3. Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI

Catherine Schümperli Younossian

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/314>

DOI : 10.4000/aspd.314

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2006

Pagination : 39-45

ISBN : 2-88247-061-4

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Catherine Schümperli Younossian, « 3. Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 25-1 | 2006, mis en ligne le 10 février 2010, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/314> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.314>

3. Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI*

EN 2004, le Conseil fédéral a transmis deux messages au Parlement (base légale et demande pour un quatrième crédit-cadre) relatifs à la coopération avec l'Est, dont le traitement par les Chambres a été retardé du fait de la promesse du Conseil fédéral à l'Union européenne de faire une contribution à la cohésion. 2005 a été une année d'intenses discussions et de lobbying quant au financement de la contribution suisse, les milieux favorables à la coopération au développement craignant que celle-ci ne soit déduite des fonds de l'aide publique au développement (APD). La loi-cadre pour la coopération avec l'Est a été adoptée par le Conseil des Etats lors de la session d'hiver 2005.

Dans l'attente de l'adoption du renouvellement des bases légales, la coopération suisse, par le biais de ses agences (DDC et seco), a pu poursuivre ses activités grâce à la prolongation du troisième crédit-cadre.

3.1. Objets soumis au Parlement: nouvelle loi et nouveau crédit-cadre

Les deux messages au Parlement relatifs à la coopération avec l'Est concernent l'adoption d'un quatrième crédit de programme portant sur 800 millions de francs pour 2005-2008¹, ainsi qu'une nouvelle base légale destinée à remplacer l'arrêté fédéral de 1995 dont la validité est limitée à dix ans². Mais, parallèlement au processus législatif sur la coopération avec l'Est et le renouvellement d'un crédit-cadre, le Conseil fédéral a accepté, le 12 mai 2004, dans le cadre des négociations bilatérales II, de contribuer à la cohésion de l'Union européenne élargie³, à raison d'un milliard de francs suisses versé sur cinq ans.

En attendant que soient clarifiées les bases légales de la coopération suisse avec l'Est et les modalités de la contribution helvétique à la cohésion européenne, le Parlement a choisi une solution transitoire: il a renoncé provisoirement à débattre du renouvellement du quatrième crédit-cadre, après avoir, en octobre 2004, prolongé de deux ans (soit jusqu'à fin 2006) la durée du troisième crédit. Ce dernier a été relevé de 400 millions, ce qui permet à la coopération suisse de poursuivre son travail dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI.

Annuaire 2005, n° 1, nouveau crédit-cadre et nouvelle loi fédérale: présentation détaillée des options stratégiques et politiques de la coopération avec les pays de l'Est, pp. 36-38.

* Par Catherine Schümperli Younossian, chargée de recherche à l'IUED.

¹ Conseil fédéral, *Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI* du 31 mars 2004 (FF 2004 1691).

² Conseil fédéral, *Message concernant la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est* du 31 mars 2004 (FF 2004 1803).

³ Le Fonds de cohésion est un instrument de l'Union européenne (UE) qui, depuis 1994, aide les Etats membres à réduire les disparités économiques et sociales, ainsi qu'à stabiliser leur économie. Il finance jusqu'à hauteur de 85 % les dépenses éligibles de vastes projets consacrés à l'environnement ou aux infrastructures de transport, renforçant ainsi la cohésion et la solidarité à l'intérieur de l'UE. Le Fonds de cohésion s'adresse aux Etats membres les moins prospères de l'Union dont le produit

3.1.1. Débat au Parlement

C'est dans le courant de l'année 2006 que les Chambres auront à débattre des deux messages, celui sur le quatrième crédit-cadre pour la coopération avec l'Est et celui sur la contribution à la cohésion. Le Conseil des Etats a décidé que devra d'abord être adoptée la base légale avant de définir les modalités de la contribution suisse à la cohésion et, enfin, le montant du quatrième crédit-cadre. Le Conseil des Etats a approuvé la loi sur l'aide aux pays de l'Est par 35 voix sans opposition lors de la session d'hiver 2005. Ce texte de loi prend le relais d'un arrêté fédéral limité à dix ans. La loi sera soumise au Conseil national au printemps 2006⁴.

Lors de sa prise de position sur le sujet, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) a souhaité que le Conseil fédéral présente les grandes lignes du dispositif de financement des contributions à la cohésion en tenant compte des principes posés par la commission en octobre 2005, à savoir qu'aucune compensation ne doit être effectuée au détriment de l'aide au développement et que le projet ne doit pas se fonder sur des sources de financement qui n'existent pas encore⁵. En décembre 2005, le Conseil fédéral n'avait pas encore répondu à cette demande.

3.2. Contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie

La contribution suisse à la cohésion de l'Union européenne a occupé les débats politiques en 2005. Cette participation, dont le principe est défini dans le message accompagnant le projet de loi fédérale avec les pays de l'Est (voir plus haut), se heurte à trois obstacles principaux. Le premier est relatif à la délicate question de la prise en charge du milliard de francs (à quels départements fédéraux doit-il être imputé ?). Le second obstacle est constitué par les mouvements opposés à l'adhésion à l'Union européenne, qui se battent contre cette participation et exigent un référendum. Le troisième obstacle concerne les milieux de développement, qui craignent que le milliard de francs ne soit déduit des budgets de développement, au détriment des pays pauvres du Sud et de l'Est⁶.

national brut (PNB) par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne communautaire, soit, depuis le 1^{er} mai 2004, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. En décembre 2005, restait une divergence entre l'Union européenne et la Suisse quant aux pays qui pourront recevoir une part des fonds helvétiques. Pour la Suisse, seuls les dix pays nouvellement membres de l'UE peuvent y prétendre, alors que l'UE ajoute l'Espagne, la Grèce et le Portugal à la liste. Pour de plus amples renseignements sur le Fonds de cohésion : <www.eu.int/comm/regional_policy/funds/procf/cf_fr.htm>.

⁴ Assemblée fédérale, « Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est », *Bulletin officiel*, Conseil des Etats, session d'hiver 2005, douzième séance, 04.021, 15 décembre 2005.

⁵ Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, *Participation suisse à l'effort de cohésion : adopter les bases légales avant de définir le mode de financement*, communiqué de presse, 10 novembre 2005.

⁶ Pour mémoire, rappelons que cinq pays d'Europe centrale et les trois républiques baltes ont adhéré à l'Union européenne le 1^{er} mai 2004. Comme en témoigne le tableau 8 publié dans la partie « Statistiques » du présent Annuaire, l'aide de la Suisse a d'abord bénéficié aux huit pays aujourd'hui membres de l'UE. Dès la moitié des années 1990, elle s'est déplacée vers l'Europe du Sud-Est et la Communauté des Etats indépendants (voir plus bas section 3.3.2).

Dans son message consacré à la loi fédérale sur la coopération avec l'Est, le Conseil fédéral précise que cette base légale s'applique également à toutes les contributions que la Suisse sera appelée à verser, notamment aux pays de l'Est membres de l'UE⁷. Cependant, dans le message consacré au quatrième crédit-cadre, il est indiqué que «les prestations directes de la Suisse aux efforts de cohésion de l'UE ne sont pas prévues dans ce crédit-cadre»⁸. Le 12 mai 2004, le Conseil fédéral a décidé que la contribution «sera financée entièrement par une opération de compensation dans le cadre d'un exercice budgétaire ou des plans financiers des deux départements concernés (DFAE et DFE). Les modalités du financement et de la réalisation des mesures seront fixées ultérieurement»⁹. Fin 2005, le projet de loi est traité par le Conseil des Etats, ce qui place le Conseil fédéral dans une situation délicate. Si les principes de base du Conseil fédéral régissant la question du financement sont discutés dans le cadre des débats parlementaires, aucune information publique sur les modalités de financement n'a encore été présentée. «L'embarras du Conseil fédéral» est ainsi souligné par les médias qui s'interrogent sur la manière dont le gouvernement pourra dégager le milliard de fonds promis à l'Union européenne élargie¹⁰.

Dans ce contexte de pré-débats parlementaires, différentes positions se sont fait jour. Début février 2005, l'Union démocratique du centre (UDC) ouvrait les feux en annonçant son opposition à la contribution suisse à la cohésion de l'UE et en demandant que l'engagement helvétique soit réglé dans le cadre d'un traité d'Etat afin que le peuple suisse puisse donner son avis par référendum¹¹. Cette position a été relayée au Parlement par une motion déposée par Hans Fehr, conseiller national UDC¹², et acceptée par le Conseil fédéral en octobre 2005.

Le Parti socialiste a tenu conférence de presse en novembre 2005 pour présenter sa position sur la question¹³. Il y réaffirme son soutien au principe même d'une coopération suisse en faveur des pays de l'Est. Et le PS insiste sur la nécessité de distinguer, d'une part, la coopération au développement qui opère selon les critères du CAD et, d'autre part, l'effort de solidarité de la Suisse à l'égard des pays de l'Est nouvellement membres de l'UE. Pour le Parti socialiste, la Suisse profitera également de l'élargissement de l'UE à l'Est dans les domaines de la politique de sécurité et de l'économie. Dès lors, le Parti socialiste s'oppose à ce que les montants pour la cohésion ne soient qu'à la charge du DFAE et du DFE et propose d'étudier six sources de financement complémentaires : 1° une provision de l'aide aux pays de l'Est ; 2° des recettes de la fiscalité de l'épargne ; 3° des économies dans le domaine de l'asile, suite à l'accord de Dublin ; 4° les bénéfices de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) ; 5° les bénéfices attendus

⁷ Conseil fédéral, *Message concernant la loi fédérale...*, op. cit., pp. 1807-1808.

⁸ Conseil fédéral, *Message sur la poursuite...*, op. cit., p. 1728.

⁹ Conseil fédéral, *La Suisse envisage une contribution de cohésion de l'UE élargie*, communiqué de presse, 12 mai 2004.

¹⁰ «Fonds de cohésion – l'embarras du Conseil fédéral», *L'Hebdo*, 10 novembre 2005.

¹¹ UDC, *Encore un cadeau d'un milliard pour l'étranger ? Cela suffit !*, communiqué de presse, 7 février 2005.

¹² Assemblée fédérale, «Motion Fehr Hans. Contribution à l'effort de cohésion. Permettre le référendum», *Bulletin officiel*, Conseil national, session d'hiver 2005, quinzième séance, 05.3704, 16 décembre 2005.

¹³ Parti socialiste, *La contribution suisse à la cohésion – documentation*, conférence de presse, 8 novembre 2005, disponible sur le site Internet du PS, <www.sp-ps.ch> actualités > conférences de presse.

de la croissance économique découlant de l'élargissement à l'Est ; et, enfin, 6° un échelonnement des compensations sur huit années¹⁴.

Les ONG de développement ont également fait connaître leur position lors d'une conférence de presse en octobre 2005¹⁵, appuyée par plus de 300 personnalités suisses. Deux arguments ont été avancés par Alliance Sud : d'une part, la destination de l'aide suisse et, d'autre part, la nécessité et les propositions de trouver un financement alternatif. Concernant le premier point, Alliance Sud rappelle que l'aide actuelle et future de la Confédération aux pays de l'Est est affectée pour 70 % aux Balkans, le solde s'adressant à quelques pays du Caucase et d'Asie centrale de l'ex-Union soviétique. Face à ces chiffres, Alliance Sud insiste sur le fait qu'il y a risque de concurrence entre les pays destinataires de l'aide suisse et les pays qui pourraient bénéficier du Fonds de cohésion. Dès lors, les ONG s'opposent fortement à ce que la contribution suisse à la cohésion puisse se faire « sur le dos de l'aide publique au développement ».

Economiesuisse déplore « le fait qu'il n'y ait pas de concept élaboré quant à la manière de financer et de compenser la contribution de cohésion ». L'organisation des milieux économiques rappelle que « le financement ne doit avoir aucune incidence sur le budget – notamment parce que le Conseil fédéral avait promis que les Accords bilatéraux II n'induiront pas de coûts supplémentaires » et souligne que « la question de savoir si la compensation doit épargner les pays en développement et d'autres pays en transition relève de la politique ». Par contre, elle exige que la Suisse dirige les projets financés par la contribution européenne¹⁶.

3.3. Versements d'aide bilatérale à l'Est de la DDC et du seco en 2004

L'objectif prioritaire de la coopération suisse avec les pays de l'Est consiste à appuyer les efforts de transition de ces pays vers des systèmes démocratiques et pluralistes et vers un développement basé sur l'économie de marché, les principes sociaux et la protection de l'environnement. Après ses débuts en 1990, la coopération suisse avec l'Est a consacré chaque année depuis 1999 quelque 200 millions de francs d'aide à l'Est, dont la mise en œuvre incombe principalement à la DDC et au seco (voir tableau 6).

3.3.1. Secteurs d'intervention de la DDC et du seco

La DDC et le Seco sont présents dans neuf pays prioritaires et réalisent deux programmes régionaux. Les deux agences collaborent pour la définition de programmes dans les domaines de la coopération technique et économique. La DDC utilise ses moyens pour promouvoir le passage à la démocratie et les réformes économiques et sociales. Le seco soutient en premier lieu l'amélioration des infrastructures de base, la promotion du secteur financier ainsi que le développement du secteur privé et les promotions des investissements et du commerce.

¹⁴ Ces six propositions sont largement détaillées dans la documentation susmentionnée.

¹⁵ Alliance Sud, *Contribution suisse à la cohésion européenne. Non à une diminution de l'aide au développement*, conférence de presse, 18 octobre 2005.

¹⁶ Economiesuisse, « Session d'hiver des Chambres fédérales », *Dossier politique*, n° 46, 19 décembre 2005.

Tableau 6: DDC/seco: coopération bilatérale avec l'Est et la CEI par secteurs et par régions, 2004 (versements en millions de francs)

	Europe centrale	Europe du Sud-Est	CEI	Non spécifié	Total
DDC, coopération technique					
Politique et organisation de l'Etat	—	10.9	5.4	0.0	16.4
Economie/Formation	0.1	9.4	1.4	0.0	10.8
Sciences/Culture	0.1	12.4	3.4	1.4	17.3
Agriculture	0.0	4.2	5.8	0.1	10.1
Santé/Affaires sociales	—	9.8	3.7	—	13.5
Energie/Environnement	0.0	6.4	10.3	0.7	17.3
Autres secteurs	0.0	9.8	7.3	4.6	21.7
Total DDC 2004	0.2	62.9	37.3	6.9	107.2
seco, coopération économique					
Energie	1.5	17.6	6.1	—	25.2
Environnement	—	2.9	11.8	—	14.7
Infrastructure	—	3.8	3.1	—	6.9
Secteur financier	—	3.5	5.8	6.0	15.2
Commerce	—	2.1	5.6	4.3	12.0
Promotion des investissements	—	0.7	6.2	1.5	8.4
Autres secteurs	—	4.8	4.7	4.4	13.9
Total seco 2004	1.5	35.5	43.3	16.1	96.4
Total DDC/seco 2004	1.7	98.3	80.5	23.0	203.6
<i>Total DDC/seco 2003</i>	<i>1.3</i>	<i>103.9</i>	<i>70.4</i>	<i>22.8</i>	<i>198.5</i>

Source: Service statistique de la DDC, décembre 2005.

Remarque: les montants figurant dans ce tableau sont à charge des crédits de programme pour les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI.

3.3.2. Pays prioritaires

La coopération de la Suisse avec l'Europe de l'Est s'est progressivement déplacée pendant les années 1990 des pays de l'Europe centrale (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie) et de la Baltique (Estonie, Lettonie, Lituanie), devenus membres de l'Union européenne en 2004, vers les Balkans et la CEI. Aujourd'hui, ce sont 70 % de ses moyens qui sont consacrés à l'Europe du Sud-Est et 30 % aux pays de la CEI, principalement dans le Caucase du Sud et en Asie centrale.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, partie « Statistiques », tabl. 8, versements au titre de la coopération avec les pays de l'Est, par pays et par an.

Selon la coopération suisse, « cette concentration géographique est justifiée par le grand retard de ces pays dans les processus de réforme et par leurs besoins impérieux de soutien. Elle répond également simultanément aux intérêts de la politique extérieure de la Suisse »¹⁷.

En tant que l'un des plus importants pays de destination des migrants venus des Balkans, la Suisse est intéressée au premier chef à la stabilité politique et économique dans cette région. Elle a adhéré au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est¹⁸, initiative politique lancée en juin 1999 par une quarantaine de pays et d'organisations, qui vise à promouvoir la démocratisation et les droits de

¹⁷ *Pays et régions prioritaires*, site Internet de la DDC, <www.ddc.admin.ch> >coopération avec le Sud et avec l'Est >coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI >priorités géographiques.

¹⁸ Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est: <www.stabilitypact.org>.

l'homme, à stimuler la reconstruction économique et la coopération régionale ainsi qu'à renforcer la sécurité dans toute la région¹⁹ de l'Europe du Sud-Est.

En octobre 2005 s'est tenue à Genève une conférence internationale à l'occasion du dixième anniversaire des accords de paix de Dayton, cofinancée par la DDC. Ce fut l'occasion de dresser un bilan des actions passées, mais surtout de traiter des perspectives d'avenir. Pendant et après la guerre, la Confédération a fourni de l'aide d'urgence et de l'aide à la reconstruction à hauteur de 365 millions de francs au total. Outre la DDC (coopération technique) et le seco (assistance financière), l'Office fédéral des migrations – ODM (aide au retour des réfugiés) et la Division politique IV du DFAE (droits de l'homme, prévention des conflits) sont également actifs en Bosnie-Herzégovine²⁰.

La Pologne, la Serbie-et-Monténégro, l'Azerbaïdjan et les pays d'Asie centrale sont en outre membres du groupe de vote de la Suisse auprès du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

Parmi les faits marquants de la coopération suisse avec les pays de l'Est, citons également la conférence annuelle qui s'est tenue à Lugano en novembre 2005, et dont l'objet central était l'Ukraine. La ministre des Affaires étrangères, Micheline Calmy-Rey, a souligné que l'application des principes de l'Etat de droit et l'amélioration du cadre général de l'économie sont des conditions préalables essentielles au développement stable de l'Ukraine qui, pour y parvenir, a également besoin de soutiens extérieurs. Depuis le milieu des années 1990, la DDC et le seco ont soutenu le changement de système en Ukraine par des projets à hauteur d'environ 9 millions de francs par an. Les principaux domaines d'action de la DDC sont la réforme du système judiciaire, l'utilisation durable des ressources naturelles et le renforcement de la société civile. De son côté, le seco met l'accent sur le soutien et le financement des PME, ainsi que sur le renforcement du *corporate governance* auprès des entreprises et du secteur bancaire. Le seco participe en outre à des projets lancés par la BERD en vue d'améliorer la sécurité nucléaire²¹.

Un autre pays, partenaire de la coopération suisse, a été sous les feux de l'actualité en 2005. L'Ouzbékistan a vécu des jours troublés dans le courant du printemps 2005, lors desquels certains opposants au régime ont été sévèrement réprimés par les autorités locales. L'évaluation du nombre de victimes est problématique, les journalistes ayant de grandes difficultés à travailler librement dans ce pays; 169 morts sont admis par les autorités locales, alors que l'opposition déplore plus de 745 victimes²². La Suisse a condamné la répression brutale des forces de sécurité ouzbeks et, dans ce contexte, la DDC et le seco ont décidé de réexaminer la coopération suisse avec l'Ouzbékistan²³.

¹⁹ Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Macédoine, Moldavie, Roumanie et Serbie-et-Monténégro.

²⁰ DDC, 1995-2005. *Bosnie-Herzégovine. Dix ans après Dayton: perspectives*, communiqué de presse, 19 octobre 2005; DDC, *Dix ans après Dayton: la Suisse très engagée dans la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine*, communiqué de presse, 22 novembre 2005.

²¹ DDC, 10^e Focus Europe de l'Est: *conférence annuelle de la coopération avec l'Europe de l'Est*, communiqué de presse, 11 novembre 2005.

²² «La révolte a été réprimée dans le sang», *La Liberté*, 17 mai 2005; «Crise en Ouzbékistan», *La Liberté*, 18 mai 2005.

²³ DDC, *La Suisse demande une enquête sur les événements survenus en Ouzbékistan*, communiqué de presse, 17 mai 2005.

SOURCES

- Assemblée fédérale, «Motion Fehr Hans. Contribution à l'effort de cohésion. Permettre le référendum», *Bulletin officiel*, Conseil national, session d'hiver 2005, quinzième séance, 05.3704, 16 décembre 2005.
- Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, *Participation suisse à l'effort de cohésion: adopter les bases légales avant de définir le mode de financement*, communiqué de presse, 10 novembre 2005.
- Conseil fédéral, *Message concernant la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est* du 31 mars 2004 (FF 2004 1803).
- Conseil fédéral, *Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI* du 31 mars 2004 (FF 2004 1691).
- Conseil fédéral, *La Suisse envisage une contribution de cohésion de l'UE élargie*, communiqué de presse, 12 mai 2005.
- Abdieva Schuetz A., *Coûts sociaux de la transition. Une analyse comparative entre le Kirghizistan et l'Ouzbékistan (1991-2001)*, Etudes courtes, n° 8, Genève, Institut universitaire d'études du développement, 2005.
- Alliance Sud, «Contribution suisse à la cohésion européenne – les pauvres ne doivent pas trinquer», *Global+*, n° 17, automne 2005.
- Alliance Sud, *Contribution suisse à la cohésion européenne. Non à une diminution de l'aide au développement*, conférence de presse, 18 octobre 2005.
- Economiesuisse, «Session d'hiver des Chambres fédérales», *Dossier politique*, n° 46, 19 décembre 2005.
- Parti socialiste, *La contribution suisse à la cohésion – documentation*, conférence de presse, 8 novembre 2005, <www.sp-ps.ch> actualités > conférences de presse.
- UDC, *Encore un cadeau d'un milliard pour l'étranger? Cela suffit!*, communiqué de presse, 7 février 2005.
- L'Hebdo*, «Fonds de cohésion – l'embarras du Conseil fédéral», 10 novembre 2005.

SITES INTERNET

- Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est: <www.stabilitypact.org>.
- Union européenne: <www.eu.int>.
- Assemblée fédérale: <www.parlament.ch>.
- Direction du développement et de la coopération (DDC): <www.ddc.admin.ch>.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) – Coopération économique au développement: <www.seco-cooperation.ch>.
- Alliance Sud (Communauté de travail Swissaid/Action de Carême/Pain pour le prochain/Helvetas/Caritas/EPER): <www.alliancesud.ch>.
- Parti socialiste: <www.sp-ps.ch>.
- Union démocratique du centre: <www.svp.ch>.

📖 **Annuaire 2006**, n° 1, partie «Statistiques» (chap. B et C), pour de plus amples informations sur les flux financiers entre la Suisse et les pays du Sud et de l'Est.