



Mars 2008

# Contribution à l'élargissement

## En faveur des Etats ayant adhéré à l'UE en 2004 et en 2007

---

Le peuple suisse a accepté, le 26 novembre 2006, la nouvelle Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. La Confédération peut ainsi poursuivre son engagement en Europe de l'Est :

- en soutenant, d'une part, les réformes démocratiques, sociales et économiques dans les anciens Etats communistes de l'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique (aide traditionnelle à l'Est), et
- en contribuant, d'autre part, à atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie (contribution à l'élargissement en faveur de l'UE-10 et contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie).

Les contributions de la Suisse sont destinées à soutenir des projets concrets (comme c'est d'ailleurs le cas pour l'aide traditionnelle à l'Est). Un milliard de francs sont dévolus aux projets qui devront être réalisés dans les dix pays ayant adhéré en 2004, à savoir : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque.

Sous réserve d'une approbation parlementaire, les projets qui seront réalisés en Roumanie et en Bulgarie, eux, devraient atteindre la somme de 257 millions de francs. Ces deux Etats ont adhéré à l'UE le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Les projets pourront être approuvés durant une période de cinq ans au maximum (période d'engagement) et les déboursements effectifs devraient s'échelonner sur une dizaine d'années. Ces contributions seront intégralement compensées sur le budget fédéral, c'est-à-dire qu'elles n'entraîneront ni impôts supplémentaires ni dettes nouvelles.

L'engagement au profit des nouveaux Etats membres de l'UE est l'expression de la solidarité suisse avec l'Europe. C'est un investissement qui sert également nos propres intérêts : la réussite de la voie bilatérale en matière de politique européenne dépendra aussi de la capacité de la Suisse à s'affirmer comme partenaire prête à assumer ses responsabilités et de sa participation aux coûts du développement de l'Europe de l'Est. La contribution à l'élargissement améliorera en outre les perspectives commerciales des entreprises suisses sur les marchés prometteurs du pan est de l'Europe. Enfin, l'aide suisse contribuera à améliorer les conditions de vie et à renforcer la sécurité, réduisant ainsi la pression migratoire, la criminalité et les problèmes environnementaux dans les pays qui en bénéficieront.

### Dispositions générales

Reconnaissant l'importance de l'élargissement à l'Est de l'UE, en 2004 et en 2007, le Conseil fédéral et le Parlement considèrent cette étape comme un grand pas vers davantage de sécurité, de stabilité et de prospérité commune sur le continent européen. Outre les *avantages politiques* d'une Europe plus sûre et plus stable, la Suisse tire également profit, sous l'angle *économique*, du développement des marchés est-européens et de l'extension des accords bilatéraux à ces régions dynamiques sur le plan économique. Aussi notre pays a-t-il *tout avantage* à ce que l'intégration des nouveaux pays dans les structures de l'UE soit couronnée de succès.

Bien que les nouveaux Etats membres de l'UE soient parvenus à mener à bien leur transformation depuis la fin de la guerre froide, ils accusent encore un *retard considérable* sur l'Europe occidentale dans plusieurs secteurs économiques et sociaux. C'est pourquoi, en 2004, dans une déclaration politique, le Conseil fédéral réaffirmait sa volonté de fournir – sous réserve de l'aval du Parlement et du peuple – une *contribution de solidarité* destinée à réduire les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie (contribution à l'élargissement ou contribution à la cohésion). En votant, en 2006, la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, le peuple et le Parlement ont permis l'adoption de la base légale nécessaire à cet engagement. Le Parlement a approuvé le 14 juin 2007 le crédit-cadre correspondant à la contribution en faveur de l'UE-10. Cette contribution, destinée aux dix Etats ayant adhéré à l'UE en 2004, se monte à un milliard de francs. Le dernier élargissement de 2007 à la Roumanie et à la Bulgarie, lui aussi, devrait être soutenu. Il est donc prévu d'octroyer une nouvelle contribution pour ces deux Etats à hauteur de 257 millions de francs.

*L'engagement* en faveur des projets qui seront soutenus s'étale sur une période de cinq ans. Les contributions seront accordées sous la forme de *projets et de programmes* que la Suisse sélectionnera et réalisera de manière autonome, mais en étroite collaboration avec les pays bénéficiaires. Il s'agit donc d'un engagement de la Suisse en faveur des nouveaux Etats membres et non d'une participation à la politique de cohésion de l'UE<sup>1</sup>.

Les deux contributions à l'élargissement font partie intégrante de *la politique européenne de la Suisse*. Elles témoignent de la volonté de notre pays d'assumer sa part de responsabilité au sein de l'Europe et revêtent une importance décisive pour le succès de la voie bilatérale. Elles s'inscrivent dans le prolongement de la coopération suisse avec les pays d'Europe de l'Est qui ont rejoint l'UE en 2004 et en 2007. Ceux-ci se s'étaient vu allouer environ 1,106 milliards de francs durant les années 90 par l'aide traditionnelle à l'Est ou aide à la transition (UE-10 : 700 millions, Bulgarie : 211 millions et Roumanie : 195 millions).

## **Financement**

Le financement des contributions à l'élargissement est neutre sur le plan budgétaire, c'est-à-dire que les paiements seront compensés dans le cadre du budget. La Confédération ne contractera aucune dette supplémentaire et le contribuable suisse n'aura pas à supporter de nouvelles charges fiscales. Quant à *l'aide au développement des pays les plus pauvres* dispensée en Afrique, en Asie et en Amérique latine (aide aux pays du Sud), elle *ne sera pas touchée*, conformément aux vœux du Parlement.

Dans le détail, le financement de la contribution destinée à l'UE-10 est réglé de la manière suivante : 100 millions de francs, en moyenne, doivent être compensés par an. On sait par expérience que, pour une période d'engagement de cinq ans durant laquelle il est possible de déposer un projet, une dizaine d'années peuvent se passer avant que tous les projets ne soient achevés et payés. Dans un premier temps, le Conseil fédéral prévoyait de compenser la contribution de la manière suivante :

- pour 60 % (soit 60 millions de francs en moyenne par an) par les économies réalisées dans l'aide traditionnelle à l'Est, principalement en mettant fin au soutien octroyé aux Etats qui, d'après les critères de l'OCDE, ne figurent plus parmi les pays en développement.
- pour 40 % (soit 40 millions de francs en moyenne par an) par la caisse générale de la Confédération.

Le Parlement a toutefois décidé, en juin 2007, d'augmenter de 80 millions de francs le crédit-cadre de quatre ans proposé par le Conseil fédéral et destiné à la coopération avec les pays de l'Est (crédit qui prévoyait ces compensations), le faisant ainsi passer à 730 millions. Cette augmentation permet de garantir qu'il ne sera pas nécessaire d'opérer des coupes dans l'aide aux pays de l'Est en développement.

---

<sup>1</sup> Par sa politique de cohésion, l'UE vise à promouvoir la cohésion interne par des aides structurelles et à réduire les disparités économiques et sociales entre les différents Etats membres et régions. Les instruments de la politique structurelle, dont fait partie le Fonds de cohésion créé en 1994, absorbent près d'un tiers du budget de l'UE.

On peut partir de l'idée que le Parlement va s'en tenir à ce principe de ne pas ponctionner l'aide au développement pour soutenir les contributions à l'élargissement. C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral propose de financer entièrement la contribution pour la Roumanie et la Bulgarie par la caisse générale de la Confédération. Le déboursement se fera sur dix ans, ce qui représente 26 millions de francs par an à compenser.

La compensation, à l'intérieur de la caisse générale de la Confédération, n'impliquera ni impôts ni emprunts nouveaux, les recettes supplémentaires dégagées par les accords bilatéraux avec l'UE étant nettement supérieures aux dépenses. Rien que les revenus de la fiscalité de l'épargne des contribuables de l'UE (accord sur la fiscalité de l'épargne) ont rapporté plus de 120 millions de francs suisses à la caisse de la Confédération en 2006.<sup>2</sup>

#### *Elargissement de l'UE en 2004 et en 2007*

Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque ont rejoint l'Union européenne le 1<sup>er</sup> mai 2004 (UE-10). « L'élargissement à l'Est » s'est achevé le 1<sup>er</sup> janvier 2007 avec l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Bien que ces pays affichent une dynamique économique importante, avec une croissance annuelle moyenne de 5,5 % du PIB réel entre 2001 et 2007 (Bulgarie 5,5 % et Roumanie 6,1 %), le revenu moyen par habitant (en parité de pouvoir d'achat) n'atteint guère que 68 % environ du revenu moyen européen (UE-27). Il convient toutefois de noter les nettes différences entre ces pays : le revenu moyen par habitant équivaut à environ 50 % du niveau moyen européen en Lettonie et en Pologne et à près de 90 % à Chypre et en Slovénie<sup>3</sup>.

La Roumanie et la Bulgarie ont un revenu moyen par habitant qui équivaut à 35 % du niveau moyen de l'UE. Pour réduire les retards économiques et sociaux des douze nouveaux Etats membres, l'UE leur allouera entre 2007 et 2013 l'équivalent de 230 milliards de francs, soit 33 milliards de francs par an environ ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/atlas2007/fiche\\_index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_fr.htm)). Sur les 230 milliards (2007-2013), la Bulgarie en reçoit 11 et la Roumanie 31 ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/fonds/pdf/annexe-recto.pdf))

Pour leur part, les trois Etats de l'EEE (Norvège, Islande et Liechtenstein) soutiendront l'UE-10 en mettant à disposition la somme de 1,65 milliard de francs, la Norvège assumant la majeure partie de cette aide (1,6 milliard de francs). Quant à la Bulgarie et à la Roumanie, les Etats de l'EEE s'engagent à leur accorder chaque année un soutien d'environ 100 millions de francs (60 millions d'euros).

#### **Intérêts de la Suisse**

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est est notre contribution en faveur d'une Europe sûre, stable, prospère et sociale. De qualité, l'aide suisse est reconnue au niveau international, *ce qui consolide l'image de notre pays*. Et enfin, les contributions à l'élargissement font partie intégrante de la politique d'intérêts de la Suisse en Europe :

- *Consolidation de la voie bilatérale* : la mise en œuvre des accords bilatéraux existants et la négociation de nouveaux traités ne sont pas toujours simples et supposent de part et d'autre une volonté de coopérer. Le succès de la politique d'intérêts de la Suisse en Europe dépendra aussi de sa capacité à s'affirmer comme partenaire prête à assumer sa part de responsabilité, et de sa participation aux coûts de la réunification du continent européen. Cette coopération avec l'UE est décisive pour la Suisse, qui gagne un franc sur trois dans ses échanges avec les 27 Etats membres de l'UE.
- *Investissement économique* : chaque franc consacré à l'aide à l'étranger accroît, au bout du compte, la prospérité en Suisse<sup>4</sup>. *Premièrement*, la coopération génère des retombées financières directes sous la forme de commandes et de mandats attribués, entre autres, à des entreprises suisses<sup>5</sup>. *Deuxièmement*, l'engagement de la Suisse améliore la visibilité et les chances de ses entreprises sur les marchés publics, en particulier dans les appels d'offre lancés dans les programmes des banques internationales de développement ou des fonds structurels et de cohésion de l'UE (« effet de sésame »).

<sup>2</sup> Conformément à l'accord sur la fiscalité de l'épargne, la Suisse effectue des retenues d'impôt sur les versements d'intérêts à des personnes physiques domiciliées dans un Etat membre de l'UE. Un quart de ces retenues reste en Suisse. En 2006, les retenues d'impôt au titre de l'accord sur la fiscalité de l'épargne ont atteint 537 millions de francs, dont 121 millions sont revenus à la Confédération.

<sup>3</sup> Source Eurostat, 12 février 2008 : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP\\_PRD\\_CAT\\_PREREL/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2008/PGE\\_CAT\\_PREREL\\_YEAR\\_2008\\_MONTH\\_02/1-12022008-FR-AP.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/pls/portal/docs/PAGE/PGP_PRD_CAT_PREREL/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008/PGE_CAT_PREREL_YEAR_2008_MONTH_02/1-12022008-FR-AP.PDF)

<sup>4</sup> Selon l'étude scientifique intitulée « Effets économiques de l'aide publique au développement en Suisse », Université de Neuchâtel/IUED Genève, 2004, chaque franc versé à l'aide au développement accroît le PIB suisse d'environ 1,5 franc.

<sup>5</sup> A titre d'exemple, le financement des infrastructures dans le cadre de l'aide aux pays de l'Est (« aide liée ») a, rapporté, depuis 1990, quelque 780 millions de francs de commandes à des entreprises suisses.

*Troisièmement*, l'économie et la place industrielle suisses profitent globalement de l'ouverture des marchés est-européens, en plein essor. Ces prochaines années, grâce à l'aide financière de l'UE, ces pays combleront peu à peu le retard, parfois considérable, qu'ils accusent par exemple en matière d'infrastructures. Leur pouvoir d'achat en hausse en fait des *marchés intéressants, offrant de nouveaux débouchés* pour l'industrie suisse d'exportation (principalement les machines, les produits pharmaceutiques et les services financiers). Cela contribue à *créer et à préserver les emplois* en Suisse. Il est vrai que le commerce de marchandises avec les Etats de l'Est membres de l'UE (sans la Bulgarie et la Roumanie) est encore modeste, puisqu'il ne représente que 3 % du commerce extérieur de la Suisse (volume toutefois supérieur à celui avec la Chine), mais il s'est développé de manière impressionnante depuis une décennie, avec une croissance annuelle de 13 % par an. La Suisse enregistre en outre continuellement un surplus dans la balance commerciale ; celui-ci a atteint près de deux milliards de francs en 2007. La même année, le surplus s'est monté à 650 millions de francs avec la Bulgarie et la Roumanie. Le potentiel de développement commercial avec ces deux pays est d'ailleurs impressionnant, puisque le taux de croissance du commerce avec la Bulgarie et la Roumanie a augmenté de 15 % en moyenne par an, ces dernières années (2001-2007). La Suisse y livre avant tout des produits pharmaceutiques et chimique ainsi que des machines.

- **Sécurité** : les projets réalisés dans le cadre de cette coopération améliorent les conditions de vie sur place, tout en accroissant la sécurité et la stabilité. La pauvreté toujours largement répandue dans les régions périphériques et la fragilité des institutions étatiques constituent de sérieux risques politiques qui touchent la Suisse au travers de *l'immigration illégale* ou de la *criminalité transfrontalière*. Quant à la *pollution*, elle fait également fi des frontières. Or les projets suisses contribuent à assainir les sites pollués, à améliorer la qualité de l'air et de l'eau et à préserver la biodiversité.

### Contribution à l'élargissement à l'égard de l'UE-10

Le *mémorandum d'entente* que la Suisse et l'UE ont signé le 26 février 2006 définit les modalités générales de la contribution à l'élargissement et fixe notamment la clé de répartition géographique et les priorités thématiques.

*Clé de répartition* : L'attribution des moyens aux différents pays partenaires s'inspire de la clé de répartition adoptée dans l'accord conclu entre la Norvège et l'UE portant sur un programme de coopération bilatérale en faveur des dix nouveaux Etats membres. Voici les sommes que se verront attribuer les pays partenaires (en millions de francs suisses) :

Etat bénéficiaire	Montant (en millions de CHF)	Etat bénéficiaire	Montant (en millions de CHF)
Pologne	489,020	Lettonie	59,880
Hongrie	130,738	Estonie	39,920
Rép. Tchèque	109,780	Slovénie	21,956
Lituanie	70,858	Chypre	5,988
Slovaquie	66,866	Malte	2,994

Deux millions de francs supplémentaires seront affectés, en fonction des besoins, à des projets prioritaires lors du réexamen périodique de la coopération.

*Priorités thématiques* : Les projets de coopération peuvent être menés au niveau régional, national ou international, et s'inscrire dans un cadre bilatéral, « multi-bilatéral » (cofinancement avec d'autres donateurs) ou multilatéral (par l'intermédiaire d'institutions telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement [BERD]). La Suisse concentrera ses activités *premièrement* sur les besoins prioritaires des pays bénéficiaires, *deuxièmement* sur les domaines où elle possède un savoir spécifique et une solide expérience et, *troisièmement*, sur les secteurs dans lesquels l'UE n'intervient pas du tout ou de manière limitée. Les quatre priorités thématiques convenues entre la Suisse et l'UE sont les suivantes :

- *Sécurité, stabilité et appui aux réformes* : renforcer les capacités de l'administration publique ; sécuriser les frontières ; améliorer la gestion des politiques d'immigration et d'asile ; moderniser l'administration judiciaire ; renforcer les institutions pour lutter contre la corruption et le crime organisé ; accroître la sûreté nucléaire ; soutenir les initiatives de développement dans les régions périphériques et défavorisées, etc.
- *Environnement et infrastructures* : assainir et moderniser les infrastructures de base dans les domaines de l'énergie, de l'eau potable, des eaux usées, de l'évacuation des ordures et des transports publics ; réduire les émissions de substances nocives ; assurer l'élimination des déchets toxiques ; promouvoir des initiatives environnementales transfrontalières, etc.
- *Promotion du secteur privé* : développer l'économie privée en privilégiant les petites et moyennes entreprises ; faciliter l'accès au capital ; promouvoir une production industrielle qui réponde au principe du développement durable ; améliorer la réglementation du secteur financier ; accroître la protection de la propriété intellectuelle, etc.
- *Développement humain et social* : favoriser la formation technique et professionnelle ; promouvoir la recherche et le développement (programmes d'échanges scientifiques, bourses, coopération dans le domaine de la recherche appliquée, etc.) ; améliorer les soins de santé (p.ex. moderniser les hôpitaux, réformer le système de l'assurance-maladie), etc.

### **Mise en œuvre de la contribution en faveur de l'UE-10**

Le 26 novembre 2006, le peuple suisse s'est prononcé en faveur de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Le Parlement ayant approuvé le crédit-cadre correspondant le 14 juin 2007, le Conseil fédéral a signé les accords-cadres avec chacun des dix Etats participants le 20 décembre 2007. Ces accords fixent les modalités de la coopération et définissent les champs d'activités dans lesquels des projets pourront obtenir un soutien. La liste des champs d'activités possibles figurant dans le mémorandum d'entente signé avec l'UE constitue le point de départ de la contribution.

La mise en œuvre de la contribution se déroule de la manière suivante : un service national de coordination (National Coordination Unit) a été érigé dans chacun des dix Etats participants. Ces unités réceptionnent les propositions de projet, les examinent du point de vue de leur exhaustivité et de leur conformité avec les critères convenus dans l'accord-cadre et, enfin, les transmettent aux autorités compétentes en Suisse (Direction du développement et de la coopération, DDC, Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO). Ces dernières examinent à leur tour les propositions, procèdent à la sélection définitive des projets et en arrêtent le financement. La DDC et le SECO ne peuvent se prononcer que sur des propositions de projet qui leur auront été soumises, dans les pays bénéficiaires, par les services de coordination nationaux.

La soumission des premiers dossiers de projet et leur mise en œuvre est possible depuis le début de l'année 2008. Pour de plus amples informations : **[www.contribution-suisse.admin.ch](http://www.contribution-suisse.admin.ch)**.

### **Contribution en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie**

Le 20 février 2008, le Conseil fédéral s'est prononcé pour une contribution complémentaire, à hauteur de 257 millions de francs, destinée à soutenir des projets en Roumanie et en Bulgarie. Cette contribution doit, elle aussi, être approuvée au Parlement sous la forme d'un crédit cadre. L'Assemblée fédérale arrêtera probablement sa décision au cours du second semestre 2008.

La mise en œuvre de cette contribution et les versements en sa faveur devraient s'échelonner sur dix ans. Le soutien à la Roumanie et à la Bulgarie devrait donc représenter quelque 26 millions par an, ce qui correspond grosso modo à l'aide à la transition versée par la Suisse à ces deux Etats jusqu'en 2007, soit jusqu'à leur adhésion à l'UE. Le montant a été fixé en s'appuyant sur le modèle de calcul de la Norvège, qui octroie à la Roumanie et à la Bulgarie l'équivalent de 25,7 % de la somme que cet Etat de l'EEE attribue à l'UE-10. Comparé à la contribution suisse d'un milliard de francs, cela équivaut à une somme d'environ 260 millions de francs ou près de 26 millions de francs par an.

Comme cela avait été le cas pour la contribution à l'UE-10, la Suisse fixera, dans un mémorandum d'entente (MoU) avec l'UE, les modalités de la contribution, telles la clé de répartition et les champs d'activité couverts par les projets. La coopération proprement dite et les points forts spécifiques à chaque pays seront déterminés ultérieurement dans des accords-cadres conclus avec chacun des deux Etats.

### **Contributions supplémentaires**

La Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est *autorise* de nouvelles aides financières. Cette possibilité est toutefois clairement réglementée et délimitée. *Premièrement*, cette loi ne comporte en elle-même aucune obligation ; conformément aux dispositions de la Constitution, toute contribution supplémentaire doit faire l'objet d'une décision parlementaire sous forme d'un crédit-cadre. *Deuxièmement*, la durée de cette loi est de dix ans ; un renouvellement, le cas échéant, serait automatiquement soumis au référendum facultatif. Et enfin, *troisièmement*, elle concerne uniquement les anciens pays communistes d'Europe de l'Est (plus Chypre et Malte mentionnés expressément), de sorte qu'une contribution à l'élargissement à la Turquie, par exemple, en vertu de cette loi serait exclue.

### **Renseignements**

**Site d'information générale :** [www.contribution-suisse.admin.ch](http://www.contribution-suisse.admin.ch)

### **Questions de politique européenne**

Bureau de l'intégration DFAE/DFE

Tél. +41 31 322 22 22 ; [europa@ib.admin.ch](mailto:europa@ib.admin.ch), [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch)

### **Elaboration des programmes, relations avec les Etats partenaires et mise en œuvre opérationnelle de la contribution à l'élargissement**

Direction du développement et de la coopération DDC

Thomas Jenatsch (chargé d'information)

Tél. +41 31 325 91 26 ; [thomas.jenatsch@deza.admin.ch](mailto:thomas.jenatsch@deza.admin.ch), [www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch)

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Markus Spörndli (chargé de l'information)

Tél. +41 31 324 09 10 ; [markus.spoerndli@seco.admin.ch](mailto:markus.spoerndli@seco.admin.ch), [www.seco-cooperation.ch](http://www.seco-cooperation.ch)