

La coopération avec les pays de l'Est change de cap

Le 24 mars de cette année, les Chambres fédérales ont approuvé à une large majorité la nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (LF Est)¹. La demande de référendum contre ce projet ayant abouti, le peuple suisse se prononcera le 26 novembre prochain sur la poursuite de la coopération suisse dans cette région. La coopération avec l'Europe de l'Est comprend d'une part l'aide à la transition traditionnelle et d'autre part la contribution à l'élargissement en faveur des dix nouveaux États membres de l'UE. Le rejet de la loi par le peuple mettrait en question non seulement le rôle de la Suisse en tant que partenaire responsable et solidaire des efforts pour une Europe prospère et en paix, mais également l'avenir de la voie bilatérale avec l'UE.



Comme les nouveaux États membres doivent se conformer à l'ensemble des normes et standards fixés par le droit communautaire, les investissements nécessaires sont énormes. La modernisation et la construction de stations d'épuration a la priorité dans les dix nouveaux États membres.

Photo: Seco

Depuis 1990, la Suisse soutient les ex-États communistes d'Europe de l'Est et d'Asie centrale dans leurs efforts pour devenir des démocraties dotées d'une économie sociale de marché (aide à la transition). Ce processus n'étant pas achevé partout, le Conseil fédéral et le Parlement jugent que la Suisse doit continuer à le soutenir. Le Conseil fédéral a fait part en mai 2004 à l'UE de son intention de contribuer aux coûts que représente le récent élargissement à l'Est de l'Union – qui s'accroissait de dix nouveaux membres² –, sous réserve naturellement de l'approbation du Parlement et du peuple. Cette contribution se fondera sur



Hugo Bruggmann
Responsable de la contribution à l'élargissement, Coopération économique au développement, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

la nouvelle loi fédérale relative à la coopération avec les États d'Europe de l'Est, limitée à dix ans; il en ira de même pour la poursuite de l'aide à la transition traditionnelle en faveur des États de l'Europe du Sud-Est et de l'Asie centrale. Le référendum portera donc sur deux instruments de la politique extérieure de la Suisse, que nous allons décrire brièvement ci-après.

Aide à la transition

La Suisse a dépensé jusqu'à présent 3450 millions de francs (soit en moyenne quelque 200 millions de francs par an) pour soutenir le processus de transition des ex-États à parti unique et à économie planifiée de la sphère d'influence soviétique vers des États de droit démocratiques dotés d'une économie de marché. Depuis la chute du mur de Berlin, elle a ainsi fortement contribué à la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe. En finançant divers projets et programmes, elle poursuit deux objectifs principaux:

- favoriser l'État de droit ainsi que les droits de l'homme, développer des institutions démocratiques stables et les consolider;

1 La loi a été adoptée au Conseil des Etats par 37 voix contre 1 (et 6 abstentions) et au Conseil national par 127 voix contre 53 (et 14 abstentions).

2 Le 1^{er} mai 2004, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque sont entrés dans l'UE.

Tableau 1

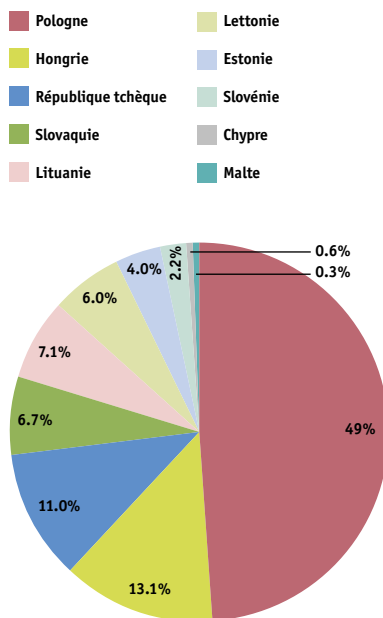
Investissements dans l'environnement: coûts de mise en conformité avec les normes de l'UE

En milliards d'euros	
Pologne	42.8
Hongrie	10.0
République tchèque	9.4
Slovaquie	4.8
Estonie	4.4
Lettonie	2.4
Slovénie	2.4
Lituanie	1.6

Source: Berd / La Vie économique

Graphique 1

Répartition géographique de la contribution à l'élargissement (1 milliard de francs)



Source: Seco, DDC / La Vie économique

– promouvoir un développement durable, aux plans économique et social, reposant sur les principes de l'économie de marché.

L'aide à la transition est du ressort de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Dans treize pays, des Bureaux de coopération communs DDC/Seco accompagnent les projets sur place. L'aide à la transition de la Suisse jouit d'une bonne réputation tant dans les pays bénéficiaires qu'auprès de la communauté internationale. Une évaluation indépendante de 2003³ a confirmé que les mesures étaient efficaces et efficaces.

Malgré des efforts considérables et un soutien non négligeable de l'étranger (notamment de l'UE), la réforme des systèmes politique et économique en Europe de l'Est n'est pas encore achevée. Alors que les États d'Europe centrale et les pays baltes sont fort avancés et ont pu consolider leurs acquis en adhérant à l'UE, ceux d'Europe du Sud-Est (Balkans), l'Ukraine, la Moldavie et les anciennes républiques soviétiques du Sud-Caucase (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) et de l'Asie centrale (Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan) doivent encore surmonter de nombreuses épreuves. La disparition des anciennes structures s'est soldée par une rupture économique (récession de transition) que la plupart de ces pays n'ont pas encore surmontée. Elle s'est accompagnée de l'appauvrissement d'une grande partie de la population, de l'effondrement de la sécurité sociale, d'une augmentation de la criminalité, de conflits armés et, par conséquent, d'une forte émigration. La poursuite de l'aide étrangère est nécessaire dans ces États si l'on veut mener à bien le processus de transition et éviter de mettre la paix en péril. Les délibérations aux Chambres fédérales ont montré qu'une large majorité de parlementaires partage ces vues et approuve clairement le soutien de la Suisse aux pays en transition.

Pour la grande majorité des États cités, soit l'adhésion à l'UE est exclue en raison de critères géographiques, soit elle est envisageable seulement dans un avenir lointain à cause de leur retard économique, social et politique. Seules la Bulgarie et la Roumanie devraient adhérer prochainement (vraisemblablement début 2007), ainsi que la Croatie.

La contribution à l'élargissement

Le Conseil fédéral a qualifié l'élargissement à l'Est de l'UE, réalisé le 1^{er} mai 2004, d'étape historique vers la réunification définitive de l'Europe après sa partition en deux blocs qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale. Il a en outre reconnu que l'intégration des nouveaux États membres dans les structures commu-

nautaires représentait une contribution majeure à la paix, à la stabilité et à la prospérité de l'ensemble du continent.

L'élargissement implique des coûts considérables pour la Communauté européenne. Au terme des délais de transition convenus, les nouveaux États membres devront se conformer à l'ensemble des normes et standards fixés par le droit communautaire (acquis communautaire), ce qui demande des investissements substantiels (voir *tableau 1* pour le domaine de l'environnement). Certes, leur capacité économique augmente continuellement, mais leur pouvoir d'achat par habitant en termes réels atteint seulement un peu plus de la moitié de la moyenne européenne⁴. L'UE consacre donc des moyens financiers considérables à soutenir le processus de rattrapage de ses nouveaux membres. Elle emploie à cette fin trois instruments créés pour renforcer la cohésion économique et sociale: le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (FSE). Les dépenses cumulées de ces trois organismes se monteront en moyenne à 33 milliards de francs par an durant la prochaine période budgétaire (2007–2013). Les États de l'AELE parties de l'Espace économique européen (EEE) – Norvège, Liechtenstein et Islande – soutiennent eux aussi ces efforts. À titre d'exemple, la Norvège a libéré un total de 1,6 milliard de francs sur cinq ans (2004–2009) en faveur des nouveaux États de l'UE.

Le Conseil fédéral a concrétisé son intention de participer solidairement au coût de l'élargissement de l'UE dans un protocole d'entente conclu avec cette dernière et signé le 27 février 2006. Dans ce document, non contraignant en droit international, la Suisse se déclare disposée à consacrer un milliard de francs au total pour soutenir des projets prioritaires chez les nouveaux membres de l'UE. La répartition de cette somme entre ces dix États se fonde essentiellement sur la taille de la population et le revenu par habitant en termes réels (voir *graphique 1*). Les projets bénéficiaires relèvent des domaines suivants:

- sécurité, stabilité et soutien des réformes;
- environnement et infrastructures;
- promotion du secteur privé;
- développement humain et social.

Ils sont sélectionnés conjointement par la Suisse et l'État partenaire. La contribution à l'élargissement bénéficie d'une période d'engagement de cinq ans, les décisions de financement incombant à la Suisse. En fonction du temps requis pour réaliser les projets approuvés, le paiement total s'étale sur une période de dix ans (voir *encadré 1*).

La contribution à l'élargissement est pilotée par la Suisse, qui agit en toute autonomie,

3 Voir Arbeitsgemeinschaft Nadel (EPFZ) et Terra Consult, *12 Jahre Ostzusammenarbeit, Bilanz der öffentlichen schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990–2002*, rapport d'experts indépendant, Berne, août 2003.

4 Selon un rapport de l'ONU sur le rattrapage des dix nouveaux États membres de l'UE par rapport à l'Europe des Quinze (voir: www.nobe.pl/cee.htm, Central and Eastern Europe 2000–2040), la Pologne p. ex. aura besoin de plus de 40 ans pour rattraper son retard, si sa croissance économique reste constante.



Photo: Seco

Le soutien accordé à l'école professionnelle de Durrës, (Albanie, en illustration) est un projet commun à la DDC et au Seco. Celui-ci permet l'intégration sur le marché du travail de jeunes adultes grâce à leur formation basée sur des modèles et axée sur la pratique.

Encadré 1

Le financement de la contribution à l'élargissement

Le milliard de francs de contribution à l'élargissement sera déboursé sur dix ans, ce qui correspond à 100 millions de francs par an en moyenne durant cette période. Le financement sera sans incidence sur le budget: en effet, selon une décision du Conseil fédéral du 16 juin 2006, 60% du montant découlera d'une réduction de l'aide à la transition, les 40% restants étant compensés par une diminution des dépenses ou bien une augmentation des revenus de la Confédération. Les recettes supplémentaires générées par l'accord avec l'UE sur la fiscalité de l'épargne (accords bilatéraux II), estimées à 50 millions de francs par an, alimenteront le budget fédéral. Il sera donc possible de dégager ces 40% sans augmenter la charge des contribuables.

Comme la réduction de l'aide à la transition touchera en grande partie des pays qui n'appartiennent pas à la catégorie des pays en développement (Bulgarie, Roumanie, Russie), l'aide publique ne diminuera que de manière minimale pour ces derniers. Pour un volume total de 2,2 milliards de francs par an (2005), elle se réduira vraisemblablement de moins de 1%.

en étroite collaboration avec les États partenaires. Elle ne relève pas de la politique de cohésion de l'UE, bien qu'il faille en tenir compte dans le choix et la réalisation des projets: par exemple, les exigences de l'UE concernant les marchés publics, les aides d'État ou la part d'autofinancement des partenaires locaux doivent être respectées.

Défendre les intérêts suisses

En raison de la situation géographique de la Suisse, sa prospérité économique dépend très directement de ses bonnes relations avec l'UE et de l'absence d'événements politiques générateurs de conflits sur le continent européen. Son engagement politique en Europe de l'Est et en Asie centrale exprime sa coresponsabilité solidaire dans la stabilité et la prospérité de cette partie du monde. Il sert, en outre, les intérêts bien compris de notre pays. Poursuivre cette politique de défense des intérêts de la Suisse se justifie ainsi à plusieurs titres.

Préserver de bonnes relations avec l'UE

La contribution à l'élargissement et l'aide à la transition sont importantes pour les bonnes relations avec l'UE: elle exprime un partage équitable des charges que suscite le soutien aux efforts de réforme en Europe de l'Est. Le succès futur de la voie bilatérale dépend essen-

tiellement de la solidarité dont la Suisse fera preuve face aux défis posés à l'ensemble de l'Europe et de l'image de partenaire fiable qu'elle donnera d'elle-même. Nous pourrions alors attendre de l'UE et de ses membres qu'ils continuent de comprendre nos exigences et tentent d'y trouver des réponses. Quand on pense que la Norvège, avec ses 4,5 millions d'habitants, fournit une aide de 60% supérieure à celle de la Suisse, et que notre contribution à l'élargissement ne représente qu'un peu plus de 0,5% des prestations de l'UE en faveur des nouveaux États membres, on ne peut guère qualifier d'excessif ce milliard de francs réparti sur dix ans.

Avantages économiques

L'UE est notre principal partenaire non seulement politique mais aussi économique. Les deux tiers environ de nos exportations y convergent. Le maintien du libre accès au marché communautaire est vital pour l'économie suisse. La contribution à l'élargissement concourt à garantir cet accès et à accroître nos exportations vers l'UE et les pays en transition.

L'aide à la transition entraîne un retour financier direct pour l'économie suisse, sous forme de commandes et de mandats. Le soutien suisse à des projets d'infrastructure a permis à nos entreprises d'enregistrer pour 780 millions de francs de commandes directes depuis 1990.

Les entreprises suisses peuvent déjà participer aux adjudications qui ont lieu dans le cadre de la politique de cohésion au même titre que leurs homologues européennes, et ce sur tout le territoire communautaire. Les moyens financiers libérés sur les Fonds structurels et sur le Fonds de cohésion se monteront, à partir de 2007, à 66 milliards de francs par an. La contribution à l'élargissement créerait un capital de sympathie considérable pour la Suisse auprès des adjudicateurs de l'UE. Elle ouvrirait des portes aux entreprises suisses, améliorant considérablement leurs possibilités de nouer de nouveaux contacts et d'obtenir des mandats sur des projets financés par les fonds communautaires.

L'économie suisse profite en général de la prospérité des marchés en expansion d'Europe de l'Est. Les excédents substantiels de la balance commerciale avec les nouveaux membres de l'UE (1,4 milliard de francs en 2005) et les pays en transition⁵ (1,7 milliard de francs en 2005) prouvent que les échanges avec ces États créent des emplois et des revenus en Suisse. Notre pays a donc un intérêt économique majeur à la poursuite du processus. La rapide augmentation du pouvoir d'achat et le grand besoin de rattrapage de ces pays – notamment dans les domaines de l'énergie, des

Encadré 2

Principes de mise en œuvre de la contribution à l'élargissement

- Le soutien de la Suisse *se concentrera sur quelques priorités thématiques* dans chacun des dix nouveaux États membres de l'UE (p. ex. l'épuration des eaux ou le renforcement de l'appareil judiciaire) et aussi géographiques dans les plus grands de ces pays (en dehors des agglomérations autour des capitales). Les priorités se détermineront notamment en fonction du besoin avéré de rattrapage, des exigences de la planification nationale, des expériences de la Suisse dans la phase de transition et de l'existence d'une offre concurrentielle de biens et services dans notre pays.
- La *responsabilité de l'identification et de la préparation des projets*, conformément aux priorités convenues, *incombera fondamentalement à l'État partenaire*. Les projets à financer seront choisis en commun. Les décisions de financement seront prises par la Suisse.
- Dans chaque État partenaire, une *unité de coordination nationale* sera désignée. Elle recevra les propositions de projets et opérera une première évaluation.
- Il sera possible de *présenter des projets dès la conclusion de l'accord-cadre bilatéral*, mais uniquement dans l'État partenaire. La DDC et le Seco n'entreront en matière que sur les demandes transmises par les unités de coordination nationales.
- *L'attribution de commandes et de mandats obéira aux directives de l'UE et de l'OMC concernant les marchés publics*. Les responsables de projets s'engageront, vis-à-vis de la DDC et du Seco, à respecter ces directives.
- La DDC et le Seco s'assureront de la mise en place d'un *contrôle de gestion efficace* avec chaque État partenaire.

transports, de la santé et de la protection de l'environnement – devraient y accroître la demande de biens dans des domaines où les entreprises suisses possèdent traditionnellement des avantages comparatifs. Grâce à l'aide qui leur est apportée pour développer des institutions stables et une infrastructure performante, ces pays deviennent des partenaires économiques de plus en plus fiables et intéressants. L'extension de l'accord de libre-échange de 1972 et de ceux conclus à l'issue des bilatérales aux nouveaux membres de l'UE offre à la Suisse un accès sans discrimination à ces nouveaux marchés, lui ouvrant des perspectives d'avenir prometteuses.

Sécurité, stabilité, réduction des flux migratoires indésirables

La pauvreté, les écarts de revenu importants et la faiblesse des institutions étatiques représentent un risque considérable pour la sécurité dans certaines parties de l'Europe de l'Est. Le crime organisé peut plus facilement se développer dans les États faibles et déborder des frontières. Il faudra, dans certaines régions (notamment les Balkans et le sud du Caucase), encore progresser économiquement et consolider l'État de droit pour diminuer le risque de voir éclater de nouveau des conflits armés. La Suisse encourage sur place l'amélioration des conditions de vie et le processus de démocratisation. Ainsi, moins de gens se sentent contraints de quitter leur pays pour l'Europe occidentale, que ce soit pour des raisons économiques ou parce que leur sécurité est menacée.

Environnement, maintien de l'équilibre climatique

En coopérant avec les États d'Europe de l'Est, la Suisse les aide à diminuer la consommation d'énergie et les émissions de polluants, à améliorer la qualité de l'eau et à maintenir la diversité des espèces en Europe. Elle en profite directement ou indirectement. Par exemple, il coûte beaucoup moins cher de réduire les gaz à effet de serre en modernisant les centrales thermiques d'Europe de l'Est qu'en investissant dans des centrales suisses qui utilisent une technologie bien plus avancée. Ce serait une bonne chose d'utiliser une partie de la contribution à l'élargissement pour la protection du climat.

Étapes suivantes/perspectives

Si le peuple accepte la nouvelle loi, le Conseil fédéral soumettra au Parlement *deux crédits-cadres*, l'un pour la poursuite de l'aide à la transition en Europe du Sud-Est et en Asie centrale, l'autre pour la contribution à l'élargissement.

La loi habilite le Conseil fédéral à conclure des *accords-cadres bilatéraux* avec les États partenaires de la coopération pour en régler les modalités, dans le cadre de l'aide à la transition ou bien de la contribution à l'élargissement.

Après l'entrée en vigueur de ces accords-cadres, il sera possible d'entamer la phase opérationnelle, c'est-à-dire d'identifier, d'évaluer et d'approuver les projets (voir *encadré 2* pour la contribution à l'élargissement). Chaque projet fera l'objet d'un *accord de projet*, réglant la mise en œuvre et les responsabilités de chacun des partenaires.

Le rejet de la loi par le peuple aboutirait, entre autres, à mettre en danger la poursuite de l'aide à la transition et empêcherait la Suisse de soutenir l'intégration des dix nouveaux États membres dans les structures européennes, ce qui est pourtant dans son intérêt. Cela remettrait sérieusement en question le rôle de partenaire responsable et solidaire que la Suisse entend jouer dans la construction d'une Europe de paix et de prospérité. L'avenir de la voie bilatérale serait en outre considérablement menacé. Il est impossible de prédire avec exactitude quelles en seraient les conséquences concrètes, mais il est vraisemblable que cela ne toucherait pas uniquement les négociations d'éventuels nouveaux accords avec l'UE; des difficultés pourraient aussi surgir dans l'application des accords actuels. ■

Encadré 3

Liens utiles

On trouvera d'autres informations sur Internet, à l'adresse www.loi-federale-est.admin.ch.

5 Les chiffres se rapportent aux États auxquels la Suisse fournit une aide à la transition: Arménie, Azerbaïdjan, Fédération russe, Géorgie, Kirghizistan, Moldavie, Ouzbékistan, Tadjikistan, Ukraine (États de la CEI); Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Serbie & Monténégro (Europe du Sud-Est). Source: Administration fédérale des douanes (AFD).