trois directions avaient participé: la Direction politique pour le domaine politique et du développement de l'Etat, la Direction des organisations internationales pour les domaines de la formation, de la culture et de l'environnement ainsi que la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire pour les domaines de l'agriculture et de l'approvisionnement. Le rattachement du BCE à la Direction politique a été décidé également en raison du fait que l'Europe de l'Est ne peut pas être assimilée au Tiers Monde.

A l'occasion de la réorganisation du Département fédéral des affaires étrangères, le BCE a été intégré à la DDACE le 1^{er} janvier 1995. De l'avis du Conseil fédéral, plaident en faveur de cette intégration: l'organisation solide de la DDACE, les capacités intellectuelles dans les domaines spécifiques ainsi que la longue expérience en matière de coopération au développement.

La DDACE comprend donc trois secteurs d'activités: la coopération au développement, l'aide humanitaire et l'aide aux pays de l'Est.

La commission espère que l'intégration du BCE à la DDA, qui devient ainsi DDACE, permettra de renforcer l'organisation et les capacités spécifiques de la coopération technique afin qu'à l'avenir les activités se déroulent de façon plus efficace et plus expéditive.

72 Déroulement des activités

Les coûts et le déroulement des activités des instruments de l'aide à l'Europe de l'Est varient: alors que l'OFAEE s'occupe de projets d'une certaine envergure, le BCE est responsable de nombreux projets d'un moindre coût. Il faut donc prévoir un budget beaucoup plus élevé pour les frais administratifs et de contrôle pour les projets d'aide technique que pour les projets d'aide financière.

721 Pour les aides financières

Pour les aides financières à fonds perdus, des contrats-cadres ont été conclus avec les Etats d'Europe centrale et orientale, à l'exception de l'Albanie et des Etats de la CEI. Ces contrats, qui sont approuvés par le Conseil fédéral, fixent le montant de l'aide et les domaines d'utilisation.

Le choix des domaines d'utilisation s'effectue sur la base de discussions avec les services gouvernementaux ainsi que de rapports d'institutions internationales de financement ou de conseillers suisses. L'OFAEE détermine avec les pays destinataires les domaines prioritaires dans lesquels des fournitures de biens de l'extérieur sont nécessaires, qui ne sont pas déjà couverts par ailleurs et ne peuvent être financés sur une base commerciale. En outre, l'action se limite aux domaines dans lesquels la Suisse dispose de connaissances techniques spécifiques et compétitives. Dans tous les pays où l'on a accordé des aides financières, l'OFAEE avait abouti aux mêmes points forts dans les domaines environnement/énergie, infrastructure et santé publique.

Les propositions de projets sont soumises par les pays partenaires à la Suisse. Dans ces pays, il existe un service qui est responsable de la coordination des aides financières et qui transmet les différents projets de particuliers ou de services gouvernementaux à la Suisse.

L'examen des projets porte sur la faisabilité technique et financière du projet, son bien-fondé économique et – si nécessaire – son impact sur l'environnement. En outre, les biens fournis par la Suisse doivent être compétitifs au niveau du rapport qualité-prix. Les offices fédéraux compétents sur le plan technique sont appelés à participer à l'examen des projets.

La réalisation du projet s'effectue comme suit: le service de coordination dans le pays partenaire, les fournisseurs suisses et la Banque nationale suisse sont informés de la décision positive sur le projet. Le projet est réalisé sur la base d'un contrat de droit privé passé entre le fournisseur et les bénéficiaires du pays partenaire. Le paiement est fait par l'intermédiaire de la Banque nationale selon les conditions du contrat de livraison. Aucun argent n'est donc versé dans les pays bénéficiaires.

722 Pour les garanties de crédits

Les garanties ne sont accordées qu'à la condition que les pays bénéficiaires puissent faire valoir un besoin prioritaire. Il s'agit d'encourager en premier lieu les livraisons aux entreprises privées, y compris aux petites et moyennes entreprises. Les entreprises d'Etat ne sont pas exclues pour autant. Celles-ci doivent toutefois pouvoir tenir une place dans un contexte d'économie de marché et ne pas dépendre durablement de l'aide publique.

Les garanties sont destinées à financer des livraisons de biens et des services suisses. Il s'agit essentiellement des catégories suivantes de biens: machines, instruments de précision, pièces de rechange et produits pharmaceutiques. La priorité est accordée à des livraisons destinées à promouvoir des activités directement productives: fournitures de biens qui permettent des prestations d'exportation supplémentaires avec part importante de création de valeurs ou la poursuite des exportations existantes; livraisons d'entreprises suisses qui entretiennent des relations particulières de coopération avec des entreprises locales, participent à la couverture du risque ou peuvent fournir des contributions importantes au niveau du savoir-faire technique; livraisons qui apportent une contribution pour améliorer les conditions écologiques.

Les demandes de garanties de crédits sont examinées par l'OFAEE. Un expert de la SSCM assiste l'OFAEE dans l'examen des demandes. Après l'accord de l'OFAEE, la demande de garantie peut être présentée dans les trois mois à la GRE.

723 Pour la coopération technique

Selon les constatations de l'OPCA, le BCE dispose de plusieurs documents qui peuvent être utilisés comme profil d'exigences pour les propositions de projets. Elle n'a cependant pas pu trouver un profil contraignant, applicable à tous les projets.

8 Mise en œuvre

Sur mandat du groupe de travail, l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration a évalué la mise en œuvre des projets à l'OFAEE et au BCE. Pour cette évaluation, les deux services ont eu à répondre au total à quatorze questions relatives à la mise en œuvre des projets et à la transparence dans l'attribution des projets.

Les investigations se sont limitées aux projets financés grâce au deuxième crédit de programme de l'aide destinée aux pays de l'Est. A l'OFAEE, l'évaluation n'a porté que sur l'aide financière; au BCE, l'OPCA n'a examiné que les projets dont ont bénéficié l'Albanie, la Hongrie et les pays de la CEI.

Se fondant sur les résultats de l'examen par l'OPCA ainsi que sur des entretiens directs avec des représentants de l'administration, le groupe de travail est parvenu aux conclusions suivantes:

81 Organisation et gestion des projets

811 A l'OFAEE

L'OFAEE a conclu avec la plupart des pays d'Europe centrale et orientale des accords-cadres d'aide financière. Ceux-ci précisent la procédure selon laquelle les projets seront choisis.

Pour contrôler et diriger ses projets, l'OFAEE dispose d'un programme central d'administration qui s'articule en crédits-cadres, instruments, programmes et projets.

Le contrôle des projets s'effectue sur la base d'une liste de gestion actualisée en permanence qui permet de faire le point sur la préparation, les données importantes du projet ainsi que l'ensemble de l'engagement.

Les propositions de projets sont présentées à l'OFAEE par le service de coordination du futur pays bénéficiaire. Pour ces propositions, il existe un profil des exigences. Pour examiner les demandes, l'OFAEE utilise une procédure à plusieurs niveaux. Les critères auxquels doit répondre un projet sont sa faisabilité technique et financière, la compétitivité des produits suisses sur le marché mondial, la justification économique du projet, l'existence sur place des infrastructures et du personnel nécessaires et le respect de l'environnement.

Ces critères ne sont pas précisés et l'OFAEE se fonde largement sur les estimations de ses conseillers pour prendre ses décisions. Il n'existe ni lignes directrices ni valeurs-limites qui pourraient l'aider à cet égard. Les projets qui sont rentables sont exclus de l'octroi d'aides financières. Le critère de la rentabilité n'est toutefois pas examiné assez systématiquement.

(cf. recommandation 11.6 concernant l'aide financière: critères d'octroi)

La procédure indiquée dure en moyenne huit mois jusqu'à l'acceptation du projet. Tout projet est en principe examiné sur place pendant sa réalisation. L'OFAEE exige des responsables des rapports intermédiaires et un rapport final. Des évaluations a posteriori sont prévues dans les deux ans qui suivent la clôture du projet.

L'organisation et la gestion des projets de l'OFAEE sont en général claires, logiques et pertinentes, de l'avis de la commission. Les instruments utilisés sont simples, efficaces et ils permettent d'aller à l'essentiel.

L'organisation de la mise en œuvre des projets est telle que tous les projets sont attribués sur la base des mêmes critères. Dans la plupart des cas, la pratique de

l'attribution correspond à la conception. Il est suffisamment tenu compte, dans chaque cas, de la nécessité de faire preuve de souplesse.

(cf. recommandation 11.7 concernant l'évaluation des projets)

812 Au BCE

Le BCE dispose d'un modèle circulaire, appelé «cycle de projet», qui consigne, au fur et à mesure, toutes les étapes d'un projet. A côté de cela, il possède toute une série d'autres instruments, tels que grilles, listes de critères, etc., qui comportent un ensemble d'exigences permettant de choisir les projets, de les gérer et de les contrôler.

Depuis 1993, le BCE dispose en outre d'un système intégré qui lui permet de gérer, par ordinateur, les données essentielles des différents projets. En revanche, il lui manque une liste exhaustive des conditions que doit impérativement remplir toute proposition.

Les listes de critères sont parfois très détaillées, ce qui reflète un travail de réflexion et de conceptualisation considérable. Elles ne sont toutefois pas toujours cohérentes et un accord entre les éléments conceptuels et le modèle dit de cycle d'une part, ou entre ces éléments et le système intégré de gestion d'autre part, n'est pas toujours évident au vu des documents mis à la disposition de l'OPCA. Il n'existe pas non plus de directives écrites sur l'examen des projets, sur leur suivi, ni sur la manière de les évaluer.

La plupart des projets du BCE sont présentés par des organismes suisses privés (associations, œuvres d'entraide, etc.). Une fois qu'un projet a été approuvé, le BCE consacre en moyenne quatre mois et demi à son étude. Pendant l'exécution du projet, le BCE exerce généralement des contrôles sur place. Des responsables du projet, il exige des rapports intermédiaires et un rapport final. Le modèle du cycle prévoit enfin des évaluations externes a posteriori.

Le BCE dispose d'un grand nombre d'instruments qui lui permettent d'organiser et de gérer des projets. Parfois très détaillés, ces instruments reflètent un grand travail de conceptualisation.

Le BCE, qui n'est pleinement opérationnel que depuis relativement peu de temps, n'a pas encore de conception intégrée et cohérente qui lui permette de choisir les projets, d'en assurer le suivi et de les évaluer. Il n'y a donc pas de procédure fixe susceptible de guider les spécialistes et les demandeurs potentiels. Ces derniers ne sont donc pas assurés qu'ils seront traités de manière rigoureusement identique)

(cf. recommandation 11.8 concernant la nécessité d'une conception de l'évaluation.

82 Objectifs et évaluation de l'efficacité

821 A l'OFAEE

L'OFAEE indique comme buts supérieurs essentiels de l'aide financière l'instauration de l'économie de marché et l'atténuation des coûts sociaux liés au processus de réforme. Les projets doivent contribuer à la réalisation de ces buts supérieurs.

La notion d'objectifs d'un projet n'est pas définie de la même manière pour tous les projets par l'OFAEE. Le cahier des charges pour la procédure d'examen d'un projet donné contient des exigences différentes quant à l'objectif d'un projet ou d'un autre. Il manque l'exigence contraignante d'indicateurs permettant de mesurer de façon tangible le succès d'un projet ainsi que de fixer un calendrier déterminé. Pour certains projets, des évaluations a posteriori sont prévues afin de vérifier que les mesures prises ont un effet durable.

La question de l'efficacité de l'aide financière, c'est-à-dire les objectifs sociaux ou économiques atteints, n'est pas abordée par l'OFAEE. On n'a effectué jusqu'à présent aucune évaluation d'efficacité.

Chacun des projets de l'OFAEE est nanti d'un objectif. Mais cela ne suffit pas dans de nombreux cas pour juger de l'efficacité du projet. Il manque une conception globale d'évaluation. En revanche, l'OFAEE contrôle si les livraisons et installations se sont effectuées correctement.

(cf. recommandation 11.8 concernant la nécessité d'une conception de l'évaluation)

822 Au BCE

Le BCE se fixe des objectifs d'ordre essentiellement qualitatif, qui souvent ne sont pas formulés de manière explicite. La plupart des projets qu'il traite ne font apparaître aucun indicateur de succès qui serait agencé et mesurable.

Depuis 1992, une maison consultante externe suit le travail du BCE et l'évalue en continu. Le travail de ce conseiller a surtout consisté à élaborer un certain nombre de bases conceptuelles, organisationnelles et opérationnelles.

En principe, le BCE prévoit d'évaluer l'efficacité de ses projets. A la connaissance de l'OPCA, aucun projet financé dans le cadre du deuxième crédit de programme n'a été examiné quant à son efficacité jusqu'à présent et la situation ne devrait pas changer dans un avenir proche.

La plupart des objectifs des projets du BCE sont fixés de manière relativement non contraignante, ne permettant pas de juger s'ils ont atteint leurs objectifs.

Le BCE ne dispose d'aucune conception qui lui permettrait d'évaluer l'efficacité ni la viabilité de la coopération technique.

83 Les bénéficiaires de l'aide financière

L'aide financière profite en premier lieu aux pays ou plus précisément aux responsables des projets dans les Etats d'Europe centrale ou orientale. Du fait que l'aide financière est liée à la livraison de produits suisses compétitifs du point de vue technique et financier sur le plan international, les entreprises suisses d'exportation concernées tirent également profit de cette forme de coopération avec l'Europe de l'Est. Cet aspect ne ressort pas clairement dans les bases légales ni dans les documents de l'OFAEE. Si, a priori, l'aide au développement et la promotion des exportations ne sont pas antinomiques, des conflits d'objectifs peuvent, dans cette constellation, apparaître dans certains cas. Pour l'aide financière aussi bien que pour les autres instruments de l'aide à l'Europe de l'Est,

on applique, en cas de conflits, le principe de la co-responsabilité solidaire défini par le Conseil fédéral, c'est-à-dire que la priorité est donnée à l'intérêt des bénéficiaires de l'aide. L'OFAEE tient compte de ces données en fixant des critères stricts pour l'attribution de l'aide et en ne soutenant que des projets qui sont présentés par les gouvernements des pays partenaires.

Jusqu'au 31 octobre 1994, pour le deuxième crédit de programme, 52 entreprises de Suisse alémanique (80%) et de Suisse romande (20%) ont vendu aux pays de l'Est, dans le cadre de l'aide financière fournie par l'OFAEE, pour 160 millions de francs de marchandises. La mieux placée d'entre elles a emporté à elle seule près de 19 pour cent de la totalité des crédits d'engagement.

Les projets ont été soumis à l'OFAEE par un service de coordination du pays concerné. A l'origine d'un projet, on trouve souvent un service public du pays destinataire qui souhaite importer des biens. Une demande sur deux est faite conjointement par le pays de l'Est et une entreprise suisse.

L'aide financière bénéficie en premier lieu aux destinataires dans les pays d'Europe centrale ou orientale. Du fait de la livraison de biens suisses, les fournisseurs de notre pays en tirent en second lieu un bénéfice. La procédure appliquée par l'OFAEE pour garantir la priorité de l'aide est pertinente.

(cf. recommandation 11.5 Bénéficiaires de l'aide financière)

84 Domaines prioritaires au BCE

Le BCE distingue, pour les pays d'Europe centrale et orientale, des «programmes sectoriels» et pour les pays de la CEI quatre «domaines». Il n'a pas fixé de priorités précises ni de programmes par pays.

Néanmoins, d'après le BCE, la pratique a fait apparaître des domaines prioritaires dans des pays particuliers. Dans le cas des pays d'Europe de l'Est examinés par l'OPCA, l'Albanie et la Hongrie, deux tiers des moyens ont profité aux domaines «économie/formation» et «politique/construction de l'Etat», bien qu'il n'y ait jamais eu de définition conceptuelle de la priorité de ces deux secteurs ni d'harmonisation avec les objectifs primordiaux. Dans le cas des pays de la CEI, trois des quatre domaines ont profité à parts égales, un tiers chacun, des moyens mis en œuvre.

Jusqu'à l'élaboration du rapport de la commission, le BCE n'avait pas défini de domaines prioritaires à partir des objectifs primordiaux de l'aide à l'Europe de l'Est, mais il est en train de les élaborer. Domaines et programmes sectoriels sont conçus de manière très large. Ils donnent la possibilité d'agir dans un très grand nombre de secteurs économiques ou sociaux des pays bénéficiaires.

9 Cohérence de l'aide à l'Europe de l'Est

91 Coordination internationale de l'aide à l'Europe de l'Est

Le groupe des pays occidentaux industrialisés (G-24) ainsi que les Institutions de Bretton-Woods, Banque mondiale et Fonds monétaire international, jouent un rôle central dans la mise en œuvre de l'aide suisse à l'Europe de l'Est.

Le G-24 coordonne, sous la direction de la Commission des CE, les mesures de soutien en faveur des pays d'Europe centrale, orientale et méridionale en cours de réforme. Les contacts au sein du G-24 aboutissent surtout à des échanges d'informations et non à des conventions contraignantes.

La Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) complète les contributions de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Les Institutions de Bretton-Woods ont institué des groupes consultatifs réunissant certains pays. La Suisse doit pouvoir compter sur sa participation à ces groupes consultatifs, notamment dans le secteur de la CEI où l'insécurité est grande. La plupart des projets sont lancés à l'issue de séances des groupes consultatifs.

Le processus de transformation économique et politique en Europe de l'Est continue à revêtir une grande importance. Si ce processus doit avoir un effet stabilisateur, effet que vise l'aide suisse à l'Europe de l'Est, les pays d'Europe centrale et orientale continueront dans les prochaines années à avoir un besoin urgent de l'aide directe et indirecte des pays d'Europe occidentale.

Or ces mesures de soutien ne peuvent déployer de manière optimale l'effet souhaité que si elles s'insèrent dans une conception internationale et font partie d'une stratégie globale. L'aide à l'Europe de l'Est doit être moins éparpillée, moins orientée en fonction des tensions du moment, mais en même temps tenir davantage compte des intérêts à long terme des différents pays bénéficiaires.

Bien que la commission soit consciente des possibilités limitées de l'aide suisse à l'Europe de l'Est, elle estime indispensable que la Suisse renforce, avec les autres pays, ses efforts visant à une coordination renforcée et plus efficace et à une plus grande coopération dans l'aide à l'Europe de l'Est au niveau international.

L'insertion de l'aide suisse à l'Europe de l'Est dans les efforts internationaux a été mentionnée comme objectif de cette aide dès le premier message. De l'avis unanime de l'administration, des experts et de la commission, cet objectif n'a pas été atteint.

92 Cohérence de l'aide suisse à l'Europe de l'Est

Afin que l'aide de la Suisse aux pays d'Europe de l'Est puisse atteindre ses objectifs et puisse engendrer de réels succès, des priorités contraignantes à long terme doivent être fixées. Seule une conception claire de l'aide à l'Europe de l'Est permettra de résoudre les conflits d'objectifs et d'éliminer les tensions qui peuvent naître entre la coopération technique et l'aide financière ou entre les services compétents. Pour la répartition des moyens de l'aide suisse qui peuvent en principe être engagés, il est également indispensable d'établir des critères précis.

Dans sa réponse du 24 février 1993 à un postulat de 1992¹⁾ qui demandait une conception claire de l'aide à l'Europe de l'Est, le Conseil fédéral a souligné que la nécessité d'assister l'Europe centrale et orientale avait été dictée de manière décisive par le facteur temps. Il fallait soutenir sans délai les forces favorables à la réforme. Il s'agissait alors simultanément de réaliser des projets concrets, d'élabo-

¹⁾ Réponse du 24 février 1993 au postulat 92.3437 du Groupe démocrate-chrétien.

rer d'entente avec les pays bénéficiaires des programmes spécifiques par pays, de coordonner ceux-ci dans le cadre des actions internationales tout en définissant une conception. Dans son message publié la même année, il renonçait d'emblée à définir des pays de concentration parce que tous les pays d'Europe de l'Est avaient de grands besoins. Le Conseil fédéral estime qu'une aide conforme aux objectifs et efficace n'est possible que s'il est fait preuve de souplesse dans la répartition concrète des crédits de programme, dans le cadre des critères supérieurs mentionnés dans le message. Cette flexibilité se révèle nécessaire aussi bien dans le choix des pays que dans la répartition des crédits par pays ou dans le choix des projets.

Des domaines prioritaires doivent en premier lieu être fixés s'agissant de l'aide (domaines prioritaires sectoriels). Ils résultent des besoins définis comme prioritaires par les pays bénéficiaires eux-mêmes, des objectifs de l'aide suisse à l'Europe de l'Est indiqués dans les messages ainsi que de l'évaluation des avantages comparatifs de l'offre suisse.

La commission constate que les objectifs de l'aide à l'Europe de l'Est sont formulés de façon si large que l'on dispose d'une très grande liberté d'appréciation dans la mise en œuvre. Les services compétents interprètent donc les buts supérieurs de l'aide à l'Europe de l'Est en fonction de leurs tâches, de leurs instruments et de leurs possibilités. Ils les appliquent de ce fait dans ce sens. L'OFAEE est essentiellement en contact avec les gouvernements des pays partenaires et les milieux économiques, le BCE travaille à un niveau où la sécurité du droit, les droits de l'homme et la démocratie sont déterminants.

Cependant, il manque des directives précises du Conseil fédéral indiquant les critères et priorités applicables à l'aide suisse destinée aux pays d'Europe centrale et orientale. Pour cette raison et du fait du défaut de coordination, deux départements prennent des décisions importantes en appliquant des priorités et des critères différents.

Dans le contexte exposé, il n'est guère possible de procéder à une évaluation de l'efficacité de l'ensemble de l'aide à l'Europe de l'Est.

93 Collaboration et coordination dans la mise en œuvre

La commission constate que ni l'OFAEE, ni le BCE n'ont de politique visant à coordonner leurs activités. Chaque service semble donc penser et agir en solitaire.

Dans la pratique, les collaborateurs des deux services ainsi que les groupes de spécialistes formés par les offices compétents exercent une certaine influence. Ils se sont prononcés sur 25 pour cent (OFAEE) et 40 pour cent (BCE) des projets agréés. Des consultations réciproques (le plus souvent sous forme d'envois d'informations) ont en outre eu lieu pour 20 à 30 pour cent de tous les projets agréés dans le cadre de la procédure d'examen des projets. Par contre, il n'y a pas eu d'évaluation commune de secteurs ou de pays concernés et il n'est pas prévu d'en faire.

L'OFAEE et le BCE harmonisent peu leurs conceptions et collaborent peu. On ne perçoit pas, au niveau de la mise en œuvre des projets, d'efforts visibles qui permettraient de dégager des synergies en vue d'accroître l'efficacité de l'aide à l'Europe de l'Est.

10 Processus de formation

10.1 Dynamique du processus de réformes

Le développement dans les pays en cours de réformes de l'Europe centrale et orientale est caractérisé par une forte dynamique. Des différences toujours plus marquées apparaissent entre ces pays dans leurs progrès sur la voie de la démocratisation et de l'économie de marché. Le choix et l'engagement des instruments de l'aide suisse à l'Europe de l'Est doivent donc tenir compte des stades différents dans le processus de réforme. L'OFAEE n'accorde par exemple, pour le moment, que des financements à fonds perdus à l'Albanie, car le financement de crédits grèverait trop lourdement les faibles ressources de ce pays. Mais le moment viendra où cette forme d'aide sera possible également. En Pologne, l'OFAEE accorde aussi bien des aides financières que des garanties de crédits. Entre-temps, la GRE peut de nouveau intervenir en Pologne, raison pour laquelle on a retiré les garanties de crédits de l'aide à l'Europe de l'Est.

Par ailleurs, les instruments doivent également s'adapter au développement sectoriel et touchant l'ensemble de l'économie dans le pays destinataire: des secteurs deviennent des domaines économiquement rentables qui peuvent être financés par des moyens conformes aux règles du marché.

Avec le développement rapide se posera également la question d'une certaine gradation des pays les plus avancés. Et ce d'autant plus que les moyens à disposition ont subi des diminutions du fait des réductions budgétaires par rapport à la planification financière.

10.2 Réalité de la politique financière

Les experts relèvent fréquemment que les moyens disponibles ne sont pas suffisants au regard des objectifs légaux et des attentes de l'aide suisse à l'Europe de l'Est. Entre les exigences et la réalité de la politique financière, il y a un gouffre. C'est la raison pour laquelle il arrive régulièrement que même de bons projets ne puissent être réalisés à cause des limites mises aux moyens financiers.

La raréfaction des moyens a conduit par exemple le BCE à envisager une concentration de l'aide sur les pays qui en ont le plus besoin (p. ex. l'Albanie ou la Bulgarie). Le BCE a limité sa coopération avec les Etats de la CEI au soutien accordé à deux pays: la Russie et le Kirghizistan.

Les restrictions budgétaires ont du reste conduit à étaler sur une période plus longue que prévu les financements promis à certains pays.

10.3 Intégration du BCE à la DDACE

Durant l'inspection, la réorganisation du DFAE et, de ce fait, l'intégration du BCE à la DDACE ont eu lieu. A cette occasion, le groupe de travail a eu des entretiens aussi bien avec l'ancien responsable du BCE qu'avec des représentants de l'OFAEE et avec le directeur et le sous-directeur de la DDACE. Il a demandé des informations sur les buts et le calendrier de cette intégration. Il s'est

notamment intéressé à la question de savoir quels seront les effets de la nouvelle structure sur la collaboration avec l'OFAEE – qui est fortement marquée par le dualisme entre la coopération technique et l'aide financière.

A cet égard, la commission relève qu'elle disposait d'informations sur des changements prévus, concernant par exemple le rapport entre la coopération technique et l'aide financière, mais que ces informations n'avaient pas été portées à la connaissance de l'OFAEE par la DDACE.

10.4 Contacts personnels

Le groupe de travail a retiré une impression favorable des connaissances techniques et de l'engagement des collaborateurs de l'OFAEE et du BCE, qui étaient à sa disposition durant toute l'inspection. Le groupe a toujours été informé de façon compétente et on lui a répondu avec diligence. En revanche, des désaccords sont apparus sur certaines questions spécifiques avec des représentants de l'administration, ce qui a permis aussi bien au groupe de travail qu'à l'administration d'en tirer des leçons.

11 Recommandations

11.1 Informations

Dans la procédure préliminaire, les responsables de propositions de projets ont un grand travail. La commission estime qu'il serait possible de réduire ce travail en fournissant aux intéressés une information plus sélective et plus précise.

Le Conseil fédéral veille à améliorer l'information et les conseils destinés aux intéressés dans les deux domaines de l'aide à l'Europe de l'Est.

11.2 Désignation de la DDACE

La nouvelle désignation «Direction de la coopération au développement, de l'aide humanitaire et de la coopération technique avec les pays d'Europe centrale et orientale» n'est pas seulement très lourde. Elle incite à penser, du moins en apparence, que l'on met sur un même plan l'Europe de l'Est et le Tiers Monde.

La désignation DDACE doit être adaptée aux nouvelles données.

11.3 Services extérieurs

Actuellement, il existe deux bureaux de coordination, l'un à Varsovie, l'autre à Moscou. La commission a acquis la conviction que ces bureaux jouent un rôle important.

La commission estime que les bureaux de coordination doivent intervenir lorsque l'aide à l'Europe de l'Est est concentrée sur certains pays. La durée de leur action doit éventuellement être limitée.

Les coordinateurs sont rémunérés sur le crédit de programme. Ils ne figurent donc pas dans l'effectif du personnel des offices.

11.4 Coopération technique et aide financière

La commission part du principe que ces deux instruments sont opportuns. Elle constate toutefois que leurs conceptions ne sont guère harmonisées et que la coopération pratique entre l'OFAEE et le BCE est insuffisante.

La collaboration et la coordination entre les services compétents, ainsi que la complémentarité des deux instruments doivent être améliorées.

La commission estime qu'il faut renforcer la cohérence et la coordination dans l'aide à l'Europe de l'Est en donnant un rôle plus actif au CIP et aux groupes spécialisés. Il y a lieu d'examiner s'il serait opportun d'instaurer une co-présidence du CIP par des représentants de l'OFAEE et du BCE.

11.5 Bénéficiaires de l'aide financière

Pour la commission, seule la libre concurrence peut garantir que l'aide financière est en premier lieu utilisée au profit des bénéficiaires de l'Europe de l'Est et que cet instrument ne sert pas à promouvoir purement et simplement nos exportations.

Selon l'OFAEE, seuls peuvent être livrés des produits qui sont compétitifs sur le plan international. En revanche, la commission n'a pu trouver de critères nuancés pour la compétitivité au sein de la Suisse.

Il convient de fixer avec précision des critères portant sur la compétitivité en Suisse.

11.6 Aide financière: critères d'octroi

En examinant les projets du domaine de l'énergie en Pologne, la commission a constaté que la question de la rentabilité financière n'était pas examinée systématiquement. Or ce n'est que si la rentabilité d'un projet n'est pas garantie que l'on peut accorder l'aide financière sous une forme non remboursable et non des garanties de crédits.

Il convient de réexaminer les critères d'octroi d'aides financières dans le cadre de l'aide à l'Europe de l'Est afin de la compléter et d'en préciser l'application pratique.

11.7 Evaluation des expériences

L'OFAEE et le BCE ne tiennent pas compte de façon assez conséquente, dans de nouveaux projets, des expériences faites concrètement dans des projets. Le BCE a certes une conception circulaire prévoyant que les expériences soient intégrées en permanence dans les nouveaux projets, mais celle-ci est trop peu utilisée.

Il convient de prévoir une évaluation et une répercussion des analyses sur l'organisation de la mise en œuvre ainsi que sur les conditions générales de tous les instruments de l'aide à l'Europe de l'Est au niveau conceptuel et politique.

11.8 Buts et évaluation de l'efficacité

Les objectifs, dans les deux services, ne sont pas fixés de façon contraignante, ce qui rend impossible un examen de l'efficacité des projets.

Dans l'élaboration du projet, il faut prévoir une conception de l'évaluation et les moyens nécessaires pour y procéder. Le contrôle portera sur l'efficacité et l'effet durable des instruments.

11.9 Contrôle du succès

Selon l'article 17 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995, le Conseil fédéral présente chaque année aux commissions parlementaires compétentes un rapport «sur les conséquences des mesures prises, établies sur la base d'évaluations».

La commission recommande d'inclure, dans le rapport présenté chaque année à la commission parlementaire compétente par le Conseil fédéral sur les conséquences des mesures prises, établies sur la base d'évaluations, aussi bien le contrôle de l'aide à l'Europe de l'Est dans son ensemble que l'examen des projets.

11.10 Lutte contre la corruption

La commission a constaté que des mesures sont prises pour lutter efficacement contre les manœuvres corruptrices.

Le Conseil fédéral veille à ce qu'une attention particulière soit accordée au problème de la corruption lors de l'élaboration et du suivi des projets.

12 Poursuite des travaux

La commission de gestion demande au Conseil fédéral de prendre acte du présent rapport et des recommandations avant la fin de mars 1996. Elle souhaite recevoir avant la fin de mars 1997 un rapport sur les mesures prises à la suite du présent rapport.

21 novembre 1995 Pour le groupe de travail:
 La présidente, Ursula Mauch, conseillère nationale
 La secrétaire de la commission,
 M. Wallimann-Bornatico

21 novembre 1995 Pour la Commission de gestion:
 Le président: Ueli Maurer, conseiller national

Projets examinés par le Groupe de travail

1. Projets pour l'approvisionnement électrique en Pologne

(installations de distribution pour assurer l'approvisionnement électrique)

Les projets dans le secteur de l'énergie en Pologne s'inscrivent presque exclusivement dans le cadre du premier crédit de programme. Sur cette base, on peut tirer des conclusions concernant la conception de l'engagement et un certain nombre de leçons.

Centrale électrique de Rybnik: En mars 1991, le gouvernement polonais a présenté à l'OFAEE une première demande de financement à fonds perdu comportant deux interrupteurs à haute tension, livrables par ABB, Zurich. La deuxième demande définitive du 6 janvier 1992 comportait une livraison d'une valeur de 390 032 francs. L'OFAEE a approuvé la demande en avril 1992. Dans un document de travail interne de septembre 1993, l'OFAEE a considéré ce traitement de faveur comme «rentable a priori».

La centrale électrique de Rybnik doit fournir une contrepartie de l'ordre de 65 pour cent de la livraison en monnaie locale et la verser avec intérêt au fonds de contrepartie.

Système de conduite pour la centrale de Zarnowiec: En juillet 1992, la direction de la centrale de Zarnowiec a soumis au gouvernement polonais une demande en vue du financement, dans le cadre de l'aide financière de la Suisse, de la fourniture par ABB d'un système de conduite d'une valeur de 4,3 millions de francs. Les experts de l'entreprise Elektrowatt ont examiné la demande sur place, en juillet 1993, et ont trouvé le projet opportun; ils ont recommandé de l'inclure dans une série de nouveaux projets dans le secteur de l'énergie.

L'OFAEE a repoussé la demande le 7 octobre 1993, arguant du fait que le projet était rentable et que l'aide financière à fonds perdu ne se justifiait pas. La possibilité d'obtenir une garantie de crédit pour un financement sur une base commerciale a été indiquée au requérant.

Personnes entendues:

Rudolf Ramsauer, OFAEE

Paul Leuenberger, coordinateur à Varsovie, OFAEE

Helmut Irschlinger, ABB

Heinrich Brunner, Elektrowatt SA

Eduard Kiener, Office fédéral de l'énergie

2. Projet «Mother and Child» à Katowice (Pologne)

Cet exemple revêt un caractère de modèle et a déjà permis de mettre sur pied d'autres projets semblables. Il convient de relever particulièrement l'efficacité des mesures prises (recul massif de la mortalité infantile).

Le projet «Mother and Child» à Katowice est destiné à équiper 34 centres régionaux et une partie des 104 centres locaux de santé dans la Voïévodie pour le

diagnostic et les soins intensifs aux nouveaux-nés. Le programme permet de mettre en place une structure cohérente sur tout le territoire de la Voïévodie de telle sorte que les bébés puissent être examinés et préparés dans les centres de santé locaux et transportés dans de bonnes conditions vers les hôpitaux pour être soignés.

Le programme comprend des livraisons de matériel pour un montant de douze millions de francs (sonographes, pompes à infusion, respirateurs, etc.), de pièces de rechange pour deux millions de francs ainsi que des prestations de services (formation) jusqu'à un million de francs. Les coûts de personnel et de mise en œuvre locale sont mis à la charge du budget de la Voïévodie.

Le coût du projet qualifié de prioritaire dans le domaine de la santé se monte à quinze millions de francs.

Personnes entendues:

Rudolf Ramsauer, OFAEE

Paul Leuenberger, coordinateur à Varsovie, OFAEE

Christine Rutschmann, Croix-Rouge suisse

Robert Riedweg, Ameda SA

Volker Schulte, BCE

3. Projet de livraison de bétail d'élevage à la Russie

Ce projet se situe à la limite entre la coopération technique et l'aide financière. Sur cet exemple, la commission a pu examiner la collaboration et la coordination entre ces deux instruments que constituent la coopération technique et l'aide financière, ou plus précisément entre les services responsables dans ces secteurs.

L'OFAEE aussi bien que le BCE ont repoussé ce projet.

Un premier projet d'assistance de la Russie dans sa réforme du secteur agro-industriel, en date du 4 mai 1992, prévoyait une contribution annuelle de 1 784 940 francs pour l'exportation vers la Russie de 550 animaux de race achetés en Suisse. Le BCE a rejeté la demande en relevant les points forts du programme agricole suisse en faveur de l'Europe de l'Est, les moyens limités mis à disposition et la question de la compétence au sein de l'administration fédérale. L'OFAEE a répondu au requérant qu'il s'agissait d'un projet commercial et que celui-ci ne pouvait être soutenu par des aides financières non remboursables.

Dans une seconde demande d'octobre 1993, le projet avait été redimensionné financièrement et prévoyait également un programme pluriannuel avec des frais subséquents. Entre-temps, le cadre du programme bilatéral avait été défini, l'aide devant se concentrer sur deux districts. Des études complémentaires n'ont pas abouti à d'autres conclusions. Un soutien officiel du projet par l'Eglise orthodoxe russe n'a pas non plus pu changer la décision négative du 23 novembre 1993.

Personnes entendues:

Eric Martin, BCE

Denis Kobel, BCE

Jacques Derron, OFAEE

Hans Popp, Office fédéral de l'agriculture

4. Fondation «Transfer»

Le groupe de travail a choisi ce projet parce que la Confédération, après plusieurs années d'engagement, a dû se retirer en enregistrant des pertes financières. L'affaire avait fait grand bruit dans les médias.

La commission constate que des erreurs ont été commises: elle critique notamment la collaboration empreinte de méfiance entre la Fondation et le BCE. Les problèmes de communication au sein de la Fondation n'ont pas contribué à améliorer le dialogue entre celle-ci et l'administration. Des problèmes humains et organisationnels au BCE ont entravé également la collaboration.

Le BCE a tiré les leçons de ce projet et élaboré de nouvelles formes pour la base de coopération avec des responsables privés de projets.

L'examen a porté en premier lieu sur les relations du BCE avec la Fondation, sur la question du contrôle de la Fondation ainsi que sur d'éventuelles violations du contrat. L'échec de ce projet permettra de tirer des leçons pour des activités futures dans ce domaine.

La Délégation des finances a examiné les conséquences financières pour la Confédération. Elle est intervenue pour que l'interruption du projet ne lèse pas des enseignants ou des étudiants dans les Etats d'Europe de l'Est.

6000 étudiants ont suivi les cours proposés par la Fondation «Transfer»; 1300 d'entre eux avaient obtenu leur diplôme au milieu de l'année 1994.

La Fondation «Transfer» avait été créée en juin 1990, dans le but de soutenir le processus de réforme en cours dans les pays d'Europe centrale et orientale en dispensant des connaissances de base en gestion de l'entreprise. Ces cours s'adressaient en premier lieu aux cadres inférieurs et moyens ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises. Le but du projet était d'aboutir à des organisations de formation financièrement autonomes dans les pays bénéficiaires.

En décembre 1990, Transfer a obtenu, de la Direction des organisations internationales – ainsi qu'elle se nommait alors – une première tranche de 600 000 francs sur le crédit destiné à l'Europe de l'Est, sur demande du gouvernement tchécoslovaque. Cette somme a permis à la Fondation en Tchécoslovaquie de commencer à former des enseignants et de préparer du matériel pédagogique. En même temps, une organisation de formation décentralisée a été mise en place.

Par sa contribution, la Confédération avait pris en charge environ 70 pour cent des coûts. Dans sa phase initiale, la Fondation était en outre soutenue par l'économie privée, certains cantons et la Principauté de Liechtenstein.

En 1991, la Direction des organisations internationales accorda à la Fondation de nouvelles contributions pour des montants de 59 000 et 400 000 francs.

Début 1992, Transfer commença à mettre sur pied cinq centres de formation à Prague, Bratislava, Brno, Kosice et Ostrava.

En novembre de la même année, la Fondation avait informé le BCE du déroulement satisfaisant de ses activités. La Confédération avait pris en charge un déficit de 200 000 francs, Transfer s'étant engagée à faire en sorte d'arriver à couvrir ses propres frais jusqu'à l'été 1993.

Compte tenu du nombre élevé d'étudiants inscrits dans les centres, la Fondation a décidé d'étendre ses activités à la région de la Baltique et à la Bulgarie. La Fondation Soros s'est déclarée prête à se charger de 30 à 40 pour cent des frais destinés à couvrir la réalisation du projet en Bulgarie et dans la région de la Baltique.

Fin 1992, la Tchécoslovaquie s'est divisée en deux, Transfer s'est aussi scindée en Transfer Tchéquie et Transfer Slovaquie. Le BCE, qui entre-temps avait pris la responsabilité des opérations, pressait les fondations locales de Tchéquie et de Slovaquie de devenir autonomes juridiquement.

Au début de 1993, des changements se sont produits à la tête de Transfer. En mars 1993, le BCE a été informé de problèmes touchant l'organisation et les finances de la Fondation Transfer. La Fondation Soros s'est retirée en tant que bailleur de fonds de la région de la Baltique et de la Bulgarie. Une crise de confiance a alors éclaté entre la Fondation Transfer et le BCE.

Le BCE a chargé EC-Consulting d'évaluer les projets Transfer. Ce bureau a donné un avis favorable sur le projet, mais a relevé des problèmes qui pourraient être résolus à certaines conditions. Le BCE a demandé en août 1993 à la Fondation de remplir quelques-unes de ces conditions.

Les tensions s'étant aggravées entre Transfer et le BCE, ce dernier a demandé au Contrôle fédéral des finances de participer à l'examen du budget 1994 de la Fondation. Un financement transitoire n'ayant pu être convenu, le DFAE s'est retiré du projet à la fin de mai 1994.

En juin 1994, la Fondation Transfer a été mise en liquidation et les modalités de sortie ont été négociées. Une indemnisation volontaire a été fixée pour des prestations payées et non fournies aux étudiants.

Personnes entendues:

- Peter Facklam, président du conseil de fondation
- Peter Fehlmann, sen., ancien membre du conseil de fondation
- Peter Fehlmann, jun., chef de projet
- Josef Feldmann, ancien président du conseil de fondation
- Toni Hagen, membre du conseil de fondation
- Hans-Dirk Kritzler, AKAD Allemagne, ancien directeur
- Herbert Maissen, président du groupe AKAD, membre du conseil de fondation

Organe parlementaire
de contrôle de l'administration

3003 Berne, le 10 juillet 1995

A la Commission de gestion
du Conseil national

Examen de la mise en œuvre des projets de l'aide suisse à l'Europe orientale

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Dans le cadre de l'examen auquel vous avez procédé de la mise en œuvre des projets de l'aide à l'Europe orientale, vous avez chargé l'Organe parlementaire de contrôle de l'administration

1. d'évaluer la mise en œuvre des projets de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) et du Bureau de coopération avec l'Europe orientale et centrale et
2. de déterminer, en prenant pour exemples deux projets relevant du domaine de l'énergie en Pologne, si l'aide financière et les garanties de crédit sont octroyées judicieusement par l'OFAEE.

Nous fondant sur notre enquête, nous pouvons, pour l'essentiel, faire les constatations suivantes:

- *L'Office fédéral des affaires économiques extérieures* dispose de moyens appropriés pour adjuer des mandats et assurer efficacement le suivi de ses projets. Cela permet de concentrer les versements de contributions financières sur les domaines prioritaires choisis et de traiter tous les projets soumis d'une façon uniforme. Cependant, les critères d'autorisation ne sont pas toujours suffisamment définis et spécifiés. On ne procède pas à une étude systématique de la rentabilité financière des projets, ce qui est pourtant une condition essentielle pour l'octroi d'une aide financière non-remboursable. Souvent, ni les objectifs à atteindre dans le cadre des différents projets, ni les délais ne sont suffisamment précisés, de sorte qu'il n'est pas possible de procéder à une évaluation de l'efficacité du point de vue quantitatif.
- Certains des instruments de la mise en œuvre dont dispose le *Bureau de coopération avec l'Europe orientale et centrale* sont très différenciés. Ils résultent manifestement d'un grand travail de conceptualisation. Cependant, le bureau n'a pas de procédure de mise en œuvre contraignante et cohérente, susceptible de garantir un mode uniforme d'adjudication des projets. En général, les objectifs que le bureau entend atteindre par ses projets sont assez flous; de plus, les délais de réalisation ne sont pas indiqués. Par conséquent, des conditions indispensables pour procéder plus tard à une évaluation de l'efficacité font

✦ défaut. En outre, le bureau n'a pas choisi de domaines prioritaires ni déterminé d'ordre de priorité ou élaboré de programmes pour les différents pays, de manière à optimiser l'effet que peuvent avoir les moyens limités dont dispose la coopération technique.

- Les conceptions de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures et du Bureau de coopération avec l'Europe orientale et centrale ne coïncident que rarement; la *coopération entre les deux services* sur le plan pratique est faible. On ne relève guère d'efforts visant à obtenir un effet de synergie en vue d'assurer la cohérence et l'efficacité de l'aide que notre pays fournit à l'Europe de l'Est.

Nous vous prions d'en prendre connaissance et d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

10 juillet 1995

Organe parlementaire
de contrôle de l'administration:
Le chef, M. Spinatsch

N38383

Crédits de programme

(Etat le 31 décembre 1994)

	1 ^{er} crédit de programme En millions de francs	2 ^e crédit de programme En millions de francs	Total En millions de francs	En pour- cent
OFAEE				
Crédit de programme	196	1050	1246	100
Engagés	196	758,3	954,3	76,6
Disponibles ²⁾			278,5	22,4
Payés	94	185,4	279,4 ¹⁾	22,4
BCE				
Crédit de programme	54	350	404	100
Engagés	53,9	165,1	219	54,2
Disponibles ²⁾			160,4	39,7
Payés	50,9	103,1	154	38,1
Total Confédération				
Crédit de programme	250	1400	1650	100
Engagés	249,9	923,4	1173,3	71,1
Disponibles ²⁾			438,9	26,6
Payés	144,9	288,5	433,4	26,3

¹⁾ Différence 0,9 million

Report de crédit 1993 à 1994: 0,9 million du crédit accordé sous forme de prêt

²⁾ Crédits de paiement approuvés jusqu'au 31 décembre 1994

Liste des personnes entendues

Commission de politique extérieure (CPE)

- Ernst Mühlemann, conseiller national, président de la CPE

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE)

- Jakob Kellenberger, directeur de la Direction politique
- Franz von Däniken, directeur suppléant de la Direction politique
- Werner Baumann, sous-directeur de la Direction du droit international public
- Walter Fust, directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire
- Rudolf Dannecker, sous-directeur de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire

Bureau de coopération avec l'Europe de l'Est (BCE)

- Eric Martin, responsable de la coopération avec l'Europe de l'Est
- Carlos Orga, responsable suppléant de la coopération avec l'Europe de l'Est
- Lucio Canonica, responsable suppléant de la coopération avec l'Europe de l'Est
- Denis Knobel, collaborateur diplomatique
- Volker Schulte, adjoint scientifique
- Markus Dürst, adjoint scientifique
- Ernst Schaltegger, conseiller

Département fédéral des finances (DFF)

- Peter Probst, directeur du Contrôle fédéral des finances
- Hans-Rudolf Wagner, Contrôle fédéral des finances, chef de section, Division subventions fédérales et constructions
- Valérie Eggimann-Lanz, Contrôle fédéral des finances, suppléante, Division des subventions fédérales et constructions

Département fédéral de justice et police (DFJP)

- Urs von Däniken, chef de la Police fédérale

Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie (DFTCE)

- Eduard Kiener, Office fédéral de l'énergie

Département fédéral de l'économie publique (DFEP)

- Hans Popp, Office fédéral de l'agriculture

Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE)

- Franz Blankart, directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures
- Rudolf Ramsauer, sous-directeur de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures

- Paul Obrist, chef de la division Soutien économique aux pays de l'Europe centrale et orientale
- Daniel Stauffacher, chef de la section Aide financière pour l'Europe de l'Est
- Jacques Derron, chef de la section Aide financière pour les Etats de la CEI
- Romain Darbellay, suppléant du chef de la section Aide financière pour l'Europe de l'Est
- Paul Leuenberger, coordinateur, Varsovie
- Patrick Wagner, attaché commercial, coordinateur pour l'aide à l'Europe de l'Est, Moscou

Croix-Rouge suisse

- Martin Fuhrer
- Christine Rutschmann

Fondation Transfer

- Peter Facklam, président du conseil de fondation
- Peter Fehlmann, sen., ancien membre du conseil de fondation
- Peter Fehlmann, jun., chef de projet
- Josef Feldmann, ancien président du conseil de fondation
- Toni Hagen, membre du conseil de fondation
- Hans-Dirk Kritzler, AKAD Allemagne, ancien directeur
- Herbert Maissen, président du groupe AKAD, membre du conseil de fondation

Entreprises privées

- Heinrich Brunner, Elektrowatt SA
- Oskar Bühler, Bühler SA
- Helmut Irschlinger, Asea Brown & Boweri
- Robert Riedweg, Ameda SA
- Rainer Schaad, Interman

N38383

Aide à l'Europe de l'Est Rapport de la Commission de gestion du Conseil national sur son inspection du 21 novembre 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	21
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.05.1996
Date	
Data	
Seite	897-932
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 620

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.