

Un bilan intermédiaire de la contribution suisse à l'élargissement en faveur des États de l'UE10

Le 13 juin 2012 expirera le délai de cinq ans au cours duquel la Suisse est habilitée, dans le cadre de sa contribution à l'élargissement, à approuver des projets en faveur des États de l'UE10¹. On peut estimer que le montant global d'un milliard de francs fixé pour cette contribution sera comme prévu entièrement utilisé, même s'il faut s'attendre à de légers retards dans l'un ou l'autre État partenaire. Le concept de contribution à l'élargissement a jusqu'ici fait ses preuves et le bilan intermédiaire qui peut être tiré aujourd'hui est positif. Le bilan final sera toutefois établi à partir de 2018, lorsque la totalité des projets sera bouclée et la contribution à l'élargissement entièrement versée.

- 1 Pologne, Hongrie, Tchéquie, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte et Chypre.
- 2 Ces 950 millions correspondent aux 1000 millions de la contribution, diminués des 50 millions de francs de frais d'administration du programme de coopération à la charge de la partie suisse.



En Lettonie, la Suisse prévoit de soutenir à hauteur de 13 millions de francs l'assainissement de la zone de Sarkanda, contaminée par le pétrole, dans le port industriel de Riga (en illustration). Cette action permettra également de stopper la pollution de la rivière Daugava, qui se jette dans la mer Baltique.

Photo: SECO, DDC

La contribution à l'élargissement est un instrument de la politique européenne suisse. En s'agrandissant, l'UE contribue à la stabilité, à la paix et à la prospérité du continent européen, ce qui est aussi dans l'intérêt de notre pays. Ce dernier se montre, par cette contribution, également solidaire des efforts de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales entre les nouveaux et les anciens États membres de l'Union et participe à la cohésion interne de la Communauté (objectif de cohésion). La contribution est, enfin, d'une grande importance pour les liens avec l'UE.



Hugo Bruggmann
Chef du secteur Contribution à l'élargissement / Cohésion, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne



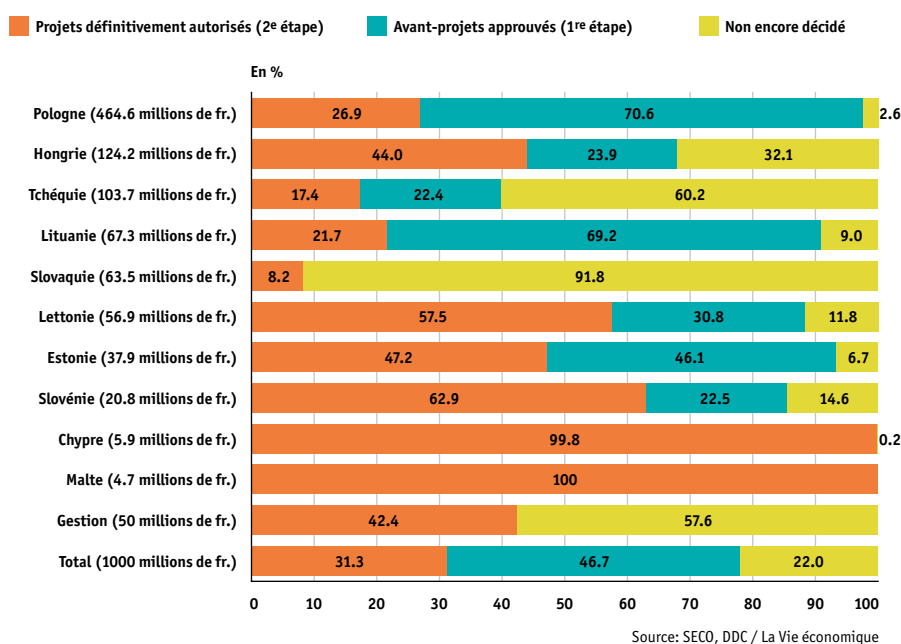
Ulrich Stürzinger
Chef de la section Nouveaux États membres de l'UE, Direction du développement et de la coopération DDC, Berne

Le 26 novembre 2006, le peuple suisse adoptait la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est. Ce texte, connu sous le nom de loi Est, constitue le fondement juridique de la contribution à l'élargissement, initialement accordée aux dix États (UE10) qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004. Cette loi a une durée limitée de dix ans et permet, comme dans le cas de la Bulgarie et de la Roumanie, de soutenir d'autres nouveaux membres de l'UE.

Après l'approbation du crédit-cadre par le Parlement le 14 juin 2007 s'est ouverte la période de cinq ans pendant laquelle des engagements pour un montant total d'un milliard de francs peuvent être pris en faveur de projets et de programmes prioritaires utiles aux États de l'UE10 (période d'engagement). Pour la mise en œuvre de ces projets, la Suisse a signé un accord-cadre bilatéral de coopération avec chacun de ces États le 20 décembre 2007. Du côté suisse, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et la Direction du développement et de la coopération (DDC) sont chargés de veiller conjointement au bon dé-

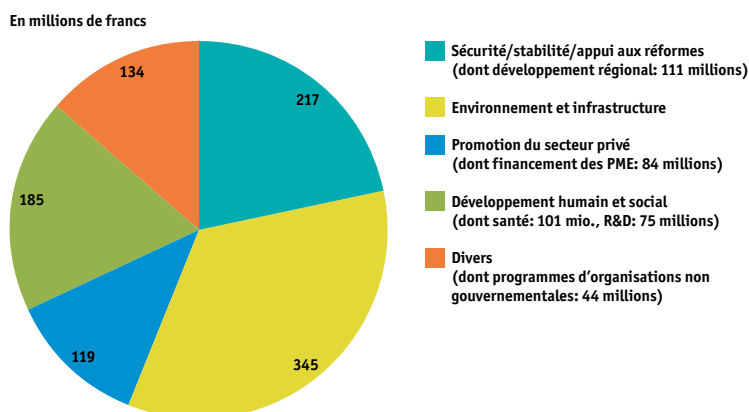
Graphique 1

Contribution à l'élargissement: état des engagements de la DDC et du Seco au 15 septembre 2010



Graphique 2

Répartition sectorielle de la contribution à l'élargissement accordée à l'UE10



roulement de l'opération. Selon le domaine thématique considéré, la responsabilité des projets incombe soit au Seco, soit à la DDC. Un service national de coordination (SNC), responsable du programme de coopération bilatéral avec la Suisse, a été mis sur pied dans chaque État partenaire. Il est le plus souvent domicilié dans le même ministère que celui qui s'occupe de la gestion des fonds de l'UE.

Une procédure d'approbation en deux étapes

Les organes décisionnels du Seco et de la DDC examinent les demandes de financement qui leur sont soumises par les SNC selon une procédure en deux temps: ce n'est

qu'à partir du moment où un avant-projet est accepté (1^{re} étape) que son initiateur peut présenter sa proposition plus en détail en vue de son approbation (2^e étape). Après la 1^{re} étape, le requérant a la possibilité de demander pour la suite des opérations le soutien du «mécanisme de financement de la préparation des projets». Chacun des États partenaires peut en profiter, à l'exception de Malte et Chypre: la contribution d'élargissement couvre à 85% la préparation des projets tandis que les derniers 15% sont assumés par l'État partenaire.

Cette procédure en deux étapes présente au moins deux avantages pour le requérant. Après une décision de principe favorable du Seco ou de la DDC, il peut considérer que son projet a de bonnes chances d'être définitivement accepté. Tel sera le cas, bien sûr, si les exigences spécifiées à l'issue de la phase initiale sont respectées et si les indispensables documents exigés dans la seconde phase – lesquels peuvent comprendre des études de faisabilité et d'impact sur l'environnement – résistent à un examen rigoureux. Pour les requérants dont le projet a été refusé par l'État partenaire lui-même ou par la Suisse, les coûts de préparation restent contenus dans d'étroites limites, de sorte qu'il leur est bien plus facile d'accepter une telle décision que si de grandes sommes avaient déjà été investies. Le principal défaut de la procédure est qu'après le dépôt de la requête initiale, il faut parfois attendre jusqu'à 18 mois avant l'acceptation définitive du projet.

État d'avancement de la mise en œuvre

À la mi-septembre 2010, le Seco et la DDC ont définitivement approuvé 80 projets, tandis que 72 autres le sont à titre provisoire. Le coût global des projets définitivement acceptés s'élève à 291,6 millions de francs et celui des projets admis provisoirement à 467,2 millions. Ainsi donc, 80% des 950 millions de francs mis à disposition² sont déjà engagés définitivement ou provisoirement (voir *graphique 1*).

Le fait que la mise en œuvre ait été plus rapide dans les États baltes, à Malte et à Chypre qu'en Pologne, en Hongrie, en Tchéquie et en Slovaquie tient principalement à la procédure de sélection. Dans le premier groupe de pays, les projets proposés à la Suisse ont été choisis directement par les ministères. Dans le second groupe, ceux-ci ont fait l'objet d'un appel de propositions. Cette dernière procédure permet aux institutions qualifiées et à d'autres parties prenantes (p. ex. des collectivités territoriales) de faire des propositions de projets satisfaisant à un certain nombre de préalables formels et

matériels. Dans toutes les mises au concours effectuées jusqu'ici, le montant total des projets proposés a dépassé de beaucoup le montant disponible pour le domaine thématique concerné³. L'État partenaire a donc dû consentir d'autant plus d'efforts et de temps pour évaluer les nombreuses propositions et les sélectionner en vue de les soumettre à la Suisse.

Le graphique 2 fournit un aperçu de la répartition par secteurs des fonds de la contribution à l'élargissement établie sur la base des projets actuellement en route et de ceux en cours d'examen. Dans chaque État partenaire, les ressources sont concentrées sur un petit nombre de priorités thématiques. L'éventail des projets couverts par la contribution à l'élargissement est cependant très hétérogène, comme le montrent les exemples que voici:

1. En Hongrie, la Suisse soutient à hauteur de 27,3 millions de francs des projets visant à assainir et agrandir dans quatre communes le réseau d'approvisionnement en eau vieux de plus de 50 ans. Le principal problème consiste à assurer l'élimination de conduites en fibrociment contenant de l'amiante dans des conditions respectueuses de l'environnement.
2. En Slovénie, la Suisse engage 3,7 millions de francs pour permettre aux communes de la région de Primorska de recourir aux énergies renouvelables. Il s'agit principalement d'une installation photovoltaïque plaquée sur une paroi antibruit longue de 600 mètres et de passer du pétrole à la biomasse pour le chauffage de vingt bâtiments publics.
3. En Lettonie, 2 millions de francs sont mobilisés pour aider les entreprises à se conformer aux standards internationaux en matière de pratique et de révision comptables. Le projet comprend notamment la formation et le renforcement des autorités de surveillance, la mise en place d'un système d'assurance qualité ainsi que des échanges d'expériences avec d'autres nouveaux membres de l'UE.
4. En Pologne, la Suisse affecte 2,8 millions de francs à la protection renforcée de la frontière orientale de l'UE. Cette somme permettra l'achat de 20 à 25 véhicules spécialement équipés pour appuyer la police mobile des frontières dans ses tâches. Elle financera, en outre, des cours de formation continue supplémentaires à l'intention de la police polonaise des frontières.
5. En Lituanie, la Suisse dépense 44 millions pour un projet d'amélioration des services de santé. Il s'agit; d'une part; d'accroître l'efficacité énergétique des hôpi-

taux publics en rénovant et renouvelant des installations obsolètes; d'autre part, de renforcer dans tout le pays les services de soins aux femmes enceintes et aux nouveau-nés en investissant dans des appareils modernes et dans la formation continue du personnel. Ce projet sanitaire est financé conjointement par la DDC et le Seco et fait écho à d'autres projets suisses déjà menés à bien dans les années nonante.

6. À Malte, 2,8 millions de francs sont consacrés à la prévention et au diagnostic du cancer. Avec cette somme, la Suisse contribue au financement et à l'installation d'un nouveau scanner TEP⁴ dans un hôpital public.

Avec sa contribution à l'élargissement, la Suisse entend aussi participer aux efforts visant à réduire les disparités économiques et sociales entre les États partenaires (cohésion interne). La réalisation de cet objectif est en bonne voie. On peut considérer que dans les grands États partenaires (Pologne, Hongrie, Tchéquie et Slovaquie), ce sont comme prévu plus de 40% des ressources engagées qui profiteront aux régions les moins développées.

Au premier semestre de 2010, la Suisse a entrepris de dresser un état des lieux avec chacun des États partenaires. Toute la planification a été actualisée à cette occasion, afin que l'ensemble des ressources promises soit bien utilisé d'ici à juin 2012.

Des expériences généralement positives

Les expériences faites par le Seco et la DDC avec les États partenaires sont bonnes. Ces derniers portent également un jugement globalement positif sur leur collaboration avec la Suisse. Cette appréciation ne va nullement de soi dans un environnement difficile, marqué par des changements politiques parfois importants au sein des États partenaires et par la crise économique.

Rétrospectivement, on constate que chez certains partenaires, la préparation de la mise en œuvre opérationnelle de la contribution à l'élargissement a duré plus longtemps que prévu. C'est le cas notamment en Tchéquie, en Slovaquie et en Hongrie, où l'élaboration des bases juridiques et d'autres documents ainsi que la mise sur pied des structures et des ressources en personnel nécessaires ont pris beaucoup de temps. Cela dit, si ces pays avaient soumis leurs propositions en même temps que les autres États partenaires, les services du Seco et de la DDC auraient été fortement engorgés lors de l'examen des dossiers.

La modernisation du système d'appel d'urgence et d'ambulances à Tallin (en illustration) permet de mieux coordonner les équipes de secours et de les rendre plus efficaces, en raccourcissant considérablement les temps d'intervention.



Photo: Christine Grieder

Pour les SNC et autres institutions centrales, qui déploient plus de 99% de leurs activités selon les normes et les procédures des Fonds de soutien de l'UE, on relèvera qu'il n'a pas toujours été facile de s'adapter aux modalités de la coopération helvétique et d'accepter pour cela certains changements. La pratique suisse caractérisée par un étroit accompagnement de la sélection des projets et de l'attribution des mandats, la surveillance périodique de l'avancement des projets et le contact direct avec tous les partenaires impliqués n'a pas été acceptée sans réticence par certains SNC. Dans l'intervalle, la collaboration avec toutes les institutions partenaires a toutefois bien joué, malgré les problèmes de communication pouvant se présenter ici et là.

La création de quatre bureaux pour la réalisation de la contribution à l'élargissement dans nos ambassades de Budapest, Prague, Riga et Varsovie⁵ est apparue comme une décision stratégique judicieuse. Ils jouent un rôle indispensable pour la DDC et le Seco. Leur connaissance des réalités locales et leurs contacts directs avec les partenaires sur le terrain facilitent la mise en œuvre des programmes de coopération et réduisent les risques de malentendu.

Pour que les ressources soient utilisées le plus efficacement possible, un accord-cadre a été conclu avec chaque État partenaire et un montant minimum convenu pour les projets, en fonction du domaine thématique considéré: en règle générale plusieurs millions de francs. Cette mesure a contribué à ce que le nombre de projets proposés demeure limité, sans qu'il en résulte de préjudice pour la qualité de ceux qui sont acceptés.

La crise économique n'a pas eu jusqu'ici d'effet très sensible sur la contribution à l'élargissement. Elle a tout de même influencé, dans certains cas, la répartition des ressources en fonction des domaines thématiques. En Lettonie, par exemple, 6,7 millions de francs prélevés sur les ressources non affectées ont été consacrés, en raison de la crise, à un programme de soutien pour les petites entreprises privées; de même, en Lituanie, lors de la répartition des fonds de réserve, le secteur de la santé a été préféré à celui de la sécurité. Dans tous les États partenaires, la réalisation méthodique des projets soutenus par des ressources extérieures non remboursables⁶ reste une priorité absolue. Le redressement conjoncturel et le maintien de l'emploi en profitent aussi. Les États ne rechignent donc pas à affecter 15% de leurs propres ressources aux projets concernés, malgré les restrictions budgétaires générales qu'ils s'imposent ici et là. Certains partenaires (la Hongrie et la Lettonie plus particulièrement) ont pris des mesures draconiennes pour réduire les charges que font peser leur personnel (licenciements, diminutions massives de salaires). Les changements qui en ont résulté ont dans certains cas retardé l'identification et le traitement des projets.

Intensification des relations avec les États de l'UE10

Ce n'est pas seulement sur un plan politique que la contribution à l'élargissement s'est traduite par une intensification des relations de la Suisse avec les États de l'UE10. Cette coopération elle-même et davantage encore les possibilités d'affaires offertes dans

3 En Pologne, par exemple, des propositions de projets pour plus de 1,2 milliard de francs ont été déposées dans le domaine infrastructure/environnement, pour lequel 173,6 millions de francs sont mis à disposition.

4 Tomographie par émission de positrons.

5 Le bureau de Varsovie est responsable pour la Pologne et celui de Budapest pour la Hongrie. Le bureau de Prague s'occupe de la Tchéquie et de la Slovaquie, celui de Riga des trois États baltes. Au total, ces bureaux emploient 5 personnes de nationalité suisse (direction + 1 adjoint à Varsovie) et 12 travailleurs locaux.

6 Il s'agit à près de 99% de fonds de l'UE. Mais la contribution suisse à l'élargissement ainsi que les mécanismes de financement de la Norvège et de l'AELE/EEE sont aussi inclus dans ce régime de priorité.

Encadré 1

La 11^e Conférence annuelle de la Coopération suisse avec l'Europe de l'Est sous le signe de la contribution à l'élargissement

La Conférence annuelle de la Coopération suisse avec l'Europe de l'Est organisée par le Seco et la DDC se tient entièrement sous le signe de la contribution à l'élargissement. Celle-ci se monte à un milliard de francs et est en place depuis juin 2007. Il est donc temps de tirer un premier bilan intermédiaire et de répondre à quelques grandes questions:

- où en sont les projets que la Suisse a mis en place pour résoudre les problèmes d'environnement et d'infrastructure dans les domaines de la recherche, de la santé et de la sécurité ou pour renforcer l'économie privée locale?
- comment se passe la coopération avec l'État partenaire?
- ce qui a été réalisé jusqu'ici satisfait-il les attentes des deux parties?
- quelles leçons peut-on tirer pour l'avenir?
- quelle est la portée de la contribution à l'élargissement en matière de politique européenne?
- quels sont les grands axes de la contribution à la Bulgarie et à la Roumanie?

Des représentants du gouvernement et de l'administration présenteront et débattront des nouveaux États membres et de leurs rapports avec la Suisse. Des films illustreront la façon dont les projets se mettent en place et à qui ils profitent. Le public pourra participer à des ateliers et poser des questions. Vous êtes cordialement invités à venir vous faire une idée précise de la contribution suisse à l'élargissement.

Conférence annuelle de la Coopération suisse avec l'Europe de l'Est 2010,
19 novembre 2010, 13h30-17h30,
Aarau, Kultur- und Kongresshaus.

Information et réservations:
www.seco-cooperation.admin.ch/aktuell

le cadre de la politique de cohésion financée par l'UE – des possibilités que le Seco, la DDC, l'Osec et les chambres suisses de commerce mettent régulièrement en exergue – semblent avoir donné l'envie à certaines entreprises suisses de renforcer leur présence sur les marchés des nouveaux États membres. Plusieurs entrepreneurs helvétiques ont déjà obtenu des mandats soit directement, soit en sous-traitance, dans le cadre de projets financés par l'UE. Nombre d'entre eux ont aussi profité de subventions accordées par l'UE à ces mêmes pays pour, par exemple, la formation des collaborateurs, l'introduction de technologies nouvelles, des mesures d'économie d'énergie ou l'élargissement de la production.

Aujourd'hui en rapide progression numérique, les projets qui entreront en phase de réalisation dès 2011 s'accompagneront de nombreux appels d'offres qui intéresseront aussi les entreprises suisses. Pour les inciter suffisamment tôt à y prendre part, le site Internet de la contribution à l'élargissement⁷ ne publie pas seulement les projets acceptés et des renseignements sur les appels d'offres, mais aussi les projets proposés.

Les possibilités de partenariats qu'offrent la contribution à l'élargissement – que ce soit au niveau des institutions ou des activités de conseil – sont de plus en plus utilisées et contribuent à renforcer nos relations bilatérales avec les nouveaux membres de l'UE. La Suisse soutient, par exemple, en Hongrie, Pologne et Lituanie, des projets de recherche conjoints entre les institutions locales et les hautes écoles suisses, pour près de 35 millions de francs. En Pologne, Tchéquie, Slovaquie, Hongrie et Slovaquie, les fonds de partenariat ouvrent des possibilités de soutien à des opérations concertées entre des organisations et des institutions suisses et les pays concernés. Il s'agit de projets en préparation liant des communes, des écoles, éventuellement aussi des associations privées. Quant aux partenariats de conseil, ils consistent, par exemple, à faire collaborer la Direction générale des douanes avec son pendant polonais pour mettre en œuvre un important projet d'optimisation des contrôles aux frontières; il peut également prendre la forme de conseils offerts par l'hôpital cantonal de Bellinzona à son homologue à Malte pour l'installation de nouveaux équipements techniques.

Perspectives

Le Seco et la DDC estiment que les ressources de la contribution à l'élargissement pourront être mobilisées comme prévu d'ici à juin 2012. Étant donné que, selon le plan

convenu, la Suisse ne rendra qu'au premier trimestre de 2012 ses décisions concernant les derniers projets présentés en Tchéquie, Hongrie et Slovaquie, le suivi du plan sera assuré d'ici là dans le cadre de séances mensuelles entre les SNC et le bureau pour la réalisation de la contribution. Les États partenaires sont conscients que la Suisse, malgré la pression que constituent ses engagements, n'acceptera pas de projet qui ne réponde pas aux exigences élevées qui ont été convenues. Pour garantir le niveau de la qualité, la Suisse suivra de très près la sélection et l'élaboration des derniers projets proposés avant de les autoriser. Le Seco et la DDC espèrent que même en cas de nouveaux licenciements, réductions de salaires ou restructurations touchant le secteur public dans les États partenaires, les capacités nécessaires en personnel pourront partout être préservées pour achever dans les règles les projets de la contribution suisse à l'élargissement.

Au fur et à mesure qu'augmentera le nombre de projets en phase de réalisation, la DDC et le Seco consacreront toujours plus de ressources au suivi et au contrôle. Les deux phases particulièrement délicates de la mise en œuvre des projets – l'octroi des mandats et la fourniture de prestations conformes au contrat – feront l'objet d'un examen particulièrement minutieux. ■

⁷ Internet: www.contribution-suisse.admin.ch.