

La contribution de cohésion à l'Union européenne : chère ou bon marché ?

Le Conseil fédéral envisage de verser un nouveau montant de 1,302 milliard de francs à titre de contribution à la cohésion économique et sociale de l'UE. Il répond en cela à une demande expresse que l'UE formule en raison de la participation de la Suisse au marché intérieur européen.¹ Ce qui semble a priori constituer un montant important est, en fait, comparativement faible.

Il y a dix ans, pour la première fois, le parlement suisse a accordé une « contribution à l'élargissement de l'UE » aux dix pays qui faisaient alors leur entrée dans l'UE, ce que les trois pays adhérents suivants ont aussi obtenu. Ces montants remplaçaient principalement les « aides à la transition » accordées après l'effondrement du bloc de l'Est. Ils constituaient accessoirement une augmentation des moyens financiers destinés à l'Europe de l'Est.

Ces sommes s'élèvent au total à 1,302 milliard de francs. La première tranche de 1 milliard a déjà été

affectée. La deuxième sera utilisée en 2019 en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie et la troisième ira à la Croatie en 2024. ► voir les encadrés « Contributions à l'élargissement depuis 2007 » et « Multiplication financière miraculeuse »

Levier de négociation débloqué

Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a déclaré que l'aide aux nouveaux pays membres de l'UE était un levier de négociation en vue de la reprise des pourparlers entre la Suisse et l'UE, qui étaient restés au point mort. Il a alors fait savoir qu'il étudiait la question « de la contribution de cohésion autonome dans le cadre de l'examen de l'ensemble du dossier européen ». Il a alors promis de « décider au début de l'automne de l'opportunité d'un nouveau montant de cohésion ».

En novembre, le Conseil fédéral a décidé « de fixer les jalons d'une nouvelle contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans certains pays membres de l'UE », après avoir tiré « un bilan positif des progrès réalisés dans plusieurs domaines au cours de l'année ».² Ce montant autonome s'élève à 1,302 milliard de francs, sur dix ans.

Pour l'UE, « la participation au programme de co-

¹ Conseil de l'Union européenne, Conclusions du Conseil relatives à un marché unique élargi et aux relations de l'UE avec les pays d'Europe occidentale non membres de l'UE, Bruxelles, le 16 décembre 2016. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15101-2016-INIT/fr/pdf>.

² <https://www.eda.admin.ch/dea/fr/home/aktuell/medienmitteilungen.html/content/dea/fr/meta/news/2017/11/23/68926>

³ Hugo Bruggmann und Ulrich Stürzinger, Der Schweizer Erweiterungsbeitrag in einem veränderten Umfeld – Stand und Ausblick, in: Die Volkswirtschaft 12-2014, Seite 38 ff.

Contributions à l'élargissement depuis 2007

La loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est a été approuvée dans les urnes en novembre 2006. En juin 2007, le Parlement votait un crédit-cadre d'un milliard de francs pour les dix États qui ont rejoint l'UE en 2004. Il a approuvé en décembre 2009 un deuxième crédit cadre, de 257 millions de francs, pour la Bulgarie et la Roumanie, nouveaux pays membres de l'UE. La décision d'accorder 45 millions de francs à la Croatie, qui est entrée dans l'UE le 1.7.2013, a suivi en décembre 2014.

La population et le revenu par tête sont pris en compte dans la répartition des 1,302 milliard entre les 13 États. Plus d'un tiers a été attribué à la Pologne, plus de deux tiers à l'ensemble constitué de la Pologne, de la Roumanie, de la Hongrie et de la République tchèque, qui en ont le plus bénéficié.

Multiplication financière miraculeuse

Lorsque, en juin 2007, le Parlement a accordé un milliard de francs pour la contribution à l'élargissement, cela correspondait à un engagement de 605 euros. La forte appréciation du franc a considérablement augmenté la valeur de cette manne financière.³ En septembre 2014, soit avant l'abandon du taux plancher de janvier 2015, le montant avait grimpé à 829 millions. Depuis lors, il a poursuivi son ascension. Cela a permis le financement de projets supplémentaires ou l'extension de projets en cours. Les pays bénéficiaires ont ainsi pu profiter d'une augmentation d'environ 30 %.

hésion est très importante».⁴ Dans ses conclusions sur les relations de l'UE avec les pays européens non-membres de l'Union, publiées à fin 2016, elle exprimait l'avis que la Suisse devait contribuer financièrement à la réduction des disparités économiques et sociales à l'intérieur de l'UE, ceci en raison de sa participation au marché intérieur et à ses avantages. Cette contribution « fait partie d'un accord global » qui a abouti à la conclusion de neuf accords sectoriels avec la Suisse.⁵

La Norvège paie trois fois plus

Par le paiement de sa contribution à l'élargissement de l'Union, la Suisse veut soutenir la politique communautaire de réduction des disparités économiques et sociales, dite « politique de cohésion ». Cet argent n'est pourtant pas versé dans les fonds destinés à cette fin. La Suisse finance ses propres projets dans les pays nouvellement membres de l'UE. Leur choix, leur réalisation et leur contrôle se réalisent en collaboration bilatérale avec chacun des pays bénéficiaires respectifs. C'est la Suisse qui décide de ses engagements financiers après avoir sérieusement examiné les projets proposés.

Les coûts d'un projet sont préfinancés par l'État partenaire et, après vérification, ils sont remboursés par la Suisse, en règle générale, à hauteur de 85 %. L'État partenaire couvre au minimum le 15 % des frais.

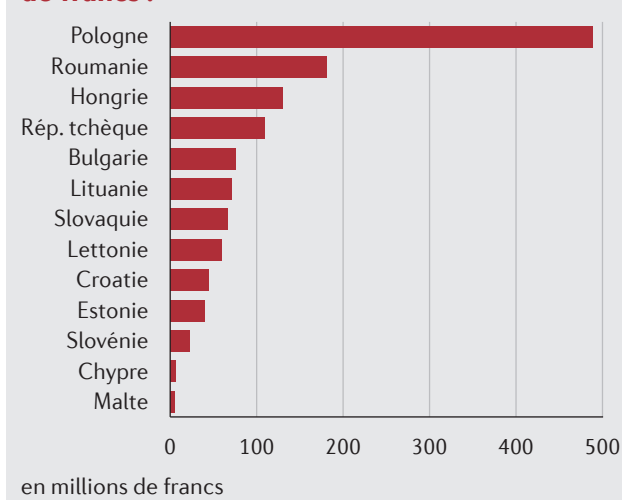
La contribution suisse à l'élargissement se distingue de la politique de la Norvège en la matière, comme de celle de l'Islande et du Liechtenstein, qui sont membres de l'EEE. Ils fournissent de l'aide financière, mais contrôlent les projets de manière moins exigeante que la Suisse.

La contribution de la Suisse est inférieure à celle de la Norvège, qui fournit les 97 % du montant des trois pays membres de l'EEE. Depuis 2006, la Suisse a payé 130 millions de francs annuellement, en moyenne. La contribution des pays de l'EEE s'est élevée en 2009 et 2014 à presque 1,8 milliard d'euros, soit une moyenne annuelle approximative de 300 millions d'euros. Pour la période 2014 à 2021, les trois pays de l'EEE ont augmenté leur apport. La Norvège fournit à elle seule une contribution de cohésion annuelle de 400 millions,⁶ soit plus de trois fois plus que la Suisse.

Répartition des moyens financiers

La répartition de la contribution à l'élargissement s'effectue selon les critères de la population et du revenu par tête. Le pays le plus peuplé, soit la Pologne, reçoit presque la moitié du montant et est ainsi le principal

Qui reçoit quelle part des 1,302 milliard de francs ?



bénéficiaire de l'aide suisse. La Roumanie vient ensuite avec 181 millions. La Hongrie et la République tchèque reçoivent chacune plus de 100 millions. Malte et Chypre ne reçoivent que de faibles montants. ► voir le graphique « Qui reçoit quelle part des 1,302 milliard de francs ? »

Quels effets ont-ils été produits ?

La Suisse a financé 210 projets au total ou plus exactement le 85 % des coûts de ces projets. 39 % de ces projets concernent la protection de l'environnement, 27 % la croissance économique et de meilleures conditions de travail, 16 % la sécurité sociale, 9 % la sécurité publique et 7 % le renforcement de la société civile et l'encouragement de partenariats entre institutions locales et suisses.

Une évaluation externe conclut à une haute efficacité de la contribution à l'élargissement et considère que la mise en œuvre des projets est bonne.⁷ Une analyse plus approfondie de 29 projets affirme qu'ils contribuent de façon positive au développement économique et social des régions et des domaines concernés. On considère que la définition d'un seul point fort ou la fixation d'un nombre réduit de priorités sont des facteurs de succès. A ce sujet, on peut mentionner la Lituanie : les deux tiers des moyens à disposition y ont été investis dans la modernisation de prestations dans le secteur « mère et enfant », qui relève de la santé publique. On a reconnu à certains projets particuliers, comme la formation professionnelle duale en Slovaquie ou le renforcement des services de soins de base en Hongrie, le potentiel de générer à moyen terme des changements fondamentaux au niveau national.

Des 29 projets évalués, 26 ont été jugés « bons » à « très bons » et seulement trois ont été déclarés « insatisfaisants ». Le trop grand nombre de petits projets

⁴ Commission européenne, conférence de presse du 22.12.2016 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4501_fr.htm).

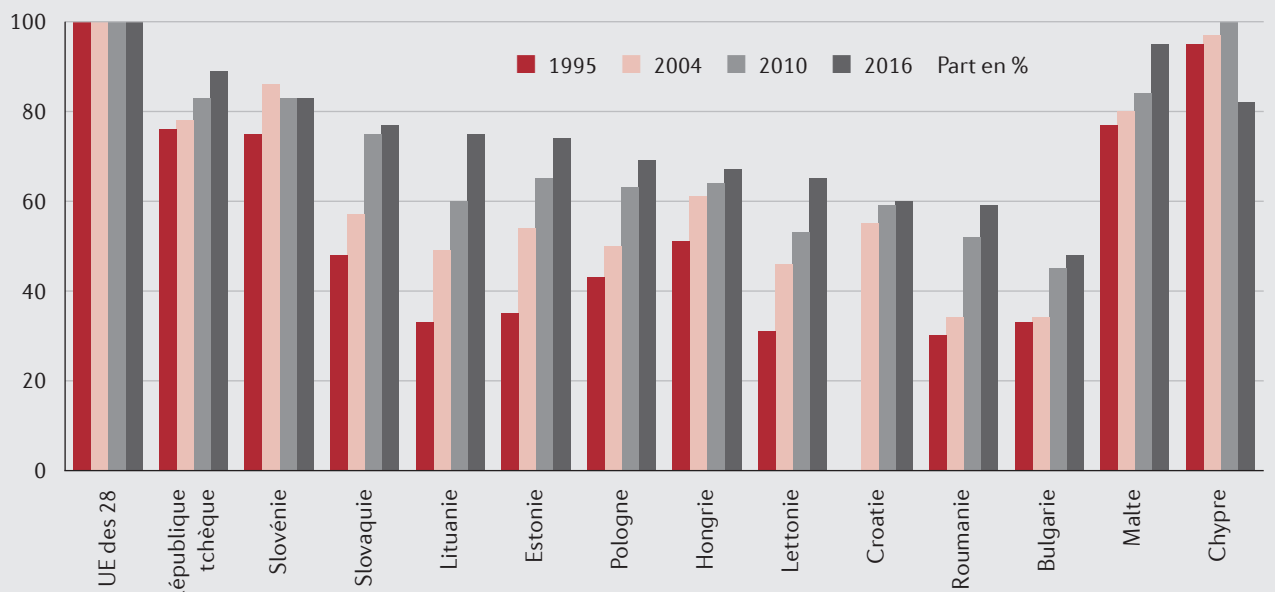
⁵ Conseil de l'Union européenne, ibidem.

⁶ <https://eeagrants.org/What-we-do>

⁷ SECO et DDC. Rapport d'évaluation sur la contribution suisse 2015, L'essentiel en bref, pages 9 ss.

Les 13 nouveaux membres de l'UE se rattrapent

Revenu par habitant, en comparaison du revenu par habitant des 28 États membres



Source : OCDE (données de fin août 2017)

*pas de chiffres disponibles pour 1995

a été considérés comme une faiblesse.⁸ L'évaluation émet la recommandation que, pour une nouvelle contribution, on se concentre sur un nombre plus restreint de projets, tant thématiquement que géographiquement.

La nouvelle contribution 2018–2028

La nouvelle contribution à la cohésion de l'UE, annoncée par Doris Leuthard, présidente de la Confédération, s'élèvera à nouveau à 1,302 milliard de francs. Elle se distinguera en deux points de la précédente. Elle doit se focaliser sur un nombre plus restreint de thèmes. Le Conseil fédéral donne ainsi suite à une recommandation de l'évaluation externe. En outre, le cercle des bénéficiaires ne doit pas se limiter aux nouveaux pays membres de l'UE.

La formation professionnelle et la migration constitueront les points forts de la contribution suisse. En matière de formation, on poursuivra et on développera ce que la Suisse pratique déjà depuis longtemps dans de nombreux pays en développement ou en transition. De tels projets ont déjà été encouragés en Roumanie et en Slovaquie grâce au montant d'élargissement actuel.

Par les projets concernant la migration, la Suisse veut contribuer à la nouvelle politique migratoire, qui s'applique aux limites extérieures de l'UE. Les États membres de l'UE particulièrement concernés par des mouvements d'exil et d'immigration en bénéficieront.

La cohésion de l'UE : une amélioration relative

La cohésion entre les États de l'UE semble progresser. Presque tous les nouveaux pays membres ont réduit leur écart en pourcent à la moyenne de l'UE. Les seules exceptions sont la Slovaquie et Chypre. Chypre a connu un recul particulièrement important en conséquence du quasi effondrement de son système bancaire.

Deux pays baltes, l'Estonie et la Lituanie, ont connu le plus fort rattrapage. Au milieu des années 1990, leur revenu per capita n'atteignait que le tiers environ de la moyenne des 28 pays membres. En 2004, année de leur adhésion, ils étaient parvenus à la moitié et en 2016 ils atteignaient déjà les trois quarts de la moyenne générale, par tête, des 28 membres. La Slovaquie, la Pologne, la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie se sont aussi fortement améliorés. Cependant, ces deux derniers connaissent encore un grand retard. ► voir graphique «Les 13 nouveaux membres de l'UE se rattrapent»

Au palmarès du revenu par tête dans les États membres, il apparaît que la République tchèque et la Slovaquie, les deux pays les plus riches d'Europe centrale, ont dépassé la Grèce et le Portugal. La Slovaquie, la Lituanie et l'Estonie sont à égalité (ou presque) avec le Portugal et ont clairement dépassé la Grèce, accablée par la crise. La différence à l'Espagne s'est fortement réduite.

Le processus de rattrapage et de dépassement s'est accéléré après la grave crise financière de 2008. Alors que la Grèce, le Portugal et l'Espagne subissaient des pertes massives, les nouveaux États ont pu rapidement compenser les conséquences de la crise.

8 Bernhard Odehnal et Mario Stäubli, Schweizer Milliarde für Osteuropa: So wurde das Geld verwendet, in Tages-Anzeiger, 21 juillet 2017.

La cohésion de l'UE : le profond fossé persiste

Un léger recul du pourcentage ne signifie cependant pas que les nouveaux États membres ont réussi à réduire l'écart de revenu en chiffres absolus. Cela vaut même pour la République tchèque, qui connaît les revenus les plus élevés. En 2016, son revenu per capita se situait à 4505 euros au-dessous de la moyenne européenne. Cette différence est même légèrement supérieure à ce qu'elle était en 1995, avec alors 4279 euros. Cela vaut aussi, en particulier, pour la Roumanie. Alors qu'elle a réduit le différentiel, exprimé en pourcent, de manière significative, elle a cependant encore reculé en chiffres absolus. Il y a 20 ans, le revenu par tête était de 12567 euros inférieur à la moyenne européenne. Aujourd'hui ce chiffre est de 16000 euros. C'est encore plus frappant pour la Bulgarie. La différence a passé de 12 000 à plus de 20 000 euros.

Deux pays baltes, la Lituanie et l'Estonie, comme la Slovaquie et Malte, ont toutefois réduit la différence à la moyenne européenne tant en pourcentage qu'en chiffres absolus.

La crise financière de 2008

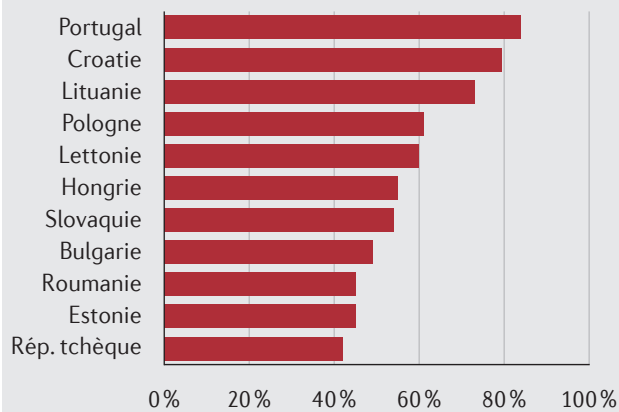
Dans son dernier rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, l'UE a tiré un bilan intermédiaire autocritique.⁹ La cohésion a subi un recul suite à la crise financière de 2008 et à la récession et à la stagnation qui s'ensuivirent. La tendance à la réduction de la différence de PIB par habitant entre les pays membres a connu un arrêt, constate la Commission européenne. Les différences se seraient aussi temporairement accentuées quant à l'emploi et au taux de chômage. Depuis la reprise économique, les différences quant aux revenus et à l'emploi se réduisent à nouveau.

Des investissements importants

La politique de cohésion est la politique d'investissement la plus importante de l'UE. Elle finance le 8,5 % des dépenses d'investissement étatiques dans l'UE. Pour les 13 derniers adhérents, cette proportion est bien plus élevée : elle s'établit à 41 %. Pour 7 pays, elle dépasse la moitié de tous les investissements de l'État. Au Portugal, en Croatie et en Lituanie, elle a même atteint une fourchette située entre 73 et 83 %. ► voir graphique «Parts des paiements de cohésion dans les investissements publics (2015-2017)» La Commission européenne estime que dans plusieurs États, les contributions de cohésion ont provoqué une augmentation de la croissance de 3 %.¹⁰

Dans le budget de la Commission européenne, les paiements des fonds structurels et de cohésion

Parts des paiements de cohésion dans les investissements publics (2015-2017)



Source : http://www.cdep.ro/afaceri_europene/CE/2017/COM_2017_583_FR_ACTE_f.pdf, page 14.

constituent le tiers de l'ensemble des dépenses. Néanmoins, si on les compare à la puissance économique globale de l'UE, leur poids est relativement faible. Les différents fonds pour la cohésion économique, sociale et territoriale s'élèvent à 37,8 milliards d'euros. Cela correspond au 0,25 % du PIB de toute l'UE.¹¹ C'est bien davantage que la contribution de cohésion de la Suisse, en proportion de sa puissance économique : celle-ci n'atteint que le 0,02 % du PIB.

Des paiements de cohésion : pourquoi ?

Les paiements compensatoires entre régions riches et régions pauvres à l'intérieur de la Suisse sont aussi débattus. Mais le principe de la péréquation intercantonale n'est pratiquement jamais remis en cause.

Cette conception vaut aussi pour l'UE, où l'achèvement du marché intérieur a été décidé en 1987. Les fonds structurels et de cohésion en faveur des régions moins avancées ont été depuis lors constamment développés.

Comme la Suisse profite de l'accès au marché intérieur, l'UE considère comme évident qu'elle contribue à l'effort de cohésion. 130 millions annuels peuvent sembler constituer une somme importante. En comparaison de la Norvège, membre de l'EEE, d'une part et des montants dont la Suisse devrait s'acquitter si elle était membre de l'UE, d'autre part, c'est un tarif de faveur.

¹¹ ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2017/EU_Annual_Accounts_2016_en.pdf

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Secrétariat | Schauplatzgasse 39 | 3011 Berne

T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch

Auteur : Markus Mugglin | Mise en page : Atelier Lapislazuli/Bläuer

Traduction : Pierre-Yves Moeschler

Date de la rédaction : 8 mai 2017

⁹ [Ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/), Bruxelles, 9.10.2017

¹⁰ [Ec.europa.eu/ibidem](http://ec.europa.eu/ibidem), pages 14 ss.