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

Monika Egger

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/601>
DOI : 10.4000/aspd.601
ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2003
Pagination : 39-44
ISBN : 2-88247-049-5
ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Monika Egger, « 3. Coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 22-1 | 2003, mis en ligne le 24 mars 2010, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/601> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.601>

3. COOPÉRATION

AVEC LES PAYS D'EUROPE DE L'EST ET DE LA CEI*

DEPUIS LES ANNÉES 1990, la Suisse soutient les pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) dans leurs efforts visant à instaurer la démocratie et une économie de marché. En 2001, la Suisse a consacré environ 191 millions de francs à sa coopération avec l'Europe de l'Est, somme répartie à parts égales entre coopération technique et coopération financière. Les pays d'Europe du Sud-Est ont bénéficié de deux tiers de ce montant. Un programme spécial a été élaboré pour la République fédérale de Yougoslavie (RFY), c'est-à-dire pour la Serbie, le Kosovo et le Monténégro. Pendant la période considérée, la DDC et le seco ont publié quelques documents importants qui fournissent des informations sur leurs activités et exposent leurs objectifs à moyen terme.

En mars 2002, le Conseil fédéral a soumis au Parlement son *Rapport sur la coopération de la Confédération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI 2000/2001*¹ qui rend compte des activités de la Confédération dans ce domaine durant les années 2000 et 2001. Accompagné d'annexes très complètes, le rapport fournit des informations fort utiles sur les succès, mais aussi sur les échecs, enregistrés dans la mise en œuvre de programmes et de projets en Europe de l'Est, où les progrès du processus de transition varient grandement d'un pays à l'autre.

En mars 2002 toujours, le seco a publié la *Stratégie 2006* de son Domaine de prestations Développement et transition. Cette stratégie définit l'orientation de la coopération avec les pays en développement et avec les pays en transition d'Europe de l'Est et de la CEI. Elle fixe comme objectif principal la *réduction de la pauvreté*, plus particulièrement dans les pays de l'Est où le processus de réforme est bien plus lent que prévu, surtout dans les pays d'Europe du Sud-Est, en Asie centrale et dans le Caucase.

Le *Rapport annuel 2001 sur la coopération avec l'Europe de l'Est* évoque plus spécialement le développement de cette région et présente quelques projets de coopération, telles la livraison de tramways bâlois usagés aux transports publics belgradois ou la remise en activité d'un institut de gestion publique devenu centre de référence dans l'appui aux réformes en RFY.

3.1. LES INSTRUMENTS

La coopération avec l'Europe de l'Est se fonde sur l'article 17 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 sur ce sujet. Elle comprend l'aide publique au développement

* Par Monika Egger, économiste, consultante dans le domaine de l'économie et du développement.

¹ *Rapport sur la coopération de la Confédération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI 2000/2001*, Berne, mars 2002. Compte rendu intéressant de la DDC et du seco adressé au Parlement sur leurs activités communes en Europe de l'Est et au sein de la CEI.

(APD) destinée aux pays et aux régions en développement et l'aide publique aux pays dits en transition, qui sont considérés comme relativement avancés sur la voie du développement.

Voici les pays d'Europe de l'Est au bénéfice de l'APD²:

- ❑ pays les moins avancés : aucun ;
- ❑ autres pays à faible revenu : Arménie, Azerbaïdjan, Kirghizistan, Moldavie, Tadjikistan, Turkménistan ;
- ❑ pays à revenu moyen/classe de revenu inférieure : Albanie, Géorgie, Kazakhstan, Ouzbékistan ;
- ❑ pays à revenu moyen/classe de revenu supérieure : Croatie ;
- ❑ pays à revenu élevé : Slovaquie.

Le financement de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI est assuré par le troisième crédit de programme de 1998 (900 millions de francs), qui a été augmenté de 500 millions de francs (décision du Parlement en été 2002) mais aussi prolongé de deux années. Les engagements sont en général pris en faveur de projets et de programmes prévus sur plusieurs années. Les montants déboursés au cours des différentes années constituent les dépenses annuelles effectives.

📖 ASTM 2002, tableau 26, p. 292.

La coopération de la Suisse avec l'Est relève de la compétence de deux offices fédéraux : la *Division pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI (DCEE)* de la DDC (DFAE), qui se charge de la coopération technique, et le *Domaine de prestations Développement et transition du seco (DFE)*, chargé de la coopération financière. Ces dernières années, ces deux offices appartenant à deux départements différents ont largement amélioré leur collaboration et leurs activités sont désormais complémentaires. Depuis 1999, ils élaborent ensemble les divers programmes régionaux et par pays. De tels programmes sont déjà en œuvre en Macédoine, en Roumanie, en Bulgarie, en Bosnie-Herzégovine ainsi qu'en Fédération de Russie. Une stratégie globale (stratégie de pays) a aussi été élaborée pour l'Albanie et des concepts similaires ont été mis au point pour les programmes d'aide au Kosovo et à la RFY. Des programmes par pays sont en préparation pour la Transcaucasie, pour l'Ukraine et pour l'Asie centrale. Les bureaux de coordination communs ouverts sur place fournissent à la DDC et au seco des ressources cruciales pour mettre en œuvre les programmes et les projets, de même que pour assurer leur suivi, leur évaluation et le *controlling*.

La coopération de la Confédération avec l'Est comprend la coopération technique (qui relève de la DDC) et la coopération financière (domaine du seco). Ces deux domaines fonctionnent de la même manière que dans le cadre de la coopération avec les pays en développement du Sud et les diverses activités sont adaptées aux besoins des régions et des pays concernés. La mise en œuvre des divers instruments respecte les priorités fixées dans la *Stratégie 2006* du seco et dans la *Stratégie 2010* de la DDC, tant pour ce qui est de la coopération avec les pays de l'Est qu'en ce qui concerne la coopération au développement.

📖 ASTM 2002, p. 293.

² Selon la liste du CAD des pays bénéficiaires, voir la liste figurant à la fin de la partie statistique du présent *Annuaire*.

La coopération prend presque toujours la forme de *projets bilatéraux* que la Suisse applique directement dans le pays bénéficiaire avec le concours de ses partenaires. Relevons que les organisations non gouvernementales des pays bénéficiaires assument de plus en plus le rôle de partenaires privilégiés. Leur engagement est important surtout pour favoriser la prise de conscience régionale et encourager la création d'institutions de la société civile à même d'assumer des responsabilités locales et régionales.

La *coopération multilatérale* comprend aussi bien les contributions de la Suisse aux institutions financières internationales dont elle est membre que le cofinancement de projets et de programmes de grande envergure, qu'un seul Etat donateur n'est pas à même de financer seul :

- ❑ *Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)*: la Suisse détient environ 400 millions de francs (2,3 %) de son capital-actions. Le groupe de vote représenté par la Suisse à la BERD comprend les pays suivants: Ouzbékistan, Azerbaïdjan, Turkménistan, Kirghizistan, Serbie et Monténégro, Turquie et Liechtenstein.
- ❑ *FMI et Banque mondiale*: la plupart des pays qui composent le groupe de vote que préside la Suisse sont également membres du groupe qu'elle représente à la BERD. Alors que la Turquie et le Liechtenstein n'en font pas partie, ce groupe comprend en plus la Pologne et le Tadjikistan.
- ❑ *Divers*: la Suisse est également membre du G-24 (Groupe des 24 pays industrialisés occidentaux pour la coordination de la coopération avec l'Europe de l'Est), de l'OCDE et du Conseil de l'Europe et participe aux actions communes de ces organes.

3.2. LES DÉPENSES EN 2001

En 2001, la Confédération a consacré au total 190,7 millions de francs à la coopération avec l'Europe de l'Est, soit un montant équivalent à celui de l'année précédente (188,2 millions).

La *coopération technique* vise à promouvoir les initiatives personnelles et à mobiliser les capacités dans les pays en transition. A cet effet, elle met à la disposition des pays concernés des spécialistes qui transmettent à leurs partenaires locaux des connaissances dans les domaines suivants: économie, organisation, sciences, technique et culture. La coopération technique n'est pas remboursable et elle est mise en œuvre en partenariat avec le pays bénéficiaire.

La *coopération financière* aide les pays bénéficiaires à améliorer leur situation économique pour leur permettre de relancer la croissance et de lutter contre la pauvreté. Elle met à leur disposition des moyens financiers, des équipements et un savoir-faire technique pour réaliser les objectifs suivants: développer des infrastructures économiques et sociales, promouvoir l'économie privée (notamment les PME), renforcer le secteur financier et stabiliser la situation macroéconomique. Les activités du seco comprennent le financement d'infrastructures, l'octroi de garanties de crédit, les aides à la balance des paiements et les mesures de désendettement, ainsi que la promotion du commerce et des investissements.

Tableau 11 : Versements en 2001, par pays et par instrument (en millions de francs)

	Coopération technique	%	Coopération financière (sans les garanties de crédit ^a)	%
Europe centrale	0.4		9.1	10
Hongrie	0.2		7.5	
Lettonie	0.1		1.0	
Reste de la région	0.1		0.6	
Europe du Sud-Est	64.6	65	50.1	55
RFY	12.6		26.4	
Roumanie	6.3			
Macédoine	4.5		3.3	
Bulgarie	6.3		10.8	
Albanie	5.5		2.0	
Croatie	0.4			
Reste de la région	18.3		3.9	
CEI	27.8	26	15.8	17
Ukraine	3.5		0.5	
Kirgizistan	6.8		0.1	
Russie	5.7		1.8	
Tadjikistan	4.0		4.8	
Asie centrale	2.5		1.6	
Moldavie	0.0		0.2	
Transcaucasie	4.5			
Géorgie	1.1		0.3	
Azerbaïdjan	0.0		1.1	
Reste de la région	0.8		5.5	
Non spécifié	6.8	10	16.0	18
Total	99.6	100	91.1	100

Source : Données statistiques 2001, DDC/seco.

^a Aux chiffres fournis, il faut ajouter des promesses de garanties de crédit atteignant un montant total de 293,7 millions de francs à fin 2001.

3.3. LA COOPÉRATION PAR RÉGIONS

▣ *Europe du Sud-Est*

Les pays d'Europe du Sud-Est forment la région prioritaire de la coopération suisse avec l'Est. De plus, la Confédération a renforcé son engagement dans la région en adhérant au *Pacte de stabilité* en juin 2000. Ce pacte fournit à la Suisse l'occasion d'utiliser son expérience bilatérale dans la réalisation de projets et de programmes régionaux et de développer ses relations internationales. A la fin de 2001, les engagements suisses pour des projets qui remplissent les critères de l'orientation régionale du pacte atteignaient quelque 70 millions de francs. Sur ce total, environ 45 millions de francs sont gérés par le seco et 18 millions par la DDC. Il faut savoir qu'en 2000 et en 2001, plus de 6,6 milliards d'euros ont été injectés chaque année dans la région pour financer la reconstruction et le développement, et que le Pacte de stabilité a largement contribué à mobiliser ces moyens financiers.

Le virage politique amorcé en RFY en automne 2000 a créé les conditions nécessaires à l'élaboration d'un vaste programme d'aide pour favoriser les efforts de réforme. C'est surtout grâce à l'appui de la Suisse que le pays a été admis au sein du FMI et de la Banque mondiale, où il est d'ailleurs devenu

membre du groupe de vote de la Suisse. La coopération avec la *Macédoine* a été marquée par diverses difficultés en 2001, car le pays a été secoué par de graves conflits internes qui ont freiné la réalisation des projets et des programmes. En *Bosnie-Herzégovine*, le programme de reconstruction et de retour a été remplacé par un programme de coopération à moyen terme. En *Albanie*, la mise en œuvre de la coopération reste aléatoire: la situation politique interne est toujours très instable et le manque de qualification et de motivation des employés de l'administration rend le travail de partenariat extrêmement difficile. En *Bulgarie*, les activités visent en priorité à améliorer la coopération entre l'Etat et les citoyennes et les citoyens, ainsi qu'à inciter les partenaires à «s'approprier» les projets. En *Roumanie*, la coopération a pu être réorientée pour correspondre aux exigences du programme par pays et le seco a notamment pu élaborer de nouveaux projets destinés à financer les infrastructures.

Les programmes de coopération spéciaux de la DDC et du seco pour favoriser la reconstruction, la réintégration des réfugiés et le renforcement des institutions après les conflits en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en RFY, ont engendré des dépenses supplémentaires notables à charge du crédit de programme.

□ *Pays de la CEI*

Asie centrale: le seco et la DDC mènent depuis plusieurs années des activités en Asie centrale où ils visent notamment à promouvoir une approche régionale dans leur coopération. Voici la description que donne leur rapport pour 2000/2001³ du développement de la région: «Jusqu'au 11 septembre 2001, la Suisse a été l'un des rares donateurs bilatéraux présents en Asie centrale. Dès cette date fatidique, la communauté internationale a porté son attention non seulement sur l'Afghanistan, mais aussi sur les autres pays de la région: le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan. [...] Depuis que les événements de l'automne dernier ont fait «découvrir» l'Asie centrale au monde, davantage de moyens et de donateurs affluent vers la région, mais une nouvelle dimension vient aussi s'ajouter à la coopération internationale: la lutte contre le terrorisme. Cette situation risque hélas de placer les symptômes et non pas les causes au centre de l'attention générale et de favoriser ainsi la mise en place de structures autoritaires et l'essor de la corruption (2.2 Communauté des Etats indépendants).»

Pour sa part, la Suisse a depuis longtemps développé ses activités en Asie centrale, en mettant l'accent sur la coopération avec les pays qui sont membres de son groupe de vote au sein des institutions internationales et, en particulier, sur les plus pauvres d'entre eux (Kirghizistan, Tadjikistan et une partie de l'Ouzbékistan). Alors que le passage de l'aide humanitaire à une coopération à long terme vient seulement d'être opéré au Tadjikistan, la transition est plus avancée dans d'autres pays. Parmi ceux-ci, il convient de mentionner le *Kirghizistan*, le plus «ancien» partenaire de la Suisse en Asie centrale, où le programme de coopération a été consolidé une nouvelle fois. En *Ouzbékistan*, la coopération ne fait que débiter et, en *Azerbaïdjan*, elle se concentre sur les infrastructures (en priorité l'approvisionnement en eau). La coopération avec le *Turkménistan* intervient principalement dans le cadre régional.

³ Rapport sur la coopération de la Confédération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (voir note 1).

La coopération avec la *Russie* se concentre sur certains domaines dans les régions de Perm et de Nijni Novgorod. La coopération avec l'*Ukraine* s'inscrit comme par le passé dans un contexte difficile et celle avec le *Bélarus* demeure suspendue. En *Moldavie*, la Suisse a surtout poursuivi son programme d'aide humanitaire qui vise en priorité à améliorer l'accès à l'eau potable.

❑ *La lutte contre la pauvreté pour thème transversal*

L'appauvrissement croissant de larges portions de la population, notamment également de la classe moyenne, pose un défi particulier à la coopération au développement avec l'Europe de l'Est et la CEI. C'est pourquoi la DDC et le seco ont fait de la lutte contre la pauvreté le principal de leurs objectifs. Tous les secteurs de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI n'ont certes pas encore repris cet objectif à leur compte, mais les rapports et les programmes récents font état d'efforts croissants allant dans ce sens.

Relevons par exemple le document *New Poverty in South-Eastern Europe – Issue Paper*, rédigé par la section Europe du Sud-Est de la DDC dans le but de définir la «nouvelle pauvreté» et de mieux comprendre ses causes et sa dynamique. Les auteurs décrivent la nouvelle pauvreté comme un phénomène qui a plusieurs facettes et différentes causes et concluent dès lors que la lutte contre la pauvreté doit être un large processus qui ne néglige pas le rôle des conflits dans la paupérisation. Les stratégies de lutte doivent avant tout viser à remédier aux causes structurelles de la pauvreté (chômage, démantèlement des caisses de retraite de l'Etat et de la santé publique), tout en tenant compte des besoins des minorités sociales pauvres. En publiant ce document, la section souhaite susciter le dialogue et les échanges tant au sein de la DCEE qu'avec ses partenaires. C'est ainsi que la 7^e Conférence annuelle sur la coopération de la Confédération avec l'Europe de l'Est et la CEI, qui s'est tenue le 5 novembre 2002, posait en exergue la question suivante: *Transition sociale en Europe du Sud-Est: nouvelle pauvreté ou nouvelle prospérité?*

SOURCES

- Conseil fédéral, *Message complémentaire sur l'augmentation et la prolongation du III^e crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est* du 14 novembre 2001 (message 01.073).DDC, *Concept 2000-2005, Coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI*, Berne, mars 2001.
- DDC/seco, *Rapport annuel 2001 sur la coopération avec l'Europe de l'Est*.
- DDC/seco, *Rapport sur la coopération de la Confédération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI 2000/2001*, Berne, mars 2002.
- DFAE/DDC, *Stratégie pour la participation de la Direction du développement et de la coopération au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (2001-2003)*, Berne, août 2001.
- SDC/Department for Co-operation with Eastern Europe and the CIS, Division for South Eastern Europe, *New Poverty in South-Eastern Europe – Issue Paper*, Berne, juin 2002.
- seco, Domaine de prestations Développement et transition, *Stratégie 2006*, Berne, mars 2002.