

La contribution à l'élargissement en faveur des États de l'UE10: un état des lieux

Mi-juin 2012, le délai de cinq ans durant lequel la Suisse pouvait approuver des projets destinés aux États de l'UE10¹ bénéficiant de la contribution à l'élargissement est arrivé à échéance. Le montant total, s'élevant à un milliard de francs, a pu être intégralement engagé conformément aux prévisions. Le concept de la contribution à l'élargissement a fait ses preuves et le bilan intermédiaire est positif. À présent, il s'agit de continuer à mettre en œuvre comme prévu les 210 projets approuvés et de les mener à bien d'ici à 2017 au plus tard. Le suivi nécessaire à la bonne réalisation des projets, la garantie d'une utilisation efficace des fonds et le renforcement des relations entre la Suisse et les pays partenaires demeureront prioritaires. Par ailleurs, la question d'une deuxième contribution à l'élargissement est de plus en plus souvent soulevée.



La Suisse finance la modernisation de 22 hôpitaux et la formation continue de leur personnel soignant en Lituanie. L'efficacité énergétique y est, par ailleurs, modernisée. Les conditions de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés s'en trouvent nettement améliorées. Photo: SECO

La contribution à l'élargissement fait partie de la politique européenne de la Confédération: notre pays montre ainsi sa solidarité avec l'UE en soutenant ses efforts pour réduire les disparités économiques et sociales qui existent entre les anciens et nouveaux États membres, dans un esprit de cohésion. La contribution à l'élargissement sert également les intérêts de la Suisse, notamment parce qu'elle conditionne fortement la qualité de la collaboration avec l'UE dans divers domaines et, par conséquent, le maintien de la voie bilatérale, y compris l'accès au marché intérieur élargi de 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 division Nouveaux pays membres de l'UE, Direction du développement et de la coopération DDC, Berne

Après que le peuple suisse eût approuvé la loi appropriée² lors de la votation du 26 novembre 2006, le Parlement a pu adopter le crédit-cadre pour la contribution à l'élargissement des États membres de l'UE10 (un milliard de francs) le 14 juin 2007. La Confédération a alors pu négocier les accords-cadres bilatéraux correspondants avec les pays partenaires avant de les signer le 20 décembre 2007. Le crédit-cadre en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie (257 millions de francs) a été voté par le Parlement le 7 décembre 2009 et les accords-cadres ont été signés le 7 septembre 2010 (voir encadré 1). La contribution à l'élargissement correspond à environ 0,8% des fonds que l'UE consacre à sa politique de cohésion pour les douze nouveaux pays membres.

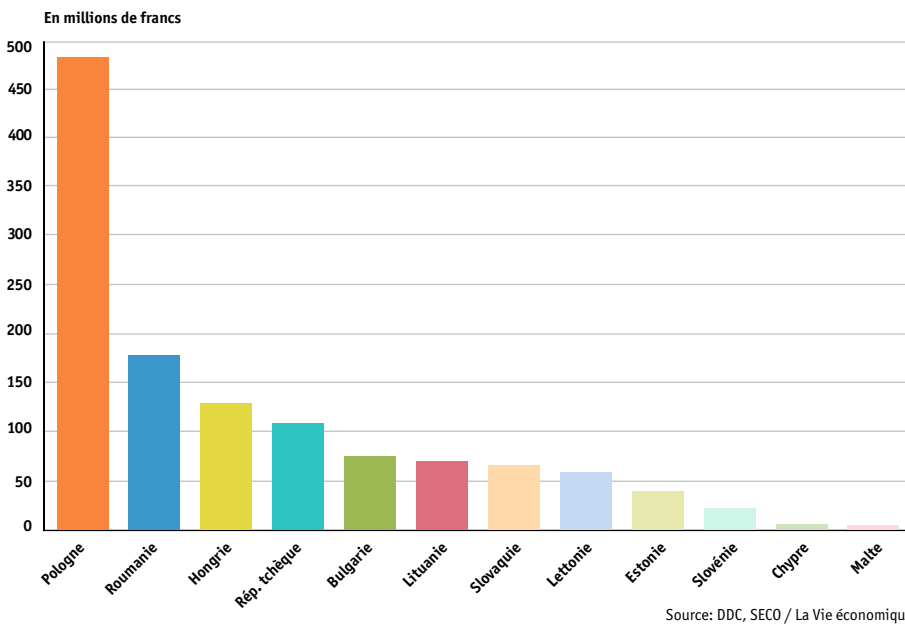
Tous les fonds destinés à l'UE10 sont alloués

Le 14 juin 2012, tous les fonds attribués à l'UE10 ont été alloués à 210 projets. La Pologne, abritant une large population et affichant un faible revenu par habitant, est le

1 Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.
2 Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est.

Graphique 1

Répartition géographique de la contribution à l'élargissement



premier bénéficiaire de la contribution à l'élargissement (voir *graphique 1*). Les quelque 490 millions de francs, qui incluent également les coûts administratifs du programme de coopération, servent à y financer 58 projets et programmes.

Tous les projets de la contribution à l'élargissement visent à atteindre l'un des cinq objectifs prioritaires dont le but est de réduire les disparités économiques et sociales. La plus grande partie des moyens est engagée dans des projets de protection de l'environnement (39%) ou de promotion de la croissance économique et des conditions de travail (27%). Environ un sixième des fonds est affecté à des projets visant à améliorer la sécurité sociale (16%). Le reste est consacré à des projets visant à renforcer la sécurité publique (9%) et la société civile (7%), ainsi qu'à fournir un soutien technique aux pays partenaires pour la préparation des projets et la réalisation des programmes (2%).

Bien que la contribution à l'élargissement se concentre sur les objectifs précités, les besoins spécifiques des pays partenaires ont donné lieu à un portefeuille de projets diversifié, comme en témoignent les exemples suivants:

1. *Pologne: élimination des déchets.* 31 000 habitants profiteront de la construction d'une nouvelle centrale d'élimination des déchets. Quatre décharges doivent être assainies. La Suisse aide également

la Pologne à introduire un système de surveillance et d'élimination de l'amiante, à supprimer les décharges illégales de déchets amiantés et à assainir les toits de 14 000 habitations et de onze bâtiments publics. Environ 70 000 tonnes de déchets contenant de l'amiante seront ainsi éliminées dans les règles de l'art.

2. *Lettonie: programme de microcrédit.* Le taux de chômage a fortement augmenté en Lettonie du fait de la crise économique et financière. Le programme de microcrédit facilite l'accès des microentreprises et des indépendants à un financement initial, ce qui doit permettre de conserver les emplois et d'en créer jusqu'à 900 autres.
3. *République tchèque: amélioration de la qualité des services de santé pour les personnes âgées ou atteintes de maladies incurables.* Ce projet vise à financer la rénovation et l'équipement de trois centres sanitaires où sont traités des patients atteints de maladies chroniques ou incurables. De plus, des services de soins à domicile sont introduits ou étendus dans quinze localités. Enfin, des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans le domaine de la santé sont renforcées.
4. *Slovaquie: lutte contre la corruption et le crime organisé.* Le projet augmente les capacités des forces de l'ordre slovaques qui luttent contre le crime organisé en améliorant le système d'information policière.
5. *Slovénie: promotion de la société civile et transfert de savoir par le biais de partenariats avec la Suisse.* Le fonds de soutien aux partenariats et aux ONG renforce la société civile et permet à des communes, institutions, associations et fondations suisses et slovènes de développer et de resserrer leur coopération. Au total, une cinquantaine de projets seront mis en œuvre à l'aide de ce fonds.

Les disparités économiques et sociales sont grandes au sein des nouveaux États membres de l'UE. Dans les régions périphériques de l'Est, le passage rapide à l'économie de marché et l'absence de système de couverture sociale ont entraîné des problèmes sociaux, exacerbés par le départ de la main-d'œuvre qualifiée. Les régions les moins développées des grands États partenaires – soit la Pologne, la Slovaquie, la République tchèque et la Hongrie – ont également reçu un soutien particulier afin de réduire les inégalités régionales. C'est la raison pour laquelle il a été convenu de leur attribuer au moins 40% de la contribution à l'élargissement. Cet objectif a été dépassé dans les quatre pays.

Encadré 1

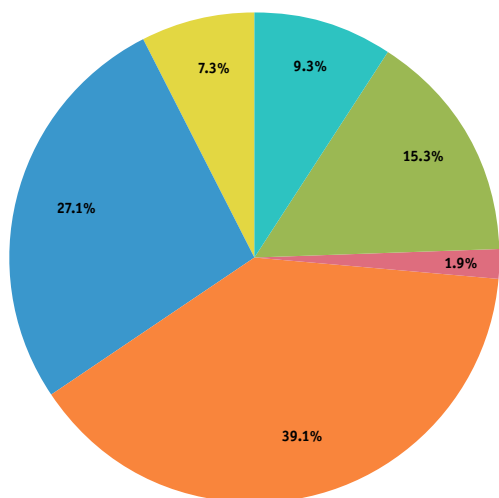
Roumanie et Bulgarie

À l'automne 2012, la DDC et le Seco avaient approuvé en Roumanie et en Bulgarie neuf projets et douze fonds thématiques pour un montant total de 116,7 millions de francs, incluant les deux fonds pour l'assistance technique et la préparation de projets. Cinq projets et un fonds thématique – approuvés sur le principe – d'un montant total de 64,1 millions de francs sont en passe d'être finalisés. Les fonds thématiques permettent – comme lors du lancement d'un programme – un engagement rapide du budget global; les délais sont donc plus courts que dans les États de l'UE10. Il est aussi vrai que les expériences acquises dans celle-ci ont permis de mettre plus rapidement sur les rails les programmes de coopération en Bulgarie et en Roumanie. Toutefois, la mise au point de projets de qualité en Bulgarie et en Roumanie requiert davantage de soutien de la Suisse. Comme dans l'UE10, la crise financière et la crise de la dette ont laissé des traces dans ces deux pays.

Graphique 2

Répartition de la contribution à l'élargissement accordée à l'UE10 par type de projets

■ Sécurité publique ■ Sécurité sociale ■ Préparation des projets et assistance technique
 ■ Protection de l'environnement ■ Croissance économique et conditions de travail ■ Renforcement de la société civile



Remarque: la contribution suisse à l'élargissement (UE10) représente 210 projets pour un total de quelque 950 millions de francs.

Source: DDC, SECO / La Vie économique

Impact de la crise de la dette

Il n'était pas évident que la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement se déroule selon les plans. Si la crise financière de 2008 n'a pas réellement eu d'impact sur la contribution à l'élargissement, celle de la dette qui s'est accentuée à partir de l'été 2010 a engendré des difficultés lors de l'identification et de l'approbation des projets. À partir de mars 2011, des changements de priorités et des coupes budgétaires ont, par exemple, entraîné le retrait de projets provisoirement approuvés en Pologne pour un montant total d'environ 100 millions de francs. Il a donc fallu en identifier et en préparer d'autres, qui figuraient sur liste d'attente et dont les interlocuteurs polonais étaient en mesure de participer à hauteur de 15% minimum au cours des années à venir.

Dans presque tous les pays de l'UE10, des emplois ont été supprimés et les salaires dans le secteur public ont baissé. Les administrations responsables de la contribution à l'élargissement n'ont pas été épargnées. Dans certains pays, la rotation fréquente du personnel, la réduction des effectifs et les réorganisations ont aussi temporairement contrarié le cours de la contribution.

La budgétisation des projets se fait en monnaie locale. Cela étant, l'engagement de la Suisse est fixé en francs lors de l'approbation définitive du projet par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) ou la Direction du

développement et de la coopération (DDC). L'appréciation du franc suisse a donc été bénéfique, à divers égards, aux pays partenaires: – les projets approuvés avant la fixation d'un plancher pour le taux de change entre le franc et l'euro en septembre 2011 ont permis de dégager de nouvelles ressources budgétaires, qui ont servi à leur extension³ ou à garantir que le budget ne soit pas dépassé; – dans certains pays, la force du franc a permis d'approuver un ou plusieurs projets supplémentaires en 2011 et en 2012; – la Suisse a pour sa part réalisé des économies dans ses bureaux locaux pour ce qui est des dépenses en monnaie locale.

Un suivi ciblé

L'affectation correcte des fonds a fait l'objet d'une attention particulière dès la sélection des projets. Des entités indépendantes, au sein desquelles étaient notamment représentés les ministères concernés et les ONG, ont contrôlé les critères et les procédures de sélection. La Suisse a pu participer à leurs rencontres en qualité d'observateur par le biais de ses bureaux et de ses ambassades sur place. Pour tous les projets, la décision de financement finale a été prise par la DDC ou le Seco. Les risques d'abus et de corruption étaient des volets systématiquement inclus dans l'examen du projet.

La deuxième période de collaboration de cinq ans avec les États de l'UE10 se concentre sur le suivi de l'attribution des mandats et de la mise en œuvre, afin que cette dernière soit conforme aux plans des projets approuvés. L'adjudication de contrats de fournitures ou de services est régie par le droit de l'OMC et de l'UE, de même que par le droit national. La Suisse suit de très près cette phase de projet critique et engage notamment des spécialistes à cette fin. Elle a accès à tous les documents. Le pays partenaire doit confirmer par écrit le respect des règles en vigueur et l'indépendance de toutes les personnes concernées pour chaque appel d'offres public.

Les bureaux suisses de Varsovie, Riga, Budapest et Prague encadrent les activités sur place. Il incombe aux responsables de projet de contrôler les prestations fournies. Ils rapportent à la Suisse au moins tous les six mois de l'avancement du projet et des prestations facturées. Le gouvernement du pays partenaire confirme à la Confédération que les demandes de remboursement sont correctes. Une fois qu'elle a effectué ses propres contrôles, cette dernière libère les sommes correspondantes. S'ils soupçonnent des irrégularités, les pays partenaires doivent en informer la Suisse. Ils sont tenus d'enquêter et

3 L'adjonction de composantes supplémentaires à un projet (p. ex. la connexion d'autres maisons à un système d'épuration des eaux usées) doit être motivée en détail par l'institution responsable du projet, ne peut dépasser le plafond budgétaire et doit correspondre aux objectifs initiaux. Le Seco ou la DDC avalisent le financement.

4 Des renseignements sur les appels d'offres en cours sont également publiés sur le site de la contribution à l'élargissement: www.contribution-elergissement.admin.ch.

En Hongrie, les fortes précipitations de mai 2010 ont causé des dommages considérables au barrage du réservoir de Lazberc. Le projet en rénove et en assainit des parties endommagées.



Photo: SECO / Die Volkswirtschaft

d'engager des poursuites pénales le cas échéant.

Chaque projet est soumis à un audit financier par un organisme certifié au plus tard à sa clôture. La Suisse est informée de tous les audits réalisés et reçoit des résumés comprenant conclusions et recommandations. Elle peut, en outre, procéder à des contrôles ou charger quelqu'un d'en réaliser. Un nombre important de projets feront par ailleurs l'objet d'évaluations approfondies et systématiques.

Renforcement des relations bilatérales

Les relations bilatérales entre la Suisse et les pays partenaires bénéficiaires de la contribution à l'élargissement ont toujours été bonnes et diversifiées. Elles peuvent encore s'améliorer considérablement avec ces programmes de coopération sur le terrain. Le facteur le plus important n'est pas le montant de l'aide de la Suisse, mais bien la mise en place et le renforcement de la collaboration entre les institutions et personnes des deux parties. Dans le domaine de la recherche, les partenariats institutionnels revêtent une importance particulière. Plus de 50 projets réunissant des établissements de recherche suisses et hongrois, polonais et lituaniens bénéficient en effet d'un soutien. Des fonds de partenariat permettent la réalisation de petits projets entre communes, ONG et institutions publiques situées dans notre pays et chez nos partenaires. Cette approche permet d'échanger les expériences et les savoirs. Certains des partenariats, qui se chiffrent actuellement à plus d'une cen-

taine, vont perdurer après la clôture des projets.

Des partenariats consultatifs ont également été établis dans plus de 50 projets portant sur des thèmes divers: des partenaires suisses – comme des hôpitaux universitaires, des organisations de protection de l'environnement et des services cantonaux ou fédéraux spécialisés – ont partagé dans le cadre de grands projets leurs savoirs spécifiques et leurs longues années d'expérience.

Le pouvoir d'achat des nouveaux pays membres de l'UE, qui a renoué avec la croissance, en fait d'intéressants marchés pour les exportateurs suisses. En dépit de la crise de la dette européenne et de la forte appréciation du franc, la balance commerciale avec les États de l'UE10, la Bulgarie et la Roumanie affiche un excédent d'un milliard de francs environ (2011). Les mandats confiés à des entreprises suisses dans le cadre de projets financés par l'UE ont également contribué à ce résultat. Une enquête récente a révélé que nos entreprises ont obtenu 341 mandats totalisant 576 millions de francs dans les nouveaux États membres de l'UE au cours des dernières années. Les chiffres effectifs devraient être encore nettement plus élevés.

La contribution suisse à l'élargissement participe directement au renforcement des relations commerciales entre la Suisse et les nouveaux États membres de l'UE. La grande majorité des appels d'offres publics liés à la contribution à l'élargissement courent jusqu'à la fin de 2013⁴. Dans bon nombre de domaines de coopération tels que l'efficacité énergétique, l'eau et les eaux usées, les transports publics, la protection de l'environne-

ment et la santé, les entreprises suisses et leurs produits et services sont très bien positionnés. Il est donc légitime de penser que lors des adjudications à venir, des entreprises suisses se qualifieront en dépit de la force du franc.

Sur le plan politique, les projets et programmes de la contribution à l'élargissement ont mis la Suisse en lumière. Ici non plus, ce n'est pas la quantité, mais bien l'orientation et la qualité des projets qui bénéficient à l'image de la Suisse aux niveaux national, régional et local. La contribution de la Suisse constitue un élément clé des relations bilatérales officielles: elle aide à comprendre à soutenir la position suisse en Europe; elle contribue donc à la poursuite de la voie bilatérale.

1^{er} février 2012 concernant l'évolution de la voie bilatérale et l'accord auquel il souhaite parvenir avec l'UE.

Il n'est donc pas possible de dire à l'heure actuelle s'il y aura une deuxième contribution à l'élargissement. Le moment venu, le Conseil fédéral décidera, à la lumière des relations globales entre la Suisse et l'UE, si ce soutien sera maintenu. Les expériences faites dans le cadre de l'actuelle contribution à l'élargissement et les besoins des pays bénéficiaires entreront en ligne de compte dans sa décision. Enfin, la décision finale reviendra au Parlement, qui devra approuver le crédit-cadre correspondant. ■

Une deuxième contribution à l'élargissement?

Les États de l'AELE/EEE que sont la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein en sont à la quatrième phase de soutien à la cohésion depuis 1994. Pour la période allant de 2009 à 2014, ils ont fourni 2,2 milliards de francs, sachant que la Norvège assume plus de 97% de ce montant. Ce pays a, par ailleurs, augmenté de 12% par rapport à la période précédente le soutien qu'elle apporte à l'UE12 par le biais de son mécanisme de financement. Pour les trois États cités, soutenir les efforts de cohésion de l'UE est également un moyen de s'assurer l'accès au marché intérieur européen. À cet égard, leur position est meilleure que celle de la Suisse, puisque l'EEE couvre également le libre accès au marché des services.

L'UE a manifesté un grand intérêt à ce que la contribution de la Suisse à l'élargissement soit elle aussi reconduite. Son Conseil a déjà fait les remarques suivantes en décembre 2010 dans ses conclusions relatives aux relations entre l'UE et la Suisse: «[Celles-ci] comprennent une contribution visant à réduire les disparités économiques et sociales dans l'Union. L'UE estime que ce soutien contribue à l'enrichissement des relations globales entre les parties et renforce la solidarité mutuelle. Le Conseil est donc convaincu que la contribution de la Suisse se poursuivra à l'avenir, sur la base d'une révision des mécanismes existants⁵.» Cela étant, l'UE n'a pas encore fait parvenir à la Suisse de demande officielle concernant la poursuite de la contribution à l'élargissement.

La contribution à l'élargissement fait partie intégrante de l'approche globale et coordonnée du Conseil fédéral pour la politique européenne. La possibilité de maintenir la contribution à l'élargissement figure, par conséquent, dans sa feuille de route du

Encadré 2

Indications sur la publication

Seco, DDC, *Bilan intermédiaire au terme de la période d'engagement en faveur des pays de l'UE10 (2007-2012)*. Internet: www.erweiterungsbeitrag.admin.ch/fr/Home/Publications.

La publication donne un aperçu de la première phase et en dresse un bilan par rapport à l'objectif visé, soit la réduction des inégalités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie.

5 Voir les conclusions du Conseil sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE, Bruxelles, 14 décembre 2010, ch. 40.