



Juillet 2006

Fiche d'information

Loi sur la coopération avec l'Est¹ Aide à la transition et contribution à l'élargissement

Depuis le début des années 1990, la Suisse encourage le passage à la démocratie et à l'économie sociale de marché dans les anciens pays communistes d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (aide à la transition). La nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est permet la poursuite de cette coopération. Cette loi constitue également la base légale de la contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales de l'UE élargie (contribution à l'élargissement). Dans le cadre de cette contribution, la Suisse financera la réalisation de projets prioritaires choisis par la Suisse dans les dix nouveaux Etats membres de l'UE. Grâce à la nouvelle loi, la Suisse est en mesure de poursuivre sa solidarité traditionnelle avec les Etats du continent européen et d'Asie centrale, tout en représentant efficacement ses intérêts en Europe:

- La Suisse se doit d'assumer sa part dans le soutien à l'Europe de l'Est si elle veut faire valoir efficacement et durablement ses intérêts dans ses rapports bilatéraux avec l'UE. Celle-ci est la principale partenaire de la Suisse, tant sur le plan économique que politique.
- La Suisse tire des avantages *économiques* de l'ouverture de marchés en pleine expansion et un bénéfice *politique* de la sécurité et de la stabilité instaurées sur le continent européen. L'engagement suisse aide à améliorer les conditions de vie en Europe de l'Est et contribue ainsi à freiner des flux migratoires non désirés ainsi que la criminalité.

Le financement de l'engagement suisse sera neutre du point de vue budgétaire. Il n'y aura aucune charge supplémentaire pour les contribuables suisses.

1. Etat des lieux

Depuis le début des années 90, la Confédération mène des activités en Europe de l'Est et en Asie centrale, afin d'aider les anciens pays communistes sur la voie de la transition vers la démocratie et une économie sociale de marché (*aide à la transition*): depuis la fin de la guerre froide, la Suisse a soutenu les efforts de réforme de ces pays à raison de près de 200 millions de francs suisses par an. Le processus de transition n'étant pas encore achevé, le Conseil fédéral et le Parlement jugent que la Suisse doit continuer à apporter son soutien. Il importe dès lors de prolonger la base légale actuelle de cette coopération (l'arrêté fédéral de 1995), en vigueur jusqu'en février 2008. C'est l'objet de la nouvelle *loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est* (loi sur la coopération avec l'Est), dont la validité est limitée à dix ans. Cette loi constitue la base légale pour les deux formes de coopération suivantes:

- la *poursuite de l'aide à la transition* dans le cadre de la coopération avec l'Est
- la *contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie*.

Le Parlement a adopté la loi sur la coopération avec l'Est à une large majorité². La nouvelle loi fera l'objet d'une votation le 26 novembre 2006, un référendum ayant été déposé par divers groupes politiques.

¹ Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Aide à la transition

Aujourd'hui, l'*aide classique à la transition* de la Suisse s'adresse avant tout à l'Europe du Sud-Est (Balkans) et aux anciennes républiques soviétiques de la CEI, principalement dans le Caucase du Sud, et en Asie centrale. La poursuite de cette aide s'impose. En effet, malgré les gros efforts consentis, le processus de réforme politique et économique est loin d'être achevé dans ces régions et son succès demeure incertain: la faiblesse des institutions étatiques et la pauvreté sont synonymes d'instabilité politique, celle-ci engendrant une criminalité internationale et une pression migratoire vers l'Europe occidentale. En apportant de l'aide sur place, la Suisse contribue à stabiliser et à sécuriser la situation à nos portes. De plus, à moyen terme, le développement et l'intégration économiques de ces pays offriront de nouveaux partenaires commerciaux à la Suisse et lui ouvriront de nouveaux débouchés.

Contribution à l'élargissement

La *contribution suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie* a également comme base légale la nouvelle loi sur la coopération avec l'Est. La contribution prendra la forme de projets et de programmes en faveur des nouveaux Etats membres de l'UE. La Suisse prend des engagements à hauteur de 200 millions de francs par an sur une période de cinq ans pour le financement de ces projets de coopération. Sélectionnés de manière autonome par la Suisse, en étroite collaboration avec les pays partenaires, ils se concentreront sur les régions économiquement et socialement défavorisées. La Suisse tire un profit tant politique (sécurité et stabilité) qu'économique (ouverture de marché en pleine croissance) du récent élargissement de l'UE et du soutien de cette dernière aux nouveaux Etats membres. C'est les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral et le Parlement souhaitent que la Suisse participe, à l'instar d'autres Etats européens (telle la Norvège, également non-membre de l'UE), au défi financier et politique que représente l'élargissement le plus important de l'histoire de l'UE.

Bien que les nouveaux Etats membres de l'UE affichent une croissance économique extrêmement dynamique, le revenu moyen par habitant (en parité de pouvoir d'achat) n'y atteint que 50% environ de la moyenne de l'UE. En soutenant ces pays, la Suisse assume donc sa part des tâches et fait acte de solidarité avec l'Europe, ce qui est aussi nécessaire à la bonne qualité de ses relations avec l'UE et ses nouveaux Etats membres. La contribution à l'élargissement fait partie intégrante de notre politique européenne. Elle est déterminante pour la défense des intérêts de la Suisse sur la voie bilatérale.

La Bulgarie et la Roumanie bénéficient actuellement des programmes d'aide à la transition de la Suisse. Suite à leur adhésion à l'UE il est vraisemblable que l'UE demande à la Suisse de continuer à soutenir ces pays par le biais d'une contribution à l'élargissement. Cette contribution est en principe possible sur la base de la Loi fédérale sur l'aide à l'Est. L'Assemblée fédérale devra toutefois se prononcer sur le crédit-cadre supplémentaire qui lui sera soumis.

La Suisse fournira sa contribution sous forme de *programmes et de projets concrets*, qui seront sélectionnés et suivis par la Suisse, en étroite collaboration avec les pays partenaires. Il s'agira par exemple:

- De *programmes de bourses* pour de jeunes chercheuses et chercheurs ou étudiantes et étudiants et de *programmes de formation pour les apprentis*: en mettant en réseau les capacités de recherche et en créant des bourses pour la recherche et la formation, la Suisse fournira une contribution dont bénéficieront aussi nos propres institutions de recherche et de formation.
- De *projets environnementaux*, visant par exemple à améliorer le traitement des eaux usées ou à réduire les émissions polluantes des centrales électriques fonctionnant au pétrole, au charbon ou au gaz. D'importants investissements s'imposent pour que le pays de l'Est

² Les Chambres fédérales ont très nettement approuvé la nouvelle loi le 24 mars 2006: le Conseil des Etats par 37 voix contre 1 (et 6 abstentions) et le Conseil national par 127 voix contre 53 (et 14 abstentions).

parviennent à respecter les normes environnementales européennes. Or la Suisse est réputée au sein des nouveaux Etats membres pour ses technologies novatrices et ses solutions respectueuses de l'environnement.

- De *projets pour renforcer la sécurité*, pour améliorer le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen ou moderniser la police et la justice. Ces efforts mettent l'accent sur la lutte contre la migration illégale et la criminalité organisée. La Suisse peut dans ces domaines recourir à son savoir-faire technique et organisationnel et améliorer la protection des frontières. Une meilleure sécurité du droit (lutte contre la corruption) bénéficiera aussi aux entreprises suisses actives dans les nouveaux Etats membres de l'UE.

Pas de charge supplémentaire pour le contribuable

La poursuite des activités en Europe de l'Est n'engendrera *aucune charge supplémentaire* pour le contribuable suisse. Le financement n'aura globalement pas d'impact sur le budget et ne se fera pas au détriment de l'aide au développement en faveur des pays les plus pauvres (coopération avec le Sud). Dans le cadre de sa contribution à l'UE élargie, la Suisse prend des engagements à hauteur de 200 millions de francs par an sur une période de cinq ans pour le financement de projets de coopération. Dans la mesure où le moment du lancement et la durée de réalisation ne seront pas identiques pour ces différents projets et programmes, le versement de la contribution s'étalera sur une dizaine d'années dans les faits; ce qui signifie des dépenses de 100 millions de francs par an en moyenne. Le financement donnera lieu à des compensations au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et au Département fédéral de l'économie (DFE). 40% seront financés au travers du budget de la Confédération; c'est-à-dire par des recettes supplémentaires, respectivement des diminutions de dépenses dans les comptes de la Confédération. Les recettes supplémentaires issues de la *retenue d'impôt sur l'épargne de ressortissants de l'UE en Suisse*, prévue par l'accord sur la fiscalité de l'épargne (Accords bilatéraux II)³ - estimées à plus de 50 millions de francs par an - viendront alimenter la caisse fédérale. Le financement partiel de 40% au travers des finances fédérales sera dès lors possible sans charge supplémentaire pour le contribuable suisse.

Tradition solidaire et réputation internationale

La Constitution fédérale charge expressément la Confédération de contribuer réduire la pauvreté, à promouvoir la démocratie, à favoriser la coexistence pacifique des peuples et à préserver les ressources naturelles. Respectant ce mandat constitutionnel, la nouvelle loi sur la coopération avec l'Est crée la base légale nécessaire, sur laquelle la Suisse peut s'appuyer pour continuer à assumer ses *responsabilités* et préserver sa *tradition humanitaire* au cœur de l'Europe. L'aide que la Suisse a jusqu'ici apportée à la transition a porté ses fruits et a permis d'asseoir la réputation internationale de notre pays, lui permettant d'avoir un certain poids au sein d'importantes institutions. Après de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, la Suisse est ainsi à la tête de groupes de vote qui réunissent plusieurs pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale (Pologne, Serbie, Monténégro, Azerbaïdjan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan).

Politique d'intérêts de la Suisse

Les activités de la Suisse en faveur de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale (contribution à l'élargissement et aide à la transition) servent aussi les intérêts de la Suisse:

- *Consolidation des relations bilatérales avec l'UE*: S'inscrivant dans le partage des tâches destinées à soutenir l'Europe de l'Est, la contribution suisse à l'élargissement favorise nos bonnes relations avec nos voisins européens. Elle joue en particulier un rôle décisif dans la défense des intérêts suisses face à l'UE, notre principal partenaire, tant économique que

³ Conformément à l'accord sur la fiscalité de l'épargne, conclu avec l'UE, la Suisse effectue des retenues d'impôt sur les versements d'intérêts à des personnes physiques domiciliées dans un Etat membre de l'UE. Cet accord sert à éviter que la Suisse ne devienne un havre à l'évasion fiscale. Un quart de ces retenues reste en Suisse. Une partie de ce montant pourrait servir à financer la contribution de la Suisse en faveur des nouveaux Etats membres de l'UE. Pendant la période considérée en 2005 (du 1^{er} juillet au 31 décembre), les retenues d'impôt au titre de l'accord sur la fiscalité de l'épargne ont atteint quelque 159 millions de francs, dont 36 millions reviennent à la Confédération.

politique. Le succès durable de la voie bilatérale repose en effet sur la volonté des deux parties à coopérer et à rechercher des solutions ensemble. A ce titre, la contribution de la Suisse constitue un investissement qui est loin d'être disproportionné: le montant mis à disposition par notre pays correspond à un peu plus de 0,25% des ressources allouées par l'UE à ses dix nouveaux Etats membres⁴. Pour sa part, la Norvège, qui n'est pas membre de l'UE, consacrera au total 1,6 milliard de francs suisses sur cinq ans pour soutenir les nouveaux Etats membres.

- *Investissement économique*: Selon des études économiques, chaque franc que notre pays consacre à la coopération, augmente de 1,5 franc environ son produit intérieur brut.
 - *Premièrement*, la coopération bilatérale avec l'Est génère des retombées financières directes sous la forme de commandes et de mandats attribués à l'économie suisse, dont le savoir-faire, les biens et les services sont très prisés dans les pays partenaires. [Depuis 1990, le financement d'infrastructures dans le cadre de l'aide à la transition a permis aux entreprises suisses d'engranger 780 millions de francs suisses.]
 - *Deuxièmement*, l'engagement de la Suisse augmente les chances des entreprises suisses lorsqu'elles répondent aux appels d'offres lancés dans le cadre des programmes des banques internationales de développement, ainsi que des fonds structurels et de cohésion de l'UE (rôle de «sésame»). Par le biais de ces fonds, l'UE allouera chaque année 33 milliards de francs suisses au financement de projets dans les nouveaux Etats membres de l'UE.
 - *Troisièmement*, l'économie et le marché de l'emploi de notre pays profiteront globalement de l'ouverture des marchés est-européens, en pleine expansion. Ces pays se trouvent en phase de rattrapage, ce qui se traduit par une forte croissance économique et un pouvoir d'achat en augmentation. Ils deviennent dès lors des partenaires commerciaux de choix, offrant des débouchés fort intéressants. Le développement des infrastructures (approvisionnement énergétique, réseaux de transport, etc.) et le renforcement des institutions (sécurité du droit et sécurité intérieure) augmentent encore l'attrait de ces partenaires très dynamiques. Le soutien aux pays de l'Est améliore en outre la visibilité et la renommée de la Suisse dans cette région, et augmente ainsi les chances des entreprises suisses dans l'acquisition de mandats. Les échanges avec les pays d'Europe de l'Est contribuent aussi à créer et à préserver des emplois en Suisse, puisque la balance des exportations avec ces pays enregistre année après année de substantiels excédents: en 2005, l'excédent a atteint 1,4 milliard de francs suisses pour les nouveaux Etats membres de l'UE⁵ et 1,67 milliard de francs suisses pour les pays en transition (932 millions de francs suisses pour les pays de la CEI et 744 millions pour les Etats en transition de l'Europe du Sud-Est)⁶.

Relations commerciales: Ces dix dernières années (1995–2005), le PIB des huit pays d'Europe centrale membres de l'UE a augmenté de 4% par an en moyenne, soit nettement plus qu'au sein de l'Europe des 15 (2,2%) et qu'en Suisse (1,5%). Représentant 3% du commerce extérieur, les échanges commerciaux de la Suisse avec les nouveaux Etats membres de l'UE demeurent certes relativement modestes (quoique plus importants que ceux avec la Chine), mais augmentent rapidement. En effet, depuis le milieu des années 90, le taux de croissance des importations et des exportations avoisine ou dépasse 10% par an, la Suisse engrangeant un excédent substantiel sur ses exportations (1,3 milliard de francs suisses en 2005). Depuis leur adhésion à l'UE, les pays d'Europe de l'Est ont vu leur croissance s'accélérer encore, ce qui devrait accroître à long terme leur demande de biens suisses de haute qualité (machines, produits pharmaceutiques, services financiers, etc.).

⁴ Pour la seule période allant de 2007 à 2013, l'UE a alloué 154 milliards d'euros (231 milliards de francs suisses) aux fonds structurels et de cohésion en faveur des nouveaux Etats membres. Ce total correspond à des montants annuels de 22 milliards d'euros (33 milliards de francs).

⁵ Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

⁶ Ces chiffres se réfèrent aux pays dont la Suisse soutient les efforts de transition au sein de la CEI (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kirghizistan, Moldova, Ouzbékistan, Fédération de Russie, Tadjikistan, Ukraine) et en Europe du Sud-Est (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Serbie, Monténégro). (Source: Administration fédérale des douanes.)

- *Sécurité, stabilité et prévention des migrations*: La pauvreté, les grandes disparités salariales et la faiblesse des institutions étatiques constituent de sérieux risques pour la sécurité en Europe de l'Est. Elles engendrent aussi une *forte pression migratoire* sur l'Europe occidentale. Le *crime organisé* peut se développer plus facilement dans les Etats affaiblis et devenir une menace par-delà les frontières. De plus, si la situation ne s'améliore pas à long terme, certaines régions pourraient connaître une nouvelle recrudescence de la violence. Grâce à sa coopération avec l'Est, la Suisse peut améliorer les conditions de vie sur place et éviter ainsi que la misère ou la violence ne poussent les gens à fuir. Vu la persistance de la pression migratoire et la présence d'un nombre élevé de requérants d'asile des Balkans sur son territoire, la Suisse a tout intérêt à maintenir son soutien à l'Europe de l'Est.
- *Environnement, protection du climat*: Comme l'a démontré la catastrophe de Tchernobyl, il y a vingt ans, la pollution ne s'arrête pas aux frontières. Les projets environnementaux que la Suisse réalise dans les pays de l'Est contribuent à protéger le climat, à lutter contre la pollution transfrontalière de l'air et de l'eau et à préserver la biodiversité en Europe.

2. Aide à la transition

Soutien aux réformes démocratiques et économiques

Depuis 1990, la Suisse soutient les *réformes démocratiques et économiques* dans les anciens pays communistes d'Europe de l'Est et de la CEI (Républiques de l'ex-Union soviétique). Ce faisant, elle apporte une contribution de taille à la sécurité, à la stabilité et à la prospérité en Europe. La coopération suisse avec les pays de l'Est poursuit deux objectifs principaux:

- Promouvoir et renforcer l'Etat de droit et le respect des droits humains; instaurer et consolider des *institutions démocratiques* stables.
- Promouvoir un *développement économique et social durable*, fondé sur les principes de l'économie de marché.

Inscrits par le Parlement dans l'arrêté fédéral de 1995 (d'une durée limitée), ces objectifs ont été repris dans la nouvelle loi sur la coopération avec l'Est (art. 2). Cette coopération n'est pas une aide au développement au sens traditionnel⁷, mais une *aide à la transition*. Elle vise avant tout à soutenir les réformes et les changements institutionnels.

Malgré les gros efforts consentis, la transition politique et économique est loin d'être achevée en Europe centrale et orientale. Si les pays d'Europe centrale et les Etats baltes ont pu mener à bien de larges réformes dans le cadre de leur adhésion à l'UE⁸, un travail énorme reste à faire dans les pays d'Europe du Sud-Est (Balkans) et dans les républiques de l'ex-Union soviétique (Ukraine, Caucase [Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan] et Asie centrale [Kirghizistan, Ouzbékistan et Tadjikistan]). Le changement de système s'est accompagné d'une profonde crise économique (récession de transition), dont nombre de pays ne se sont pas encore remis. La paupérisation, la criminalité, les conflits armés et l'effondrement des structures sociales sont à l'origine d'une forte pression migratoire. Le changement de système ne jouissant pas toujours d'une grande popularité, le succès des réformes n'est pas encore garanti à long terme.

Un bilan positif: Depuis 1990, la mise en œuvre de la coopération avec l'Est est assurée par la Direction du développement et de la coopération (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Les bureaux de coopération, ouverts dans 13 pays, sont chargés de veiller à la réalisation des projets sur place. Une évaluation indépendante⁹, réalisée en 2003 et portant sur douze années de coopération avec les pays d'Europe de l'Est, a conclu que la Suisse a su s'attaquer résolument aux problèmes de la transition:

⁷ Les objectifs prioritaires de la coopération traditionnelle au développement sont la lutte contre la pauvreté et la stabilisation de la situation politique et économique au niveau régional et mondial.

⁸ Le 1^{er} mai 2004, les pays suivants ont adhéré à l'UE: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

⁹ Réalisée par TULUM Ltd., NADEL (EPFZ), Terra Consult, Berne, août 2003.

- Le taux de réussite des projets est élevé. Ils se concentrent sur les domaines clés dans lesquels la Suisse possède des compétences spécifiques.
- La coopération ne pêche pas par bureaucratie et tient compte des besoins locaux. Elle est durable et menée en coordination avec les programmes d'autres donateurs.
- La Suisse a su adapter à temps ses priorités géographiques et thématiques à la dynamique de la transition dans les différents pays concernés.
- Etant un pays neutre, la Suisse est considérée comme un partenaire crédible et fiable, doté d'un savoir-faire clairement défini.

Ayant adopté trois crédits-cadres successifs (et trois crédits complémentaires), le Parlement a alloué non loin de 200 millions de francs suisses par an à la coopération avec l'Est, soit au total 3,45 milliards de francs suisses depuis 1990. Ces ressources ont été consacrées, pratiquement à parts égales, à la coopération technique (conseils, formation et fourniture de matériel) et à la coopération économique (contributions non remboursables pour le financement des infrastructures, garanties de crédit, promotion du commerce et des investissements, aides à la balance des paiements et mesures de désendettement).

Priorités géographiques

Ces dix dernières années, la situation en Europe de l'Est a évolué si rapidement que le cercle des Etats bénéficiaires s'est modifié. La Suisse a tout d'abord commencé par fournir un appui aux pays d'Europe centrale et aux Etats baltes. Ceux-ci ayant fait des progrès rapides sur la voie des réformes, elle a réorienté sa coopération vers le Sud et l'Est de l'Europe dès le milieu des années 90. Aujourd'hui, environ deux tiers du budget sont consacrés à des projets en Europe du Sud-Est (Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Monténégro, Serbie et province du Kosovo), les ressources restantes étant destinées à la coopération avec les pays de la CEI (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kirghizistan, Moldova, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan et Ukraine).

Priorités thématiques

La coopération suisse comprend quatre domaines prioritaires. Ceux-ci correspondent, d'une part, aux besoins des pays bénéficiaires et recouvrent, d'autre part, des domaines dans lesquels la Suisse possède un savoir-faire éprouvé et une solide expérience (protection de l'environnement, démocratie participative, promotion des petites et moyennes entreprises, etc.):

- *Sécurité, démocratie et bonne gouvernance*: La Suisse apporte par exemple son appui au développement des communes par le biais de forums citoyens en Bulgarie, elle renforce les administrations locales en Serbie, forme des policiers de proximité en Roumanie, favorise le journalisme critique dans le Caucase et enseigne les droits humains aux juges et aux responsables de l'exécution des peines en Ukraine.
- *Infrastructures et ressources naturelles*: La Suisse soutient l'agriculture biologique en Bulgarie, modernise la sylviculture au Kirghizistan, construit des stations d'épuration en Albanie, œuvre en faveur d'une gestion durable de l'eau et coopère à l'introduction de systèmes de cadastres en Asie centrale.
- *Réformes économiques et promotion des revenus*: La Suisse fournit une aide concrète aux producteurs de fruits et de légumes en Bosnie et Herzégovine, renforce l'économie laitière au Kosovo et participe, par l'intermédiaire d'experts sur place, à la création d'entreprises en Ukraine.
- *Réforme sociale et lutte contre la pauvreté*: La Suisse apporte son soutien à la réforme de la santé au Tadjikistan et à la modernisation de la médecine néonatale en Roumanie, forme des sages-femmes en Albanie, encourage la scolarisation des enfants Roms et apporte une aide humanitaire aux victimes de la guerre et aux personnes déplacées en Géorgie.

3. Contribution à l'élargissement

Elément essentiel de la politique européenne

Le Conseil fédéral et le Parlement reconnaissent que l'élargissement de l'UE en 2004 contribuera grandement à garantir la sécurité, la stabilité et la prospérité sur l'ensemble de notre continent. Outre les *avantages politiques* inhérents à l'instauration de la sécurité et de la stabilité, l'élargissement apportera aussi des *avantages économiques* à la Suisse, puisqu'il favorisera le développement des économies en Europe de l'Est, soit de marchés en plein essor et auxquels ont été étendus les accords conclus avec l'UE. La Suisse a donc tout intérêt à voir les nouveaux Etats membres de l'UE s'intégrer avec succès dans les structures communautaires et, par conséquent, à soutenir cette intégration.

Bien que les nouveaux Etats membres de l'UE soient parvenus à mener à bien leur transformation depuis la fin de la guerre froide, nombre d'entre eux accusent encore un *retard considérable* sur l'Europe occidentale dans des secteurs économiques et sociaux de première importance. C'est les raisons pour lesquelles le Conseil fédéral et le Parlement souhaitent fournir une *contribution solidaire* pour réduire les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Cette contribution est destinée exclusivement *aux dix nouveaux Etats membres de l'UE* et se monte au total à 1 milliard de francs suisses sur une période d'engagement de cinq ans. Sa mise en œuvre prendra la forme de programmes et de projets que la Suisse sélectionnera et suivra de manière autonome, mais en étroite collaboration avec les pays bénéficiaires. Il ne s'agit donc en aucun cas d'une participation à la politique de cohésion de l'Union européenne¹⁰. Cette contribution est un *élément essentiel de la politique européenne de la Suisse*. Elle témoigne de la volonté de notre pays d'assumer sa responsabilité au sein de l'Europe et revêt une importance décisive dans le maintien de relations bilatérales fructueuses avec l'UE. Elle s'inscrit dans le prolongement de la coopération suisse avec ces pays d'Europe de l'Est qui ont rejoint l'UE en 2004. Ceux-ci se sont vu allouer environ 700 millions de francs suisses depuis le début des années 90 dans le cadre de l'aide à la transition de la Confédération.

Elargissement à l'Est: Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux Etats ont adhéré à l'Union européenne: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque. Bien que ces pays affichent un essor économique, le revenu moyen par habitant (en parité de pouvoir d'achat) n'atteint guère que 50 % du revenu moyen européen. Il convient en outre de noter les nettes différences qui séparent les pays concernés (le revenu moyen par habitant équivaut à environ 40% du niveau européen en Lettonie et en Lituanie et à 80% environ à Chypre). Pour réduire les disparités économiques et sociales des nouveaux Etats membres, l'UE allouera entre 2007 et 2013 un total de 231 milliards de francs suisses aux dix nouveaux Etats membres, soit l'équivalent de 33 milliards de francs suisses par an. Les trois Etats de l'EEE/AELE – Norvège, Islande et Liechtenstein – appuieront les nouveaux Etats membres de l'UE en mettant à disposition une somme de 1,65 milliard de francs suisses environ sur cinq ans, la Norvège assumant à elle seule la majeure partie de ce crédit (1,6 milliard de francs suisses).

Priorités géographiques

Conformément au Mémoire d'entente conclu entre la Suisse et l'UE, la contribution suisse à l'élargissement sera attribuée selon une clé de répartition similaire à celle définie 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 (en millions de francs suisses) que se verront attribuer les divers pays partenaires:

Pays	Montant [millions CHF]	Pays	Montant [millions CHF]
Pologne	489,020	Lettonie	59,880

¹⁰ La politique de cohésion de l'UE a pour objectif de promouvoir la cohésion interne de la Communauté en réduisant les disparités économiques et sociales entre les Etats membres et les régions grâce à des aides structurelles. Pour financer cette politique, l'UE a notamment créé le Fonds de cohésion (1994).

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 par ailleurs alloués à des projets prioritaires lors de l'évaluation 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, multilatéral (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.

Voici les quatre priorités thématiques qui ont été définies dans le Mémoire d'entente:

- *Sécurité, stabilité et appui aux réformes* [p. ex.: développer les capacités de l'administration publique; promouvoir la sécurité aux frontières; améliorer la gestion de l'immigration et de l'asile; moderniser l'administration de la justice; développer 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.]
- *Environnement et infrastructures*: [p.ex.: moderniser et réhabiliter les infrastructures de base dans les domaines de l'énergie, de l'eau potable, des eaux usées, de l'élimination des déchets et des transports publics; réduire les émissions polluantes; assurer l'élimination des déchets toxiques; promouvoir des initiatives écologiques transfrontalières.]
- *Promotion du secteur privé* [p.ex.: développer l'économie privée en mettant l'accent sur les PME; faciliter l'accès aux sources de financement; promouvoir une production industrielle qui respecte les principes du développement durable; améliorer la réglementation du secteur financier; accroître la protection de la propriété intellectuelle.]
- *Développement humain et social* : [p.ex.: favoriser la formation professionnelle et technique; promouvoir la recherche et le développement (programmes d'échanges scientifiques, octroi de bourses, collaboration en recherche appliquée, etc.); améliorer les soins de santé (moderniser les hôpitaux, réformer le système de l'assurance-maladie, etc.)]

4. Poursuite des opérations

- La *loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est* (loi sur la coopération avec l'Est) a été adoptée par une large majorité du Parlement le 24 mars 2006. Dans la mesure où plusieurs groupes politiques ont déposé un référendum contre cette loi, il appartiendra au peuple suisse de se prononcer. La votation aura lieu le 26 novembre 2006.
- Au terme de la procédure d'approbation, c'est-à-dire en cas d'acceptation par le peuple, le Conseil fédéral proposerait au Parlement *deux crédits-cadres distincts*, sur la base de la loi sur la coopération avec l'Est: l'un pour la poursuite de l'aide à la transition et l'autre pour la contribution aux nouveaux Etats membres de l'UE. La Constitution fédérale ne prévoyant pas la possibilité du référendum financier, la décision du Parlement concernant l'ouverture de ces deux crédits-cadres ne serait pas sujette au référendum.
- La loi sur la coopération avec l'Est confère au Conseil fédéral le pouvoir de négocier, avec chacun des pays partenaires, des *accords-cadres bilatéraux* qui régiront la mise en œuvre pratique des projets. Ces accords ne pourront être signés que lorsque la loi sur la coopération avec l'Est et le crédit-cadre correspondant auront été définitivement approuvés. Les accords-cadres avec les dix nouveaux Etats membres de l'UE respecteront les principes inscrits dans le Mémoire d'entente. Dans ce document non contraignant en droit international, la Suisse et l'UE ont défini les diverses modalités d'application de la

contribution suisse, qui exigent une concertation avec l'UE (objectif, volume et durée de la contribution; répartition géographique des ressources entre les différents pays bénéficiaires; orientation thématique des projets et des programmes; règles et procédures générales).

- *En ce qui concerne la contribution suisse aux nouveaux Etats membres de l'UE:* Les propositions de projets et de demandes de financement ne pourront débiter qu'après la conclusion des accords-cadres entre la Suisse et les dix pays partenaires. Cette procédure d'appels d'offres se déroulera exclusivement dans les pays partenaires. Dans chacun de ces pays, l'accord-cadre désignera un service national de coordination, qui se chargera de réceptionner les propositions et de procéder à une première évaluation des projets présentés.

Contacts

Politique européenne de la Suisse:

Bureau de l'intégration DFAE/DFE (www.europa.admin.ch)
Adrian Sollberger, Tél. +41 (0)31 322 22 22; europa@ib.admin.ch

Elaboration des programmes, relations avec les pays partenaires et mise en œuvre opérationnelle de la coopération avec les pays de l'Est et de la contribution suisse à l'UE élargie:

Direction du développement et de la coopération DDC (www.deza.ch)

Thomas Jenatsch (responsable médias et communication pour la coopération avec l'Est)
Tél. +41 (0)31 325 91 26; thomas.jenatsch@deza.admin.ch

Denis Knobel (domaine Coopération avec l'Est, suppléant de la directrice)
Tél. +41 (0)31 322 44 03; denis.knobel@deza.admin.ch

Hubert Eisele (domaine Coopération avec l'Est, cohésion)
Tél. +41 (0)31 322 22 13; hubert.eisele@deza.admin.ch

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO (www.seco-cooperation.ch)

Markus Spörndli (Coopération avec l'Est)
Tel. +41 (0)31 324 09 10; markus.spoerndli@seco.admin.ch

Août 2006

Loi sur l'aide aux pays d'Europe de l'Est: points principaux

La nouvelle Loi fédérale sur la coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est
Votation populaire du 26 novembre 2006

La nouvelle Loi sur la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est permet à la Suisse de poursuivre son engagement dans ces Etats, c'est-à-dire à:

- *soutenir les réformes démocratiques, sociales et économiques dans les anciens pays communistes de l'Europe de l'Est et du bloc soviétique (**aide traditionnelle aux pays de l'Europe de l'Est**);*
- *fournir une contribution au profit des dix nouveaux Etats membres de l'UE, dans le but de réduire les disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (**contribution à l'élargissement**, appelée parfois contribution à la cohésion)*

Le Conseil fédéral et le Parlement veulent maintenir la solidarité traditionnelle de la Suisse envers les pays de l'Europe de l'Est. Ils veulent poursuivre cet engagement qui est aussi dans l'intérêt de la Suisse dans la mesure où il assure le succès de la voie bilatérale et représente dès lors un investissement dans de bonnes relations avec l'UE. L'émergence de partenaires commerciaux en Europe de l'Est crée de nouvelles opportunités pour nos entreprises et donc des emplois. Enfin, l'aide apportée dans ces régions contribue à diminuer la pression migratoire et les risques de problèmes environnementaux.

(I) Coresponsabilité et tradition humanitaire: La coopération de la Suisse avec les pays de l'Europe de l'Est contribue à encourager la stabilité, la sécurité et la prospérité sur le continent européen. La qualité de l'aide suisse est reconnue sur le plan international et renforce la bonne image de la Suisse à l'étranger. Malgré les importants progrès qui ont été accomplis, le processus de réforme n'est pas encore achevé dans les pays de l'Europe du Sud-Est et les anciennes républiques soviétiques. Les nouveaux pays membres de l'UE continuent à accuser un grand retard en termes économiques et sociaux: leur revenu moyen par habitant (PIB par habitant) est encore inférieur de 50% environ à la moyenne de l'UE. La Suisse peut apporter une contribution importante à la réduction de ces disparités.

(II) Succès de la voie bilatérale: L'engagement de la Suisse est un investissement dans *la voie bilatérale*. Le succès de la politique d'intérêts à l'égard de l'UE dépendra notamment de la capacité de la Suisse à s'affirmer comme un partenaire fiable, prête à assumer sa part de responsabilité et à offrir une contribution solidaire à la construction de l'Europe. Un franc sur trois gagné en Suisse l'est au travers des échanges avec l'UE: il est donc primordial d'entretenir d'excellentes relations avec l'Union et ses 25 Etats membres.

En s'élargissant à l'Est, l'UE apporte une contribution unique en faveur de la stabilisation du continent européen. Elle assume pour se faire des coûts considérables. La Suisse profite aussi d'une Europe plus sûre et plus prospère. Il est dès lors important et logique qu'elle participe aux coûts de manière solidaire. La contribution de la Suisse représente un engagement nullement disproportionné. Elle correspond en effet à un peu plus de un ½ pourcent du montant des aides versées par l'UE à ses dix nouveaux Etats membres¹. La Norvège, également non-membre de l'UE, soutiendra ces pays en leur versant l'équivalent de 1,6 milliard de francs suisses sur une période de 5 ans.

¹ 2007-2013: 231 milliards de francs suisses, c'est-à-dire 33 milliards de francs par année.

(III) Un investissement: Chaque franc dévolu à la coopération au développement participe aussi à la prospérité en Suisse:

- Premièrement, l'aide bilatérale aux Etats de l'Europe de l'Est génère *un retour financier direct sous forme de contrats* et de mandats pour l'économie suisse. Depuis 1990, le financement d'infrastructures dans le contexte de l'aide à la transition a représenté pour les entreprises suisses des commandes d'un montant total de 780 millions de francs.
- Deuxièmement, l'engagement de la Suisse augmente la visibilité et les chances de ses entreprises de remporter des appels d'offres – p.ex. dans le cadre des programmes des banques internationales de développement et des fonds structurels et de cohésion de l'UE (facilitation des contacts). Par le biais de ces fonds, l'UE allouera 33 milliards CHF par an au financement de projets dans les nouveaux Etats membres (2007-2013).
- Troisièmement, l'économie suisse et l'emploi profitent d'une manière générale de la croissance des marchés en Europe de l'Est. Ces marchés ont un grand besoin de rattrapage et leur pouvoir d'achat augmente rapidement en raison de la vigueur de leurs taux de croissance. Ils représentent donc des marchés de plus en plus intéressants pour la Suisse. La construction d'infrastructures (énergie, transports, etc.) et le renforcement des institutions (Etat de droit, sécurité intérieure) contribuent à favoriser les échanges et les investissements dans ces pays. Le commerce avec les Etats d'Europe de l'Est contribue à *la création et au maintien d'emplois* en Suisse, la balance commerciale à l'égard de ces pays affichant chaque année un excédent de l'ordre de 3 milliards CHF².

(IV) Sécurité, diminution de la pression migratoire, protection de l'environnement: Un soutien ciblé permet d'améliorer la situation sur place et de créer plus de sécurité et de stabilité:

- La pauvreté, les fortes disparités de revenus et la faiblesse des institutions publiques sont porteuses de risques comme la *criminalité internationale* ou l'augmentation de la *pression migratoire*. Il est donc plus efficace et plus avantageux d'investir sur place dans la paix et la prospérité que de supporter les conséquences des conflits et de la pauvreté, à savoir des flux de réfugiés, des coûts sociaux et économiques élevés, de la criminalité.
- La pollution ne s'arrête pas non plus aux frontières nationales. Des projets suisses contribuent à combattre la pollution de l'air et des eaux dans ces régions et à protéger la diversité des espèces.

(V) Pas de charge supplémentaire pour le contribuable: La Confédération ne contractera pas de nouvelle dette et cet engagement n'impliquera aucune charge supplémentaire pour le contribuable. Le financement de la contribution à l'élargissement sera en effet neutre du point de vue budgétaire: il sera en grande partie compensé par des réductions dans le budget de l'aide traditionnelle aux pays de l'Europe de l'Est. La partie restante sera financée par la caisse fédérale (à eux seuls, les revenus issus de l'imposition de l'épargne des contribuables de l'UE en Suisse permettent à l'heure actuelle de couvrir ces dépenses). Ces réductions budgétaires ne concerneront pas l'aide au développement des pays les plus pauvres.

(VI) Eviter des conséquences négatives: Un rejet de la nouvelle loi nuirait non seulement à *la réputation de la Suisse*, mais *il remettrait également en question le travail de reconstruction* entrepris jusqu'ici par la coopération suisse en Europe de l'Est. La *voie bilatérale, qui jusqu'ici a porté ses fruits, s'en trouverait menacée*. Le peuple suisse se prononcera comme à l'accoutumée en toute indépendance. Mais l'UE sera, elle aussi, libre de tirer les conséquences d'un renoncement de la Suisse à fournir une aide aux nouveaux pays membres. L'interdépendance économique de la Suisse vis-à-vis de l'UE est telle qu'une détérioration des relations bilatérales pourrait rapidement avoir de fâcheuses conséquences.

² En 2005, par exemple, l'excédent commercial envers les nouveaux Etats membres de l'UE s'est élevé à 1,4 milliard CHF et celui envers les pays en transition à 1,67 milliard CHF. (Etats de la CEI = 931 millions CHF, pays en transition de l'Europe du Sud-Est = 744 millions CHF)



Juin 2006

Questions fréquemment posées

Loi fédérale sur la coopération avec l'Europe de l'Est Aide à la transition et contribution à l'élargissement de l'UE

Généralités

1. Quel est l'objet de la loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est?

Depuis le début des années 90, la Suisse s'engage en Europe de l'Est et en Asie centrale pour soutenir les anciens pays communistes dans leur transition vers la démocratie et l'économie sociale de marché (*aide à la transition*). Ce processus n'est pas encore achevé et a encore besoin de notre soutien. Pour permettre la continuation de cette aide, la base légale valable jusqu'en 2008 (arrêté fédéral de 1995) doit être prorogée. Telle est la raison d'être de la *Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est*, dont la validité est limitée à 10 ans.

Cette loi fédérale sert de base légale à:

- la *poursuite de l'aide à la transition*, d'une part,
- et à la *contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (contribution à l'élargissement)*, d'autre part.

Le parlement a adopté cette loi en mars 2006 à une très large majorité¹.

2. Quels sont les buts de l'aide à la transition?

Depuis 1990, la Suisse soutient les *réformes démocratiques et économiques* dans les anciens pays communistes de l'Europe de l'Est et de la CEI (Communauté des Etats indépendants; anciennes républiques de l'Union soviétique). Ce faisant, elle fournit une contribution importante, depuis la fin de la guerre froide, à la sécurité, à la stabilité et à la prospérité de l'Europe. La coopération suisse avec les pays de l'Europe de l'Est poursuit deux objectifs principaux :

- la promotion et le renforcement de l'*Etat de droit* et des *droits humains*, ainsi que le développement et la consolidation des *institutions démocratiques*;
- la promotion d'un *développement économiquement et socialement durable*, basé sur les règles de l'économie de marché.

¹ Le 24 mars 2006, le Conseil des Etats a nettement approuvé la nouvelle loi par 37 voix contre 1 (6 abstentions) et le Conseil national en a fait de même par 127 voix contre 53 (14 abstentions).

Ces objectifs, que le parlement avait déjà formulés dans l'arrêté fédéral de 1995, ont été confirmés dans la nouvelle loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est (art. 2). La coopération avec les pays d'Europe de l'Est n'est pas une aide au développement dans l'acception classique du terme, mais une *aide à la transition*. Il s'agit d'une aide déployée aujourd'hui essentiellement en Europe du Sud-Est (Balkans) et dans les anciennes républiques soviétiques du Sud-Caucase et d'Asie centrale.

3. Quels sont les buts poursuivis par la contribution à l'élargissement de l'UE?

Même si les nouveaux Etats membres de l'UE se sont transformés avec succès depuis la fin de la guerre froide, ils accusent encore un *retard considérable* sur les pays d'Europe occidentale dans d'importants secteurs économiques et sociaux. Leur revenu moyen par habitant (en parités de pouvoir d'achat) est inférieur de quelque 50 % à la moyenne de l'UE. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral et le Parlement veulent fournir une *contribution de solidarité* pour réduire les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Cette contribution est destinée exclusivement aux *dix nouveaux Etats membres de l'UE*² et s'élève au total à 1 milliard de francs pour une période d'engagement de 5 ans. Elle sera fournie sous forme de *projets* et de *lignes de programmes*, que la Suisse choisira et accompagnera en toute autonomie, et en collaboration avec ces dix Etats partenaires.

En approuvant la contribution suisse, le Conseil fédéral et le Parlement ont reconnu toute l'importance du récent élargissement à l'Est de l'UE pour l'amélioration de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité sur notre continent. Outre les *avantages politiques* qu'elle tire d'une Europe plus sûre et plus stable, la Suisse profite sur le *plan économique* de la croissance des marchés des pays d'Europe de l'Est et de l'extension des accords bilatéraux à ces régions connaissant une croissance dynamique. C'est pourquoi le succès de l'intégration de ces pays dans les structures européennes est d'une *importance vitale* pour la Suisse et mérite notre soutien. Une contribution solidaire au partage des coûts est du reste décisive pour les bonnes relations que nous entretenons avec l'UE et pour la défense de nos intérêts dans la voie bilatérale.

4. Pour quelles raisons devons-nous poursuivre notre engagement?

Cet engagement en Europe de l'Est et en Asie centrale est l'expression de la *coresponsabilité de la Suisse* vis-à-vis de ces régions et de la poursuite de la tradition helvétique de solidarité avec l'Europe:

- Une poursuite de l'aide à la transition est nécessaire dans la mesure où, malgré les efforts consentis en termes de réformes, les transformations des systèmes politique et économique en Europe du Sud-Est, dans le Sud-Caucase et en Asie centrale ne sont pas encore achevées et restent incertaines. La pauvreté, le crime organisé et la faiblesse des institutions étatiques sont porteurs de risques politiques, qui se traduisent par une augmentation de la pression migratoire vers les pays d'Europe de l'Ouest.
- Les nouveaux Etats membres de l'UE connaissent toujours, malgré le succès des réformes entreprises, des retards économiques et politiques considérables par rapport à l'Europe de l'Ouest. En leur apportant son soutien, la Suisse contribue à la réduction des inégalités économiques et sociales dans l'UE élargie.

L'engagement de la Suisse sert également notre *politique d'intérêts*. En d'autres termes, il profite directement à la Suisse (voir question 5).

² Les pays suivants sont entrés dans l'Union européenne le 1er mai 2004: Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie, Hongrie et Chypre

5. Quels sont les intérêts pour la Suisse?

- *Préservation des bonnes relations bilatérales avec l'UE* : En tant que participation suisse au partage des charges et des responsabilités en Europe, cette contribution à l'UE élargie est importante pour la préservation de nos relations de bon voisinage. Elle est par conséquent primordiale pour la défense des intérêts suisses vis-à-vis de l'Union européenne, qui est notre principal partenaire économique et politique. Cette contribution constitue un investissement nullement démesuré dans les bonnes relations que nous entretenons avec l'UE. Elle correspond en effet à un peu plus d'un ½ pourcent du montant des prestations versées par l'UE à ses 10 nouveaux Etats membres³. Autre pays non-membre de l'UE, la Norvège soutiendra ces Etats en leur versant une somme totale de 1,6 milliard de francs sur 5 ans.
- *Investissement économique*: Chaque franc versé au titre de cette aide génère une augmentation du produit intérieur brut de la Suisse de 1,5 franc. *Primo*, la coopération bilatérale avec les Etats d'Europe de l'Est génère un retour financier direct sous forme de contrats de livraison et de mandats pour l'économie suisse, dont le savoir-faire, les biens et les services sont recherchés par les pays partenaires. Depuis 1990, le financement des infrastructures dans le contexte de l'aide à la transition a rapporté pour 780 millions de francs de contrats de livraison à des entreprises suisses. *Secundo*, cet engagement renforce les chances des entreprises suisses de remporter les appels d'offres lancés dans le cadre des programmes des banques internationales de développement et des fonds structurels et de cohésion de l'UE (effet d'ouverture des portes). *Tertio*, l'économie suisse et l'emploi profitent d'une manière générale de la croissance et du développement des marchés d'Europe de l'Est. Ces marchés ont un grand besoin de rattrapage et leur pouvoir d'achat est en rapide augmentation en raison de la vigueur de leurs taux de croissance. Ils représentent donc des partenaires commerciaux et des marchés intéressants pour la Suisse. Le commerce avec les Etats d'Europe de l'Est contribue également à la création et à la sauvegarde d'emplois en Suisse. La balance commerciale de la Suisse avec ces pays enregistre chaque année des bénéfices substantiels : l'excédent commercial envers les nouveaux Etats membres de l'UE s'est en effet élevé à 1,4 milliard de francs en 2005 et celui envers les pays en transition à 1,67 milliard de francs.
- *Sécurité*: Un soutien ciblé permet d'améliorer la situation sur place et de créer davantage de sécurité et de stabilité: la pauvreté, les fortes disparités de revenus et la faiblesse des institutions publiques sont porteuses de risques politiques pour l'Europe occidentale également, en raison de l'exportation de la criminalité de ces pays et de l'augmentation de la pression migratoire sur les pays de l'Ouest. Il est donc plus efficace et plus avantageux d'investir dans la paix et la prospérité que de supporter les conséquences des guerres et de la pauvreté, dont les flux de réfugiés, des coûts sociaux et économiques élevés et la criminalité. La pollution ne s'arrête pas non plus aux frontières nationales, comme l'a dramatiquement prouvé la catastrophe nucléaire de Tchernobyl, il y a tout juste 20 ans. En offrant notre soutien sur place, nous contribuons aussi à augmenter la sécurité et la stabilité devant notre porte.

³ Durant la période de 2007 à 2013, l'UE met à la disposition de ses 10 nouveaux membres, pour les seuls fonds structurels et de cohésion, un montant de 231 milliards de francs, ce qui correspond à une contribution annuelle de 33 milliards de francs.

6. Quel sera le coût pour le contribuable?

La poursuite de nos activités en Europe de l'Est n'engendrera *aucune charge supplémentaire* pour le contribuable suisse. La Suisse prendra, sur une période de cinq ans, des engagements d'un montant total de 1 milliard de francs afin de soutenir des programmes et des projets concrets. Dans la mesure où le lancement et la période de réalisation ne seront pas les mêmes pour les différents programmes et projets, le versement de la contribution s'étalera sur une dizaine d'années dans les faits. Cela signifie que les dépenses s'élèveront à 100 millions de francs suisses par an en moyenne. Elles seront compensées par des coupes financières dans les budgets du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie (DFE). Ces coupes seront, pendant toute la durée des versements, refinancées à raison de 40% au travers du budget général de la Confédération. Le refinancement se fera par le biais de recettes supplémentaires, respectivement de diminutions de dépenses dans les finances fédérales. Les recettes supplémentaires issues des *retenues d'impôts sur l'épargne de ressortissants de l'UE en Suisse*, prévues par l'accord sur la fiscalité de l'épargne (Accords bilatéraux II) – estimées à plus de 50 millions de francs par an – ne seront pas allouées directement au refinancement (pas d'affectation directe). Elles contribueront cependant au financement du budget de la Confédération. Un refinancement des crédits destinés à la coopération avec l'Est sera dès lors possible sans charge supplémentaire pour le contribuable suisse.

7. Le Conseil fédéral a-t-il fait des promesses inconsidérées?

Non. Le Conseil fédéral n'a pas souscrit d'engagement contractuel à l'égard de l'UE et de ses nouveaux Etats membres. En signant le 27 février dernier un mémoire d'entente qui n'est pas juridiquement contraignant, le Conseil fédéral a uniquement fait une déclaration d'intention concernant le versement d'une contribution aux nouveaux Etats membres de l'UE. Ce mémoire a de toute façon été signé sous réserve d'une approbation de la base légale indispensable par le Parlement et – en cas de référendum – par le peuple.

8. Sur quoi pourrions-nous être appelés à voter?

Un référendum peut être lancé contre la *Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est*, adoptée à une large majorité par le Parlement le 24 mars 2006. C'est donc cette loi qui ferait l'objet d'une votation. Elle constitue la base légale à la fois de la poursuite de l'aide à la transition accordée par la Suisse depuis 1990 et de la contribution de la Suisse aux nouveaux Etats membres de l'UE. Le délai référendaire de 100 jours a commencé le 4 avril 2006, avec la publication de l'arrêté fédéral dans la Feuille fédérale. Il échoit le 13 juillet 2006.

A l'issue du processus d'approbation politique – donc de l'aboutissement d'un éventuel référendum et en cas d'acceptation de la loi par le peuple – le Conseil fédéral sera en mesure de présenter au Parlement *deux crédits de programme séparés* : le premier concernant la poursuite de l'aide à la transition et le second pour la contribution à l'UE élargie. Comme la Constitution fédérale ne connaît pas le référendum financier, ces crédits ne pourront pas faire l'objet d'une votation populaire.

9. Quand la votation aura-t-elle lieu?

Si le référendum aboutit (50'000 signatures valables au minimum), c'est le Conseil fédéral qui fixera la date de la votation populaire.

10. Quelles seraient les conséquences en cas de «non» ?

En cas de votation sur la loi, le peuple suisse se prononcera comme à l'accoutumée en toute indépendance. Sa décision sera respectée par l'UE et ne sera en aucun cas remise en question. Toutefois, il serait erroné de penser qu'un rejet de la loi n'aurait aucune conséquence sur la coopération avec l'Europe de l'Est et nos relations avec l'UE.

1. En cas de rejet de la loi, nous ne disposerons plus, à moyen terme, de *base légale pour la poursuite de la coopération avec l'Europe de l'Est, qui a fait ses preuves*. L'arrêté fédéral de 1995 échoit en mars 2008. Les programmes d'aide à long terme dans les pays partenaires des Balkans, d'Asie centrale et du Sud-Caucase s'en trouveraient menacés, avant même que les processus de réforme et la transition vers la démocratie et l'économie de marché soient achevés.
2. *S'agissant de l'Union européenne*, il n'y a pas de suites juridiques immédiates à craindre. Mais les *relations* entre la Suisse et l'UE s'en trouveraient hypothéquées:
 - La Suisse ne s'est pas engagée contractuellement à soutenir les nouveaux Etats membres de l'UE. Le mémoire d'entente signé avec cette dernière (voir question 14) n'est pas juridiquement contraignant. De plus, la contribution suisse n'est pas le «prix» à payer pour l'un ou l'autre accord bilatéral. Il n'existe aucun rapport juridique et donc aucun lien direct avec les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE.
 - Cela dit, il n'en demeure pas moins que la contribution de la Suisse est d'une *grande importance pour la réussite de la voie bilatérale*: si les deux parties n'étaient pas des partenaires coopératifs et responsables, il leur serait difficile d'entretenir des relations fructueuses. La sauvegarde des intérêts suisses en pâtirait. Les nouveaux Etats membres de l'UE seraient moins enclins à prêter la main à des arrangements avec la Suisse. *On ne sait pas quelles seraient les conséquences concrètes* d'une détérioration de nos relations avec l'UE. On peut toutefois craindre que les répercussions ne se limiteraient pas seulement à d'éventuels nouveaux accords, mais qu'elles concerneraient également la mise en oeuvre des accords existants. Les conséquences sur les sujets bilatéraux d'actualité, comme le renouvellement de l'accord sur la recherche, l'année prochaine, ou la participation de la Suisse au programme de formation de l'UE, ou encore les questions en suspens dans le domaine commercial, comme la « règle des 24 heures », seraient également difficiles à prévoir.⁴

11. Quelles seront les prochaines étapes en cas de «oui»?

- A l'issue du processus d'approbation politique – donc de l'aboutissement d'un éventuel référendum et de l'acceptation de la loi par le peuple – le Conseil fédéral sera en mesure de présenter au Parlement *deux crédits de programme séparés*: le premier concernant la poursuite de l'aide à la transition et le second pour la contribution à l'UE élargie.
- La nouvelle loi permet au Conseil fédéral de négocier des *accords-cadres bilatéraux* avec chaque pays partenaire. Ces accords régleront la coopération en vue de la mise en oeuvre concrète des projets. Ils ne pourront toutefois être signés que lorsque la loi et les crédits de programme auront été définitivement approuvés.

⁴ Pour améliorer la sécurité des flux de marchandises transfrontaliers, l'UE a prévu d'imposer une obligation de préavis pour les importations, les exportations et le transit (règle des 24 heures). Pour la Suisse, une telle règle constituerait un obstacle considérable à la circulation des marchandises et un handicap commercial sérieux pour l'industrie d'exportation. C'est pourquoi la Suisse et l'UE tentent de trouver une solution.

- Les accords-cadres avec les dix nouveaux Etats membres de l'UE seront conformes aux principes définis dans le *mémoire d'entente* signé par la Suisse et l'UE. Non contraignant du point de vue du droit international, ce mémoire définit les modalités de la mise en œuvre de la contribution suisse qui nécessitent une coordination à l'échelon communautaire (voir question 14).

Contribution à l'élargissement de l'UE

12. De quoi s'agit-il?

Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux Etats sont entrés dans l'Union européenne. Outre Malte et Chypre, il s'agit de cinq pays d'Europe centrale (Slovénie, Pologne, Hongrie, Tchéquie et Slovaquie) et des trois pays baltes (Lituanie, Lettonie et Estonie). Si ces dix nouveaux Etats membres se sont transformés avec succès depuis la fin de la guerre froide, ils accusent encore un *retard considérable* sur les pays d'Europe occidentale dans d'importants secteurs économiques et sociaux. Leur revenu moyen par habitant (en parités de pouvoir d'achat) est inférieur de quelque 50% à la moyenne de l'UE. C'est pour cette raison que le Conseil fédéral et le Parlement veulent fournir une *contribution de solidarité* pour réduire les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Cette contribution est destinée exclusivement aux *dix nouveaux Etats membres de l'UE* et s'élève au total à 1 milliard de francs pour une période d'engagement de cinq ans. Elle sera fournie sous forme de *projets* et de *lignes de programmes*, que la Suisse choisira et accompagnera en toute autonomie, et en collaboration avec ces dix Etats partenaires.

13. Pour quelles raisons devons-nous payer cette contribution?

Les raisons du soutien aux nouveaux Etats membres de l'UE reposent non seulement sur la tradition de solidarité de la Suisse envers l'Europe, mais également sur une série de considérations relevant des politiques *économique, européenne* et de *sécurité* :

- Les nouveaux membres de l'UE accusent toujours des *retards économiques et sociaux* considérables. Même s'ils font preuve d'un grand dynamisme économique, le revenu par habitant (en parités de pouvoir d'achat) n'atteint que 50% de la moyenne européenne. De grandes différences apparaissent d'ailleurs entre ces dix Etats eux-mêmes: si le niveau atteint 40% en Lettonie, en Lituanie et en Pologne, il est d'environ 80 % à Chypre et en Slovénie).
- L'élargissement de l'UE de 2004 est une étape importante pour la promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité sur le continent européen. *L'économie* suisse profite du développement et de la croissance des marchés d'Europe de l'Est au travers de l'extension des accords bilatéraux à ces régions enregistrant des taux de croissance parmi les plus élevés au monde. Sur le plan *politique*, la Suisse bénéficie du renforcement de la stabilité et de la sécurité en Europe. Le soutien coordonné permet en effet d'améliorer les conditions de vie sur place, ce qui supprime une des causes principales de l'émigration. La pression migratoire sur l'Europe de l'Ouest s'en trouve réduite.
- En tant que participation au partage des charges et des responsabilités en Europe, la contribution de la Suisse à l'UE élargie est importante pour la *sauvegarde des intérêts de la Suisse vis-à-vis de l'UE*, sa principale partenaire économique et politique. Cette contribution constitue un investissement nullement démesuré dans les bonnes relations que la Suisse entretient avec l'UE. Elle correspond en effet à un peu plus de 1/2 pourcent du montant des

prestations versées par l'UE à ses 10 nouveaux Etats membres. Autre pays non-membre de l'UE, la Norvège soutiendra ces dix Etats en leur versant une somme totale de 1,6 milliard de francs sur 5 ans.

14. Quelles en sont les bases légales?

La base légale est la *Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est*. En s'appuyant sur celle-ci, le Conseil fédéral peut proposer au Parlement un crédit-cadre pour le financement de la contribution. La Suisse négociera en outre avec chacun des dix Etats partenaires un accord-cadre qui réglera concrètement les modalités de mise en œuvre de la contribution suisse.

La Suisse a défini les conditions générales de son soutien dans un *mémoire d'entente* qu'elle a signé avec l'UE. Ce document définit la période d'engagement de 5 ans et limite le cercle des bénéficiaires aux 10 nouveaux Etats membres de l'Union. Il détermine également le contenu général des programmes et des projets, ainsi que les règles et procédures générales de leur mise en application. Ce document est une déclaration d'intention commune de la Suisse et de l'UE. Il n'a pas de caractère contraignant du point de vue du droit international public.

15. Comment la contribution sera-t-elle financée?

La poursuite de notre engagement en Europe de l'Est n'engendre *aucune charge supplémentaire* pour le contribuable suisse. L'aide au développement pour les pays les plus pauvres (coopération avec le Sud) ne doit pas subir de coupes budgétaires pour autant. Le financement est prévu de la manière suivante: dans le cadre de sa contribution à l'UE élargie, la Suisse prendra, sur une période de cinq ans, des engagements atteignant un total de 1 milliard de francs, afin de soutenir des programmes et des projets. Dans la mesure où le lancement et la période de réalisation ne seront pas les mêmes pour les différents programmes et projets, le versement de la contribution s'étalera sur une dizaine d'années dans les faits; en conséquence, les dépenses se monteront en moyenne à 100 millions de francs suisses par an. Elles seront compensées par des coupes financières dans les budgets du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du Département fédéral de l'économie (DFE). Les coupes seront refinancées à raison de 40% au travers du budget général de la Confédération pendant toute la durée des versements. Le refinancement se fera par le biais de recettes supplémentaires, respectivement de diminutions de dépenses pour les finances fédérales. Les recettes supplémentaires issues des *retenues d'impôts sur l'épargne de ressortissants de l'UE en Suisse*, prévues par l'accord sur la fiscalité de l'épargne (Accords bilatéraux II)⁵ – estimées à plus de 50 millions de francs par an – ne seront pas allouées directement au refinancement (pas d'affectation directe). Elles contribueront cependant au financement du budget de la Confédération. Un refinancement des crédits destinés à la coopération avec l'Est sera dès lors possible sans charge supplémentaire pour le contribuable suisse.

⁵ Conformément à l'accord sur la fiscalité de l'épargne, conclu avec l'UE, la Suisse effectue des retenues d'impôt sur les versements d'intérêts à des personnes physiques domiciliées dans un Etat membre de l'UE. Cet accord sert à éviter que la Suisse ne devienne un havre à l'évasion fiscale. Un quart de ces retenues reste en Suisse. Une partie de ce montant pourrait servir à financer la contribution de la Suisse en faveur des nouveaux Etats membres de l'UE. Pendant la période considérée en 2005 (du 1^{er} juillet au 31 décembre), les retenues d'impôt au titre de l'accord sur la fiscalité de l'épargne ont atteint quelque 138 millions de francs, dont 34 millions reviennent à la Suisse.

16. Les futurs Etats membres de l'UE que sont la Bulgarie et la Roumanie vont-ils également recevoir une contribution?

Dans le mémorandum d'entente qu'elles ont signé, la Suisse et l'UE ont fixé les conditions générales de la contribution suisse à l'UE élargie. *Le cercle des bénéficiaires y est limité aux 10 nouveaux Etats membres* qui ont rejoint l'Union le 1^{er} mai 2004. Ce mémorandum ne constitue donc pas une base pour le versement de contributions suisses aux deux pays susmentionnés. La loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est n'exclut cependant pas explicitement le versement de contributions de soutien en raison d'élargissements futurs de l'UE.

La Bulgarie et la Roumanie bénéficient actuellement déjà d'un soutien de la Suisse *dans le contexte de l'aide à la transition* (à hauteur de 25 millions de francs environ en 2006). Il n'existe pour l'heure aucune demande de poursuite du soutien de la Suisse sous la forme d'une contribution supplémentaire à l'élargissement, mais il est vraisemblable qu'elle sera déposée tôt ou tard. On ignore encore si ces deux pays rejoindront l'UE en 2007 ou en 2008.

En tous les cas, une contribution à l'élargissement en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie devrait être soigneusement examinée, puis *soumise au Parlement* sous la forme d'un crédit-cadre. Nos processus de décision démocratiques seraient ainsi respectés. Comme la Constitution fédérale ne prévoit pas de référendum financier, une telle contribution ne pourrait pas être soumise au vote populaire.

17. La Turquie va-t-elle recevoir une contribution en vertu de la loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est?

Non, car la loi ne constitue pas une base légale pour le versement de contributions à la Turquie. La Turquie ne répond pas à la définition de pays partenaire au sens de cette loi.

18. Portons-nous atteinte à notre économie en encourageant le développement de la concurrence de l'Europe de l'Est?

La contribution suisse n'est pas destinée au développement de la concurrence, mais à celui de partenaires dynamiques *dont les marchés connaissent une augmentation considérable du pouvoir d'achat* (4% de croissance annuelle). Les échanges commerciaux entre la Suisse et les nouveaux Etats membres de l'UE d'Europe centrale augmentent de près de 10% par an en moyenne. La balance commerciale suisse avec ces pays affiche un excédent de plus d'un milliard de francs (1,3 milliard en 2005), ce qui signifie aussi la création et le maintien d'emplois en Suisse. A l'heure actuelle, avec 3 % du commerce extérieur, les échanges commerciaux avec les nouveaux Etats membres de l'UE sont certes modestes, mais plus importants que les échanges avec la Chine.

Selon certaines études économiques (Jaeger/Bechtold, 2005), l'économie et le site de production suisses tirent largement profit des activités des entrepreneurs helvétiques dans les nouveaux Etats membres de l'UE. Des investissements dans ces pays complètent dans la majorité des cas la production indigène. Les entreprises suisses gagnent ainsi des parts de marché et augmentent leurs exportations, ce qui renforce le site de production suisse et sauvegarde des emplois. L'étude citée pronostique une augmentation durable de 0,5% du produit intérieur brut de la Suisse grâce à l'élargissement de l'UE à l'Est, ce qui correspond à 2 milliards de francs.

19. Quels sont les pays qui bénéficieront de l'aide?

La contribution suisse s'élève au total à 1 milliard de francs sur une période d'engagement de 5 ans. Elle doit être affectée à des programmes et à des projets concrets dans les 10 pays concernés. En vertu du mémoire d'entente signé par la Suisse et l'UE, le montant sera affecté à chaque pays selon une clé de répartition qui s'inspire de celle déjà retenue entre l'UE et la Norvège concernant un programme bilatéral de coopération avec les 10 nouveaux Etats membres de l'UE. Chaque pays concerné recevra donc le montant suivant en francs suisses :

Pays	Millions de francs	Pays	Millions de francs
Pologne	489,020	Lettonie	59,880
Hongrie	130,738	Estonie	39,920
Tchéquie	109,780	Slovénie	21,956
Lituanie	70,858	Chypre	5,988
Slovaquie	66,866	Malte	2,994

Deux millions de francs supplémentaires pourront par ailleurs être engagés au besoin pour d'autres projets prioritaires lors de l'examen périodique de la coopération.

20. Quel genre de projets allons-nous soutenir?

La contribution de la Suisse est certes considérable à l'échelle du pays, mais elle ne représente qu'un peu plus d'un demi-pourcent de la contribution des pays de l'UE au fonds de cohésion pour les nouveaux Etats membres. La Suisse est ainsi appelée à limiter son soutien aux pays partenaires à un nombre restreint de domaines thématiques. Ces domaines ont été sélectionnés en étroite collaboration avec les pays partenaires. A titre d'exemple, quelques secteurs qui pourraient être concernés:

- *Programmes de bourses* pour les jeunes chercheurs et les étudiants, et *programmes de formation pour les apprentis*: via la mise en réseau de capacités de recherche et la mise à disposition de bourses de recherche et d'étude, la Suisse fournit une contribution qui profitera également aux activités de recherche et à la formation en Suisse.
- *Projets environnementaux* tels que la réduction des émissions polluantes des centrales électriques alimentées en pétrole, charbon ou gaz naturel ou dans l'épuration des eaux. Le respect des normes européennes en matière de protection de l'environnement nécessite des investissements importants. Or, la Suisse est reconnue par les nouveaux Etats membres pour ses solutions respectueuses de l'environnement et ses technologies novatrices.
- *Projets en matière de sécurité*, tels que la sécurisation des frontières extérieures de l'espace Schengen ou la modernisation des autorités judiciaires et policières. La lutte contre l'immigration illégale et le crime organisé sont prioritaires. La Suisse peut apporter son savoir-faire spécialisé et organisationnel et contribuer à l'amélioration de la protection douanière. Les entreprises suisses actives dans les nouveaux Etats membres profiteront également de l'amélioration de la sécurité juridique (lutte contre la corruption).

21. Qui est responsable du choix et de la mise en oeuvre des projets?

Les lignes de programmes et les projets seront sélectionnés et réalisés *par la Suisse en étroite collaboration avec les pays partenaires*. Leur mise en œuvre pourra emprunter un mode bilatéral, multi-bilatéral (cofinancement avec d'autres donateurs) ou multilatéral (via des institutions telles que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement [BERD]).

Les programmes et projets suisses doivent se concentrer *premièrement* sur les besoins prioritaires des pays partenaires. Ils doivent *deuxièmement* être conçus pour compléter les programmes structurels et de cohésion de l'UE. En d'autres termes, la Suisse s'engagera dans des domaines dans lesquels l'UE ne fournit qu'un soutien partiel, voire pas de soutien du tout. *Troisièmement*, les projets seront prévus dans des domaines où la Suisse dispose d'expertise et d'une longue expérience de la coopération avec l'Europe de l'Est. *Ces projets seront lancés uniquement dans les pays partenaires*. Ils ne pourront l'être qu'après l'adoption définitive de la loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est et des crédits de programme, et après la signature d'un accord-cadre de coopération avec chacun des 10 pays partenaires. Dans ces accords, on définira pour chaque pays une *Unité nationale de coordination*, qui sera responsable de la réception et de la première évaluation des propositions de projets. La décision sur l'approbation et l'exécution du projet se prendra toujours et exclusivement en Suisse.

22. Quand les premiers projets commenceront-ils au plus tôt?

La mise en œuvre opérationnelle de l'engagement suisse dans les nouveaux Etats membres de l'UE pourra commencer dès que

- la nouvelle loi fédérale aura été définitivement adoptée, le cas échéant par le peuple;
- le Conseil fédéral aura présenté (sur la base de la loi) les projets de crédits de programme correspondants au Parlement et que celui-ci les aura approuvés;
- un accord-cadre bilatéral aura été négocié et signé avec chacun des 10 pays partenaires, accord fixant les modalités concrètes de la coopération pour l'utilisation de la contribution suisse.

Des estimations réalistes permettent d'affirmer que la mise en œuvre opérationnelle des premiers projets sera possible en 2007 au plus tôt. Le moment venu, les autorités compétentes des pays partenaires informeront sur la possibilité de déposer des demandes de soutien.

23. Cette contribution est-elle le prix à payer pour les Accords bilatéraux II et les Accords de Schengen/Dublin?

La contribution suisse en faveur des nouveaux Etats membres de l'UE n'est pas le prix à payer pour l'un ou l'autre accord bilatéral avec l'UE, ni pour la participation suisse aux coopérations de Schengen/Dublin. A l'origine, l'UE avait voulu voir dans cette contribution une contre-prestation de la Suisse pour l'extension des Accords bilatéraux I au marché intérieur européen élargi. Mais la Suisse n'a jamais accepté ce lien. Il n'existe donc aucun rapport juridique ni aucun lien automatique avec les accords signés entre la Suisse et l'UE.

Cela dit, il n'en demeure pas moins que la contribution de la Suisse est d'une grande importance pour la réussite de la voie bilatérale: si les deux parties n'étaient pas des partenaires coopératifs et responsables, il leur serait difficile d'entretenir des relations fructueuses. La sauvegarde des intérêts suisses en pâtirait.

24. Pourquoi la Suisse n'a-t-elle pas exigé de contrepartie de la part de l'UE?

[Des représentants de l'UDC exigeaient en contrepartie la non-ingérence de l'UE dans les législations fiscales cantonales, ainsi qu'une garantie du secret bancaire suisse et une extension des droits de survol du territoire allemand autour de l'aéroport de Kloten.]

Une série de «contreparties» sont assurées. La contribution de la Suisse est justifiée par l'intérêt politique de la Suisse à voir l'Europe gagner en sécurité et en stabilité et par son intérêt économique à traiter avec des partenaires commerciaux de plus en plus intéressants. La contribution est en outre d'une importance décisive pour la sauvegarde des intérêts de la Suisse dans ses relations bilatérales avec l'UE.

Les contreparties supplémentaires exigées ne sont pas réalistes et pourraient même s'avérer dans certains cas contre-productives:

- *Législations fiscales cantonales*: La souveraineté fiscale de la Suisse n'est pas contestée par l'UE. Cette dernière craint toutefois une atteinte au commerce des biens. Ces craintes ne sont pas justifiées et ont été clairement rejetées par la Suisse dans une prise de position détaillée. De plus, si la Suisse exigeait la reconnaissance des règles fiscales cantonales à titre de contrepartie, elle signalerait que sa souveraineté fiscale est négociable, ce qui n'est pas son intention.
- *Secret bancaire*: La garantie du secret bancaire est réglée dans l'accord sur la fiscalité de l'épargne avec l'UE et dans l'accord de Schengen/Dublin. La Suisse n'a aucune raison de douter du respect de ces accords par l'UE. L'exigence d'une garantie supplémentaire pourrait en revanche rouvrir la discussion et s'avérer contre-productive. En revanche, un signe de coresponsabilité comme le versement de la contribution suisse devrait plutôt atténuer la pression sur le secret bancaire.
- *Aéroport de Kloten*: La limitation des droits de survol à Kloten est en premier lieu un problème bilatéral entre la Suisse et l'Allemagne. Suite à une plainte de la Suisse, elle fait actuellement l'objet d'une procédure auprès de la Cour de justice des Communautés européennes. Cette affaire est donc entre les mains des tribunaux.

Aide à la transition

25. Que signifie «aide à la transition»?

La transition désigne le processus de réformes des anciens pays du bloc soviétique vers le pluralisme démocratique et une économie sociale de marché. Le cœur de l'aide à la transition est constitué de contributions en faveur de la réforme des institutions sociales, politiques et économiques. La transition sera considérée comme achevée quand les institutions seront consolidées et permettront à la population de vivre dans la liberté et la dignité.

Malgré les grands progrès accomplis en matière de réformes, la transformation du système politique et économique en Europe de l'Est n'est pas encore achevée. Si les pays d'Europe centrale et les pays baltes sont parvenus à consolider leur processus de réforme en entrant dans l'UE, les pays d'Europe du Sud et les anciennes républiques soviétiques du Sud-Caucase et d'Asie centrale ont encore d'énormes efforts à consentir, qui requièrent une aide de l'extérieur.

26. Quel est le but de l'aide à la transition?

L'aide à la transition poursuit deux buts principaux: l'encouragement du pluralisme démocratique, d'une part, et le renforcement durable d'une économie sociale de marché, d'autre part. Elle est constituée de contributions au développement des institutions démocratiques dans les anciens Etats communistes.

Depuis 1990, l'aide à la transition est une priorité de la politique étrangère de la Suisse. Elle obéit, d'une part, au «principe de partenariat solidaire» expressément cité dans la loi sur la coopération avec l'Europe de l'Est et correspond, d'autre part, à l'idée moderne de la défense de nos intérêts sur la scène internationale moyennant une participation et une intégration accrues. L'aide à la transition participe à la réalisation de tous les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique étrangère: sauvegarde de la coexistence pacifique des peuples; respect des droits humains et promotion de la démocratie; défense des intérêts économiques de la Suisse à l'étranger; réduction de la misère et de la pauvreté dans le monde; préservation des bases naturelles de la vie.

27. Quelle en est l'utilité pour la Suisse?

La Suisse s'engage en Europe de l'Est aussi dans son propre intérêt:

- *Paix et stabilité:* En participant au renforcement des institutions démocratiques, la Suisse contribue à la stabilité et à la paix en Europe, dont elle profite directement. Il est en effet plus efficace et plus avantageux d'investir dans la paix et la prospérité que de supporter les conséquences des guerres et de la pauvreté dans notre voisinage européen (flux de réfugiés, coûts sociaux et économiques élevés, criminalité).
- *Prévention des migrations:* L'amélioration des conditions politiques et économiques générales en Europe de l'Est réduit la pression migratoire. Les personnes ne sont en effet plus contraintes de fuir leur pays en raison de la misère et de la violence.
- *Intérêt économique:* La coopération avec l'Europe de l'Est procure des contrats à l'économie suisse, les pays d'Europe de l'Est ayant un intérêt marqué pour les biens, les services et le savoir-faire produits en Suisse.
- *Protection de l'environnement:* La pollution ne connaît pas de frontière. Grâce à des projets visant à améliorer la sécurité des réacteurs nucléaires et à assurer une exploitation durable des ressources, la Suisse contribue à la protection de l'environnement sur l'ensemble du continent, ce dont elle profite directement.
- *Coresponsabilité internationale:* Les contributions de solidarité intensifient les relations bilatérales avec des régions dynamiques d'Europe de l'Est. Elles renforcent la visibilité de la Suisse à l'échelle internationale et son droit d'intervention dans d'importantes organisations internationales. A la Banque mondiale, la Suisse dirige un groupe de vote auquel appartiennent divers pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale.

28. En quoi l'aide à la transition profite-t-elle à l'économie suisse?

Ce sont en grande partie des entreprises suisses qui fournissent des prestations dans le cadre de l'aide à la transition. Pour les projets d'infrastructure financés par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), la moitié au moins de la valeur ajoutée doit en principe provenir de Suisse. Entre 1990 et 2005, les entreprises suisses ont fourni des prestations d'un montant de 780 millions de francs dans le cadre du financement des infrastructures dans les pays en transition. Des entreprises de consultants suisses ont de plus décroché de nombreux mandats liés à la mise en oeuvre des projets.

De manière générale, l'économie suisse tire profit de la croissance des marchés dans les pays en transition. Ces pays ont en effet un grand besoin de rattrapage et sont de ce fait des partenaires commerciaux et des marchés de plus en plus intéressants. Le développement des infrastructures (approvisionnement en énergie, réseaux de transport, etc.) et le renforcement des institutions (sécurité du droit, sécurité intérieure) favorisent également l'attractivité croissante de ces partenaires commerciaux dynamiques. L'engagement de la Suisse augmente en outre la visibilité et l'image positive dont elle bénéficie dans ces régions. Cela améliore la position des entreprises suisses à la recherche de nouveaux contrats. Le commerce avec les pays en transition contribue également à la création d'emplois en Suisse. En 2005, la Suisse a réalisé un excédent commercial d'un montant de 1,67 milliard de francs envers ces pays (Pays de la CEI = 932 millions de francs; pays en transition d'Europe du Sud-Est = 744 millions de francs)⁶.

29. Quelle est la part de l'aide à la transition qui peut être comptabilisée dans le cadre de l'aide publique au développement (APD)?

La Suisse dépense annuellement quelque 200 millions de francs pour la coopération avec l'Europe de Est et les pays de la CEI. La majeure partie de ces fonds peut être imputée à l'aide au développement. Font exception les contributions versées à la Russie, à l'Ukraine, à la Roumanie et à la Bulgarie. Ces pays reçoivent en 2006 des aides d'un montant total de 40 millions de francs, ce qui correspond à 20% du budget de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est.

30. Quels sont les pays visés par l'aide à la transition?

Le cercle des pays bénéficiaires s'est modifié au cours des 15 dernières années. Au début des années 1990, la Suisse aidait surtout les pays d'Europe centrale et les pays baltes. En raison de la rapidité des réformes réalisées dans ces pays, l'aide s'est ensuite déplacée, au milieu des années 90, vers le Sud et vers l'Est. A l'heure actuelle, 2/3 du budget sont consacrés à des projets en Europe du Sud-Est et 1/3 à des projets dans les pays de la CEI.

La Suisse accorde une aide à la transition aux 15 pays suivants (état 2006): Arménie, Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Géorgie, Kirghizistan, Moldavie, Tadjikistan, Ukraine et Ouzbékistan (pays de la CEI), et Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Monténégro, Roumanie, Serbie (Kosovo compris) (pays d'Europe du Sud-Est).

31. Comment l'aide à la transition est-elle mise en oeuvre?

L'aide à la transition est mise en oeuvre par la Direction du développement et de la coopération (DDC / Département fédéral des affaires étrangères) et par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO / Département fédéral de l'économie). Alors que la DDC est active principalement dans le domaine social (développement des communes, réforme de la santé, formation professionnelle, etc.), les projets du SECO touchent les domaines de l'économie et des infrastructures (construction de stations d'épuration, encouragement des PME, conseil aux entreprises, etc.). Les activités des deux offices fédéraux se complètent dans le cadre de programmes communs nationaux et régionaux. Pour la mise en oeuvre des programmes, la Suisse a établi des bureaux de coopération dans les villes suivantes :

⁶ Ces chiffres concernent les pays auxquels la Suisse accorde une aide à la transition: Etats de la CEI = Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kirghizistan, Moldavie, Fédération de Russie, Tadjikistan, Ukraine et Ouzbékistan; Pays en transition d'Europe méridionale = Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Monténégro, Roumanie et Serbie

Europe du Sud-Est: Belgrade, Bucarest, Pristina, Sarajevo, Skopje, Sofia, Tirana
CEI: Bichkek, Chisinau, Douchanbe, Kiev, Moscou, Tiflis et trois filiales de moindre importance à Bakou, Erevan et Tachkent.

32. Quelle est la différence entre aide à la transition et contribution à l'élargissement?

Eléments	Contribution à l'UE élargie	Aide à la transition
Priorité	Réduction des disparités sociales et économiques dans l'UE élargie	Résolution des problèmes de transition démocratique et économique
Enjeux	Intégration totale des nouveaux Etats membres de l'UE	Démocratisation; passage de l'économie planifiée à l'économie de marché
Exigences	Directives UE, accords-cadres avec les nouveaux Etats membres	Recommandations internationales (OCDE / CAD)
Dynamique	Durée de l'engagement: 5 ans Période de paiement: 8-10 ans	Conditionnée par les programmes existants; adaptation graduelle aux nouveaux enjeux
Type de soutien	Non lié	Partiellement lié
APD – aide publique au développement	Pas d'APD	APD avec quelques exceptions (Russie, Ukraine, Roumanie, Bulgarie)
Responsabilité	Dans une large mesure auprès des nouveaux Etats membres	Dans une large mesure auprès de la DDC et du SECO
Pays bénéficiaires	Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie	Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie et Herzégovine, Géorgie, Kirghizistan, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Roumanie, Russie, Serbie, Ouzbékistan Tadjikistan, Ukraine

33. Quand le parlement suisse a-t-il approuvé des crédits de financement pour l'aide à la transition et de quels crédits s'agissait-il?

Depuis 1990, la Suisse a investi 3,45 milliards de francs dans la coopération avec l'Europe de l'Est. 200 millions de francs lui sont attribués annuellement. Le Parlement a approuvé les montants suivants :

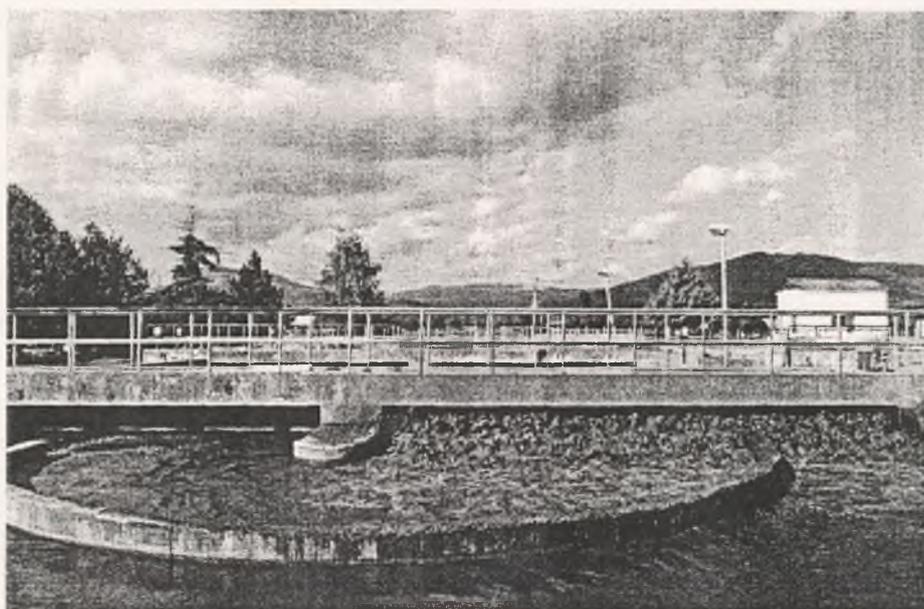
- 1990:** 1^{er} crédit-cadre de 250 millions de francs pour le financement de mesures immédiates en Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie.
- 1992:** 2^e crédit-cadre de 800 millions de francs pour la poursuite des activités de coopération engagées et l'extension de la coopération aux pays baltes et aux Etats d'Europe du Sud-Est.
- 1993:** Crédit supplémentaire de 600 millions de francs pour l'extension de la coopération à la Communauté des Etats indépendants (CEI) et à la Géorgie.
- 1999:** 3^e crédit-cadre de 900 millions de francs accompagné d'un déplacement des activités prioritaires de la coopération vers l'Europe Du Sud-Est et l'Asie centrale.
- 2002:** Crédit supplémentaire de 500 millions de francs pour la prolongation et l'augmentation du 3^e crédit-cadre.
- 2004:** Crédit supplémentaire de 400 millions de francs pour la prolongation du 3^e crédit-cadre jusqu'à la clarification de la situation en matière de coopération avec l'Est et de contribution à l'élargissement.

- Crédit-cadre
- Crédit supplémentaire



La coopération avec les pays de l'Est change de cap

Le 24 mars de cette année, les Chambres fédérales ont approuvé à une large majorité la nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (LF Est)¹. La demande de référendum contre ce projet ayant abouti, le peuple suisse se prononcera le 26 novembre prochain sur la poursuite de la coopération suisse dans cette région. La coopération avec l'Europe de l'Est comprend d'une part l'aide à la transition traditionnelle et d'autre part la contribution à l'élargissement en faveur des dix nouveaux États membres de l'UE. Le rejet de la loi par le peuple mettrait en question non seulement le rôle de la Suisse en tant que partenaire responsable et solidaire des efforts pour une Europe prospère et en paix, mais également l'avenir de la voie bilatérale avec l'UE.



Comme les nouveaux États membres doivent se conformer à l'ensemble des normes et standards fixés par le droit communautaire, les investissements nécessaires sont énormes. La modernisation et la construction de stations d'épuration a la priorité dans les dix nouveaux États membres.

Photo: Seco

Depuis 1990, la Suisse soutient les ex-États communistes d'Europe de l'Est et d'Asie centrale dans leurs efforts pour devenir des démocraties dotées d'une économie sociale de marché (aide à la transition). Ce processus n'étant pas achevé partout, le Conseil fédéral et le Parlement jugent que la Suisse doit continuer à le soutenir. Le Conseil fédéral a fait part en mai 2004 à l'UE de son intention de contribuer aux coûts que représente le récent élargissement à l'Est de l'Union – qui s'accroissait de dix nouveaux membres² –, sous réserve naturellement de l'approbation du Parlement et du peuple. Cette contribution se fondera sur

la nouvelle loi fédérale relative à la coopération avec les États d'Europe de l'Est, limitée à dix ans; il en ira de même pour la poursuite de l'aide à la transition traditionnelle en faveur des États de l'Europe du Sud-Est et de l'Asie centrale. Le référendum portera donc sur deux instruments de la politique extérieure de la Suisse, que nous allons décrire brièvement ci-après.

Aide à la transition

La Suisse a dépensé jusqu'à présent 3450 millions de francs (soit en moyenne quelque 200 millions de francs par an) pour soutenir le processus de transition des ex-États à parti unique et à économie planifiée de la sphère d'influence soviétique vers des États de droit démocratiques dotés d'une économie de marché. Depuis la chute du mur de Berlin, elle a ainsi fortement contribué à la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe. En finançant divers projets et programmes, elle poursuit deux objectifs principaux:

- favoriser l'État de droit ainsi que les droits de l'homme, développer des institutions démocratiques stables et les consolider;



Hugo Bruggmann

Responsable de la contribution à l'élargissement, Coopération économique au développement, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

¹ La loi a été adoptée au Conseil des États par 37 voix contre 1 (et 6 abstentions) et au Conseil national par 127 voix contre 53 (et 14 abstentions).

² Le 1^{er} mai 2004, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie et la République tchèque sont entrés dans l'UE.

Tableau 1

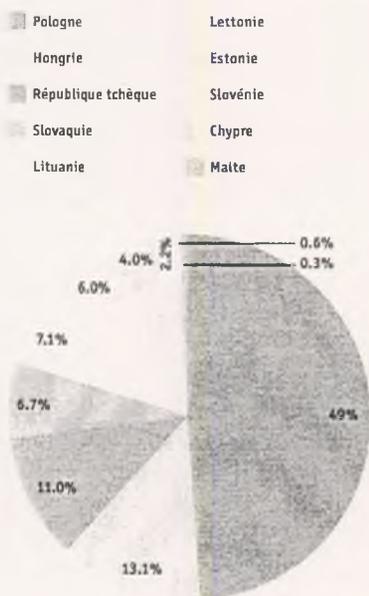
Investissements dans l'environnement: coûts de mise en conformité avec les normes de l'UE

	En milliards d'euros
Pologne	42.8
Hongrie	10.0
République tchèque	9.4
Slovaquie	4.8
Estonie	4.4
Lettonie	2.4
Slovénie	2.4
Lituanie	1.6

Source: Berd / La Vie économique

Graphique 1

Répartition géographique de la contribution à l'élargissement (1 milliard de francs)



Source: Seco, DDC / La Vie économique

– promouvoir un développement durable, aux plans économique et social, reposant sur les principes de l'économie de marché.

L'aide à la transition est du ressort de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (Seco). Dans treize pays, des Bureaux de coopération communs DDC/Seco accompagnent les projets sur place. L'aide à la transition de la Suisse jouit d'une bonne réputation tant dans les pays bénéficiaires qu'après de la communauté internationale. Une évaluation indépendante de 2003³ a confirmé que les mesures étaient efficaces et efficaces.

Malgré des efforts considérables et un soutien non négligeable de l'étranger (notamment de l'UE), la réforme des systèmes politique et économique en Europe de l'Est n'est pas encore achevée. Alors que les États d'Europe centrale et les pays baltes sont fort avancés et ont pu consolider leurs acquis en adhérant à l'UE, ceux d'Europe du Sud-Est (Balkans), l'Ukraine, la Moldavie et les anciennes républiques soviétiques du Sud-Caucase (Géorgie, Arménie, Azerbaïdjan) et de l'Asie centrale (Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan) doivent encore surmonter de nombreuses épreuves. La disparition des anciennes structures s'est soldée par une rupture économique (récession de transition) que la plupart de ces pays n'ont pas encore surmontée. Elle s'est accompagnée de l'appauvrissement d'une grande partie de la population, de l'effondrement de la sécurité sociale, d'une augmentation de la criminalité, de conflits armés et, par conséquent, d'une forte émigration. La poursuite de l'aide étrangère est nécessaire dans ces États si l'on veut mener à bien le processus de transition et éviter de mettre la paix en péril. Les délibérations aux Chambres fédérales ont montré qu'une large majorité de parlementaires partage ces vues et approuve clairement le soutien de la Suisse aux pays en transition.

Pour la grande majorité des États cités, soit l'adhésion à l'UE est exclue en raison de critères géographiques, soit elle est envisageable seulement dans un avenir lointain en raison de leur retard économique, social et politique. Seules la Bulgarie et la Roumanie devraient adhérer prochainement (vraisemblablement début 2007), ainsi que la Croatie.

La contribution à l'élargissement

Le Conseil fédéral a qualifié l'élargissement à l'Est de l'UE, réalisé le 1^{er} mai 2004, d'étape historique vers la réunification définitive de l'Europe après sa partition en deux blocs qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale. Il a en outre reconnu que l'intégration des nouveaux États membres dans les structures commu-

nautaires représentait une contribution majeure à la paix, à la stabilité et à la prospérité de l'ensemble du continent.

L'élargissement implique des coûts considérables pour la Communauté européenne. Au terme des délais de transition convenus, les nouveaux États membres devront se conformer à l'ensemble des normes et standards fixés par le droit communautaire (acquis communautaire), ce qui demande des investissements substantiels (voir *tableau 1* pour le domaine de l'environnement). Certes, leur capacité économique augmente continuellement, mais leur pouvoir d'achat par habitant en termes réels atteint seulement un peu plus de la moitié de la moyenne européenne⁴. L'UE consacre donc des moyens financiers considérables à soutenir le processus de rattrapage de ses nouveaux membres. Elle emploie à cette fin trois instruments créés pour renforcer la cohésion économique et sociale: le Fonds de cohésion, le Fonds européen de développement régional (Feder) et le Fonds social européen (FSE). Les dépenses cumulées de ces trois organismes se monteront en moyenne à 33 milliards de francs par an durant la prochaine période budgétaire (2007–2013). Les États de l'AELE parties de l'Espace économique européen (EEE) – Norvège, Liechtenstein et Islande – soutiennent eux aussi ces efforts. À titre d'exemple, la Norvège a libéré un total de 1,6 milliard de francs sur cinq ans (2004–2009) en faveur des nouveaux États de l'UE.

Le Conseil fédéral a concrétisé son intention de participer solidairement au coût de l'élargissement de l'UE dans un protocole d'entente conclu avec cette dernière et signé le 27 février 2006. Dans ce document, non contraignant en droit international, la Suisse se déclare disposée à consacrer un milliard de francs au total pour soutenir des projets prioritaires chez les nouveaux membres de l'UE. La répartition de cette somme entre ces dix États se fonde essentiellement sur la taille de la population et le revenu par habitant en termes réels (voir *graphique 1*). Les projets bénéficiaires relèvent des domaines suivants:

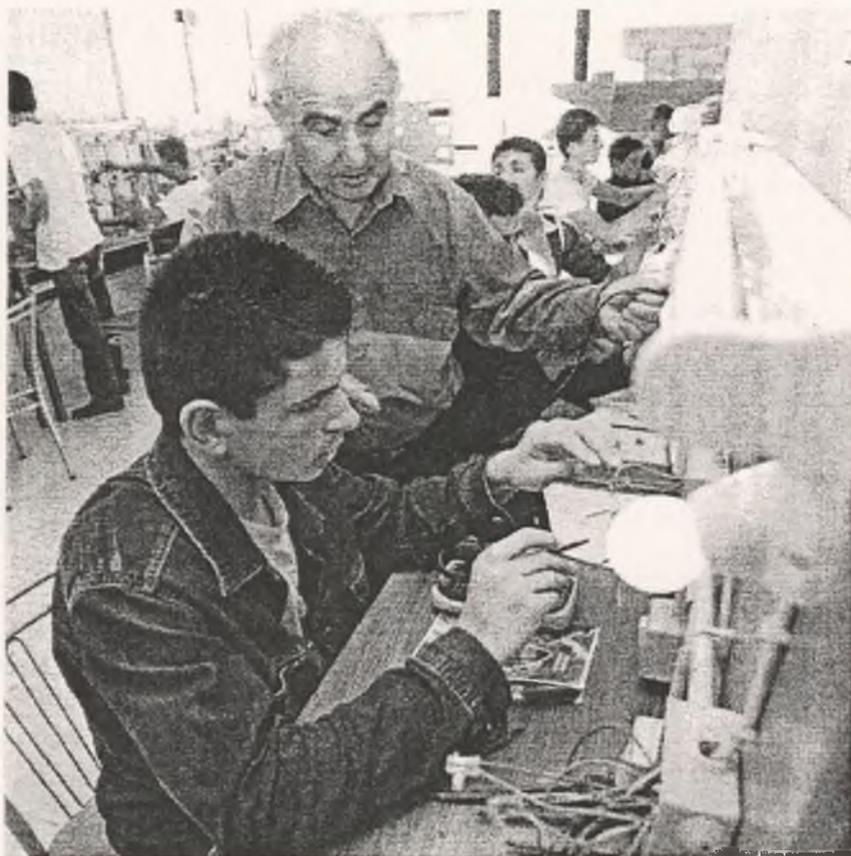
- sécurité, stabilité et soutien des réformes;
- environnement et infrastructures;
- promotion du secteur privé;
- développement humain et social.

Ils sont sélectionnés conjointement par la Suisse et l'État partenaire. La contribution à l'élargissement bénéficie d'une période d'engagement de cinq ans, les décisions de financement incombant à la Suisse. En fonction du temps requis pour réaliser les projets approuvés, le paiement total s'étale sur une période de dix ans (voir *encadré 1*).

La contribution à l'élargissement est pilotée par la Suisse, qui agit en toute autonomie,

3 Voir Arbeitsgemeinschaft Nadel (EPFZ) et Terra Consult, *12 Jahre Ostzusammenarbeit, Bilanz der öffentlichen schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990-2002*, rapport d'experts indépendant, Berne, août 2003.

4 Selon un rapport de l'ONU sur le rattrapage des dix nouveaux États membres de l'UE par rapport à l'Europe des Quinze (voir: www.nobe.pl/cee.htm, Central and Eastern Europe 2000–2040), la Pologne p. ex. aura besoin de plus de 40 ans pour rattraper son retard, si sa croissance économique reste constante.



Le soutien accordé à l'école professionnelle de Durrës, (Albanie, en illustration) est un projet commun à la DDC et au Seco. Celui-ci permet l'intégration sur le marché du travail de jeunes adultes grâce à leur formation basée sur des modèles et axée sur la pratique.

Photo: Seco

Encadré 1

Le financement de la contribution à l'élargissement

Le milliard de francs de contribution à l'élargissement sera déboursé sur dix ans, ce qui correspond à 100 millions de francs par an en moyenne durant cette période. Le financement sera sans incidence sur le budget: en effet, selon une décision du Conseil fédéral du 16 juin 2006, 60% du montant découlera d'une réduction de l'aide à la transition, les 40% restants étant compensés par une diminution des dépenses ou bien une augmentation des revenus de la Confédération. Les recettes supplémentaires générées par l'accord avec l'UE sur la fiscalité de l'épargne (accords bilatéraux II), estimées à 50 millions de francs par an, alimenteront le budget fédéral. Il sera donc possible de dégager ces 40% sans augmenter la charge des contribuables.

Comme la réduction de l'aide à la transition touchera en grande partie des pays qui n'appartiennent pas à la catégorie des pays en développement (Bulgarie, Roumanie, Russie), l'aide publique ne diminuera que de manière minimale pour ces derniers. Pour un volume total de 2,2 milliards de francs par an (2005), elle se réduira vraisemblablement de moins de 1%.

en étroite collaboration avec les États partenaires. Elle ne relève pas de la politique de cohésion de l'UE, bien qu'il faille en tenir compte dans le choix et la réalisation des projets: par exemple, les exigences de l'UE concernant les marchés publics, les aides d'État ou la part d'autofinancement des partenaires locaux doivent être respectées.

Défendre les intérêts suisses

En raison de la situation géographique de la Suisse, sa prospérité économique dépend très directement de ses bonnes relations avec l'UE et de l'absence d'événements politiques générateurs de conflits sur le continent européen. Son engagement politique en Europe de l'Est et en Asie centrale exprime sa corresponsabilité solidaire dans la stabilité et la prospérité de cette partie du monde. Il sert, en outre, les intérêts bien compris de notre pays. Poursuivre cette politique de défense des intérêts de la Suisse se justifie ainsi à plusieurs titres.

Préserver de bonnes relations avec l'UE

La contribution à l'élargissement et l'aide à la transition sont importantes pour les bonnes relations avec l'UE: elle exprime un partage équitable des charges que suscite le soutien aux efforts de réforme en Europe de l'Est. Le succès futur de la voie bilatérale dépend essen-

tiellement de la solidarité dont la Suisse fera preuve face aux défis posés à l'ensemble de l'Europe et de l'image de partenaire fiable qu'elle donnera d'elle-même. Nous pourrions alors attendre de l'UE et de ses membres qu'ils continuent de comprendre nos exigences et tentent d'y trouver des réponses. Quand on pense que la Norvège, avec ses 4,5 millions d'habitants, fournit une aide de 60% supérieure à celle de la Suisse, et que notre contribution à l'élargissement ne représente qu'un peu plus de 0,5% des prestations de l'UE en faveur des nouveaux États membres, on ne peut guère qualifier d'excessif ce milliard de francs réparti sur dix ans.

Avantages économiques

L'UE est notre principal partenaire non seulement politique mais aussi économique. Les deux tiers environ de nos exportations y convergent. Le maintien du libre accès au marché communautaire est vital pour l'économie suisse. La contribution à l'élargissement concourt à garantir cet accès et à accroître nos exportations vers l'UE et les pays en transition.

L'aide à la transition entraîne un retour financier direct pour l'économie suisse, sous forme de commandes et de mandats. Le soutien suisse à des projets d'infrastructure a permis à nos entreprises d'enregistrer pour 780 millions de francs de commandes directes depuis 1990.

Les entreprises suisses peuvent déjà participer aux adjudications qui ont lieu dans le cadre de la politique de cohésion au même titre que leurs homologues européennes, et ce sur tout le territoire communautaire. Les moyens financiers libérés sur les Fonds structurels et sur le Fonds de cohésion se monteront, à partir de 2007, à 66 milliards de francs par an. La contribution à l'élargissement créerait un capital de sympathie considérable pour la Suisse auprès des adjudicateurs de l'UE. Elle ouvrirait des portes aux entreprises suisses, améliorant considérablement leurs possibilités de nouer de nouveaux contacts et d'obtenir des mandats sur des projets financés par les fonds communautaires.

L'économie suisse profite en général de la prospérité des marchés en expansion d'Europe de l'Est. Les excédents substantiels de la balance commerciale avec les nouveaux membres de l'UE (1,4 milliard de francs en 2005) et les pays en transition⁵ (1,7 milliard de francs en 2005) prouvent que les échanges avec ces États créent des emplois et des revenus en Suisse. Notre pays a donc un intérêt économique majeur à la poursuite du processus. La rapide augmentation du pouvoir d'achat et le grand besoin de rattrapage de ces pays – notamment dans les domaines de l'énergie, des

Encadré 2

Principes de mise en œuvre de la contribution à l'élargissement

- Le soutien de la Suisse *se concentrera sur quelques priorités thématiques* dans chacun des dix nouveaux États membres de l'UE (p. ex. l'épuration des eaux ou le renforcement de l'appareil judiciaire) et aussi géographiques dans les plus grands de ces pays (en dehors des agglomérations autour des capitales). Les priorités se détermineront notamment en fonction du besoin avéré de rattrapage, des exigences de la planification nationale, des expériences de la Suisse dans la phase de transition et de l'existence d'une offre concurrentielle de biens et services dans notre pays.
- La *responsabilité de l'identification et de la préparation des projets*, conformément aux priorités convenues, *incombera fondamentalement à l'État partenaire*. Les projets à financer seront choisis en commun. Les décisions de financement seront prises par la Suisse.
- Dans chaque État partenaire, une *unité de coordination nationale* sera désignée. Elle recevra les propositions de projets et opérera une première évaluation.
- Il sera possible de *présenter des projets dès la conclusion de l'accord-cadre bilatéral*, mais uniquement dans l'État partenaire. La DDC et le Seco n'entreront en matière que sur les demandes transmises par les unités de coordination nationales.
- *L'attribution de commandes et de mandats obéira aux directives de l'UE et de l'OMC concernant les marchés publics*. Les responsables des projets s'engageront, vis-à-vis de la DDC et du Seco, à respecter ces directives.
- La DDC et le Seco s'assureront de la mise en place d'un *contrôle de gestion efficace* avec chaque État partenaire.

transports, de la santé et de la protection de l'environnement – devraient y accroître la demande de biens dans des domaines où les entreprises suisses possèdent traditionnellement des avantages comparatifs. Grâce à l'aide qui leur est apportée pour développer des institutions stables et une infrastructure performante, ces pays deviennent des partenaires économiques de plus en plus fiables et intéressants. L'extension de l'accord de libre-échange de 1972 et de ceux conclus à l'issue des bilatérales aux nouveaux membres de l'UE offre à la Suisse un accès sans discrimination à ces nouveaux marchés, lui ouvrant des perspectives d'avenir prometteuses.

Sécurité, stabilité, réduction des flux migratoires indésirables

La pauvreté, les écarts de revenu importants et la faiblesse des institutions étatiques représentent un risque considérable pour la sécurité dans certaines parties de l'Europe de l'Est. Le crime organisé peut plus facilement se développer dans les États faibles et déborder des frontières. Il faudra, dans certaines régions (notamment les Balkans et le sud du Caucase), encore progresser économiquement et consolider l'État de droit pour diminuer le risque de voir éclater de nouveau des conflits armés. La Suisse encourage sur place l'amélioration des conditions de vie et le processus de démocratisation. Ainsi, moins de gens se sentent contraints de quitter leur pays pour l'Europe occidentale, que ce soit pour des raisons économiques ou parce que leur sécurité est menacée.

Environnement, maintien de l'équilibre climatique

En coopérant avec les États d'Europe de l'Est, la Suisse les aide à diminuer la consommation d'énergie et les émissions de polluants, à améliorer la qualité de l'eau et à maintenir la diversité des espèces en Europe. Elle en profite directement ou indirectement. Par exemple, il coûte beaucoup moins cher de réduire les gaz à effet de serre en modernisant les centrales thermiques d'Europe de l'Est qu'en investissant dans des centrales suisses qui utilisent une technologie bien plus avancée. Ce serait une bonne chose d'utiliser une partie de la contribution à l'élargissement pour la protection du climat.

Étapes suivantes/perspectives

Si le peuple accepte la nouvelle loi, le Conseil fédéral soumettra au Parlement *deux crédits-cadres*, l'un pour la poursuite de l'aide à la transition en Europe du Sud-Est et en Asie centrale, l'autre pour la contribution à l'élargissement.

La loi habilite le Conseil fédéral à conclure des *accords-cadres bilatéraux* avec les États partenaires de la coopération pour en régler les modalités, dans le cadre de l'aide à la transition ou bien de la contribution à l'élargissement.

Après l'entrée en vigueur de ces accords-cadres, il sera possible d'entamer la phase opérationnelle, c'est-à-dire d'identifier, d'évaluer et d'approuver les projets (voir *encadré 2* pour la contribution à l'élargissement). Chaque projet fera l'objet d'un *accord de projet*, réglant la mise en œuvre et les responsabilités de chacun des partenaires.

Le rejet de la loi par le peuple aboutirait, entre autres, à mettre en danger la poursuite de l'aide à la transition et empêcherait la Suisse de soutenir l'intégration des dix nouveaux États membres dans les structures européennes, ce qui est pourtant dans son intérêt. Cela remettrait sérieusement en question le rôle de partenaire responsable et solidaire que la Suisse entend jouer dans la construction d'une Europe de paix et de prospérité. L'avenir de la voie bilatérale serait en outre considérablement menacé. Il est impossible de prédire avec exactitude quelles en seraient les conséquences concrètes, mais il est vraisemblable que cela ne toucherait pas uniquement les négociations d'éventuels nouveaux accords avec l'UE; des difficultés pourraient aussi surgir dans l'application des accords actuels.

Encadré 3

Liens utiles

On trouvera d'autres informations sur Internet, à l'adresse www.loi-federale-est.admin.ch.

5 Les chiffres se rapportent aux États auxquels la Suisse fournit une aide à la transition: Arménie, Azerbaïdjan, Fédération russe, Géorgie, Kirghizistan, Moldavie, Ouzbékistan, Tadjikistan, Ukraine (États de la CEI); Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Macédoine, Roumanie, Serbie & Monténégro (Europe du Sud-Est). Source: Administration fédérale des douanes (AFD).