

**Rapport explicatif sur la deuxième contribution de la Suisse en
faveur de certains États membres de l'UE**

Sommaire

| | |
|--|----|
| Abréviations | IV |
| 1. Introduction et état des lieux..... | 1 |
| 1.1. Contexte et intérêts de la Suisse | 1 |
| 1.2. Contexte de politique européenne..... | 2 |
| 1.3. Effets de la contribution à l'élargissement | 2 |
| 2. Proposition du Conseil fédéral..... | 7 |
| 2.1. Objectifs de la deuxième contribution | 8 |
| 2.2. Crédit-cadre pour la cohésion | 9 |
| 2.2.1. Description | 9 |
| 2.2.2. Orientation thématique | 10 |
| 2.2.3. Stratégie..... | 14 |
| 2.2.4. Exécution | 16 |
| 2.2.5. Ressources | 18 |
| 2.3. Crédit-cadre pour la migration | 19 |
| 2.3.1. Description | 19 |
| 2.3.2. Domaines de coopération | 20 |
| 2.3.3. Stratégie..... | 21 |
| 2.3.4. Mise en œuvre et gestion du crédit-cadre pour la migration | 22 |
| 2.3.5. Ressources | 24 |
| 3. Conséquences | 24 |
| 3.1. Conséquences financières | 24 |
| 3.2. Conséquences pour les cantons et les communes..... | 25 |
| 3.3. Conséquences économiques | 25 |
| 3.4. Conséquences sur la société | 26 |
| 3.5. Conséquences sur l'environnement | 26 |
| 4. Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral..... | 26 |
| 4.1. Relation avec le programme de la législature | 26 |
| 4.2. Relation avec les stratégies du Conseil fédéral | 26 |
| 5. Aspects juridiques | 27 |
| 5.1. Constitutionnalité et légalité..... | 27 |
| 5.2. Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse | 28 |
| 5.3. Forme de l'acte à adopter..... | 28 |
| 5.4. Frein aux dépenses..... | 28 |
| 5.5. Conformité à la loi sur les subventions | 28 |
| 5.5.1. Importance de la subvention pour la réalisation des objectifs visés par la Confédération : justification, conception et volume financier..... | 28 |
| 5.5.2. Gestion matérielle et financière des subventions..... | 29 |
| 5.5.3. Procédure d'octroi des contributions | 29 |

| | |
|--|----|
| 5.5.4. Échéance et régime dégressif des subventions..... | 29 |
| Annexe 1 : Clé de répartition prévue du crédit-cadre pour la cohésion | i |
| Annexe 2 : Mesures destinées à réduire les risques d'irrégularités, d'abus et de corruption... | ii |
| Annexe 3 : Résumé de l'évaluation externe indépendante 2015/2016 sur la contribution suisse à l'élargissement | iv |
| Annexe 4 : Vue d'ensemble des autres formes de financements..... | ix |

Abréviations

| | |
|--------|---|
| FAMI | Fonds Asile, migrations et intégration de l'UE |
| LAsi | Loi sur l'asile |
| LF Est | Loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est |
| PIB | Produit intérieur brut |
| CHF | Franc suisse |
| DAE | Direction des affaires européennes |
| DDC | Direction du développement et de la coopération |
| EASO | Bureau européen d'appui en matière d'asile (<i>European Asylum Support Office</i>) |
| DFAE | Département fédéral des affaires étrangères |
| CDF | Contrôle fédéral des finances |
| AELE | Association européenne de libre-échange (<i>European Free Trade Association, EFTA</i>) |
| DFJP | Département fédéral de justice et police |
| UE | Union européenne |
| UE-10 | Dix États ayant adhéré à l'UE en 2004 : Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, Tchéquie, Hongrie et Chypre |
| UE-13 | UE-10 plus la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie |
| UE-15 | États membres ayant adhéré à l'UE avant l'élargissement à l'Est de 2004 |
| UE-28 | Ensemble des États membres de l'UE |
| EUR | Euro |
| EEE | Espace économique européen |
| FSI | Fonds pour la sécurité intérieure de l'UE |
| PME | Petite et moyenne entreprise |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>) |
| SEFRI | Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation |
| SECO | Secrétariat d'État à l'économie |
| SEM | Secrétariat d'État aux migrations |
| RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| DEFR | Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche |
| OMC | Organisation mondiale du commerce (<i>World Trade Organisation, WTO</i>) |

1. Introduction et état des lieux

1.1. Contexte et intérêts de la Suisse

Le soutien aux États d'Europe de l'Est et à la cohésion au sein de l'Europe est devenu dès les années 1990 l'un des piliers de la politique de défense des intérêts suisses dans la région. Depuis la fin de la guerre froide, la Suisse a soutenu les anciens régimes communistes d'Europe de l'Est dans leur transition vers l'économie de marché et la démocratie, contribuant ainsi au renforcement de la sécurité, de la stabilité et de la prospérité sur le continent. La coopération avec les États d'Europe de l'Est a été poursuivie après le changement de millénaire. À compter de 2004, le Conseil fédéral a ainsi reconnu l'élargissement de l'UE à l'Est comme une nouvelle étape importante en direction d'une Europe plus stable et s'est prononcé pour un maintien du soutien aux pays de l'Est après leur adhésion à l'UE dans le cadre de la contribution à l'élargissement. Appelé aux urnes, le peuple a approuvé cette approche : la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est, qui représente la base légale de la contribution à l'élargissement et de la poursuite du soutien aux États d'Europe de l'Est non membres de l'UE dans le cadre de l'aide à la transition, a été acceptée lors du référendum du 26 novembre 2006. Au-delà des avantages politiques inhérents à une Europe stable et sûre, la Suisse a économiquement tout à gagner à une extension des accords bilatéraux avec l'UE à cette région d'Europe centrale et du Sud-Est en pleine croissance.

Les projets de la contribution à l'élargissement dans l'UE-10 ont pris fin mi-2017, soit plus de dix ans après l'élargissement de l'UE à l'Est. La croissance économique des pays partenaires et les progrès qu'ils ont accomplis grâce à leur adhésion à l'UE se sont traduits par une intensification des échanges économiques avec la Suisse. Vecteur de prospérité pour toutes les parties, cette évolution préserve des emplois en Suisse et donne des perspectives aux populations locales. La cohésion en Europe continue néanmoins de faire face à des défis importants, dont certains sont nouveaux. La crise financière de 2008 avec ses conséquences en termes économiques et de dette frappant de plein fouet le sud de l'Europe mais aussi l'Europe centrale et du Sud-Est a accentué les disparités économiques et sociales sur le continent. S'y sont ajoutés des mouvements migratoires d'une ampleur exceptionnelle, qui ont atteint un sommet en 2015-2016 et ont fortement sollicité les capacités d'accueil et la gestion des migrants dans de nombreux pays européens. Compte tenu de ces défis, l'UE et les États membres de l'AELE/EEE continuent à consacrer des sommes considérables à la cohésion en Europe (voir annexe 4).

L'UE conserve le premier rôle lorsqu'il s'agit de maîtriser ces défis, et son action stabilisatrice bénéficie également à la Suisse. De plus, les États européens sont, du point de vue économique et politique, les principaux partenaires de la Suisse. Afin de préserver durablement sa prospérité, elle continuera à l'avenir d'encourager une Europe sûre, stable et prospère. Il est dès lors essentiel pour la Suisse de continuer à contribuer au renforcement de la cohésion en Europe, à la maîtrise des mouvements migratoires, à la réduction des risques de migration secondaire, et ainsi à un meilleur fonctionnement de Schengen et de Dublin.

Cette contribution vise à renforcer le développement économique et social dans les pays partenaires et à améliorer les perspectives locales. Agir spécifiquement sur la formation professionnelle, grâce au savoir-faire helvétique, peut être un moyen de lutter contre le chômage des jeunes en relevant le niveau de qualification de la main-d'œuvre. En apportant

son aide en matière de migration, la Suisse entend par ailleurs soutenir les pays européens dont les structures de gestion des migrations sont sous pression et contribuer ainsi à une meilleure gestion des mouvements migratoires en Europe.

1.2. Contexte de politique européenne

La deuxième contribution suisse correspond aux intérêts de la Suisse et ne présente aucun lien direct avec d'autres dossiers. Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises l'importance pour la Suisse d'une bonne coopération avec l'UE et l'objectif de consolidation de ces relations. La Suisse octroie une deuxième contribution de manière autonome. Dans le même esprit, le Conseil fédéral a reconnu, sur le principe, l'importance d'une deuxième contribution, mais la décision a été subordonnée à l'évolution des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE.

Du fait de l'impasse dans laquelle se trouvent les relations bilatérales provoquée par l'acceptation, le 9 février 2014, de l'article constitutionnel 121a relatif à la gestion de l'immigration, les conditions politiques nécessaires à une deuxième contribution de la Suisse n'étaient pas réunies. En décembre 2016, en mettant en œuvre l'article constitutionnel 121a d'une manière compatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE, le Parlement a toutefois créé les bases permettant une normalisation des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE. En 2017, d'importants résultats pour la Suisse ont en outre été obtenus dans de nombreux dossiers. Dans ces circonstances, le Conseil fédéral a décidé en novembre 2017 de poser les jalons d'une deuxième contribution de la Suisse à certains États membres de l'UE et de commander le présent rapport à des fins de consultation.

Compte tenu de cette situation initiale, des progrès envisagés au niveau des accords sur l'accès au marché et sur la coopération et de la clarification des questions institutionnelles, il paraît indiqué d'aller de l'avant avec la contribution suisse et de lancer la procédure de consultation. Suite à la décision discriminatoire et inadéquate de la Commission européenne du 21 décembre 2017 de ne reconnaître l'équivalence de la bourse suisse que pour une durée limitée, le Conseil fédéral s'est toutefois réservé le droit de réévaluer les différentes étapes. Il procédera à cette réévaluation dans les mois à venir en tenant compte du contexte général des relations avec l'UE et notamment de l'évolution dans le domaine de l'équivalence boursière qui est d'une importance cruciale pour la Suisse. Le Conseil fédéral a précisé sa stratégie de négociation en matière de politique européenne le 2 mars 2018. À l'issue du processus de consultation, il réexaminera donc les relations globales entre la Suisse et l'UE et décidera de la suite de la procédure.

1.3. Effets de la contribution à l'élargissement

L'actuelle contribution à l'élargissement bénéficie et a bénéficié à l'UE-13. En 2007, le Parlement a approuvé un crédit d'un milliard de francs en faveur de l'UE-10 puis, en 2009 et 2014, il a étendu la contribution aux États ayant nouvellement adhéré à l'UE, à savoir la Roumanie et la Bulgarie (à hauteur de 257 millions de CHF) et la Croatie (à hauteur de 45 millions de CHF). Du côté suisse, la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement relève de la DDC et du SECO. En juin 2017, les 210 projets prévus dans l'UE-10 avaient tous été menés à terme. Quelque 95 % des fonds ont été versés. Les projets en Bulgarie et en Roumanie seront achevés d'ici à fin 2019 et ceux prévus en Croatie le seront d'ici à 2024. Les effets observés jusqu'ici dans les pays partenaires sont positifs et confirment la pertinence de l'orientation stratégique et du concept même de contribution à l'élargissement.

a. Résultats obtenus

La contribution à l'élargissement avait pour objectif d'atténuer les disparités économiques et sociales entre les pays partenaires et l'UE-15 ainsi qu'entre les pays partenaires eux-mêmes. Dans les différents domaines retenus, des contributions significatives ont été apportées à la résolution des problèmes et à l'amélioration des conditions de vie de nombreuses personnes. Compte tenu des résultats, bon nombre de projets pourraient par ailleurs servir d'exemple dans d'autres régions des pays et inspirer des réformes complémentaires du système et de la politique dans les pays partenaires. Les effets de la contribution à l'élargissement en termes de réduction des disparités sont difficilement mesurables à l'aune des statistiques macroéconomiques. Mais, dans leur globalité, les programmes et projets déployés grâce à la contribution à l'élargissement contribuent bien à l'atténuation des disparités dans l'Europe élargie, comme l'illustrent les exemples suivants.

Dans le **secteur des soins**, les infrastructures ainsi que les traitements et thérapies ont été améliorés en Pologne, en République tchèque, en Slovaquie et en Bulgarie. Ces progrès ont en particulier permis l'intégration des prestations sociales et médicales et l'adoption de nouvelles techniques de soins par le système de santé. Les avantages des soins ambulatoires et à domicile ont notamment été mis en lumière. Il en découle qu'un plus grand nombre de personnes âgées et handicapées sont dorénavant suivies chez elles, avec pour conséquence une meilleure qualité de vie. Le travail accompli dans ces domaines répond à une préoccupation que partagent les pays partenaires et la Suisse, qui rencontrent des problèmes très similaires.

Pour exploiter pleinement leur potentiel en matière de croissance et d'emploi, les pays partenaires cherchent à progresser dans les domaines de la **formation**, de la **recherche et du développement**. Dans le cadre de la contribution à l'élargissement, l'intégration des instituts de recherche au sein des réseaux scientifiques internationaux a été renforcée et la communauté de chercheurs des pays partenaires concernés a été encouragée. Plus de 1200 chercheurs ont participé aux 88 projets de recherche communs à la Suisse et aux pays partenaires. Les projets ont entre autres donné lieu à un grand nombre de publications dans des revues spécialisées internationales, au dépôt de 21 brevets et à de nombreux partenariats de recherche qui se poursuivent en toute autonomie. Le programme de bourses Sciex a en outre permis à 550 jeunes chercheurs d'effectuer un séjour de recherche en Suisse. Les milieux de la recherche en Suisse et dans les pays partenaires ont témoigné un vif intérêt à l'égard de ces projets.

De même, il est important de développer les **infrastructures urbaines** en matière de transports publics dans l'UE-13. En Bulgarie, en Pologne et en République tchèque, quelque 50 millions d'utilisateurs bénéficient chaque année des mesures visant à développer les transports publics et à améliorer la qualité du service. Ces investissements ont également le mérite de faire diminuer les émissions de gaz à effet de serre.

Les **organisations de la société civile** ont un important rôle à jouer dans l'évolution sociale. La Suisse a renforcé bon nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) en les aidant à améliorer leurs compétences de gestion, à approfondir leur ancrage local et à nouer des liens avec des institutions aussi bien publiques que privées. Les ONG seront ainsi mieux à même de répondre aux préoccupations de la population et de se présenter comme acteur crédible et efficace aux autorités locales et nationales. Dans les États baltes, par exemple, une coopération approfondie s'est mise en place entre les communes et les ONG pour ce qui est de la fourniture de prestations sociales. Grâce à des financements accordés par les communes, des ONG à ancrage local ont pu étendre leur offre et la compléter par du

bénévolat. Une vue détaillée des projets et des résultats obtenus dans chaque pays est disponible sur le site internet.

b. Principes régissant la coopération

La DDC et le SECO appliquent, avec les pays partenaires, des **principes visant à garantir une coopération internationale efficace**, lesquels sont précisés ci-après.

La contribution à l'élargissement répond de manière efficace et ciblée aux besoins locaux en y apportant des solutions sur mesure.

Exemple de la Lettonie : Dans la foulée de la crise économique et financière, la Lettonie a vu sa performance économique plonger de 18 % en 2009. Son taux de chômage a bondi pour frôler les 20 % en 2010. Le programme de microcrédit déployé en Lettonie dans le cadre de la contribution à l'élargissement a facilité l'accès au crédit pour les très petites entreprises et les indépendants. Du fait de l'octroi de plus de 1050 microcrédits, environ 2600 emplois ont pu être créés ou maintenus. Ces crédits ont été remboursés à 97,6 %. Depuis la fin du programme en janvier 2015, la gestion du fonds est assurée par ALTUM, la banque de développement compétente pour la Lettonie. D'autres programmes de financement des PME menés dans quatre autres pays partenaires ont permis la création d'environ 4400 emplois supplémentaires.

La contribution à l'élargissement privilégie des solutions durables et pertinentes au niveau du système.

Exemple de la Pologne : Les routes polonaises avaient la triste réputation de compter parmi les plus dangereuses d'Europe. Grâce à la coopération avec des experts suisses des transports, les mesures de prévention ont été intensifiées et les infrastructures routières ont été améliorées afin d'éliminer les situations dangereuses. La collaboration avec les forces de police a été complétée par un travail de lobbying qui a conduit à l'adoption de nouvelles dispositions légales et à l'amélioration de la sécurité routière. Les contrôles et les contraventions ont été renforcés, les mesures de modération du trafic ont été encouragées et les bases d'une aide aux victimes ont été instaurées. Grâce notamment à ces mesures, le nombre d'accidents et de victimes de la route n'a cessé de reculer depuis plusieurs années.

La contribution à l'élargissement et les efforts de cohésion de l'UE sont complémentaires.

Exemple de la Slovaquie : En rejoignant l'UE, la Slovaquie a dû se soumettre aux directives de l'UE sur le traitement des eaux usées. Or, de nombreux ménages n'étaient pas encore raccordés au système d'égouts. Et si la politique de cohésion a accompagné les moyennes et grandes communes en matière de traitement des eaux usées, les nombreuses petites communes ont été laissées pour compte. La contribution à l'élargissement a donc pris le relai en aidant huit petites communes soit à construire soit à développer leurs réseaux de canalisations et leurs stations d'épuration. Aujourd'hui, plus de 85 % des habitants de ces huit communes sont raccordés au système d'évacuation des eaux usées (soit plus de 10 000 personnes représentant quelque 3400 ménages). Ils bénéficient ainsi de meilleurs services, d'un environnement plus propre et de risques réduits pour leur santé.

La contribution à l'élargissement mise sur la continuité et concourt dès lors de manière décisive à l'essor de secteurs clés dans les pays partenaires.

Exemple de la Lituanie : Grâce au soutien suisse, les conditions de prise en charge des nouveau-nés et de leurs mères se sont considérablement améliorées en Lituanie. Entre 1992 et 2014, la mortalité infantile a été ramenée de 16,5 à 3,9 décès pour 1000 naissances,

ce qui correspond au taux de mortalité infantile suisse. Dès les années 1990, la Suisse a financé des équipements médicaux dans les maternités lituaniennes. Dans le cadre de la contribution à l'élargissement, 27 hôpitaux ont été pourvus d'appareils médicaux modernes et plus de 2300 soignants ont bénéficié de formations complémentaires. De plus, 24 hôpitaux ont fait l'objet d'un assainissement énergétique et ont été convertis en partie aux énergies renouvelables.

La contribution à l'élargissement promeut l'intégration des minorités et des personnes défavorisées et encourage le dialogue avec les autorités locales.

Exemple de la Roumanie : En Roumanie, les communautés roms vivent majoritairement dans la pauvreté, et leurs conditions de logement et d'existence sont très mauvaises. L'absence de formation et les problèmes de santé engendrent du chômage. En finançant des classes supplémentaires ainsi que des structures d'accueil parascolaire et d'éducation préscolaire, la contribution à l'élargissement a permis à quelque 6400 enfants de rejoindre le système scolaire. L'accès aux services de santé, ainsi que la coopération entre les associations issues des communautés roms et les représentants des communes ont également été améliorés.

La contribution à l'élargissement promeut la sécurité sur le continent européen et au sein de l'espace Schengen.

Exemple de la Pologne : Le bon fonctionnement et l'efficacité de la frontière extérieure orientale de l'espace Schengen sont importants pour la Pologne et pour l'UE, mais aussi pour la Suisse. C'est pourquoi la contribution à l'élargissement a soutenu l'équipement de postes frontières et d'unités de garde-frontières mobiles polonaises et la construction d'un centre d'accueil pour migrants. L'efficacité de la gestion des frontières et des procédures douanières en fut améliorée. Dans le même registre, la collaboration avec les autorités douanières, policières et judiciaires helvétiques s'est traduite par une meilleure protection des frontières et par une lutte plus efficace contre la violence et la criminalité en Bulgarie, en Estonie, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie.

c. Conséquences positives sur les relations bilatérales

Les expériences et les résultats montrent que la contribution à l'élargissement a renforcé les relations bilatérales entre la Suisse et les pays partenaires d'une part, ainsi qu'avec l'ensemble de l'UE d'autre part du point de vue **politique, économique et institutionnel**.

Relations politiques : Les projets et programmes de la contribution à l'élargissement ont accru l'attention portée à la Suisse dans l'UE-13. Afin de maximiser cette visibilité, un travail de communication sur les projets et leurs résultats est accompli vis-à-vis des médias et du grand public. Au niveau politique, la contribution à l'élargissement donne l'occasion de nouer des contacts supplémentaires avec les autorités nationales et locales, lesquels sont notamment confiés aux soins des ambassades de Suisse sur place. Lors de visites ministérielles et de consultations politiques avec les pays concernés, la contribution à l'élargissement constitue un argument de nature à influencer positivement les relations bilatérales. Des délégations de parlementaires suisses se sont à maintes reprises rendues dans les pays partenaires ces dernières années.

La contribution à l'élargissement connaît un retentissement médiatique considérable dans les pays partenaires. Le programme étant bien connu des décideurs politiques, la Suisse a souvent été louée pour sa contribution solidaire. Au niveau régional, les divers projets contribuent également au rayonnement de la Suisse.

L'UE-13 acquiert un poids politique croissant au sein de l'UE. En 2008, la Slovénie a été le premier pays du groupe à accéder à la présidence tournante de l'UE, et a ouvert la voie à de nombreux autres : en 2017, ce sont Malte et l'Estonie qui ont eu cet honneur, puis la Bulgarie a pris le relai au premier semestre 2018, et en janvier 2019, la Roumanie assurera la présidence pour six mois. Les relations bilatérales avec ces pays, intensifiées grâce à la contribution à l'élargissement, contribuent à instaurer de bons rapports avec la présidence de l'UE.

Relations économiques : Les projets réalisés dans le cadre de la contribution à l'élargissement participent à la bonne image de la Suisse au sein de l'UE et améliorent les opportunités des entreprises helvétiques d'obtenir des marchés dans les pays partenaires. Il n'existe pas de statistiques officielles concernant ces marchés car les entreprises helvétiques ne sont tenues à aucune obligation d'information en la matière. Il ressort néanmoins de sondages menés par le SECO et la DDC qu'entre 2010 et 2015, environ 600 marchés représentant un montant cumulé supérieur à 2 milliards de francs issus de projets financés par l'UE dans les pays partenaires ont été obtenus par plus de 50 petites, moyennes et grandes entreprises suisses. Dans les faits, les marchés directs et indirects attribués à des entreprises suisses pourraient cependant dépasser largement la moyenne annuelle de 400 millions de francs.

L'économie suisse profite en outre directement de la contribution à l'élargissement. Environ 10 % des montants octroyés sont en effet revenus à des entreprises, associations et universités suisses participant au programme, au titre des prestations qu'elles ont fournies.

La DDC et le SECO ont informé les entreprises suisses des opportunités commerciales liées à la contribution à l'élargissement. Les principaux appels d'offres publics ont été publiés sur les plateformes dédiées de l'UE, des pays partenaires concernés et de la Suisse.

Relations institutionnelles : Les partenariats avec des institutions suisses ont permis des échanges d'expériences, de connaissances et de valeurs au bénéfice des pays partenaires et de la Suisse. Les partenariats institutionnels dans le domaine de la recherche en Pologne, en Hongrie, en Lituanie, en Roumanie et en Bulgarie ont ainsi favorisé l'intégration et la visibilité des résultats des recherches dans les milieux scientifiques européens. Par ailleurs, plusieurs services de la Confédération et des cantons se sont associés aux projets relevant de la sécurité publique. Les projets de lutte contre la traite des êtres humains ont ainsi conduit à une coopération institutionnelle renforcée entre les pays d'origine (Bulgarie et Roumanie) et la Suisse en tant que pays de destination.

Les fonds de partenariat ont soutenu plus de 270 projets communs de plus petite ampleur, auxquels ont pris part des villes, des communes, des institutions publiques (notamment des musées), des ONG et des partenaires sociaux, tant du côté de la Suisse que du pays partenaire concerné.

Enfin, des acteurs suisses ont rempli une fonction consultative dans près d'un tiers des projets et ont ainsi apporté des connaissances et expériences spécifiques émanant de Suisse. Ils sont intervenus, ponctuellement ou sur une plus longue durée, aux côtés des responsables de projet afin de garantir le transfert de savoir et l'échange d'expériences, et de contribuer ainsi à la qualité de la mise en œuvre. Du côté suisse, plus de 50 institutions et organisations ont été associées aux projets. La moitié d'entre elles environ étaient des services publics actifs au niveau fédéral, cantonal ou communal. Mais plus de 20 organismes privés, ONG et fondations y ont également pris part.

d. Analyse des expériences et évaluation

Les expériences réalisées lors de la mise en œuvre de la première contribution à l'élargissement avec l'UE-10 ont fait l'objet d'évaluations périodiques en interne et avec les pays partenaires. La contribution à l'élargissement accordée à la Bulgarie et à la Roumanie ainsi qu'à la Croatie a été adaptée en conséquence.

Les audits menés ces dernières années par le Contrôle fédéral des finances (CDF) et l'évaluation externe indépendante de 2015-2016 (voir annexe 3) confirment que le concept de la contribution à l'élargissement a fait ses preuves et qu'elle est mise en œuvre comme il se doit. L'examen approfondi de la contribution à l'élargissement réalisé dans le cadre de l'évaluation a montré que les quelque 300 projets ont contribué à stimuler le développement économique et social dans les treize pays partenaires. Ces projets ont dans leur grande majorité atteint voire dépassé les objectifs qui leur étaient assignés.

Les recommandations du CDF et du rapport d'évaluation – du moins celles qui concernent l'actuelle contribution à l'élargissement en cours – ont déjà presque toutes été mises en application. Conformément aux recommandations du CDF, les mesures visant à atténuer les risques d'abus en Bulgarie et en Roumanie ont ainsi été renforcées par un accompagnement encore plus étroit des projets et de l'établissement des documents d'appel d'offres par la Suisse.

S'agissant de la poursuite de la coopération bilatérale dans le cadre d'une deuxième contribution, les recommandations suivantes ont notamment été formulées :

- concentrer les axes thématiques et réduire les régions prioritaires
- simplifier l'approbation des projets sans affecter leur qualité
- clarifier les prescriptions et alléger les modalités d'établissement des rapports au niveau des projets
- renforcer les mesures de communication dans les pays partenaires

Ces recommandations sont prises en compte dans la préparation et la mise en œuvre de la deuxième contribution suisse.

2. Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a l'intention de soumettre aux Chambres fédérales un message sur le financement d'une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE pour un montant global de **1302 millions de francs**. Ce montant correspond au montant de la contribution précédente pour l'élargissement. Il comprend un crédit-cadre pour la cohésion (CHF 1046,9 millions), un crédit-cadre pour la migration (CHF 190 millions), ainsi que les charges propres de l'administration fédérale (CHF 65,1 millions). La contribution suisse de 130 millions de francs par année en moyenne représente environ 0,35 % des investissements de l'UE en faveur de la cohésion de l'UE-13 et à environ un tiers de la contribution allouée par la Norvège au soutien de la politique de cohésion de l'UE pour la période de 2014 à 2021 (voir annexe 4).

Le Conseil fédéral transmettra au Parlement un message financier pour la deuxième contribution de la Suisse à certains pays de l'UE constituée d'un crédit-cadre de **1046,9 millions de francs** pour la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE (**crédit-cadre pour la cohésion**) ainsi que d'un crédit-cadre de **190 millions de francs** destiné à soutenir des mesures dans le domaine de la migration (**crédit-cadre pour la migration**).

2.1. Objectifs de la deuxième contribution

a. Priorités thématiques

La cohésion économique et sociale dans les pays européens voisins est dans l'intérêt direct de la Suisse. Pour assurer durablement la prospérité, la Suisse dépend en effet d'un environnement stable et prospère en Europe, tant sur le plan économique que politique.

Avec une deuxième contribution suisse, le Conseil fédéral veut continuer de contribuer à **réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'UE**. La cohésion en Europe fait toujours face à des défis importants, dont certains sont nouveaux. Suite à la crise financière et économique de 2008, les disparités économiques se sont accentuées sur le continent. En raison de la situation prévalant depuis 2015, la pression des mouvements migratoires, s'exerçant de manière inégale, s'est fortement accentuée sur de nombreux États de l'UE. Pour la Suisse, cette évolution présente aussi des risques, qu'une deuxième contribution doit permettre d'enrayer.

L'intégration des États de l'UE-13 dans l'Union européenne et, de fait, la **réduction des disparités économiques et sociales** ainsi que le renforcement de la **cohésion** au sein de l'UE s'inscrivent dans un processus de longue haleine, que l'UE et les États de l'AELE/EEE continuent de soutenir avec des moyens considérables. La contribution doit renforcer le développement économique dans les pays partenaires et améliorer les perspectives sur place. Dans ce contexte, le Conseil fédéral veut fournir un effort particulier dans le **domaine prioritaire de la formation professionnelle**, afin d'améliorer la formation de personnel qualifié et de réduire le chômage des jeunes dans les pays partenaires. Grâce aux accords bilatéraux avec l'UE, la Suisse dispose d'un accès sur mesure au marché européen et profite donc elle aussi d'une évolution économique positive dans les pays de l'UE-13. En contrepartie, l'UE attend de la Suisse qu'elle participe de manière appropriée à la répartition des charges liées à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE. Le Conseil de l'UE le confirme depuis plusieurs années dans ses conclusions sur ses relations avec la Suisse.

Les tensions marquées entre les pays européens provoquées par la situation migratoire à partir de 2015 ont montré qu'il existe toujours des divergences notoires entre les systèmes de prise en charge des migrants au sein des États de l'UE et que la **migration** influence la cohésion européenne. Le bon fonctionnement des systèmes européens dans le domaine de la migration et l'harmonisation des normes européennes correspondantes sont aussi dans l'intérêt de la Suisse. Il s'agit de la condition préalable pour endiguer la migration secondaire et éviter que les migrants ne poursuivent leur route en Europe. Dans le cadre du **domaine prioritaire de la migration**, le Conseil fédéral veut à l'avenir participer, avec les programmes et projets correspondants, à une **meilleure gestion des défis liés aux réfugiés et aux migrants en Europe**.

b. Renforcement des relations politiques

La contribution de la Suisse **renforce et approfondit les relations bilatérales** avec les **pays partenaires**, en lui permettant de se présenter comme un partenaire novateur, compétent et solidaire. Par ailleurs, la contribution de la Suisse consolide les **bonnes relations qu'elle entretient avec l'UE dans son ensemble**. L'UE étant l'un de ses plus importants partenaires, la Suisse profite également de ces relations commerciales et des échanges **dans les domaines de la formation et de la recherche**. Dans le cadre du renforcement de la coopération bilatérale, la Suisse peut en outre faire valoir ses atouts et

ses intérêts, par exemple dans les domaines de la **formation professionnelle** et de la **gestion des mouvements migratoires**.

c. Objectifs

Les objectifs décrits ci-dessus se répartissent, pour la deuxième contribution de la Suisse à l'UE élargie, en cinq pôles :

1. Promouvoir la croissance économique et le partenariat social, réduire le chômage, notamment celui des jeunes
2. Gérer les mouvements migratoires, encourager l'intégration et accroître la sécurité publique
3. Protéger l'environnement et le climat
4. Renforcer la sécurité sociale
5. Promouvoir la société civile et favoriser la transparence

Les thèmes prioritaires de la formation professionnelle et de la migration sont définis dans le cadre de ces cinq pôles. Jusqu'à 200 millions de francs doivent être consacrés à la **formation professionnelle** et jusqu'à 250 millions de francs à la **migration** (200 millions du crédit-cadre pour la migration et jusqu'à 50 millions pour les projets en lien avec la migration du crédit-cadre pour la cohésion).

d. Évaluation et contrôle de gestion

La Suisse accorde une grande importance à l'existence d'un système performant et efficace de surveillance et de gestion des projets.

Des objectifs prioritaires et des indicateurs standards seront formulés pour les cinq pôles de la deuxième contribution de la Suisse à l'UE élargie. Cette approche permettra de mesurer les résultats des projets et, ce faisant, leur efficacité dans leur globalité.

e. État de droit, démocratie et droits de l'homme

Dans l'optique des programmes de coopération aménagés dans le cadre de sa deuxième contribution, la Suisse part du principe que les pays partenaires partagent les valeurs européennes communes. Une grande importance sera accordée à la promotion active de ces principes lors de la mise en œuvre de la contribution. En cas de non-respect des principes fondamentaux convenus, la Suisse utilisera ses instruments de politique extérieure à divers niveaux d'intervention, en fonction de la situation et du contexte. Les clauses permettant à la Suisse de mettre prématurément fin aux projets dans le cas d'une violation des principes convenus conjointement doivent en outre être ajoutées aux accords de projets.

2.2. Crédit-cadre pour la cohésion

2.2.1. Description

Avec le crédit-cadre pour la cohésion, la Suisse veut continuer de contribuer à la réduction des disparités économiques et sociales entre les États de l'UE-13 et ceux de l'UE-15, mais également encourager la réduction des inégalités au sein des différents pays partenaires. Dans le même temps, il s'agit de consolider les relations bilatérales avec ces pays.

Les objectifs et activités concrets convenus avec les différents pays partenaires doivent s'intégrer aux concepts stratégiques et aux priorités de ces États, et notamment aux programmes nationaux de mise en œuvre des objectifs de développement durable

(*Sustainable Development Goals, SDG*). Parallèlement, il s'agira aussi d'assurer l'adéquation avec les politiques extérieures sectorielles correspondantes de la Suisse.

Comme jusqu'à présent, les États de l'UE-13 continueront de bénéficier du soutien. La répartition des moyens entre les treize pays (annexe 1) reprend la clé de répartition du mécanisme de financement de l'AELE/EEE. Les critères déterminants sont la population et le revenu par habitant corrigé des différences de pouvoir d'achat.

2.2.2. Orientation thématique

Les priorités thématiques possibles sont exposées ci-après au sein des cinq pôles (voir ch. 2.1.c). Conformément aux priorités nationales, les programmes de coopération dans les différents pays se concentreront sur un **nombre limité de thèmes**.

(1) Promotion de la croissance économique et du partenariat social, réduction du chômage (des jeunes)

Le développement du secteur privé est une condition indispensable à la croissance des économies de marché. La deuxième contribution de la Suisse à l'UE élargie doit permettre de poursuivre les objectifs de consolidation de la croissance économique et du partenariat social. Le thème prioritaire de la formation professionnelle doit permettre de mettre l'accent plus fortement sur la création de perspectives pour les jeunes, la formation de personnel qualifié et, ce faisant, la réduction à long terme du chômage des jeunes. Les priorités essentielles sont ici au nombre de deux.

a. Formation professionnelle : afin de mieux exploiter leur potentiel en matière de croissance et d'emploi, et de freiner la migration dans les espaces urbains, les pays partenaires concentrent leurs efforts dans les domaines de la formation, de la recherche et du développement. Le défi reste de relier davantage ces domaines entre eux et de les accorder à la demande et aux besoins de l'économie ainsi qu'aux intérêts des jeunes.

Grâce à une demande accrue des pays de l'UE-13, la Suisse est en mesure de faire valoir son expertise en matière de **formation professionnelle** duale, orientée sur le marché du travail, en soutenant les pays partenaires dans le développement stratégique de leurs systèmes de formation professionnelle. En premier lieu, l'objectif est de promouvoir les perspectives d'avenir des jeunes là où ils vivent ainsi qu'un développement régional durable. Une formation professionnelle décentralisée, proche du marché du travail, est considérée comme un moyen efficace pour réduire le chômage des jeunes.

Les thèmes suivants sont importants à ce propos : le renforcement des institutions de formation professionnelle, la formulation de normes de qualité pour les diplômes de la formation professionnelle, un développement des contenus de formation proche du marché du travail, une orientation professionnelle précoce, l'implication de tous les partenaires sociaux dans la gestion de la formation professionnelle, l'assurance de la perméabilité de l'ensemble du système de formation et, de la sorte, l'intégration des minorités et des personnes issues de milieux sociaux défavorisés. L'implication forte du secteur privé dans la formation professionnelle est essentielle. Le renforcement des investissements dans les pays partenaires a permis de créer des places de travail. Souvent, les entreprises ont cependant de la peine à trouver des collaborateurs disposant des compétences et des qualifications requises, en raison aussi d'une formation professionnelle peu développée, qui n'est pas suffisamment orientée sur le marché du travail. Lier les réformes de la formation professionnelle aux campagnes visant à promouvoir l'image de la formation professionnelle auprès des jeunes et de leurs parents doit permettre d'en améliorer l'attractivité, d'établir un

équilibre avec les filières de formation générales et ainsi de mieux répondre à la demande des entreprises de disposer de professionnels qualifiés.

Les acteurs suisses de la formation professionnelle comme les associations professionnelles, les institutions de formation ou les organisations faïtières de l'économie doivent être impliqués dans les activités de coopération, afin d'assurer la transmission de l'expertise nécessaire et l'échange direct d'expériences. L'établissement de partenariats institutionnels entre les acteurs correspondants de la formation professionnelle en Suisse et dans les pays partenaires doit être encouragé. Cette mesure doit permettre à plus long terme de stimuler le développement durable des systèmes de formation professionnelle nationaux.

b. Recherche et développement : dans ce domaine et dans le but d'encourager le développement économique et social, les mesures doivent profiter à la recherche appliquée et au renforcement des centres de recherche d'excellence dans les pays partenaires. D'autre part, le domaine de la recherche et les institutions concernées doivent être renforcés dans certains pays. Dans ce cadre, des partenariats de recherche fructueux et des programmes d'échanges académiques avec les hautes écoles suisses pourront être développés. Ainsi, la position de la place scientifique suisse serait mieux reconnue dans les relations avec les États de l'UE-13. Lorsque cela s'avère judicieux, la collaboration devra se concentrer sur des domaines de la recherche liés à un thème déjà soutenu d'une autre manière par la contribution de la Suisse (p. ex. santé, protection du climat, etc.).

c. Accès au financement externe pour les micro-entreprises et les PME : l'accès aux financements à moyen et long terme constitue un obstacle de taille pour les micro-entreprises et les PME des États de l'UE-13 qui cherchent à développer leurs activités. L'octroi de capital-risque, de garanties ou de petits crédits permet à la Suisse de contribuer à renforcer les économies de marché et à améliorer la situation sur le front de l'emploi. Les activités commerciales efficaces sur le plan social ou dédiées au développement durable peuvent en particulier être soutenues de cette manière. La mise à disposition de prestations de conseil pour les entreprises sera évaluée au cas par cas.

(2) Gérer les mouvements migratoires et encourager l'intégration ; accroître la sécurité publique

La priorité est donnée aux projets en lien avec la migration visant à améliorer la gestion de la migration professionnelle et à encourager l'intégration de migrants. Outre le crédit-cadre pour la migration, jusqu'à 50 millions de francs du crédit-cadre pour la cohésion doivent leur être alloués.

Indépendamment de ce qui précède, des mesures d'encouragement de la sécurité publique peuvent également, en cas de besoin, être soutenues dans certains pays partenaires.

a. Gestion des mouvements migratoires et mesures d'intégration : hors des domaines de l'asile et du retour, couverts par le crédit-cadre pour la migration (voir ch. 2.3), les pays partenaires sont confrontés à des défis dans les domaines connexes de la migration. Ils sont particulièrement intéressés par un échange d'expériences portant sur la gestion de la migration régulière et sur l'intégration économique et sociale des réfugiés et des travailleurs migrants réguliers. L'expertise suisse est particulièrement demandée dans les domaines suivants : cohérence de la politique migratoire, mesures de formation professionnelle pour l'intégration au marché du travail, mobilisation de la diaspora et implication de la société civile et des écoles dans les thèmes de la migration. Une collaboration en matière de

protection des migrants mineurs non accompagnés et de lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants est par ailleurs aussi dans l'intérêt de la Suisse.

b. Sécurité publique : dans ce domaine, la coopération vise en particulier à améliorer la lutte contre le terrorisme et la criminalité, la gestion professionnelle des catastrophes et la mise en place d'une police de proximité. Ces mesures sont dans l'intérêt des pays partenaires et de la Suisse et renforceront entre autres l'intégration des autorités de sécurité et judiciaires des pays partenaires dans les réseaux européens. L'accent est placé sur la formation et le perfectionnement, l'échange d'expériences avec les autorités suisses responsables des frontières et des douanes ainsi que l'équipement des forces de sécurité. La gestion améliorée des frontières extérieures de l'espace Schengen et de l'UE ainsi que la modernisation du système judiciaire pourraient aussi être soutenues, afin de compléter les efforts de l'UE en ce sens.

(3) Protéger l'environnement et le climat

Dans ce thème prioritaire, les projets contribuent à protéger l'environnement et à ralentir le changement climatique. L'utilisation plus efficace des ressources naturelles et la réduction des émissions nocives, c'est-à-dire des gaz à effet de serre, ont aussi pour effet de diminuer les risques pour la santé, d'améliorer les conditions de vie de la population et d'encourager le développement économique.

Les thèmes essentiels sont ici les suivants :

a. Protection du climat grâce à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables : en matière de réduction des gaz à effet de serre et des autres polluants atmosphériques, les pays de l'UE-13 ont, dans l'ensemble, réalisé des progrès. Mais avec la croissance économique, les émissions nocives sont en hausse. Pour inverser la tendance, la rénovation thermique des bâtiments publics, l'installation de systèmes de chauffage plus efficaces et la conversion aux énergies renouvelables présentent un potentiel conséquent.

b. Transports publics : dans les pays de l'UE-13, les transports publics présentent des retards notables par rapport à la plupart des autres pays de l'UE, tant du point de vue du développement des infrastructures que de la technologie et de la qualité du matériel roulant. Les questions concernant l'amélioration de la sécurité et de la gestion ainsi que le raccordement des réseaux urbains, régionaux et nationaux doivent être abordées dans différentes agglomérations afin d'accélérer le transfert souhaité vers les transports publics.

c. Gestion de l'eau et des eaux usées : l'approvisionnement en eau potable est un élément essentiel de la qualité de vie. La fiabilité des réseaux est toutefois entravée par les problèmes de capacité, le manque d'entretien et des technologies surannées. Le soutien apporté aux localités et aux petites villes pour l'assainissement et le développement de leurs systèmes d'approvisionnement en eau potable est donc toujours d'une importance cruciale. La pollution de l'eau est également un problème récurrent dans les pays de l'UE-13. Pour traiter leurs eaux usées, de nombreuses régions structurellement faibles utilisent encore des fosses septiques, qui doivent être vidées périodiquement. Dans les grandes villes également, une partie des eaux usées continue d'être déversée dans les cours d'eau sans avoir été traitée. L'amélioration du traitement des eaux ne profite pas seulement à la protection des cours d'eau, mais également à la santé et au bien-être de la population.

d. Élimination des déchets : il reste urgent d'agir en matière d'élimination des déchets dangereux et spéciaux. L'assainissement écologique de décharges abritant des déchets

dangereux, bien souvent des sites contaminés avant l'adhésion à l'UE, reste une préoccupation importante dans de nombreux pays partenaires.

e. Mesures complémentaires pour la protection de la nature et la biodiversité : la modernisation de l'agriculture, la croissance économique de la dernière décennie et l'intense activité de construction qui en a découlé ont accru la pression sur la nature et la biodiversité. Les capacités et les ressources financières nécessaires pour protéger efficacement la nature et préserver la biodiversité manquent souvent. Le soutien apporté à la protection de la diversité des espèces et à celle des forêts, mais aussi à la promotion de l'écotourisme ou de l'agriculture biologique sont des domaines particulièrement adaptés à l'établissement de partenariats institutionnels avec des organisations et des institutions suisses.

(4) Renforcer la sécurité sociale

Les projets visant à renforcer le système de santé public (par exemple par l'amélioration des soins médicaux de base, le développement de la prévention, la restructuration du réseau hospitalier) et des services de santé et sociaux pour les personnes défavorisées (par exemple au profit des personnes âgées, des enfants et des minorités) figurent ici au premier plan.

a. Santé et prestations sociales : le secteur de la santé est jusqu'à présent resté largement absent de la politique de cohésion européenne. La santé (aide sociale comprise) souffre aujourd'hui encore des lacunes de la politique antérieure : l'orientation des systèmes de santé est essentiellement curative, la spécialisation est poussée, les structures décentralisées font défaut et l'utilisation des moyens manque d'efficacité. La situation sanitaire de la population dans les pays de l'UE-13 est nettement moins bonne et l'espérance de vie moins grande que celle des autres États de l'UE. Le vieillissement de la population et les maladies non transmissibles placent par ailleurs les pays face à de nouveaux défis. La contribution de la Suisse à l'UE élargie doit soutenir les efforts de réforme des systèmes de santé vers une meilleure prise en compte des besoins et une plus grande efficacité. Les soins ambulatoires et à domicile au niveau communal offrent, dans ce cadre, des perspectives particulièrement intéressantes.

b. Minorités et personnes socialement défavorisées : des groupes minoritaires, en particulier les Roms, vivent dans des conditions très précaires dans plusieurs pays partenaires. Leur participation à la vie sociale et au processus de développement de la société doit être encouragée à plusieurs niveaux. Une contribution essentielle peut être fournie dans les soins médicaux de base, la prévention, la promotion de la santé et les modèles de subventions, avant tout pour les couches de population les plus pauvres et les plus défavorisées socialement, vivant en périphérie des villes et dans les zones rurales. De nouvelles approches systémiques, par exemple dans les soins palliatifs et de longue durée, le soutien aux personnes âgées ou le planning familial, sont également souhaitées.

La sécurité sociale doit être renforcée par l'échange d'expériences avec des acteurs suisses. Ces mesures, comme d'autres, doivent promouvoir le développement des capacités des institutions, la formation professionnelle dans les métiers de la santé et du social, ainsi que l'intégration des acteurs non étatiques au dialogue sur la politique de santé publique et sociale ainsi que la fourniture de prestations médicales et sociales de qualité suffisante. Les projets soutenus doivent contribuer aux objectifs de la politique extérieure suisse en matière de santé ou les compléter.

(5) Promouvoir la société civile et favoriser la transparence

La **promotion de la société civile** doit permettre de soutenir sa participation au développement de son pays et de renforcer les structures et les processus démocratiques. La société civile joue un rôle décisif dans l'encouragement des structures pluralistes et dans la défense des préoccupations des citoyennes et des citoyens dans les processus de décision politiques. Familières des besoins des citoyennes et des citoyens, les ONG sont aussi en mesure d'assumer des tâches que les services de l'État ne peuvent pas, ou seulement partiellement, prendre en charge, par exemple dans le domaine des services sociaux ou de la protection de l'environnement.

Le soutien des ONG doit se concentrer sur le développement de leur capacité institutionnelle, le renforcement des initiatives propres et la constitution de réseaux, afin de leur permettre d'avoir plus d'influence. L'objectif est en particulier de consolider le rôle et la responsabilité de la société civile dans la disposition du secteur public à rendre des comptes. Dans la mesure du possible, un lien doit être assuré avec les autres thèmes de la deuxième contribution de la Suisse à l'UE élargie (p. ex. migration, protection de l'environnement et du climat, santé et affaires sociales) et l'échange avec les organisations de la société civile suisses encouragé.

2.2.3. Stratégie

Ayant fait leurs preuves, la stratégie, les principes fondamentaux et le concept de mise en œuvre de la contribution à l'élargissement doivent servir de base à la deuxième contribution. Au vu des expériences réalisées à ce jour, des nouveaux développements ainsi que des recommandations issues des contrôles du CDF et des évaluations externes, des adaptations spécifiques sont toutefois nécessaires.

a. Orientations stratégiques

Priorités et besoins des pays partenaires (axés sur la demande)

Les priorités stratégiques des pays partenaires constituent une base importante pour convenir des programmes de coopération bilatéraux. La définition des thèmes de la coopération axée sur les besoins est indispensable pour l'efficacité des projets. Les instruments actuels de planification nationaux et régionaux des pays partenaires sont adaptés au cadre stratégique commun (*Common Strategic Framework*) de la nouvelle politique de cohésion de l'UE pour la période de 2014 à 2020 ainsi qu'aux partenariats d'investissement et de développement (*Partnership Agreement*) établis sur cette base entre la commission de l'UE et l'État membre considéré. Cela permettra de garantir que la contribution suisse soutienne, à titre complémentaire, les efforts de l'UE et des États membres de l'AELE/EEE en faveur de la cohésion.

Mettre à profit l'expertise et l'expérience de la Suisse

Plus qu'avant encore, l'expertise de la Suisse doit profiter à la coopération dans les thèmes sélectionnés. Si la formation professionnelle duale ainsi que le système suisse de gestion des migrations et de l'asile sont ici les domaines concernés en premier, il peut par exemple s'agir aussi de la protection du climat et de la gestion des déchets. Pour tous les thèmes, les partenariats entre les acteurs locaux et les acteurs suisses doivent être encouragés de façon ciblée. En Suisse, les services spécialisés disposant de connaissances intéressantes pour les institutions partenaires doivent être directement impliqués.

Stratégie de mise en œuvre

- **Concentration géographique** : la consigne, qui était jusqu'à présent d'allouer au moins 40 % des ressources aux régions les moins avancées de Pologne, de Slovaquie, de Tchéquie et de Hongrie, présentant des structures faibles, a donné de bons résultats à l'échelle des régions et doit être maintenue.
- **Complémentarité** : le programme suisse doit se concentrer sur les secteurs prioritaires, pour lesquels les ressources de l'UE à disposition ne sont pas suffisantes (complémentarité financière) ou que les instruments de la politique de cohésion de l'UE ne couvrent pas, ou insuffisamment (complémentarité thématique).
- **Projets plus volumineux et renforcement de l'approche de programme** : le financement de projets de plus grande envergure se révèle plus efficace et plus avantageux. Les petits projets d'un même domaine thématique seront de préférence gérés par le biais des programmes.
- **Poursuite des projets** : dans la mesure du possible, le soutien aux projets et programmes fructueux de la contribution à l'élargissement se poursuivra en cas de besoin, de bons résultats et de partenaires ayant fait leurs preuves.
- **Visibilité** : le choix et la réalisation du projet doivent tenir compte de la promotion des relations bilatérales entre la Suisse et le pays partenaire considéré. Les projets doivent en particulier contribuer à la visibilité et au rayonnement de la Suisse dans le pays partenaire.
- **Principes de la coopération** : l'engagement de la Suisse doit continuer d'être guidé par des principes ayant valeur générale, c'est-à-dire par la transparence, la disposition à rendre des comptes, la responsabilité propre, l'intégration des groupes les plus faibles et marginalisés, l'égalité des sexes et le développement durable.

b. Instruments

Les instruments de la coopération technique et financière, tels qu'ils sont définis par la loi¹, s'appliquent aussi à la deuxième contribution à l'élargissement. L'offre de prestations bilatérale de la Suisse englobe le financement d'équipements et d'infrastructures ainsi que des services (renforcement des capacités, conseils et formation). Comme la première contribution à l'élargissement, la deuxième est également mise en œuvre sous forme de projets, de programmes et de fonds qui relèvent de l'intérêt public et ne peuvent pas être financés par le secteur privé. En outre, une aide technique et un soutien dans la préparation des projets seront mis à disposition des pays partenaires.

c. Sélection et approbation des projets

Parmi les thèmes définis (voir ch. 2.2.2), la Suisse identifiera les domaines thématiques de manière sélective avec chaque pays partenaire avant de les définir dans un accord-cadre bilatéral. Le montant de la contribution, les principes et les modalités de la coopération ainsi que la concentration géographique seront également définis dans cet accord-cadre.

Le pays partenaire **identifiera et préparera les projets** sur la base de l'accord-cadre correspondant. Il revient aux pays partenaires de s'assurer que les programmes et projets proposés correspondent à leurs stratégies et politiques sectorielles et qu'ils s'inscrivent dans l'intérêt public. En règle générale, une participation financière propre d'au moins 15 % est exigée. Cette mesure permet de garantir le caractère hautement prioritaire des programmes

¹ Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est ; RS 974.1

et des projets pour le pays partenaire. De manière générale, il existe en principe deux options pour identifier les projets : une sélection directe par les ministères responsables ou la sélection au moyen de concours publics.

Le point décisif est que les programmes et projets doivent contribuer à réduire les disparités économiques et sociales et correspondre aux orientations stratégiques (voir ch. 2.2.3a).

Une **préparation attentive et détaillée des projets** est une condition préalable à leur approbation et à la réussite de leur mise en œuvre. Le soutien apporté à la préparation des projets et l'encadrement technique de projets complexes par la Suisse jusqu'à leur aboutissement doivent donc être maintenus.

Lors du choix des programmes et des projets, **les effets** et les perspectives en matière de **durabilité** sont déterminants. Une grande importance est également accordée à la qualité de l'organisation responsable, par exemple en matière de compétences professionnelles et organisationnelles, de capacités disponibles et en ce qui concerne la garantie d'une utilisation effective et efficace des ressources à disposition.

Les projets et les programmes sont approuvés par la Suisse. Pour l'**approbation de projets**, une procédure en deux étapes a en général fait ses preuves : ce n'est que lorsque l'idée du projet est acceptée (première étape) que son auteur élabore la proposition de projet détaillée avant de la présenter pour approbation (deuxième étape). L'expérience a montré que cette procédure en deux temps présentait des avantages pour la qualité des projets, les directives pour la suite du travail étant définies après la première étape. Autre avantage : les coûts de préparation du projet sont limités pour les requérants dont les projets sont refusés.

2.2.4. Exécution

a. Principes généraux

Comme pour la contribution à l'élargissement, la DDC et le SECO sont ensemble responsables de l'exécution du crédit-cadre pour la cohésion. Dans le thème prioritaire de la formation professionnelle, la mise en œuvre a lieu en étroite collaboration avec le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). La cohérence avec la politique européenne de la Suisse est assurée en accord avec la Direction des affaires européennes (DAE).

Les effectifs en personnel des représentations suisses dans les pays partenaires en charge d'un important programme de coopération bilatéral seront renforcés afin d'encadrer étroitement la mise en œuvre sur place. Les autres programmes seront conduits directement depuis Berne, en collaboration avec la représentation suisse responsable.

La Commission consultative de la coopération internationale conseille le Conseil fédéral sur les questions relevant de la contribution de la Suisse à l'élargissement de l'UE.

L'échange d'expériences pratiqué avec la Norvège et les services de la Commission européenne dans le cadre de la contribution à l'élargissement doit se poursuivre dans le cadre de la deuxième contribution.

Afin d'obtenir l'effet escompté de renforcement des relations bilatérales entre la Suisse et les pays partenaires, il est important de développer une communication ciblée et efficace ainsi qu'une visibilité en Suisse et à l'étranger, en collaboration avec Information DFAE et Présence suisse.

b. Mise en œuvre opérationnelle

La Suisse travaille au sein de l'UE-13 avec divers partenaires et institutions afin de garantir une mise en œuvre à la fois effective et efficace et la réalisation des résultats prévus : les services gouvernementaux dans les différents pays partenaires, et en premier lieu le service de coordination nationale, jouent à ce titre un rôle central. Ce service est en effet responsable de la coordination globale du programme de coopération dans le pays partenaire et fait office d'interlocuteur central pour la Suisse. La coopération avec les institutions nationales telles que les ministères d'exécution ou les universités, ainsi qu'avec les partenaires régionaux (administration régionale, communes) joue un rôle important dans la formulation et la réalisation des projets et des programmes. En ce qui concerne le crédit-cadre pour la cohésion, ces interlocuteurs sont les partenaires effectifs lors de mise en œuvre.

Côté suisse, différents partenaires et institutions participent également à l'évaluation et à l'encadrement des projets et des programmes. Dans le cas de projets plus importants, en particulier ceux ayant valeur de programme, les autorités spécialisées fédérales ou cantonales (offices fédéraux ou directions au niveau cantonal, autres institutions spécialisées) peuvent jouer un rôle précieux en transférant le savoir et les expériences de la Suisse vers les pays partenaires.

Par ailleurs, la participation du secteur privé et des organisations de la société civile a également son importance. Les fournisseurs suisses de prestations, c'est-à-dire les entreprises privées et publiques, les associations, les instituts de formation et de recherche ainsi que les ONG peuvent, au même titre que ceux des pays de l'UE, participer aux appels d'offres de projets financés par la contribution suisse. Ils pourront en outre prendre part à tous les appels d'offres publics de projets financés par les fonds structurels et le fonds de cohésion de l'UE.

Lors de la mise en œuvre du projet, le financement continuera d'être traité par l'intermédiaire d'un organisme de paiement central dans le pays partenaire. Le paiement est exécuté par la Banque nationale suisse. Le pays partenaire participe en règle générale à hauteur d'au moins 15 % aux frais des projets soutenus par la Suisse. Dans le cas de projets impliquant des ONG par exemple, les contributions propres peuvent être moins importantes, tandis qu'elles peuvent être plus élevées dans le cas d'instruments de financement au profit des PME. Tous les projets sont en principe préfinancés par le budget du pays partenaire ou de l'institution en charge de l'exécution, que la Suisse rembourse par la suite périodiquement. L'utilisation correcte des ressources mises à disposition par la Suisse est ainsi garantie, cette dernière n'effectuant les remboursements correspondants que lorsque le service de coordination nationale lui a transmis les demandes de remboursement contrôlées et confirmées. Tous les projets et programmes font l'objet d'un audit. La Suisse peut également les soumettre à une procédure de contrôle supplémentaire quand elle le juge nécessaire.

Les formes et les procédures de la coopération seront réglées dans les annexes aux accords-cadres bilatéraux. Ceci s'applique en particulier à la sélection des projets, au processus d'approbation, à la reddition des comptes ainsi qu'aux modalités de versement.

Afin de minimiser les risques d'irrégularités et d'abus au cours de la mise en œuvre opérationnelle, la Suisse appliquera aussi au crédit-cadre pour la cohésion les mesures éprouvées dans le cadre de sa contribution à l'UE élargie (voir annexe 2).

Après l'approbation de chaque demande de financement de projet par la Suisse, la DDC ou le SECO signent un accord de projet avec le service de coordination nationale. Cet accord

règle la mise en œuvre du projet dans les détails, par exemple les objectifs à réaliser, le budget et les modalités de paiement, l'implication des institutions partenaires, les audits et la surveillance du projet (*monitoring*), de même que les mesures de communication, l'établissement de rapports et l'évaluation.

c. Contrôle et évaluation

Tant au niveau des programmes nationaux qu'à celui des différents projets, des systèmes de monitoring reposant sur les expériences de la contribution à l'élargissement seront établis au début de la mise en œuvre. L'établissement, à l'intention du service de coordination nationale, de rapports périodiques au sujet des progrès du projet par ses responsables, joue un rôle essentiel. C'est en premier lieu le service de coordination nationale qui est chargé de surveiller la réalisation des projets. Par l'intermédiaire de sa représentation sur place et de la centrale de la DDC et du SECO, la Suisse procédera à ses propres contrôles des progrès effectués. Les spécialistes suisses et locaux mesureront l'efficacité et l'impact de la mise en œuvre du projet et du programme et vérifieront l'utilisation des ressources mises à disposition. Outre l'exécution correcte des projets, il s'agira de s'intéresser en particulier à la réalisation des résultats prévus.

Dans les accords-cadres bilatéraux avec les pays partenaires, des règles juridiquement contraignantes sont définies pour les phases sensibles de la coopération. En font partie :

- la sélection des propositions de projets,
- l'adjudication des marchés de fournitures et de services ainsi que
- le contrôle de la mise en œuvre des projets.

Les accords comprennent également une clause anti-corruption. Cela signifie que la Suisse et le pays partenaire s'engagent à combattre ensemble la corruption, ainsi qu'à considérer et à réprimer tout octroi indu d'un avantage comme un acte illégal.

Les procédures de contrôle financier s'appliquent au niveau des programmes comme à celui des projets. Au niveau des programmes, l'autorité de révision nationale est responsable du contrôle, tandis qu'au niveau des projets, les mandats peuvent aussi être attribués à des entreprises fiduciaires et de révision privées.

Au niveau de la gestion stratégique et opérationnelle de l'ensemble du programme, des discussions sont organisées dans chacun des pays partenaires à un rythme annuel. Avec le service de coordination nationale responsable, la Suisse contrôle dans quelle mesure les ressources ont été engagées, comment progresse la mise en œuvre et si les objectifs définis sont réalisés, ainsi que la nécessité d'adapter les programmes et les projets.

La DDC et le SECO basent leurs décisions de financement sur les risques potentiels, en tenant compte des principes ayant force obligatoire (voir ch. 2.1.e et 2.2.3.a).

Au terme du programme de coopération bilatéral, chaque pays partenaire rédigera un rapport final complet. En outre, tant les pays partenaires que la Suisse pourront faire réaliser des évaluations au niveau du programme ou du projet.

2.2.5. Ressources

a. Charges propres

Les charges propres de la Suisse pour le crédit-cadre pour la cohésion s'élèvent à 5 pourcent du montant total de 1102 millions de francs. Ce qui comprend les postes de dépenses suivants :

- coûts salariaux et d'exploitation des unités d'organisation responsables du SECO et de la DDC (ainsi que l'expertise des autres offices fédéraux, comme par exemple le SEFRI)
- coûts salariaux et d'exploitation des représentations à l'étranger (proportionnellement à la charge globale)
- études préliminaires des experts
- information et communication (documentation, publications, manifestations)

Les besoins en personnel pour la période complète de dix ans représentent en moyenne 40 postes au total, la moitié à Berne et l'autre pour le suivi sur place (valeur indicative). Les frais administratifs et le nombre de postes sont calculés au plus juste, sur la base de l'expérience.

Au cours d'une première phase de cinq ans, l'accent sera placé sur les travaux en lien avec l'engagement des fonds des projets. Le traitement et la mise en œuvre seront prioritaires au cours de la phase suivante. L'expérience a montré que cette phase doit également être dotée de ressources suffisantes en personnel, dans l'intérêt de la réalisation des objectifs des projets. Les postes prévus à cet effet sont de durée limitée. Des consultants peuvent être chargés en outre de tâches spéciales.

b. Charges pour l'expertise suisse hors de l'administration fédérale

Comme décrit au chapitre 2.2.3.a, les connaissances et les expériences de la Suisse devraient être valorisées dans les programmes et les projets. Les relations bilatérales sont renforcées par une contribution active de la part d'institutions et d'organisations suisses également hors de l'administration fédérale dans la conception et la réalisation des activités. Cette intégration directe des services spécialisés en Suisse, apportant des connaissances intéressantes aux institutions partenaires dans les États de l'UE-13, occasionne des coûts. Par le passé, ces prestations n'ont pas pu être rémunérées de manière suffisante, raison pour laquelle le transfert de savoir dans les pays partenaires n'a pas toujours pu prendre l'ampleur souhaitée. Désormais, il doit être plus facile, pour la DDC et le SECO, de prendre en charge directement les coûts engendrés auprès des autorités participantes et des autres organisations impliquées (notamment pour le personnel et les voyages de service).

Certaines problématiques exigent de recourir à des experts, en premier lieu pour le contrôle des projets et des documents d'appel d'offres. Par ailleurs, la Suisse doit disposer de davantage de possibilités que celles prévues dans la contribution à l'UE élargie d'effectuer des audits exceptionnels de projets ou des évaluations, et de mandater à cet effet des experts suisses ou locaux.

Pour cette raison, jusqu'à 2,5 pourcent du montant total de 1102 millions de francs sont prévus pour couvrir les coûts de l'expertise suisse fournie par des institutions hors de l'administration fédérale.

2.3. Crédit-cadre pour la migration

2.3.1. Description

Le crédit-cadre pour la migration doit contribuer à renforcer la gestion des mouvements migratoires dans les États membres de l'UE. L'augmentation des mouvements migratoires à destination de l'Europe a mis les accords de Schengen et Dublin à rude épreuve. Les mouvements migratoires importants de 2015 ont révélé les limites des systèmes de gestion des migrations et ont imposé un questionnement fondamental des politiques migratoires européennes. De nombreux États européens ont dû faire face, dans certains cas pour la

première fois, à des défis considérables dans la gestion de ce phénomène. La répartition inégale des charges s'est révélée être un défi pour la cohésion européenne dans son ensemble, alors que le thème de la migration conduisait à une certaine polarisation des débats au sein même des États. Les ressources du crédit-cadre pour la migration doivent servir à soutenir les États concernés dans leurs efforts pour renforcer leurs structures et procédures d'accueil des personnes à protéger ainsi qu'à mettre en place ou à développer des procédures d'asile et de retour plus efficaces. Avec l'objectif général d'une meilleure gestion des mouvements migratoires au niveau européen, le Conseil fédéral souhaite ainsi contribuer à remédier aux inégalités entre pays européens face aux défis migratoires. L'harmonisation des procédures d'asile et des conditions et structures d'accueil au niveau européen est une condition importante pour le fonctionnement du système Schengen/Dublin. La Suisse, qui profite largement de ce système, possède un intérêt à son bon fonctionnement, qui permettrait de réduire les mouvements migratoires irréguliers en Europe. Il est apparu par le passé que les lacunes dans les structures d'asile dans d'autres États Dublin pouvaient rendre les transferts dans le cadre de l'Accord de Dublin plus difficiles voire même impossibles dans ces États.

Dans un esprit de responsabilité partagée et en tenant compte des intérêts suisses exposés dans ce rapport, le Conseil fédéral souhaite allouer 200 millions de francs dans le cadre de la contribution suisse en faveur de certains États membres de l'UE pour des actions dans le domaine migratoire. Le crédit-cadre pour la migration permettra de répondre aux besoins des pays européens qui subissent une forte pression migratoire et/ou dont les structures de gestion des migrations sont faibles, tout en complétant les actions entreprises par l'UE et les pays de l'AELE/EEE. Des discussions exploratoires avec des pays partenaires potentiels ont révélé une volonté claire de renforcer la coopération et de bénéficier d'un soutien dans le domaine migratoire.

2.3.2. Domaines de coopération

L'existence d'une volonté de coopérer dans le domaine migratoire ainsi que des besoins importants dans divers domaines de la gestion des mouvements migratoires sont des conditions préalables à la coopération en lien avec le crédit-cadre pour la migration. Parallèlement, il convient de veiller à la complémentarité des mesures encouragées avec les programmes de l'UE et des États de l'AELE/EEE. Le renforcement des structures de gestion des migrations dans les pays européens fortement touchés par les mouvements migratoires est une priorité aussi bien européenne que suisse. L'UE a ainsi débloqué des fonds importants pour renforcer et développer dans un esprit de solidarité les structures de gestion des migrations dans ses États membres. Grâce au fonds Asile, migrations et intégration (FAMI), l'UE soutient les autorités des États membres qui subissent une forte pression migratoire pour améliorer les conditions d'accueil des migrants, le traitement des demandes d'asile et la mise en œuvre des procédures de retour. En situation de crise, la Commission européenne peut également financer un soutien humanitaire d'urgence pour soutenir des personnes dans le besoin au sein de l'UE. C'est également le cas des pays de l'AELE/EEE qui ont alloué une partie de leur contribution en faveur de la réduction des disparités économiques et sociales en Europe à des actions dans le domaine migratoire. Une contribution financière dans des fonds européens poursuivant des objectifs similaires à ceux du crédit-cadre pour la migration de la Suisse pourrait également être envisagée.

En conséquence, les ressources du crédit-cadre pour la migration doivent être utilisées dans les domaines pour lesquels l'UE ne met pas, ou trop peu, de ressources à disposition, ou pour lesquels les pays partenaires décident de collaborer sur la base d'une expertise

spéciale que la Suisse est particulièrement bien disposée à fournir. La réforme de la procédure d'asile suisse et les bons résultats révélés lors de la phase de test sont des expériences que la Suisse pourrait partager avec d'autres États européens qui font face à une pression migratoire importante. De la même manière, la longue expérience de la Suisse dans le domaine du retour (volontaire et non volontaire) et de la réintégration des migrants dans leurs pays d'origine pourrait constituer un domaine de coopération potentiel avec les pays européens bénéficiant du crédit-cadre pour la migration.

Les besoins et domaines de coopération seront définis précisément dans la phase de planification du crédit-cadre pour la migration. Basé sur les résultats des discussions exploratoires avec certains États européens et sur les objectifs de la Suisse dans le cadre de la deuxième contribution suisse, le crédit-cadre pour la migration pourrait, entre autres, financer un soutien dans les domaines suivants :

- Le soutien à la mise en œuvre de la procédure d'asile dans les pays européens bénéficiaires est un des domaines principaux de coopération envisagé. L'enregistrement des requérants d'asile, le traitement des demandes d'asile, le soutien, notamment juridique, aux requérants lors de la procédure ainsi que la mise à disposition de services d'interprétation et de traduction adéquats sont des secteurs de coopération potentiels dans le cadre de la deuxième contribution suisse.
- Le renforcement des infrastructures pour l'accueil des migrants et des réfugiés permet aux États européens qui subissent une forte pression migratoire d'assurer une prise en charge adéquate des migrants sur leur territoire. Dans ce cadre, la mise en place d'infrastructures appropriées notamment aux besoins des migrants vulnérables, tels que les mineurs non accompagnés, est une priorité.
- Le soutien au retour volontaire et à la réintégration des migrants dans leur pays d'origine connaît un important succès en Suisse et fait partie intégrante de la politique migratoire de nombreux pays européens. L'échange d'expériences et le financement de programmes de retour volontaire, en coopération étroite avec les autorités nationales et les organisations internationales compétentes, constitue un important domaine de coopération dans le cadre de la deuxième contribution suisse.

2.3.3. Stratégie

La stratégie et le concept de mise en œuvre s'inspirent des expériences de la contribution à l'UE élargie et tiennent compte des particularités du thème de la migration. L'engagement suisse s'oriente en fonction des besoins des pays partenaires, de la complémentarité avec les mesures de l'UE et des États de l'AELE/EEE, ainsi que de la mise à profit des connaissances et des expériences suisses.

Complétant les instruments existants, le soutien financier grâce au crédit-cadre pour la migration s'inscrit dans la stratégie globale du Conseil fédéral en matière de coopération internationale, en particulier européenne, dans le domaine des migrations. La solidarité et le soutien aux États membres les plus touchés par les mouvements migratoires se manifestent déjà à divers niveaux, que ce soit par la mise à disposition d'experts suisses dans le cadre de l'EASO², la participation volontaire de la Suisse à la relocalisation de réfugiés depuis l'Italie et la Grèce ou le soutien effectif à une solidarité renforcée dans le cadre des discussions sur la réforme du système Dublin.

² Bureau européen d'appui en matière d'asile.

a. Dimension temporelle

La planification du crédit-cadre pour la migration doit permettre de réagir à la volatilité des mouvements migratoires et aux changements de routes migratoires. Pour cette raison, le crédit-cadre sera mis en œuvre sur la base de trois programmes multi-annuels distincts couvrant chacun une période de trois ans. Les États européens bénéficiaires ainsi que les priorités thématiques seront définis lors de la phase préalable de planification de chacun des programmes multi-annuels. Une partie des fonds sera réservée pour des actions urgentes extraordinaires qui n'auront pas été prévues dans le cadre de la phase de planification.

b. Dimension géographique

Afin d'assurer la flexibilité nécessaire pour répondre aux défis migratoires actuels, le crédit-cadre pour la migration ne se limitera pas uniquement aux États membres de l'UE ayant adhéré depuis 2004. Les États européens seront sélectionnés sur la base de critères qui reflèteront notamment la pression migratoire subie par l'État en question, les défis structurels auxquels le pays fait face dans la gestion des mouvements migratoires ainsi que les intérêts de la Suisse.

c. Dimension thématique

Sur la base de la loi sur l'asile, les ressources du crédit-cadre pour la migration peuvent permettre de soutenir financièrement des mesures s'inscrivant dans les domaines thématiques suivants :

- mesures de gestion des problèmes relatifs aux réfugiés
- mesures de facilitation et d'exécution des retours, des renvois et de la réintégration
- mesures de prévention de la migration (secondaire) irrégulière, y compris le renforcement des structures d'asile et l'harmonisation des normes

Le Conseil fédéral a l'intention de s'engager en particulier dans les domaines dans lesquels une combinaison d'investissements dans les infrastructures, par exemple pour des structures d'accueil ou des services de conseil, le transfert de savoir-faire et les formations du personnel peuvent conduire à une amélioration qualitative durable des systèmes d'asile et de retour.

2.3.4. Mise en œuvre et gestion du crédit-cadre pour la migration

a. Généralités

Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) sera chargé de la gestion du crédit-cadre pour la migration et notamment de la planification pluriannuelle du crédit-cadre, du suivi de la mise en œuvre ainsi que de la gestion du budget. La coordination au sein de l'administration fédérale sera assurée grâce à la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale IMZ. Contrairement au crédit-cadre pour la cohésion, le crédit-cadre pour la migration est une nouveauté de la deuxième contribution suisse. Dans la mesure du possible, les modalités de gestion du crédit-cadre pour la migration s'inspireront de celles du crédit-cadre pour la cohésion. De nouvelles structures de gestion sont toutefois à établir et des mécanismes de mise en œuvre adéquats sont à développer qui prennent en compte les particularités du contexte migratoire en Europe. Ne pouvant s'appuyer que de manière limitée sur l'expérience réalisée dans le cadre de la première contribution suisse à l'UE élargie, les modalités de mise en œuvre et de gestion du crédit-cadre pour la migration ne

peuvent à l'heure actuelle pas atteindre le même niveau de détail que celles relatives au crédit-cadre pour la cohésion.

b. Mise en œuvre opérationnelle

Les programmes pluriannuels se concentrent sur deux à trois États membres particulièrement touchés par les mouvements migratoires. Dans un premier temps, la Suisse mène des discussions exploratoires avec les États partenaires potentiels visant à définir les besoins actuels dans le domaine migratoire et les domaines d'action prioritaires. Dans le cadre de ces discussions, la Suisse et les États concernés définissent ensemble les domaines d'action possibles. Dans un deuxième temps, la Suisse élabore les programmes multi-annuels dans lesquels elle définit les pays ciblés et les montants attribués pour chacun des pays. Les critères pour définir les États bénéficiaires sont avant tout la pression migratoire subie et les besoins de l'État en question en matière de gestion des mouvements migratoires. Les intérêts de la Suisse relatifs à la gestion des mouvements migratoires ainsi que les relations bilatérales avec les États membres concernés sont également pris en compte dans la définition des priorités géographiques.

La Suisse conclut alors avec les pays bénéficiaires sélectionnés un accord-cadre définissant le montant alloué pour le pays en question ainsi que la période de mise en œuvre des fonds, les modalités relatives à la gestion des fonds, les objectifs du soutien ainsi que les indicateurs permettant leur vérification et les domaines d'action. Lorsqu'un pays couvert par le crédit-cadre pour la cohésion est sélectionné pour obtenir un soutien de la part du crédit-cadre pour la migration, la Suisse conclut deux accords-cadres séparés qui couvrent des domaines d'action et des périodes de mises en œuvre distincts.

Les autorités nationales des pays européens sélectionnés sont les bénéficiaires directs des financements suisses. Dans le cas où certaines des tâches relatives à la gestion des migrations seraient déléguées à des organisations internationales et/ou non-gouvernementales, un financement de ces organisations pourrait être envisagé, en accord avec les autorités nationales.

Le SEM élabore un programme national avec chaque pays partenaire, afin de déterminer l'allocation des ressources aux domaines concrets. Chaque pays partenaire désigne un service de coordination nationale. Ce service joue un rôle clé dans la mise en œuvre des programmes nationaux. Il est également responsable de la gestion des ressources d'autres fonds de soutien de l'UE et des États de l'AELE/EEE.

En tant que partenaires de mise en œuvre à proprement dit, les ministères d'exécution, les autorités responsables de la migration au niveau central, régional et local, les organisations internationales ainsi que les acteurs de la société civile entrent en considération. Leurs stratégies et propositions de projet seront prises en compte dans l'élaboration des programmes. Côté suisse, les connaissances spécialisées des services fédéraux et cantonaux concernés viendront s'y ajouter.

Une fois les programmes nationaux élaborés, l'identification, la sélection et le suivi des projets individuels sont effectués en étroite collaboration avec les services de coordination nationale des pays ciblés. Ces services sont chargés de la supervision des partenaires qui mettent en œuvre les projets et responsables de la formulation des demandes de financement auprès des autorités suisses. À la suite d'un processus de contrôle, la Suisse effectue un refinancement des projets qui remplissent les critères établis dans le cadre des programmes nationaux. Afin d'assurer que les projets financés soient dans l'intérêt des pays

ciblés, les autorités nationales assument une partie des coûts de projet. La participation minoritaire se base sur les règlements correspondants du crédit-cadre pour la cohésion (au moins 15 %) ainsi que sur les instruments de financement comparables de l'UE (au moins 25 %, et au moins 10 % dans des cas exceptionnels).

Le détail des règles d'encouragement, la sélection des projets et les modalités de la coopération sont déterminés dans les accords-cadres bilatéraux conclus avec les pays partenaires.

Une réserve de 20 millions de francs permettant de répondre rapidement à une situation d'urgence est prévue dans le crédit-cadre pour la migration. Cette réserve n'est pas soumise à planification et n'est pas incluse dans les programmes nationaux. Elle n'est pas non plus soumise aux priorités géographiques définies dans le cadre des programmes pluriannuels. Les moyens financiers disponibles dans ce cadre sont utilisés dans un ou plusieurs États membres de l'UE en cas de situation d'urgence due notamment à un afflux important et soudain de migrants. La gestion de cette réserve est entièrement assumée par le SEM, qui identifie et sélectionne directement les projets et qui est en contact direct avec les partenaires sur place (que ce soit les organisations internationales et non-gouvernementales ou les autorités nationales). À la fin de chaque programme pluriannuel, un état du budget restant dans la réserve sera dressé et la possibilité de réallouer une partie du fonds au prochain programme pluriannuel sera envisagée.

c. Contrôle et évaluation

Un système de contrôle et d'évaluation doit être mis en place en faveur du crédit-cadre pour la migration. Ce système suivra les mêmes principes que ceux établis en faveur du crédit-cadre pour la cohésion et décrits au ch. 2.2.4.c.

2.3.5. Ressources

Il est prévu qu'au maximum 5 pourcent du montant total de 200 millions de francs soit alloué aux frais de gestion. La gestion du crédit-cadre pour la migration étant assumée par le DFJP, une augmentation des ressources au niveau du SEM sera nécessaire. Basée sur l'expérience de la contribution suisse à l'élargissement ainsi que sur le montant à disposition pour le crédit-cadre pour la migration, la création de 4 à 7 postes à durée déterminée, dont une partie situés dans les pays bénéficiaires, est prévue. Outre les charges propres, jusqu'à 2,5 pourcent du montant total peut être utilisé pour la mobilisation d'expertise suisse hors de l'administration fédérale.

Dans la mesure du possible, les structures et ressources mises en place pour le crédit-cadre pour la cohésion seront exploitées également pour les actions dans le domaine migratoire. La coordination au sein de l'administration fédérale sera assurée par la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (IMZ) existante.

3. Conséquences

3.1. Conséquences financières

Les demandes de crédit-cadre (voir ch. 2) portent sur des crédits d'engagement de la Confédération sur une période de cinq ans (crédit-cadre pour la cohésion) et de dix ans (crédit-cadre pour la migration). La durée de paiement est de dix ans pour les deux crédits-cadres. Les ressources indispensables pour la deuxième contribution de la Suisse seront budgétisées dans le plan financier 2020-2022 en rehaussant le plafond des coûts. Le budget

du crédit-cadre pour la cohésion est réparti pour moitié entre la DDC et le SECO, le crédit-cadre pour la migration est attribué au SEM.

Dans le cas du crédit-cadre pour la cohésion, la répartition des ressources financières entre les différents pays partenaires se base sur la clé de répartition du mécanisme financier de l'AELE/EEE pour la période 2014-2021 (voir ch. 2.2.1 et annexe 1). Contrairement à l'UE, la Suisse ne pose aucune exigence politique liée à sa contribution aux États bénéficiaires. En ce qui concerne le crédit-cadre pour la migration, l'attribution des ressources financières entre les différents États de l'UE s'effectue selon les (trois) programmes pluriannuels prévus. Les versements résultant des engagements doivent être approuvés chaque année par le Parlement dans le cadre de la planification annuelle. En cas d'inflation, des ajustements automatiques ne sont pas prévus. Comme pour la contribution à l'élargissement actuelle, les fonds sont engagés et dépensés en francs suisses, de sorte que la Suisse ne supporte aucun risque de taux de change.

Selon les règles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États de l'UE ne peut pas être imputée à l'aide publique au développement de la Suisse.

3.2. Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution des arrêtés fédéraux proposés relève exclusivement de la compétence de la Confédération et n'a aucun effet sur les finances ou les effectifs des cantons et des communes. Dans le cadre de la mise en œuvre de la deuxième contribution à l'UE élargie, le Conseil fédéral peut collaborer avec les cantons et les communes.

3.3. Conséquences économiques

Comme la contribution à l'élargissement à l'UE-13, la deuxième contribution a des conséquences directes et indirectes sur l'économie publique suisse, qui peuvent globalement être considérées comme positives.

Les exportations suisses à destination de l'UE représentent chaque année plus de 100 milliards de francs (2016 : 113 milliards de francs). Sur la base de l'accord sur les marchés publics de l'OMC³ et de l'accord sur les marchés publics avec l'UE⁴ signé dans le cadre des Accords bilatéraux I, les entreprises suisses disposent d'un large accès au marché intérieur élargi de l'UE. Cela leur permet de participer aux appels d'offres publics dans tous les États membres de l'UE. Les réformes de l'UE-13 soutenues par l'UE contribuent à l'amélioration constante des conditions-cadres institutionnelles et de la sécurité du droit dans ces pays, ce qui profite également à l'économie suisse.

La présence et la visibilité accrues de la Suisse dans les pays de l'UE-13 dues à son engagement contribuent à établir de nouveaux contacts et à nouer des relations commerciales plus étroites avec ces pays émergents. La prospérité croissante devrait accroître la demande de biens et de services suisses à haute valeur ajoutée ces prochaines années également. La coopération en matière d'échange de connaissances et d'expériences peut par ailleurs aussi avoir une influence positive sur l'évolution de la productivité dans les pays de l'UE-13 et en Suisse.

Outre l'adjudication directe et indirecte de marchés à des entreprises suisses dans le cadre de la deuxième contribution à l'UE élargie, les appels d'offres publics financés par les

³ RS 0.632.231.422

⁴ RS 0.172.052.68

programmes structurels et de cohésion de l'UE sur l'ensemble du territoire communautaire devraient continuer de présenter un intérêt économique pour les entreprises suisses. Pour les sept années de 2014 à 2020, le cadre financier de l'UE prévoit, pour la politique de cohésion au profit des États de l'UE-13, des ressources à hauteur de 226 milliards d'euros. Suite à une présence croissante des entreprises suisses sur les marchés de l'UE-13, les opportunités qu'elles se positionnent avec succès lors de l'adjudication des projets financés par l'UE augmentent.

3.4. Conséquences sur la société

La deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États de l'UE encourage la sécurité, la stabilité et la prospérité dans le voisinage de la Suisse, et exerce ainsi une influence positive sur l'ensemble de la société suisse.

3.5. Conséquences sur l'environnement

La contribution suisse permet de soutenir de nombreux projets visant la protection de l'environnement, par exemple dans les domaines de la protection du climat, de la qualité de l'eau et de l'air, de la biodiversité ou de la gestion durable des ressources. Lors de la réalisation de tous les autres projets de la deuxième contribution à l'UE élargie, la Suisse et les pays partenaires veillent aussi à ce que les mesures prises aient des effets positifs sur l'environnement et que toute conséquence négative soit évitée.

4. Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1. Relation avec le programme de la législature

La décision de principe concernant une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE et toutes les décisions subséquentes ont été annoncées dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019. La deuxième contribution suisse est un projet qui relève des lignes directrices et qui est destiné à réaliser l'objectif 4 de ce message, lequel spécifie que la Suisse doit renouveler et développer ses relations politiques et économiques avec l'UE. La décision concernant la deuxième contribution suisse est par ailleurs annoncée au titre de la mesure 26 à l'art. 6 de l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019.

Quant au message sur une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE, il figure parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2018.

4.2. Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Les projets d'arrêtés fédéraux sur une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE correspondent aux objectifs de la stratégie de politique étrangère 2016-2019 définie par le Conseil fédéral. L'axe stratégique des relations avec l'UE et les États membres de l'UE et de l'AELE définit un objectif principal, selon lequel la Suisse doit entretenir avec l'UE des relations de partenariat contractuelles susceptibles d'évoluer grâce à la consolidation et au renouvellement de la voie bilatérale. Se fondant sur ces différents éléments, le Conseil fédéral a décidé de tracer les grandes lignes d'une deuxième contribution suisse et d'ouvrir la présente procédure de consultation.

5. Aspects juridiques

5.1. Constitutionnalité et légalité

a. Crédit-cadre pour la cohésion

La compétence de l'assemblée fédérale d'arrêter le crédit-cadre pour la cohésion repose sur l'art. 167 de la Constitution fédérale⁵ et sur l'art. 1, al. 3 et 10 de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (LF Est)⁶. Cette loi a validité jusqu'au 31 décembre 2024. Les mesures de la coopération avec les États d'Europe de l'Est reposent sur l'art. 7 LF Est.

b. Crédit-cadre pour la migration

En vertu de la première phrase de l'art. 113 LAsi, la Confédération participe à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés et aux efforts entrepris à l'étranger pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés. Par le passé, le Conseil fédéral a déjà souligné plusieurs fois l'importance de la solidarité avec les États membres de l'UE particulièrement concernés par la situation en matière de migration, notamment dans le rapport du 6 juin 2017 sur une nouvelle conception de Schengen/Dublin, en réponse au postulat 15.3242 Pfister, dans la décision du 18 septembre 2015 de participer au premier programme de relocalisation de l'UE ainsi qu'avec le détachement de plusieurs experts en matière d'asile auprès du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) pour soutenir l'Italie et la Grèce ces deux dernières années. Le crédit-cadre pour la migration poursuit ainsi la politique menée jusqu'à présent par le Conseil fédéral selon laquelle la Suisse est solidaire envers les États de l'UE particulièrement affectés par les mouvements migratoires, dont les systèmes d'asile et d'accueil doivent être développés et qui assument davantage de responsabilités dans l'intérêt de tous les États européens.

L'art. 91, al. 7 en rel. avec l'art. 113 LAsi et l'art. 51 de l'ordonnance 2 sur l'asile constituent la base légale du versement de subventions aux « organisations internationales » (p. ex. le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés HCR, l'Organisation internationale pour les migrations OIM, le Centre international pour le développement de politiques migratoires ICMPD) ou aux « organismes qui développent des projets de portée internationale » (p. ex. organisations caritatives ou autres organisations non gouvernementales, fondations, projets d'institutions scientifiques). Dans les situations de crise, les organisations internationales et non gouvernementales jouent un rôle clé. Lorsque les structures de l'État sont trop faibles ou dépassées, elles assument des tâches dans le domaine de la migration. Le financement de projets dans le cadre de la réserve d'urgence du crédit-cadre pour la migration, décrite plus haut, s'appuie sur les bases légales citées.

Ce financement se fonde par ailleurs sur l'art. 93, al. 1, let. c et al. 2 LAsi. Ces dispositions permettent à la Confédération de financer entièrement ou partiellement des programmes dans les États d'origine, de provenance ou tiers, aux fins de facilitation et d'exécution des retours, des renvois et de la réintégration. Cette base permet aussi d'appuyer des projets encourageant le retour des personnes séjournant illégalement dans un État de l'UE bénéficiant d'un soutien. Les dispositions légales prévoient expressément que les programmes à l'étranger puissent aussi avoir pour objectif de prévenir la migration primaire ou secondaire irrégulière en Suisse (art. 93, al. 2 LAsi). Les principales raisons de la

⁵ RS 101

⁶ RS 974.1

migration secondaire irrégulière au sein de l'Europe sont, entre autres, les capacités d'accueil insuffisantes, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. Des procédures d'asile excessivement longues, inefficaces ou de qualité insuffisante peuvent aussi être la cause d'une migration secondaire. La promotion de procédures d'asile efficaces et justes (p. ex. soutien lors du recensement et de l'enregistrement des demandeurs d'asile, des interrogatoires et de la traduction, ainsi que pour l'élaboration de bases décisionnelles) liée à la mise à disposition de capacités d'accueil suffisantes et adéquates, contribuent ainsi à réduire la migration secondaire irrégulière.

5.2. Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. La contribution à l'UE élargie est une mesure autonome de la Suisse. Ce n'est qu'après l'approbation des crédits par le Parlement que les accords-cadres bilatéraux seront passés directement avec les pays partenaires concernés, au cours de la mise en œuvre. Ces traités seront approuvés conformément aux règles constitutionnelles et légales (art. 166, al. 2 de la Constitution fédérale).

5.3. Forme de l'acte à adopter

Les deux crédits-cadres prennent la forme d'un arrêté fédéral simple (art. 163, al. 2, 2^e phrase de la Constitution fédérale) et ne peuvent donc pas faire l'objet d'un référendum. L'art. 10 LF Est est ainsi déterminant pour le présent crédit-cadre pour la cohésion, tandis que l'art. 25, al. 2 de la loi sur le Parlement l'est pour le crédit-cadre pour la migration.

5.4. Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b de la Constitution fédérale, les présents arrêtés fédéraux nécessitent l'accord de la majorité des membres de chacune des deux chambres, parce que chacun de ces arrêtés entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs.

5.5. Conformité à la loi sur les subventions

Dans son rapport sur les subventions de 2008, le Conseil fédéral a décidé que tous les messages relatifs à la création ou à la révision des bases légales pour les subventions et les messages relatifs au renouvellement des décisions de crédit et des plafonds des dépenses doivent obligatoirement comprendre un chapitre consacré au respect des principes établis par la loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (loi sur les subventions, RS 616.1). Ce projet est en accord avec la loi sur les subventions.

5.5.1. Importance de la subvention pour la réalisation des objectifs visés par la Confédération : justification, conception et volume financier

Reposant sur la LF Est ainsi que sur la loi sur l'asile⁷, la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États de l'UE est ancrée dans la politique extérieure et dans la politique économique extérieure de la Suisse. La justification détaillée, la conception et le volume financier sont décrits dans les chapitres précédents. La Confédération est responsable de la coopération avec les États de l'UE retenus. Elle peut toutefois collaborer avec les cantons ou les communes pour des projets.

⁷ RS 142.31

Selon les règles de l'OCDE, les ressources de la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États de l'UE ne peuvent pas être imputées à l'aide publique au développement. Le volume des ressources demandées est justifié par les objectifs fixés.

5.5.2. Gestion matérielle et financière des subventions

La gestion matérielle des ressources engagées a lieu en fonction des résultats. Cette orientation envers les résultats sert, dans toutes les phases des projets (planification, mise en œuvre, contrôle) à améliorer la situation des groupes cibles. L'octroi de contributions est basé sur des objectifs clairement formulés, dont la réalisation est surveillée au moyen d'instruments de suivi, de contrôle et d'évaluation (voir ch. 2.1, 2.2.4 et 2.3.4). La gestion matérielle des ressources est expliquée dans les chapitres 2.2 et 3.2. Le volume global des engagements et la répartition des ressources sont décrits au chapitre 2.

5.5.3. Procédure d'octroi des contributions

L'ordonnance⁸ du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les États d'Europe de l'Est ainsi que la directive du DFAE du 13 décembre 2017⁹ sur les compétences financières et les annexes qui s'y rapportent règlent les compétences financières et le contrôle de l'utilisation des ressources. Les modalités sont décrites dans les chapitres consacrés aux crédits-cadres. La DDC et le SECO ont défini des procédures et des directives claires et transparentes pour une utilisation des ressources axée sur les résultats et les appliquent. Le SEM définira des procédures équivalentes pour le crédit-cadre pour la migration. Outre la législation relative à l'octroi des subventions, tous les services attribuent des mandats conformément aux dispositions de l'accord sur les marchés publics de l'OMC¹⁰, de l'accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics¹¹, de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics et de l'ordonnance correspondante du 11 décembre 1995. Au-delà des aspects économiques, la DDC, le SECO et le SEM s'efforcent d'encourager, lors de l'acquisition de biens, de services et d'installations, le respect des normes sociales et environnementales au sein du cadre juridique prévu, et de renforcer ainsi les trois dimensions du développement durable en Suisse, dans les pays partenaires ainsi que dans les autres pays d'origine.

5.5.4. Échéance et régime dégressif des subventions

La validité de la LF Est est limitée au 31 décembre 2024. Les engagements relatifs aux ressources du crédit-cadre pour la cohésion peuvent être contractés pendant cinq ans après la date de l'arrêté, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2024. Les contributions ne sont en principe pas dégressives.

⁸ RS 974.11

⁹ Directive 301 et annexes I et II

¹⁰ RS 0.632.231.422

¹¹ RS 0.172.052.68

Annexe 1 : Clé de répartition prévue du crédit-cadre pour la cohésion

| | Clé de répartition prévue ¹² | Contributions prévues (en millions de CHF) | À titre de comparaison : Part de la contribution à l'élargissement | À titre de comparaison : Montant de la contribution à l'élargissement ¹³ (en millions de CHF) |
|---------------------------------------|---|--|--|--|
| Bulgarie | 9.07% | 95.00 | 5.84% | 76 |
| Estonie | 2.54% | 26.60 | 3.07% | 39.92 |
| Croatie | 4.45% | 46.55 | 3.46% | 45 |
| Lettonie | 3.90% | 40.85 | 4.60% | 59.88 |
| Lituanie | 4.45% | 46.55 | 5.44% | 70.858 |
| Malte | 0.36% | 3.80 | 0.38% | 4.994 |
| Pologne | 31.22% | 326.80 | 37.56% | 489.02 |
| Roumanie | 21.60% | 226.10 | 13.90% | 181 |
| Slovaquie | 4.27% | 44.65 | 5.14% | 66.866 |
| Slovénie | 1.54% | 16.15 | 1.69% | 21.956 |
| Tchéquie | 7.53% | 78.85 | 8.43% | 109.78 |
| Hongrie | 8.53% | 89.30 | 10.04% | 130.738 |
| Chypre | 0.54% | 5.70 | 0.46% | 5.988 |
| Total UE-13 | 100.00% | 1046.90 | 100.00% | 1302 |
| Charges propres de la Suisse (5.00 %) | | 55.10 | | |
| Total | | 1102.00 | | |

| | Clé de répartition AELE/EEE 2014-2021 | Contributions AELE/EEE 2014-2021 (en millions d'EUR) |
|--------------------|---------------------------------------|--|
| Bulgarie | 9.03% | 115 |
| Estonie | 2.54% | 32.3 |
| Croatie | 4.46% | 56.8 |
| Lettonie | 3.94% | 50.2 |
| Lituanie | 4.41% | 56.2 |
| Malte | 0.35% | 4.4 |
| Pologne | 31.24% | 397.8 |
| Roumanie | 21.61% | 275.2 |
| Slovaquie | 4.31% | 54.9 |
| Slovénie | 1.56% | 19.9 |
| Tchéquie | 7.50% | 95.5 |
| Hongrie | 8.55% | 108.9 |
| Chypre | 0.50% | 6.4 |
| Total UE-13 | 100.00 % | 1273.5 |

¹² La clé de répartition s'inspire de celle du mécanisme financier de l'AELE/EEE 2014-2021. Ce dernier comprend un soutien au Portugal et à la Grèce. Les contributions destinées à ces deux pays ont été décomptées lors du calcul de la clé de répartition pour les pays membres de l'UE-13.

¹³ Charge administrative de la Suisse (5 %) incluse.

Pour distribuer le crédit de cohésion aux 13 pays partenaires, une clé de répartition doit être définie. Dans le cas de la contribution de l'élargissement à l'UE-10 (1000 mio CHF), la Suisse a utilisé la clé de répartition du mécanisme financier norvégien comme référence pour sa contribution. Sur la base d'une analyse de l'évolution des paramètres pertinents et des considérations de politique étrangère, le Conseil fédéral a décidé d'utiliser la clé de répartition du mécanisme financier de l'AELE / EEE pour la période 2014-2021 comme référence pour le crédit-cadre Cohésion. Contrairement à la clé de répartition actuelle de la contribution à l'élargissement, les valeurs de la clé de répartition AELE / EEE prennent en compte le développement économique et social de l'UE-13 depuis 2007 (PIB par habitant et taille de la population). Les besoins des États membres de l'UE économiquement plus faibles sont ainsi mieux pris en compte.

Annexe 2 : Mesures destinées à réduire les risques d'irrégularités, d'abus et de corruption

Comment garantir l'utilisation correcte des fonds de la contribution à l'élargissement et de la deuxième contribution ?

Afin de garantir une utilisation efficace et appropriée des fonds, la Suisse a pris plusieurs mesures, dont a) l'accompagnement attentif du processus de sélection des projets dans le pays partenaire, b) l'examen de l'adjudication des marchés et c) la surveillance de la réalisation des projets.

a. Accompagnement attentif du processus de sélection des projets

Le choix des projets incombe au pays partenaire. Un organe indépendant, où sont représentés notamment les ministères et les ONG concernés, vérifie les critères et la procédure de sélection. La Suisse peut participer aux réunions de cet organe en qualité d'observateur. Elle décide du financement des projets. Les risques d'abus et de corruption font l'objet de la vérification des projets.

b. Examen de l'adjudication des marchés

L'adjudication des marchés de fournitures et de services est régie par la législation nationale et par les règles de l'OMC et de l'UE. Le pays partenaire doit, à chaque appel d'offres, confirmer par écrit le respect des règles en vigueur et l'indépendance de toutes les personnes impliquées. Les documents d'appel d'offres contiennent en outre une clause d'intégrité. La Suisse a accès à tous les documents liés à l'adjudication des marchés. Elle peut en particulier, pour les marchés excédant 500 000 francs, consulter les documents d'appel d'offres avant publication et participer au comité d'évaluation comme observateur.

c. Surveillance de la réalisation des projets

Le service chargé de l'exécution du projet est responsable de l'examen des prestations fournies. Il rend compte à la Suisse tous les six mois au moins de l'avancement du projet et des prestations facturées. Le pays partenaire vérifie les demandes de remboursement et confirme leur exactitude. La Suisse les vérifie également avant de procéder aux différents remboursements. Elle a accès à tous les documents déterminants.

Un organisme certifié procède à un audit financier de chaque projet au plus tard lorsque celui-ci est achevé.

Dans le cadre de la contribution à l'élargissement, la DDC et le SECO ont ouvert des bureaux communs dans sept représentations de la Suisse à l'étranger. De tels bureaux sont également prévus pour la deuxième contribution suisse. Ils assureront l'accompagnement et le contrôle sur place de tous les projets de la deuxième contribution. Les collaborateurs des bureaux connaissent les particularités locales et entretiennent des contacts directs avec les responsables de projet.

La Suisse confie par ailleurs des mandats à des experts externes qui examinent les études de faisabilité et les documents d'appel d'offres à la lumière de leur savoir spécifique. Lors de visites de projets, ils vérifient la conformité au contrat des prestations fournies (quantité et qualité).

Annexe 3 : Résumé de l'évaluation externe indépendante 2015/2016 sur la contribution suisse à l'élargissement¹⁴

Comment s'est déroulée l'évaluation de la contribution suisse ?

Le mandat d'évaluation a été adjugé à la société allemande GOPA Consultants à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Cette société a examiné la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la pérennité de la contribution suisse, l'examen ayant porté en priorité sur les dix États partenaires de la Suisse qui ont adhéré à l'UE en 2004. L'évaluation comprend quatre volets :

- analyse de la documentation relative à la contribution suisse et plus spécifiquement d'une sélection de 29 projets représentant 175 millions de francs ;
- sondages et échanges avec les partenaires des projets et les personnes directement concernées sur place en Hongrie, en Lettonie, en Pologne et en Slovaquie ;
- entretiens avec des acteurs suisses concernés tels qu'associations et organisations non gouvernementales (ONG) ;
- étude empirique et analyse à partir de questionnaires complétés par les partenaires sur place.

Quel jugement l'évaluation porte-t-elle sur la contribution suisse ?

Selon le rapport d'évaluation, la contribution suisse porte ses fruits et obtient un bon résultat global au regard des critères reconnus au niveau international, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la pérennité. L'évaluation a toutefois également révélé que des améliorations seraient encore possibles, avant tout en matière d'efficience. L'examen approfondi de certains projets a montré qu'ils ont généré une plus-value et contribué au développement économique et social des secteurs et des régions concernées dans les pays partenaires. La contribution à l'élargissement a soutenu des partenariats entre organisations suisses et pays partenaires dans différents domaines, aux niveaux national, régional et local. Une collaboration intensive a contribué à approfondir et à renforcer les relations bilatérales entre la Suisse et les pays partenaires.

| Critères | Pertinence | Efficacité | Efficience | Pérennité |
|------------|------------|------------|------------|-----------|
| Évaluation | | | | |
| Très bonne | 2 | 3 | 1 | |
| Bonne | 5 | 12 | 5 | 3 |
| Suffisante | | | 2 | |
| Médiocre | | | | |

L'évaluation a défini 33 questions pour apprécier les quatre critères cités. Le tableau met en perspective la vision d'ensemble et indique la fréquence des appréciations pour chaque critère.

¹⁴ Extrait légèrement remanié du « Rapport d'évaluation sur la contribution suisse 2015 : L'essentiel en bref (DDC/SECO) », pp. 6 ss. Le résumé original, le rapport d'évaluation intégral rédigé en anglais par GOPA Consultants et l'avis de la DDC et du SECO sur les recommandations sont publiés sur le site de la contribution de la Suisse à l'UE élargie : www.contribution-elargissement.admin.ch.

La contribution suisse à l'élargissement est évaluée ci-dessous en fonction des critères évoqués précédemment.

1. Pertinence : la contribution suisse correspond-elle aux besoins des pays partenaires ?

Selon le rapport, la pertinence des projets, autrement dit leur importance pour les pays visés, est bonne. Les pays partenaires avaient défini eux-mêmes, en concertation avec la Suisse, les domaines à soutenir en priorité. Les projets correspondaient donc véritablement à leurs besoins, aussi ont-ils été jugés très pertinents. Les retours des partenaires impliqués ainsi que des autorités des pays partenaires et de la Suisse le confirment.

La contribution suisse a complété utilement d'autres programmes (tels ceux de l'UE et des pays de l'AELE/EEE), également destinés à réduire les disparités économiques et sociales. Dans les pays partenaires, elle a en priorité soutenu des secteurs, des régions ou des groupes cibles qui étaient insuffisamment, voire pas du tout, pris en compte dans d'autres programmes.

L'évaluation a constaté que le processus de préparation et d'examen des projets proposés avait été mené avec sérieux et professionnalisme, de sorte que la qualité des propositions a globalement été jugée très bonne. Autre paramètre important : les partenaires dans les pays visés se disent très satisfaits des projets de même que des résultats obtenus.

2. Efficacité : la contribution suisse atteint-elle ses objectifs ?

L'analyse a conclu à une bonne efficacité des projets. Les échanges menés avec différentes institutions et personnes concernées – participants aux programmes de recherche, entreprises, prestataires de services sociaux ou de santé, présidents de commune, etc. – ont confirmé que de nombreux objectifs ont déjà été atteints : des emplois ont notamment été créés, les prestations sociales améliorées et la pollution réduite. Les projets ont aussi permis d'améliorer les performances des services de secours en cas de catastrophe, d'accroître l'efficacité de l'activité judiciaire et de faciliter l'accès au système judiciaire.

L'examen approfondi d'un échantillon de 29 projets a montré que ceux-ci ont généré une plus-value et qu'ils ont contribué à favoriser le développement économique et social durable des régions et des secteurs concernés. Il a cependant été difficile de quantifier leur efficacité globale à long terme, car il n'a pas toujours été possible de mesurer la réalisation des objectifs avec la même précision. Certains projets, tels ceux consacrés à la formation professionnelle duale en Slovaquie ou au renforcement des services de santé de base en Hongrie, sont susceptibles d'entraîner à moyen terme des changements fondamentaux à l'échelle nationale.

La contribution suisse a atteint une efficacité particulière dans les pays qui ont défini un domaine prioritaire majeur ou concentré leurs priorités thématiques. En Lituanie, par exemple, 67 % des fonds alloués par la Suisse ont été consacrés à la réhabilitation des infrastructures et à la modernisation des services dans le domaine de la santé maternelle et infantile, où des progrès décisifs ont été réalisés.

En règle générale, les projets ont atteint leurs objectifs. L'appréciation du franc suisse intervenue après l'approbation des crédits-cadres a permis, dans de nombreux cas, de financer des activités supplémentaires et de dépasser ainsi les objectifs fixés initialement. Au moment de l'évaluation, l'issue de quelques rares projets seulement demeurerait incertaine.

La contribution à l'élargissement a également eu des effets positifs pour la Suisse. Elle lui a par exemple permis d'approfondir ses relations bilatérales avec tous les pays partenaires.

Que ce soit au niveau national, régional ou local, elle a notamment généré ou consolidé quelque 550 partenariats entre des organisations suisses et celles des pays partenaires issues du secteur public et de la société civile. Grâce à la contribution à l'élargissement, les ambassades suisses dans les pays partenaires ont pu développer leurs relations et intensifier le dialogue avec ces pays. Ce rapprochement a contribué à améliorer les perspectives commerciales des entreprises suisses dans ces pays.

3. Efficience : qu'en est-il du rapport coût/bénéfice ?

L'évaluation a estimé que l'efficience de la mise en œuvre de la contribution suisse était bonne. À travers l'ensemble des projets, il est cependant apparu que ce critère d'évaluation débouchait sur les résultats les plus contrastés.

Tandis que la contribution à l'élargissement relève de la responsabilité première de la DDC et du SECO, la mise en œuvre des projets incombe aux pays partenaires. Sur la base des accords contractuels passés avec la Suisse, ils assument la réalisation, le suivi et le contrôle final des projets, de façon autonome et conformément aux réglementations nationales. Cette délégation de responsabilité en matière de mise en œuvre convient parfaitement pour les États membres de l'UE.

L'évaluation a souligné un point positif : la totalité des moyens mis à disposition a été affectée à des projets concrets et dans les délais fixés. La qualité de la collaboration entre la Suisse et les pays partenaires, et en particulier la souplesse manifestée dans la prise en compte de conditions-cadres très différentes, y ont grandement contribué.

L'efficience de la contribution suisse a été restreinte par les facteurs externes suivants :

- budget insuffisant des organismes publics dans les pays partenaires (crise économique et financière) ;
- capacités de gestion et ressources humaines insuffisantes de certains partenaires de projet ;
- retards dus à des oppositions lors de l'adjudication de marchés ;
- retards dans l'octroi de permis de construire dans les pays partenaires ;
- retards dans l'approbation de projets en raison d'exigences élevées envers les demandes relatives aux projets ;
- manque de clarté des exigences auxquelles doivent satisfaire les pays partenaires en matière de compte rendu.

Un tiers environ des projets ont été réalisés dans les délais ; les deux autres tiers ont fait l'objet d'un accord de prolongation pour les raisons évoquées ci-dessus. Dans de nombreux cas, il a cependant été jugé utile de prolonger les projets afin de profiter des économies générées lors de la mise en œuvre ou par la vigueur du franc suisse pour accroître les prestations et les bénéfices. Dans l'ensemble, ces retards ne mettent pas en péril la réalisation des objectifs.

Même si l'efficience est jugée bonne, le rapport d'évaluation montre qu'elle pourrait encore être améliorée en simplifiant par exemple les procédures et les contrôles.

4. Pérennité : les effets positifs sont-ils durables ?

L'évaluation a jugé que la pérennité des projets était bonne. Ses auteurs ont estimé en effet que les pays partenaires seront à même de maintenir les résultats obtenus, même après l'échéance de la contribution à l'élargissement.

Une attention particulière a été accordée à la garantie de la pérennité dès les phases d'élaboration et d'approbation des projets. L'évaluation a salué l'engagement des partenaires impliqués, souvent des autorités régionales ou locales, et les partenaires ont eux-mêmes reconnu l'utilité des projets pour la société. La réalisation des projets relevait de la responsabilité des pays partenaires, lesquels ont en général dû assumer au moins 15 % des coûts. Les projets ont été préfinancés par les pays partenaires, puis les montants correspondants ont été remboursés par la Suisse. Tous ces facteurs ont favorisé à long terme la pérennité des résultats.

Au moment de l'évaluation, la pérennité de certains projets n'était pas assurée quant à leur financement à long terme. Des projets dans le secteur public et des projets menés par des ONG furent notamment concernés. Une planification aussi précoce que possible de la poursuite des opérations au-delà de l'achèvement du projet assure une meilleure pérennité financière.

Recommandations formulées dans le rapport d'évaluation

Sur la base de leurs conclusions, les auteurs de l'évaluation ont formulé douze recommandations à l'intention de la DDC et du SECO. Elles concernent en partie le programme alors en cours, mais aussi une éventuelle deuxième contribution de la Suisse. Sur les douze recommandations du rapport, cinq méritent d'être soulignées :

- Dans l'éventualité d'une deuxième contribution, il faudrait inviter les pays partenaires à définir un nombre restreint de priorités thématiques et géographiques.
- L'efficacité de la procédure d'approbation des projets en deux étapes devrait être améliorée sans nuire pour autant à la qualité de la conception des programmes et projets.
- La DDC et le SECO devraient fournir aux pays partenaires des directives plus claires encore pour les aider à définir les objectifs prioritaires et à mesurer leur réalisation au moyen d'indicateurs.
- En cas de deuxième contribution, les pays partenaires devront améliorer l'efficacité et l'efficacité de leurs comptes rendus. À cet effet, il conviendrait de simplifier et de préciser les modèles de rapport et le guide de rédaction destinés aux responsables de projet.
- En ce qui concerne le programme en cours et une éventuelle deuxième contribution, il faudrait inviter les pays partenaires à renforcer leurs efforts de communication correspondantes à l'échelle nationale. Ils pourraient ainsi mieux faire connaître les résultats obtenus au niveau thématique ou régional, ainsi que les progrès réalisés dans le cadre du programme global.

Ce que la DDC et le SECO retiennent du rapport d'évaluation

Le rapport d'évaluation présente un grand intérêt pour la DDC et le SECO. Tout d'abord, il confirme, à l'instar de l'examen effectué précédemment par le CDF, que le concept sur lequel se fonde la mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement est probant. Il met ensuite en évidence les points susceptibles d'être améliorés, avant tout en matière d'efficacité.

Les recommandations de l'évaluation ont déjà été appliquées dans le cadre de la collaboration avec la Croatie : l'accord-cadre bilatéral entre ce pays et la Suisse prévoit par exemple que les moyens mis à disposition du projet, mais non utilisés, pourront être transférés dans un fonds de déminage existant. Un tel transfert permettra d'obtenir d'autres

résultats d'importance. L'accord en question a été signé mi-2015 et l'achèvement des projets est prévu en 2024 au plus tard.

La DDC et le SECO prennent très au sérieux la recommandation de renforcer à l'avenir la priorité thématique au niveau du pays partenaire. Elle sera prise en compte dans la deuxième contribution de la Suisse. La même considération sera accordée aux diverses propositions visant à accroître l'efficacité. À l'avenir, l'approbation définitive des factures et des demandes de remboursement pourrait par exemple être confiée aux bureaux actifs au sein des représentations suisses dans les pays concernés au lieu d'être assurée par la centrale à Berne.

De l'avis de la DDC et du SECO, les réflexions et les propositions formulées dans le rapport revêtent un grand intérêt également au-delà du contexte de la contribution à l'élargissement. L'implication des institutions partenaires, la délégation de responsabilités aux pays partenaires et les méthodes appliquées pour mesurer la réalisation des objectifs jouent un rôle crucial dans tous les domaines de la coopération internationale.

La version intégrale du rapport et la prise de position de la direction sont disponibles sur le site www.contribution-elargissement.admin.ch, qui fournit également des informations détaillées sur les différents projets et sur leurs résultats.

Annexe 4 : Vue d'ensemble des autres formes de financements

1. La politique de cohésion de l'UE

Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale est l'un des objectifs majeurs de l'UE. La réduction des écarts de développement entre les États membres et entre les régions de ces États figurait déjà comme un objectif distinct dans le traité instituant la Communauté européenne. La politique de cohésion¹⁵ est l'instrument principal de l'UE pour réduire ces disparités et, par sa portée économique et politique, elle doit être placée au même niveau que la réalisation du marché unique européen ou de l'union monétaire. Autre manifestation de son importance, sa mise en œuvre a mobilisé jusqu'à présent un bon tiers du budget de l'UE.

La politique de cohésion repose sur des motivations analogues à celles qui justifient la péréquation financière intercantonale et la politique régionale de la Suisse¹⁶. L'idée est que chaque région et groupe social de la communauté contribue au développement économique et peut en profiter. L'UE craint en effet que des disparités importantes entre les niveaux de vie ne menacent sa cohésion interne. Le renforcement de la compétitivité régionale et le développement des capacités des groupes les moins favorisés sont par ailleurs considérés comme une contribution importante à l'augmentation du potentiel de croissance de l'économie européenne. La réduction des disparités vise en outre à améliorer les perspectives de la population à l'endroit où elle vit.

L'adhésion de treize nouveaux États depuis 2004 a placé l'UE devant des défis de taille en termes de cohésion, car les disparités économiques et sociales en son sein ont très nettement augmenté. À la suite de l'adhésion de dix États supplémentaires en 2004, le revenu par habitant de l'UE a diminué de 16 % alors que les disparités régionales s'aggravaient considérablement.

La politique de cohésion 2014–2020

Sur l'enveloppe de 351,8 milliards d'euros réservée à la politique de cohésion dans le cadre financier 2014–2020 de l'UE, plus de la moitié sont consacrés aux régions les moins développées. Les deux tiers de ces fonds sont versés aux pays de l'UE-13, qui financent ainsi jusqu'à 80 % de leurs investissements publics. Ces chiffres témoignent avec force de l'engagement de la communauté en faveur du développement de ses régions et de ses membres plus faibles économiquement. Convertie en versements annuels, la contribution suisse prévue de 130 millions de francs en moyenne par an correspond à quelque 0,35 % des investissements de l'UE dans les pays membres de l'UE-13.

Pour la période budgétaire 2014–2020, l'UE a approuvé une nouvelle politique de cohésion qui, à la fois, intègre l'expérience tirée de la période précédente et tient compte de l'évolution des conditions-cadres économiques au sein de l'UE. Parmi les changements les plus importants qu'elle implique figurent une meilleure performance, l'introduction de conditions requises pour accroître l'efficacité des fonds et une attention accrue aux résultats. Les fonds

¹⁵ Les termes « politique de cohésion » et « politique régionale » sont fréquemment employés comme synonymes dans l'UE.

¹⁶ La péréquation financière nationale vise à réduire les disparités entre les cantons en matière de capacité financière en assurant à chacun d'eux une dotation minimale de ressources par habitant fixée à 85 % de la moyenne suisse.

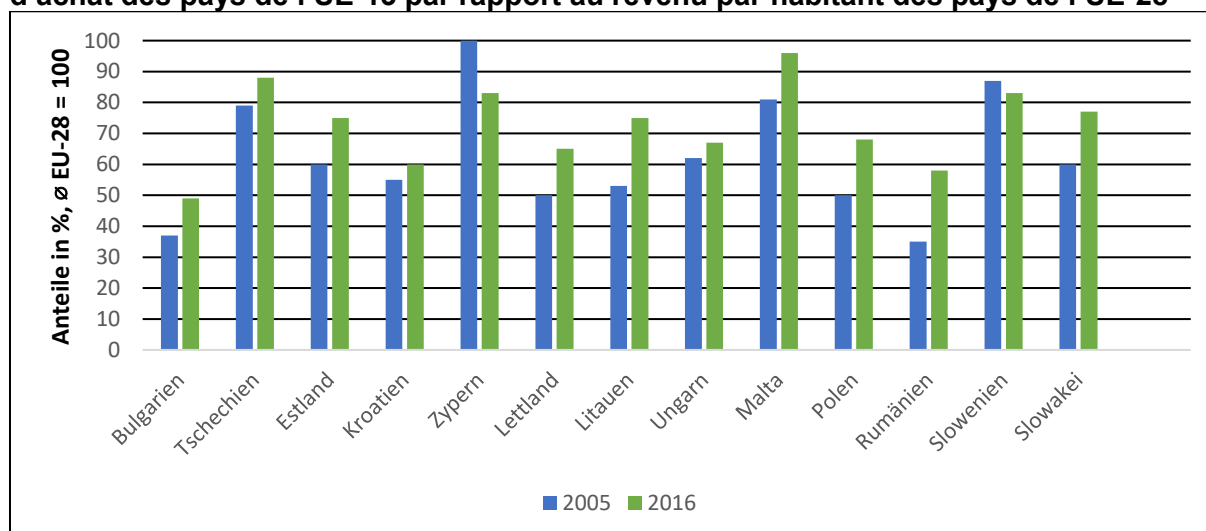
de la politique de cohésion 2014–2020 doivent servir à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020¹⁷.

Afin de contribuer aussi efficacement que possible à la concrétisation des trois priorités définies, la politique de cohésion prévoit une programmation stratégique renforcée. Le cadre stratégique commun comprend un règlement portant dispositions communes pour tous les fonds de l'UE qui sont soumis à la gestion partagée des États membres et de la Commission. Il s'agit des trois fonds de la politique de cohésion (Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE) et Fonds de cohésion), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Résultats de la politique de cohésion menée jusqu'à présent

La politique de cohésion de l'UE menée jusqu'à présent est globalement une réussite. Au cours de l'année qui a suivi le premier élargissement à l'Est, les nouveaux États membres affichaient un produit intérieur brut par habitant corrigé des différences de pouvoir d'achat inférieur de moitié, en moyenne, à celui des autres États de l'UE. Depuis lors, presque tous ont rattrapé leur retard, malgré la crise économique et financière (voir graphique).

Graphique : Évolution du revenu par habitant corrigé des différences de pouvoir d'achat des pays de l'UE-13 par rapport au revenu par habitant des pays de l'UE-28¹⁸



Des évaluations indépendantes complètes confirment les effets positifs de la politique de cohésion de l'UE. Une expertise indépendante de la période de financement 2007–2013 a ainsi révélé que les investissements menés dans le cadre de la politique de cohésion entre 2007 et 2013 généreront d'ici à 2023 près de mille milliards d'euros de PIB supplémentaire¹⁹.

2. Le mécanisme financier norvégien et le mécanisme financier de l'AELE/EEE

¹⁷ Les objectifs de la stratégie recouvrent cinq domaines clés :

- (1) Emploi : parvenir à un taux d'emploi de 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans
- (2) Recherche et développement : investir 3 % du PIB de l'UE dans ce domaine
- (3) Changement climatique et énergie : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation globale, améliorer de 20 % l'efficacité énergétique
- (4) Éducation : ramener à moins de 10 % le taux de décrochage scolaire, augmenter la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus universitaire
- (5) Pauvreté et exclusion sociale : réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes concernées

¹⁸ Eurostat

¹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/evaluations/ec/2007-2013/ (en)

En vertu de l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE), les trois États de l'AELE/EEE que sont la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande soutiennent eux aussi l'objectif de cohésion de l'UE. En relation avec l'élargissement, ils ont conclu avec l'UE un protocole additionnel à l'accord sur l'EEE concernant la mise à disposition d'un mécanisme financier de l'AELE/EEE. Ce mécanisme fonctionne depuis 1994. Depuis 2004, il est complété par un mécanisme financier bilatéral norvégien.

Pour la période 2014–2021, le mécanisme financier de l'AELE/EEE met à la disposition de la cohésion économique et sociale un montant de 1548 millions d'euros au profit des treize États qui ont adhéré à l'UE depuis 2004 ainsi que de la Grèce et du Portugal. Le mécanisme financier bilatéral norvégien fournit en outre une contribution de 1253 millions d'euros exclusivement au profit des treize nouveaux États membres de l'UE. Converti en paiements annuels, cela représente une augmentation de 11 % par rapport à la période 2009–2014. La Norvège finance la totalité du mécanisme financier norvégien et plus de 95 % du mécanisme financier de l'AELE/EEE, ce qui fait d'elle le contributeur principal. Convertie en paiements annuels, la contribution suisse prévue correspond à environ un tiers des prestations norvégiennes pour la période 2014–2021.

Le second objectif, aussi important que la cohésion, est d'améliorer et de renforcer les relations bilatérales entre les pays donateurs d'une part (Norvège, Islande et Liechtenstein) et les pays partenaires d'autre part. Une part de 2 % du budget des pays alimentent un fonds pour les relations bilatérales, qui est piloté par un comité commun. Ce fonds vise à promouvoir la coopération entre pays donateurs et pays partenaires dans différents domaines. Dans certains cas, une institution publique d'un des pays donateurs, en particulier de Norvège, s'associe au pilotage du programme en qualité de *donor programme partner*. Certains domaines peuvent aussi être pilotés directement par des institutions des pays donateurs, ce qui est le cas des fonds de promotion des ONG.

Les fonds des mécanismes financiers norvégien et de l'AELE/EEE seront engagés d'ici au mois d'avril 2021 et versés d'ici au mois d'avril 2024. Le soutien est fourni sous la forme de programmes dans différents secteurs importants en matière de développement économique et social, à savoir :

- l'innovation, la recherche, l'éducation et la compétitivité
- l'intégration sociale, l'emploi des jeunes et la réduction de la pauvreté
- l'environnement, l'énergie, le changement climatique et la réduction des émissions de CO₂
- la culture, la société civile, la gouvernance et les droits fondamentaux, et
- la justice et la sécurité publique.

Les trois États de l'AELE/EEE ont ouvert à Bruxelles un bureau commun pour la gestion des deux mécanismes financiers. Ce bureau travaille en étroite collaboration avec les services de coordination nationaux des pays partenaires et prépare notamment les décisions relatives aux demandes de financement. Les pays donateurs concluent avec les pays partenaires des protocoles d'entente où sont définis les domaines thématiques et attribués les montants correspondants. Les décisions de financement sont prises par un comité mixte des trois États de l'AELE/EEE dans le cas du mécanisme de l'AELE/EEE, et par le ministère des affaires étrangères norvégien dans le cas du mécanisme norvégien. Un montant de 100 millions d'euros est versé dans un fonds régional géré directement par les trois pays donateurs et destiné à des projets de promotion de l'emploi des jeunes et à des projets transfrontaliers.

3. Le Fonds Asile, migration et intégration (FAMI) de l'UE L'objectif d'une Europe ouverte et sûre est notamment soutenu dans l'UE par deux instruments de financement dans le domaine des affaires intérieures pour la période budgétaire 2014–2020 :

| | | |
|--|---|---|
| Fonds Asile, migration et intégration FAMI | Fonds pour la sécurité intérieure FSI | |
| | Volet policier FSI-Police | Volet frontières extérieures et visas FSI-FEV (lié à Schengen, participation prévue de la Suisse) |
| | 1,04 milliard EUR | 2,76 milliards EUR |
| 3,1 milliards EUR | | 3,8 milliards EUR |

Le FAMI a été créé pour contribuer au développement de la politique commune d'asile et d'immigration de l'UE, dans le respect des principes de solidarité et de partage des charges entre les États membres. Il soutient des mesures pour une gestion efficace des mouvements migratoires dans les États membres, ainsi que la mise en œuvre, le renforcement et le développement de la politique commune de l'UE en matière d'asile et d'immigration. Il contribue à la réalisation des objectifs spécifiques suivants :

- renforcer et développer le régime d'asile européen commun (RAEC) ;
- soutenir la migration légale vers les États membres en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, et promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers ;
- promouvoir des stratégies de retour équitables et efficaces ;
- accroître la solidarité et le partage des responsabilités entre les États membres, en particulier à l'égard des États les plus touchés.

Les moyens du FAMI (env. 88 %) sont en grande partie alloués aux États membres de l'UE, qui les utilisent, les gèrent et les évaluent principalement dans le cadre de programmes nationaux. Le fonds prévoit par ailleurs que les États membres peuvent bénéficier d'un soutien financier pour leur participation à des programmes de l'UE en matière de réinstallation, et ce à raison de 6000 à 10 000 euros par personne recueillie. Dans un esprit de solidarité renforcée, les 12 % restants du FAMI sont alloués au financement de mesures bénéficiant à l'ensemble de l'UE (les « actions de l'Union »), et à l'aide d'urgence en cas de forte pression migratoire. Ces mesures sont gérées directement par la Commission européenne. Comme pour tous les fonds relevant des affaires intérieures de l'UE, le taux de cofinancement de projets spécifiques par des fonds européens est plafonné à 75 %. Il peut, dans certains cas exceptionnels, être porté à 90 %. Exemple : montants alloués à l'Italie et à la Grèce au titre du FAMI (programmes nationaux et aide d'urgence cumulés) :

| | |
|--|--|
| Italie | Grèce |
| 612 millions d'EUR alloués (2014-2020) | 610 millions d'EUR alloués (2014-2020) |

Des consultations sont en cours au sein de la Commission européenne au sujet du successeur du FAMI pour la période budgétaire 2021–2027. Il est probable que la Commission proposera un projet de règlement détaillant les particularités de ce nouveau fonds d'ici à l'été 2018. Il n'est pas possible de juger définitivement de l'éventuelle participation de la Suisse tant que le projet de règlement n'aura pas été présenté.