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

Xavier Tschumi Canosa

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/904>

DOI : 10.4000/aspd.904

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2001

Pagination : 339-345

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

Xavier Tschumi Canosa, « 8. Coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 20 | 2001, mis en ligne le 28 août 2012, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/904> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.904>

8. COOPÉRATION

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

LA COOPÉRATION technique et financière se concentre de plus en plus sur les pays d'Europe du Sud-Est, au détriment des pays d'Europe centrale, dont la situation économique s'est, d'une façon générale, améliorée depuis le début des années 1990. La DDC a ouvert un bureau de coordination à Tbilissi (Géorgie) au début de l'année 2000 et un autre à Kiev (Ukraine) le 15 septembre 2000. Au total, les versements de la DDC se sont élevés, en 1999, à plus de 70 millions de francs, dont plus de 30 millions de l'Aide publique au développement (APD). Le Seco a versé quant à lui près de 97 millions de francs, dont près de 42 millions d'APD.

La conférence annuelle sur l'aide à l'Europe de l'Est a essentiellement porté sur le travail de la Suisse en Bosnie-Herzégovine depuis les accords de Dayton en 1995.

8.1. RAPPEL DES BASES DE LA COOPÉRATION SUISSE AVEC L'EUROPE DE L'EST ET LA CEI

L'arrêté fédéral de portée générale concernant la coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est, adopté en 1995 et entré en vigueur en 1998 pour une durée de dix ans, est la base juridique de la coopération suisse dans cette région du monde. Il fixe les buts principaux de cette dernière de la manière suivante :

- promotion d'un développement économique et social durable, conforme aux principes de l'économie de marché ;
- renforcement de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme, et construction/consolidation du système démocratique ;
- protection de l'environnement et utilisation rationnelle des ressources naturelles ;
- modernisation de l'infrastructure.

Cet arrêté prévoit en outre les conditions de démarrage de la coopération et celles de sa suspension, partielle ou totale. Elles se réfèrent aux buts ci-dessus et touchent essentiellement les domaines politique et économique.

Les moyens financiers de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est et la CEI sont prévus dans des crédits de programmes pluriannuels.

■ ASTM 1999, p. 249.

Les dépenses sont décidées par le Parlement lors des discussions annuelles sur le budget de la Confédération. Le troisième crédit de programme a été entamé en 1999 et devrait couvrir les projets de coopération jusqu'en 2003 au moins, en fonction des décisions budgétaires annuelles du Parlement. Chaque crédit de programme est accompagné d'un message du Conseil fédéral, qui décrit les

* Par Xavier Tschumi, licencié en économie et diplômé de l'IUED, Genève.

orientations de la coopération, notamment entre ses composantes technique et financière, de même que pour les garanties de crédit. Le dernier message, présenté en 1998, prévoyait que 2000 serait une année charnière entre, d'une part, la conclusion d'une série de projets importants en Europe centrale (Pologne, République tchèque, Hongrie et Slovaquie) et, d'autre part, une concentration accrue de la coopération dans les pays du Sud-Est de l'Europe et ceux de la CEI.

■ **ASTM 2000**, pp. 340-341, analyse du message et du crédit de programme.

Au sein de l'Administration fédérale, ce sont essentiellement deux services fédéraux qui sont responsables de la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI:

- la DDC qui s'occupe plus particulièrement de la coopération technique ;
- le Seco qui s'occupe davantage de la coopération financière.

Chacun de ces deux services a des compétences propres, tant pour la coopération technique que financière (la DDC dans les domaines politique et social, le Seco dans le domaine économique). Dans les autres domaines, en particulier ceux liés à l'environnement (biodiversité, pollution, énergie, transport), la DDC est compétente en matière de coopération technique jusqu'à 1,5 million de francs de biens d'investissement, et le Seco en matière de coopération financière au-delà de cette somme.

L'aide bilatérale en faveur des pays d'Europe de l'Est et de la CEI peut être divisée en deux grands groupes :

- les versements aux pays considérés comme étant en développement par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (ceux de la liste I) ;
- les versements aux pays qui ne sont pas considérés comme étant en développement par le CAD (ceux de la liste II).

■ **ASTM 2001**, en fin d'ouvrage, pour les listes du CAD des pays bénéficiaires de l'aide.

Les premiers versements entrent dans l'agrégat d'Aide publique au développement (APD) alors que les seconds entrent dans celui d'Aide publique (AP).

8.2. LES INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION AVEC LES PAYS D'EUROPE DE L'EST ET DE LA CEI

La coopération a deux volets principaux, l'un technique et l'autre financier. A celle-ci, il faut ajouter l'aide humanitaire.

■ **ASTM 2001**, chapitre 9.

□ *Coopération bilatérale au développement de la DDC*

La coopération bilatérale au développement de la DDC, aussi appelée coopération technique, englobe essentiellement, dans des projets élaborés conjointement avec les pays bénéficiaires, les conseils et la formation dispensés par des experts, les transferts de technologies ainsi que le développement de réseaux scientifiques et institutionnels.

La DDC poursuit une politique de concentration de son aide bilatérale, dans les pays du Sud (voir chapitre 7) et dans les pays de l'Europe de l'Est de la CEI: Parmi ces derniers, la DDC a défini 10 pays de concentration (état au 19

décembre 2000), dont six appartiennent à la liste I du CAD (pays considérés comme étant en développement): ce sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kighizistan, le Kosovo, la Macédoine et le Tajikistan. Les quatre autres pays (Bulgarie, Fédération de Russie, Roumanie et Ukraine) sont des pays en transition (liste II du CAD).

Certains de ces pays sont aussi des pays d'intervention du Seco.

Depuis novembre 1999, un bureau de coordination de la DDC et du Seco est opérationnel à Kiev en Ukraine (dans un hôtel), mais ce n'est que le 15 septembre 2000 que les bureaux définitifs ont été officiellement ouverts. Les programmes couvrent notamment la réintégration d'anciens déportés de retour de Crimée, la formation de chômeurs, la formation de cadres bancaires et un projet pilote de sécurité nucléaire. Il est également prévu d'élaborer un projet médias pour soutenir la société civile, et de prévenir les catastrophes naturelles en Transcarpathie. En remplacement de son bureau local d'aide humanitaire, la DDC a ouvert un bureau de coordination à Tbilissi (Géorgie) au début de l'année 2000. Bien que les conflits ne soient pas encore réglés, la situation permet à la coopération suisse de débiter, en particulier par des appuis aux activités transfrontalières.

Institut du cinéma, de la télévision et du multimédia, phase préparatoire

Le but de ce projet culturel est de créer un institut du cinéma, de la télévision et du multimédia, et d'en faire un centre de formation régional pour les professionnels du cinéma et des médias géorgiens, arméniens et azerbaïdjanais. Le projet a prévu d'utiliser l'institut cinématographique public de Tbilissi comme base du futur centre, élargissant ses activités au secteur de la télévision et du multimédia. La phase préparatoire comprend trois volets:

- Une équipe, composée d'enseignants de l'institut du cinéma et d'un consultant suisse, élaborera un concept et un programme d'enseignement.
- Les contacts entre les autorités des trois Etats concernés ainsi qu'entre les centres de formation, les professionnels et les chaînes de télévision concernées, seront stimulés et renforcés.
- L'institut recevra un soutien matériel (nouvelles technologies). A cause de la situation économique et politique difficile en Géorgie, l'institut cinématographique public de Tbilissi a été laissé à l'abandon ces dernières années. Les salles d'enseignement sont dans un état lamentable, et, faute de pellicules en suffisance, les étudiants ne peuvent même pas préparer leurs films pour le diplôme.

Engagement de la DDC:

- Crédit de 160'000 francs avec crédit additionnel de 20'000 francs.
- Durée du projet: janvier à août 2000.

Source: DDC, *Documentation concernant les projets de la coopération technique avec les Etats d'Europe de l'Est et les Etats de la CEI*, Berne, septembre 2000, p. 54.

Régionalement, en 1999, les engagements en faveur de la coopération bilatérale de la DDC se répartissaient de manière assez équilibrée entre les pays d'Europe centrale (30 %), ceux de l'Europe du Sud-Est (33 %) et ceux de la CEI (37 %). Les versements effectifs pour cette année indiquent pourtant la tendance au déplacement des aires de concentration de l'Europe centrale vers l'Europe du Sud-Est (52 % contre 17 % à l'Europe centrale – voir tableau 22). Ceci correspond à l'orientation de la stratégie 99 de la coopération, applicable au moins pendant trois ans.

Sectoriellement, les engagements de coopération technique pour 1999 étaient destinés aux aspects de politique et d'organisation de l'Etat (30 %), d'économie et de formation (16 %), de science et de culture (15 %), d'agriculture (14 %), de santé et d'affaires sociales (13 %) et, enfin, d'énergie et d'environnement (11 %).

□ *Coopération financière au développement du Seco*

Régionalement, les engagements de coopération financière du Seco se sont concentrés, en 1999, à raison de 44 % sur l'Europe centrale, 30 % sur l'Europe du Sud-Est et 26 % sur les pays de la CEI. Par rapport à ces proportions, la tendance à concentrer l'aide sur l'Europe du Sud-Est (44 %) plutôt que sur l'Europe centrale (20 %) et les pays de la CEI (17 %) est bien perceptible dans les versements effectifs de cette année.

Les quatre instruments de la coopération financière du Seco sont les suivants :

- *Les contributions de financement*, non remboursables, sont destinées à soutenir les projets urgents pour lesquels l'engagement de l'économie privée n'est pas envisageable, mais pour lesquels la Suisse dispose d'avantages technologiques et financiers. Ces projets sont exécutés soit bilatéralement soit en cofinancement avec des institutions internationales comme la BERD. Les engagements financiers au titre de cet instrument se sont répartis principalement, en 1999, entre les secteurs de l'environnement (30 %), de l'énergie (19 %) et de la santé (16 %). Les versements au titre des contributions de financement ont représenté, en 1999, les 65 % de tous les versements de coopération financière.
- *Les garanties de crédit* permettent aux pays ne pouvant disposer de la GRE, ou seulement partiellement, de pouvoir importer les biens d'investissement nécessaires à leur développement. Les engagements financiers maximums au titre de cet instrument se répartissaient principalement, en 1999, entre les secteurs de l'industrie des machines (41 %), de l'énergie (16 %) et de la transformation des produits agricoles (11 %). En 1999, il n'a pas été nécessaire de mettre ces garanties de crédit à contribution, en particulier parce que les pays peuvent bénéficier de plus en plus de la GRE. Aucun versement n'a donc été effectué cette année-là au titre des garanties de crédit.
- *Les aides à la balance des paiements* ou les actions de *désendettement* sont avant tout destinées à favoriser la transformation des économies dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Ces instruments, utilisés depuis 1990, ont perdu progressivement de leur importance, mais sont maintenus pour aider les pays les plus pauvres de la région et pour les échanges de type « dette-nature ». Les versements au titre d'aides à la balance des paiements et d'actions de désendettement ont représenté, en 1999, les 11 % de tous les versements de coopération financière.
- *La promotion du commerce* vise une plus grande intégration des pays d'Europe de l'Est et de la CEI dans le commerce mondial, en renforçant leur capacité d'exportation. De son côté, *la promotion des investissements* vise à promouvoir les investissements directs privés de PME suisses dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Cet instrument implique non seulement le Seco, mais aussi des institutions privées de promotion qu'il a initiées, comme la SOFI (Swiss organization for Facilitating Investments) ou la SDFC (Swiss

Development Finance Corporation), ainsi que des institutions internationales comme la BERD. Les versements au titre de la promotion du commerce et des investissements ont représenté, en 1999, 24 % de tous les versements de coopération financière.

📖 **ASTM 2001**, partie Analyses et positions.

❑ *Aide multilatérale*

L'aide multilatérale et la coopération internationale de la Suisse en faveur des pays d'Europe de l'Est et de la CEI passent essentiellement par le biais de la BERD, de la Banque mondiale et du FMI. La Suisse est membre de ces trois institutions et conduit un groupe de vote au conseil d'administration de chacune. Elle participe à leurs activités par des cofinancements, certains projets de coopération technique ou par des contributions à des fonds de soutien à certains investissements dans des thèmes spécifiques (nucléaire, environnement par exemple). En outre, elle participe à des fonds fiduciaires destinés à couvrir les frais d'études et d'expertise, conduites par des bureaux suisses, avant que les projets ne soient exécutés.

En 1999, la Suisse a versé 6 millions et demi de francs à la BERD au titre de sa coopération au développement multilatéral en faveur des pays de l'Europe de l'Est et de la CEI. Ce versement entre dans l'agrégat d'aide publique (AP) et ne peut être comptabilisé comme APD.

A noter enfin que la BERD effectue de plus en plus de projets de développement, alors qu'elle était, avant 1999, plutôt une banque d'investissement¹. C'est aussi à partir de cette date qu'elle retrouve un budget excédentaire, après la crise financière russe qui l'avait précipitée dans les chiffres rouges.

8.3. COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT EN FAVEUR DES PAYS DE L'EST EN 1999

Les versements de la DDC en faveur des pays d'Europe de l'Est et de la CEI se sont élevés, en 1999, à 70,1 millions de francs, dont 30,1 millions de francs d'APD et le reste d'AP. Le Seco a versé, en 1999, 96,8 millions de francs, dont 41,7 millions d'APD et le reste d'AP.

Régionalement, la tendance à la concentration de l'aide sur les pays d'Europe du Sud-Est se confirme (47 % pour le total de la coopération sans l'aide humanitaire). L'aide aux pays d'Europe centrale est en diminution (19 % du total de la coopération sans l'aide humanitaire) : la Hongrie, qui avait par exemple encore reçu près de 14 millions de francs en 1998, n'a plus reçu d'aide en 1999. Les versements aux pays de la CEI représentent 21 % du total de la coopération sans l'aide humanitaire.

Selon une étude conjoncturelle², la situation économique d'un certain nombre de pays en transition s'est clairement améliorée entre 1999 et 2000, en raison surtout des investissements directs étrangers : la Pologne, la Hongrie, la République tchèque ou la Slovaquie font partie de ce nombre, de même que la Slovénie. Les

1. *Neue Zürcher Zeitung*, « Osteuropa-Bank kehrt in die Gewinnzone zurück », 9.3.00, p. 23.

2. *Neue Zürcher Zeitung*, « Deutliche Aufhellung der Wirtschaftslage in den Transformationsländern », 30.8.00., p. 21.

résultats économiques des pays baltes sont différenciés : l'Estonie et la Lettonie s'en sortent bien, alors que la Lituanie reste affectée par la crise financière russe. La Russie a par contre vu sa situation conjoncturelle s'améliorer dans le premier semestre 2000. Cette évolution positive ne doit cependant pas cacher la faiblesse institutionnelle et la corruption qui règnent encore dans ces pays, à l'exception peut-être de la Hongrie.

Tableau 22: Coopération internationale de la Suisse en faveur des pays d'Europe de l'Est et de la CEI* – Versements en 1999 par pays (en millions de francs)

Pays	Coopération technique	% par région	Coopération financière	% par région	Total	% par région
Europe centrale/Etats baltes	11.9	17 %	19.5	21 %	31.4	19 %
Lettonie			4.0		4.0	
Pologne	0.2				0.2	
Rép. Tchèque			0.2		0.2	
Slovaquie	0.2		5.0		5.2	
Projets régionaux	11.5		10.3		21.8	
Europe du Sud-Est	36.1	52 %	42.3	44 %	78.4	47 %
Albanie*	5.5		5.4		10.9	
Bosnie/Herzégovine*	5.2		15.7		20.9	
Bulgarie	9.3		7.0		16.3	
Croatie*	0.5				0.5	
Macédoine*	5.8				5.8	
Roumanie	9.2		2.8		12.0	
R.F. de Yougoslavie			3.4		3.4	
Projets régionaux	0.6		8.0		8.6	
CEI	19.8	28 %	16.0	17 %	35.8	21 %
Azerbaïdjan*			0.1		0.1	
Bélarus	0.1		0.1		0.2	
Géorgie*	0.4		0.3		0.7	
Kirghizistan*	7.0		1.2		8.2	
Moldavie*			1.3		1.3	
Ouzbékistan/Kazakhstan*	0.1		0.9		1.0	
Russie	7.1		5.3		12.4	
Tadjikistan*	1.5				1.5	
Ukraine	2.0		6.0		8.0	
Projets régionaux	1.6		0.8		2.4	
Non spécifié	2.3	3 %	19.0	20 %	21.3	13 %
Total	70.1	42 %	96.8	58 %	166.9	100 %
Dont: Aide publique Est	40.0		55.1		94.7	
Dont: Versements APD	30.1		41.7		50.9	

Sources : DDC et Seco, *Coopération internationale de la Suisse. Rapport annuel 1999. Coopération avec l'Europe de l'Est*, Berne, 2000, p. 15. DDC, service statistique, décembre 2000.

* Parmi les pays d'Europe de l'Est et de la CEI, certains sont considérés comme des pays en développement par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) et l'aide qui leur est destinée entre alors dans la catégorie d'aide publique au développement (APD). Dans le présent tableau, ces pays sont marqués d'une astérisque (*). L'aide aux autres pays de la région, dits en transition, entre dans un agrégat séparé, l'aide publique. Pour davantage de détails, la classification des pays figure à la fin du présent annuaire.

Les versements de la Suisse en faveur des pays d'Europe de l'Est et de la CEI ont représenté, en 1998 (les chiffres 1999 ne sont pas encore disponibles), environ 0,03 % de son PNB, soit 76 millions de dollars³. En comparaison internatio-

3. OECD, *Les dossiers du CAD. Coopération pour le développement. Rapport 1999, 2000*, vol. 1, n° 1, p. 269.

nale, parmi les pays du CAD, cette proportion équivaut à celle de l'Allemagne, de la Belgique, du Canada, des Etats-Unis, des Pays-Bas ou du Royaume-Uni. L'Autriche arrive en tête avec 0,09 % de son PNB. Le Japon et l'Espagne versent une part négligeable de leur PNB, de même que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Irlande, la Grèce, la Turquie et l'Islande. En montants absolus, ce sont les Etats-Unis qui versent la plus grande somme (plus de 2,7 milliards de dollars), suivis par la France (plus de 820 millions de dollars).

□ *Conférence annuelle*

Le 7 novembre 2000, a eu lieu la cinquième conférence annuelle sur la coopération de la Confédération avec l'Europe de l'Est et la CEI, organisée conjointement par la DDC et le Seco. Le thème était : Dayton, cinq ans après : Bosnie et Herzégovine – que fait la Suisse ? Différentes présentations générales ont décrit la situation présente de la Bosnie et Herzégovine, tant du point de vue de la Suisse que du point de vue des autorités bosniaques. C'est dans l'un des six ateliers prévus au programme de la conférence que le programme suisse d'assistance en Bosnie et Herzégovine a été présenté plus en détail : le but de ce programme est l'instauration d'une démocratie active, jouissant d'une économie de marché socialement équitable et d'un Etat de droit consolidé. Il s'inscrit donc dans le long terme, parce qu'il s'agit de

- changer les mentalités encore pétrées du système de planification ;
- poursuivre le processus de réconciliation entre les anciens ennemis pour aboutir à leur coexistence pacifique ;
- permettre la reprise économique de manière à ce qu'elle puisse prendre le relais de l'aide internationale. Plus transversalement, le programme suisse tient compte de la complémentarité entre les hommes et les femmes, ainsi que de la jeunesse. Les secteurs d'activité du programme se concentrent, au niveau communal surtout, sur les infrastructures (eau en particulier), sur le processus de démocratisation (participation de la société civile), sur la santé et le rétablissement des réseaux sociaux, et sur la promotion du secteur privé (PME).

Enfin, les bérets jaunes de la compagnie suisse (SWISSCOY) terminent leur engagement en Bosnie et Herzégovine à la fin de l'année 2000.

SOURCES

- Conseil fédéral suisse, *Message sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI*, 19 août 1998, FF 44, 10.11.98, pp. 4381-4439 (message 98.049).
 DDC et Seco, *La Suisse, l'Europe de l'Est et la CEI*, Berne, 1999-2000, 36 p.
 DDC et Seco, *Rapport annuel 1999. Coopération avec l'Europe de l'Est*, 16 p.
 DDC, *Documentation concernant les projets de la coopération technique avec les Etats d'Europe de l'Est et les Etats de la CEI*, Berne, septembre 2000, 76 p.
 DDC, *Newsletter*, Berne, n° 1 (février 2000) et 3 (juin 2000), 4 p.

ADRESSES ET INTERNET

- Seco: Centre de prestation Développement et Transition, Effingerstr. 1-3, 3003 Berne. www.seco.admin.ch
 DDC: Division pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI, Freiburgstr. 130, 3003 Berne, www.deza.admin.ch
 BERD: www.ebrd.org
 OCDE: www.oecd.org (CAD: www.oecd.org/dac/)