

Rapport explicatif sur la prolongation de la validité de la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

Condensé

Les défis de transition auxquels sont confrontés les pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats Indépendants appellent une poursuite de l'aide de la Confédération. Il est proposé de prolonger la validité de la base légale pour la coopération avec les pays de l'Est. Celle-ci permet la poursuite de la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique.

Suite à la chute du mur de Berlin il y a vingt-cinq ans, puis à l'effondrement de l'Union soviétique, les pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) ont entrepris un ensemble de réformes en profondeur – auxquelles on a donné le nom de transition - les conduisant vers la démocratie pluraliste et l'économie de marché. Les situations de départ des pays anciennement socialistes étaient différentes, de même que le rythme auquel les transformations ont été mises en œuvre. Il en a résulté une profonde différenciation. Onze pays d'Europe centrale et de l'Est ont adhéré à l'Union européenne (UE), stimulés par cette perspective ainsi que par les aides fournies par l'UE et d'autres donateurs. Par contre, les pays des Balkans et les pays membres de la CEI d'Europe, du Sud Caucase et d'Asie centrale sont loin d'avoir complété le processus de transition, soit que des conflits aient retardé les programmes de réforme, soit que de puissants groupes d'intérêts aient confisqué les transformations à leur profit, soit encore que les crises financières et économiques qui ont frappé la région en 1998, puis à nouveau en 2008-2010 aient changé les priorités.

La Suisse veut contribuer à travers la coopération avec l'Europe de l'Est à consolider la stabilité et la paix en Europe, créer des perspectives positives de développement ainsi que des conditions propices au commerce et à l'investissement. Toujours est-il que ces pays sont encore confrontés à d'important défis de transition qui touchent les sphères politique (pluralisme, état de droit, intégrité des processus électoraux) économique (climat d'affaires, corruption, compétition) et sociale (inclusion). La création ou le renforcement des institutions encadrant et soutenant une économie sociale de marché et un système politique pluraliste figure au centre de l'agenda inachevé de la transition.

La Suisse coopère avec les pays d'Europe de l'Est depuis le début des années nonante. Le montant total des crédits-cadre approuvés par le Parlement au titre de l'aide à la transition est de 5,595 milliards de francs. Dans les pays devenus membres de l'Union européenne, la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économique et sociales dans l'Europe élargie a pris le relais du soutien à la transition. Les programmes mis en œuvre par la Direction pour la coopération et le développement (DDC) et le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) dans leurs domaines respectifs de compétence ont apporté une contribution à l'effort de transition hautement appréciée par les pays partenaires. La contribution à l'élargissement est la manifestation tangible de la participation solidaire de la Suisse à l'édification d'une Europe plus stable et prospère.

La coopération avec les pays d'Europe de l'Est a reposé dans un premier temps sur un arrêté fédéral approuvé en 1995 par le Parlement pour une période de dix ans. Lui a succédé la loi fédérale de coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 24 mars 2006 (Loi Est) approuvée par les Chambres fédérales, puis entérinée par le peuple à fin 2006. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007, également pour une période de dix ans. Cette loi a également créé la base légale pour la contribution de la Suisse à l'atténuation des inégalités économiques et sociales dans l'Europe élargie.

Cette loi a fait ses preuves et ses objectifs et principes demeurent valables. Compte tenu de la persistance des défis de transition dans les pays où la coopération suisse est à l'œuvre (pays des Balkans et de la CEI), le Conseil fédéral propose d'en étendre la validité, sans modification, jusqu'à fin 2024. Au-delà de cette date, le soutien à la transition devrait se concentrer sur des pays qui sont également confrontés à de graves problèmes de pauvreté et de fragilité de la société et des institutions.

Il est dès lors envisagé que la continuation de l'aide à la transition se fasse après 2024 sur la base de la Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales du 19 mars 1976.

La proposition de prolongation de la validité de la Loi Est continuera d'offrir la base légale pour la contribution de la Suisse à l'élargissement, mais ne libère pas de moyens financiers pour un éventuel renouvellement de la contribution. Le Conseil fédéral ne soumettra au Parlement de proposition pour le renouvellement de la contribution à l'élargissement que dans le contexte des relations d'ensemble avec l'UE et pour autant que leur évolution soit positive.

Table des matières

Condensé

Liste des abréviations

1. Origine du projet

- 1.1. Contexte : les Etats d'Europe de l'Est vingt-cinq ans après la chute du Mur de Berlin
 - 1.1.1. La transition : des progrès significatifs, mais inégaux
 - 1.1.2. La différenciation
 - 1.1.3. Les défis de transition encore à relever
- 1.2. L'aide de la Suisse à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI et sa contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Europe élargie
 - 1.2.1. Les crédits-cadre alloués depuis 1989
 - 1.2.2. Résultats de la coopération à la transition avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI
 - 1.2.3. La contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie
 - A. Historique
 - B. Résultats atteints
 - 1.2.4. Evaluation

2. Les grandes lignes du projet

- 2.1. Poursuite de l'aide à la transition dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI : intérêts de la Suisse
- 2.2. Objectifs de la poursuite de l'aide à la transition
- 2.3. Extension de validité de la base légale pour la contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Europe élargie

3. Dispositif proposé

- 3.1. Antécédents
- 3.2. Pertinence de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est
- 3.3. Proposition

4. Commentaire

5. Conséquences

- 5.1. Conséquences pour la Confédération
- 5.2. Conséquences pour les cantons et communes
- 5.3. Conséquences pour l'économie

6. Liens avec le programme de législation

7. Aspects juridiques

- 7.1. Constitutionnalité et conformité aux lois
- 7.2. Forme de l'acte juridique
- 7.3. Frein aux dépenses
- 7.4. Rapport avec le droit européen

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque Mondiale
CE	Communauté européenne
CEI	Communauté des Etats indépendants
CO ₂	Oxyde de carbone (gaz à effet de serre)
DDC	Direction du développement et de la coopération
EEE	Espace économique européen
FMI	Fonds monétaire international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODM	Office fédéral des migrations
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UE	Union européenne

Rapport explicatif sur la prolongation de la validité de la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est¹

1. Origine du projet

1.1 Contexte : les Etats d'Europe de l'Est vingt-cinq ans après la chute du Mur de Berlin.

1.1.1 La transition : des progrès significatifs, mais inégaux

Il y a vingt-cinq ans, la chute du Mur de Berlin ouvrait une nouvelle page dans l'histoire de l'Europe et du monde. Entraînés par leur aspiration à la liberté et au mieux-être, des millions de citoyennes et citoyens des pays d'Europe de l'Est faisaient tomber les barrières héritées de la guerre froide et les régimes basés sur le monopole d'un seul parti et l'économie planifiée. Dans les deux années suivantes, quatorze nouvelles nations accédaient à l'indépendance après l'effondrement de l'Union soviétique à laquelle succédait la Fédération de Russie. Les pays anciennement socialistes d'Europe de l'Est, du Caucase et d'Asie centrale ainsi que la Russie entreprenaient le long chemin de la transition menant à la démocratie pluraliste et l'économie de marché. Pour une large majorité des populations concernées, la transition a apporté, au prix d'un effort considérable d'adaptation, le bénéfice des libertés individuelles et une amélioration sensible du niveau de vie. Dans un premier temps, toutefois, l'impact social de la transition a été profond puisqu'on est passé d'un système où l'emploi était garanti pour tous à une situation de concurrence où de nombreuses entreprises peu productives ou mal adaptées au marché ont fait faillite. Certaines catégories sociales – les retraités en particulier – ont donc indéniablement souffert d'une chute de revenus et de bien-être du fait de l'érosion des pensions et autres bénéfices sociaux.

La marche vers l'économie de marché et la démocratie a progressé à des rythmes très différents. Pour commencer, les Etats d'Europe de l'Est ne partaient pas du même niveau : certains d'entre eux, comme la Hongrie et la Pologne, avaient dès les années soixante laissé plus de champ aux mécanismes du marché tandis que d'autres s'en tenaient à une planification rigide la veille encore de l'effondrement du système. Le tempo imprimé aux programmes de réforme a fortement varié, certains optant pour une thérapie de choc tandis que d'autres privilégiaient une approche plus graduelle, confinant parfois à l'immobilisme. Dans quelques pays du Caucase et d'Asie centrale (auxquels il faut ajouter le Belarus), les hommes au pouvoir sous l'ère soviétique parvenaient à asseoir, voire renforcer leur contrôle et à n'opérer que des changements de forme dans les règles du jeu politique et économique. Enfin, des conflits armés internes ou entre pays voisins ont ravagé la Croatie, la Bosnie, la Serbie, le Kosovo, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Nord Caucase et le Tadjikistan, distrayant de l'effort de transition et développement des ressources humaines et financières considérables ainsi qu'un temps précieux. L'ensemble de ces facteurs explique l'écart croissant qui sépare les divers groupes de pays en transition, tant en ce qui concerne les réformes économiques que les progrès vers une société pluraliste et démocratique².

1.1.2 Différentiation

Il convient donc de distinguer trois catégories de pays pour caractériser les défis auxquels ils sont confrontés.

Les onze Etats d'Europe centrale et de l'Est qui sont devenus membres de l'UE en 2004 (Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie)³, 2007 (Bulgarie et

¹ 974.1

² Pour un bilan exhaustif de la transition et une analyse détaillée des défis résiduels par région, se référer à la publication phare de la BERD « Transition Report 2013 : Stuck in Transition ? » www.tr.ebrd.com. Voir également la récente étude du FMI (datée du 24 octobre 2014) : « 25 Years of Transition : Post-Communist Europe and the IMF ». www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2014/eur/eng/pdf/erei_sr_102414.pdf

³ Le soutien aux deux autres pays qui ne font géographiquement pas partie de l'Europe de l'Est et ont adhéré à l'UE en 2004, Chypre et Malte, fait également l'objet de la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

Roumanie) et 2013 (Croatie) ont rapidement mis en place les mécanismes de l'économie de marché et de la démocratie parlementaire. La perspective d'intégration dans l'UE a constitué une puissante mesure d'incitation pour entamer les réformes en profondeur visant la création et consolidation d'institutions durables garantissant la concurrence, la transparence, l'état de droit et une participation équitable de la population aux bénéfices de la croissance. Les programmes d'aide de l'UE et d'autres donateurs, dont la Suisse, ont joué un rôle crucial d'appoint, tant sur le plan financier que de l'assistance technique. Dans les années nonante et jusqu'en 2008, ces économies ont crû à un rythme soutenu, comparable à celui des pays émergents. La transition étant pour l'essentiel achevée, l'objectif s'est reporté sur la convergence avec le niveau de vie des autres membres de l'Union européenne. L'aide suisse à la transition s'est transformée en contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales. Toutefois, dès 2008 et jusqu'en 2010, la crise financière et économique mondiale a frappé de plein fouet les pays anciennement socialistes et tout particulièrement le secteur bancaire. Dans les nouveaux pays membres de l'UE, le PIB a chuté entre 7 et 22% suivant les pays. Au cours des deux dernières années, la croissance a repris, mais à un taux de moitié inférieur à celui d'avant la crise. Le revenu moyen des 13 plus jeunes membres de l'UE se situe encore à environ 70% de la moyenne des autres pays de l'UE. Les difficultés économiques et le sous-emploi ont indéniablement érodé le soutien de l'opinion publique aux réformes dont le rythme s'est ralenti. Dans quelques cas, la tendance s'est même inversée, prenant la direction d'un rôle plus actif de l'Etat dans les rouages économiques et d'un renforcement des attributions du pouvoir exécutif aux dépens des libertés civiques. Le défi principal dans ces pays est donc de partager plus équitablement les bénéfices de la transition et de la croissance pour la rendre à la fois plus performante et légitime. Il s'agit également de créer ou de renforcer les institutions assurant la pérennité des efforts accomplis depuis vingt-cinq ans.

Les pays d'Europe du Sud-Est non membres de l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine, Monténégro et Serbie) accusent encore le retard d'une décennie au moins pris du fait des conflits dévastateurs qui ont déchiré l'ex-Yougoslavie de 1991 à 1999. Les tensions entre groupes ethniques continuent d'affecter la stabilité politique et le fonctionnement des institutions en Bosnie et en Macédoine. En Serbie, le bilan des années de guerre et du régime Milosevic divise toujours la société. Le Kosovo s'est attelé à la tâche de longue haleine de construire un nouvel Etat. L'Albanie a subi un sérieux contrecoup en 1997 lorsque l'effondrement du système bancaire a privé les déposants de leur épargne et déclenché de graves émeutes. Les questions de gouvernance au sens large figurent donc au premier rang des défis de la région : consolidation de l'état de droit, gestion des collectivités décentralisées, droits des minorités, lutte contre la corruption. La création de nouveaux emplois – cruciale pour endiguer l'émigration – requiert l'amélioration du climat d'investissement et de la productivité des entreprises, le renforcement du système financier ainsi que la conquête de nouveaux marchés. L'amélioration des services publics est également une demande prioritaire de la population. Le processus de rapprochement avec l'UE joue un rôle moteur dans l'adoption et la mise en œuvre des réformes.

Les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) forment un groupe disparate puisqu'on y trouve aussi bien des pays riches en hydrocarbures (Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Kazakhstan) que des petites nations montagneuses et enclavées accusant des retards de développement autant que de transition telles que la République kirghize et le Tadjikistan⁴. Dans cette région également, de nombreux conflits persistent : le conflit armé entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan au Nagorno-Karabagh, la sécession de la Transnistrie en Moldavie, le long conflit interne au Tadjikistan, la sécession, puis l'occupation par la Russie de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud en Géorgie et tout récemment, l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie et le conflit armé encore en cours dans le Donbass, la province orientale de l'Ukraine. A cela s'ajoutent les tensions larvées entre groupes

⁴ Sous le vocable « pays de la CEI » sont regroupés dans ce rapport : en Europe, la Biélorussie, la Moldavie et l'Ukraine ; dans le Caucase, l'Arménie, l'Azerbaïdjan et la Géorgie ; en Asie centrale, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, la République kirghize, le Tadjikistan et le Turkménistan. A noter toutefois que la Géorgie s'est retirée de la CEI et que suite à l'annexion illégale de la Crimée par la Russie et du conflit dans le Donbass, l'Ukraine et la Moldavie ont mis en train le processus conduisant à leur retrait de l'organisation.

ethniques et entre pays en Asie centrale sur les questions de répartition des eaux, de tracés des frontières et d'accès aux ressources. Sur son flanc sud, la région est menacée par l'extrémisme islamique et le trafic de drogue dont l'Afghanistan est le principal pourvoyeur. A l'exception du Turkménistan et de l'Ouzbékistan, tous ces pays ont rapidement instauré une économie de marché. La privatisation des entreprises d'Etat s'est effectuée de manière opaque. Elle a permis à un nombre limité d'individus, fréquemment des cadres de l'ancien régime, d'acquérir à bas prix usines, terrains, mines, champs pétrolifères et autres pour constituer une petite classe d'oligarques dont le rôle économique et politique reste dominant. Ces groupes d'intérêts sont parvenus à bloquer l'approfondissement des réformes qui auraient permis d'instaurer un climat de concurrence ainsi que des mécanismes et institutions assurant la transparence et le bon fonctionnement des marchés. Sur le plan politique également, la transition est demeurée incomplète : peu ou pas de contre-pouvoir pour équilibrer le rôle dominant de l'exécutif, entorses aux libertés individuelles, corruption et manque d'indépendance du pouvoir judiciaire et processus électoraux non transparents. Cet état de fait a conduit, à de nombreuses reprises, la population à manifester son opposition et, parfois, à faire tomber le régime en place (comme ce fut le cas par deux fois en Ukraine et en République kirghize et une fois en Géorgie). En 1998, la brutale crise de confiance en les banques russes et la dévaluation massive du rouble ont déclenché une crise dont ont souffert tous les pays de la CEI. Grâce à l'appréciation du prix des hydrocarbures, la Russie s'en est rapidement extirpée, contrairement aux pays moins bien dotés en ressources naturelles. Comme dans les autres pays en transition, les difficultés économiques ont été trop souvent attribuées à l'ouverture des marchés et aux réformes alors que c'était précisément le manque d'approfondissement des réformes qui en était la cause principale.

1.1.3 Les défis de transition encore à relever

L'expérience des vingt-cinq dernières années montre que le concept de transition ne se limite pas à l'introduction des mécanismes du marché et de processus électoraux. C'est en fait à un changement du système des valeurs et des comportements qu'ont été appelées les populations concernées afin de passer d'un système où l'Etat décidait de tout et garantissait le minimum vital à une société où les individus doivent faire preuve d'initiative. Le temps et l'effort requis pour construire les institutions soutenant et encadrant une économie de marché ont été sous-estimés. Enfin, le libre jeu des forces du marché ne saurait aller sans la mise en place de mécanismes de solidarité sociale (fonds de pension, assurances maladie et contre le sous-emploi, soutien aux régions défavorisées) que le rejet du socialisme a fait passer à la trappe. Dans cette acception plus large, la transition, qui a été conçue au moment de la chute du Mur de Berlin comme l'affaire d'une génération (soit une trentaine d'années), continue d'offrir un objectif mobilisateur pour les pays d'Europe du Sud-Est et de la CEI. Le chemin déjà parcouru a exigé des populations concernées une ténacité et une faculté d'adaptation extraordinaires, d'autant que les tensions politiques, les conflits armés et les crises économiques ont bloqué périodiquement la marche ou imposé des retours en arrière. A des degrés divers, les pays à qui s'adresse l'aide à la transition de la Suisse doivent encore affronter les défis suivants:

- *consolider les institutions soutenant une économie sociale de marché.* Virtuellement tous les secteurs économiques ont à relever ce défi ; on soulignera notamment l'indépendance des Banques centrales et leur capacité de supervision du secteur bancaire, une gestion plus efficace et transparente des finances publiques, la capacité des services publics (eau, électricité, transports, etc.) à fournir durablement et avec efficacité des prestations de qualité en couvrant leurs coûts, le renforcement des collectivités décentralisées mieux à même de répondre aux besoins immédiats des citoyens. L'amélioration et la transformation des systèmes de santé constituent un vaste chantier pour en assurer le financement équitable, l'adaptation aux nouveaux besoins de santé et garantir un équilibre entre médecines préventive et curative. Dans le domaine de l'éducation, une haute priorité est de développer la formation professionnelle et l'adapter aux besoins du marché du travail.

- *améliorer le climat d'affaires et les règles de fonctionnement des marchés.* Les entreprises autochtones ou étrangères demeurent soumises à une pléthore de lois et règlements en constante évolution, ce qui crée un climat d'incertitude, entrave l'initiative et incite les entrepreneurs à opérer dans l'informalité (économie grise). L'inviolabilité des contrats n'est pas garantie. Du fait de l'histoire des privatisations et en l'absence d'une politique de la concurrence, de larges pans de l'économie sont

contrôlés par une poignée d'oligarques. L'accès au crédit demeure problématique du fait de l'étroitesse et fragilité du secteur financier.

- *améliorer la gouvernance*. Cet objectif regroupe la promotion de l'état de droit, le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de son intégrité, le respect des libertés individuelles et la consolidation de la démocratie pluraliste offrant aux citoyens de véritables alternatives qu'ils puissent départager lors d'élections libres, justes et transparentes. Ce défi est particulièrement ardu pour ceux des pays de la CEI qui connaissent encore des régimes autoritaires.

- *endiguer une corruption encore endémique*. Cet objectif est important pour le climat d'affaires comme pour l'ensemble des citoyens qui trop souvent encore doivent effectuer des paiements informels pour avoir accès aux services (santé, éducation, accès à l'eau et électricité) ou obtenir des autorisations.

- *atténuer les tensions interethniques et garantir les droits des minorités* (linguistiques, religieuses, ethniques et autres).

- *résoudre les conflits interétatiques* (y inclus les *conflits gelés*). Un climat d'affrontement incite à augmenter le budget militaire aux dépens d'autres tâches prioritaires de l'Etat.

- *promouvoir la cohésion sociale et l'intégration*. En l'absence de mesures correctives, les processus de changement tendent à préteriter certaines catégories sociales et à accentuer les inégalités. Indéniablement, la transition a creusé les disparités entre groupes sociaux et entre régions, d'où la nécessité d'un effort particulier visant en particulier les femmes et les jeunes. Il en va de l'efficience et de la légitimité des réformes.

- *développer les échanges entre pays voisins et promouvoir l'intégration régionale*. L'effondrement de l'Union soviétique et de la République socialiste fédérative de Yougoslavie a démantelé la division du travail qui prévalait dans la période socialiste. Les conflits postindépendances et la montée du protectionnisme ont entravé les échanges entre voisins, constituant des marchés trop exigus pour être dynamiques. Il importe de rétablir ces liens en facilitant les mouvements transfrontaliers de biens et de personnes pour mieux exploiter les complémentarités entre pays. La perspective d'une adhésion à l'UE ou d'un rapprochement avec celle-ci, par exemple dans le cadre d'accords de libre-échange, constitue une puissante incitation dans ce sens.

- *restaurer / préserver l'environnement*. Le bilan environnemental de la période socialiste a été catastrophique ; bien que de nombreuses entreprises polluantes aient fait faillite, le retard par rapport aux pays européens reste considérable. La gestion à l'échelle régionale de biens communs globaux, tels que l'eau, est encore une pierre d'achoppement entre les pays d'Asie centrale; le changement climatique est de nature à aggraver le problème.

1.2 L'aide de la Suisse à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI et sa contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie

1.2.1 Les crédits-cadres alloués depuis 1989

Depuis 1989, le Parlement a alloué cinq crédits-cadres subséquents pour un montant total de 5,595 milliards de francs pour l'aide à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est. Le dernier en date porte sur la période d'engagement 2013-2016.

En outre, en 2007, le Parlement a alloué un crédit-cadre d'un milliard de francs à titre de contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. En 2009, il a approuvé un crédit complémentaire de 257 millions de francs pour étendre cette contribution à la Bulgarie et la Roumanie, devenus entretemps membres de l'UE. En 2014, les Chambres fédérales ont approuvé un crédit-cadre de 45 millions de francs pour adjoindre la Croatie au programme, suite à son adhésion à l'UE le 1^{er} juillet 2013 ; ce qui permettra de traiter la Croatie sur pied d'égalité avec les autres pays ayant rejoint l'UE depuis 2004.

1.2.2 Résultats de la coopération à la transition avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI

Le Message du Conseil fédéral concernant la coopération internationale 2013-2016 du 15 février 2012⁵ fournit au chapitre 5 une information détaillée sur les axes opérationnels et thématiques prioritaires de la coopération à la transition avec les pays de l'Est et de la CEI. Au terme de la période d'engagement du crédit-cadre, un rapport sera présenté au Parlement qui exposera comment la situation dans ces pays s'est améliorée grâce au soutien de la Suisse. Le bilan intermédiaire suivant montre les progrès qu'a pu enregistrer la Suisse en collaboration avec ses partenaires en 2012-2013 :

- *Démocratisation, décentralisation et gouvernance locale :*
 - De meilleures prestations par les communes.
 - Des pratiques plus démocratiques, telles qu'une plus grande redevabilité des exécutifs municipaux devant leurs conseils et de ceux-ci devant leurs électeurs, une meilleure participation des citoyens aux décisions des autorités locales, y incluse la concertation avec la société civile.
 - Un partage plus clair des responsabilités entre les gouvernements centraux, régionaux et communaux.
 - Au niveau national, une gestion des finances publiques compatible avec les standards internationaux.
- *Promotion du secteur privé, conditions cadre et formation professionnelle :*
 - La création de quelque 1'500 places de travail et l'accroissement des revenus d'au moins 22'000 paysans dans les régions rurales des Balkans occidentaux et dans le Sud Caucase.
 - La mobilisation de 90 millions de dollars d'investissements additionnels en Europe du Sud-Est, Ukraine et Asie centrale.
 - Un accès facilité au crédit et une plus grande résilience des institutions de micro-crédit dans les Balkans.
 - Une réduction massive du nombre d'inspections affectant les entreprises kirghizes.
 - Une réforme du cadre légal et réglementaire stimulant l'investissement au Kosovo.
 - Une meilleure insertion des jeunes sur le marché du travail grâce à l'adaptation de leur formation professionnelle aux besoins du secteur privé (Europe du Sud-est ; Ouzbékistan).
- *Réforme du secteur de la santé, approvisionnement en eau et gestion de l'eau :*
 - En Ukraine, Moldavie, Kirghizstan et en Europe du Sud-Est, amélioration des indicateurs de santé en mettant davantage l'accent sur les soins de santé primaires par rapport aux hôpitaux spécialisés.
 - Meilleur suivi de la mère et l'enfant avant et après la naissance permettant à la Moldavie d'atteindre dans ce secteur les Objectifs de Développement du Millénaire.
 - Une combinaison d'investissements dans l'infrastructure et de renforcement institutionnel des services publics (Vodokanal) en Asie centrale, en Ukraine, en Moldavie et dans les Balkans améliorent l'approvisionnement en eau potable et les systèmes d'égouts pour 200'000 personnes au moins.
 - Un approvisionnement en eau plus durable grâce à une gestion plus efficace des utilités publiques et l'adoption de tarifs se rapprochant des coûts de production (Asie centrale).
- *Approvisionnement en énergie et économies d'énergie :*
 - En Ukraine et en Asie centrale, des instruments financiers novateurs incitent les propriétaires d'appartements et de maisons individuelles à investir dans les économies d'énergie; l'efficacité énergétique de systèmes municipaux de chauffage à distance est améliorée.
 - Dans les Balkans, promotion de sources renouvelables d'énergie et réduction des émissions de CO2.

⁵ FF 2012 2259

1.2.3 La contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie

A Historique

En approuvant en novembre 2006 la Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, le peuple s'est prononcé pour que la Suisse contribue de manière autonome à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie. Par cette contribution, la Suisse prolonge le soutien fourni aux anciens pays socialistes d'Europe centrale après leur adhésion à l'UE et reconnaît que l'élargissement de l'UE constitue un facteur important de sécurité, stabilité et prospérité en Europe. L'environnement plus stable et sûr ainsi que l'accès au marché intérieur élargi de l'UE qui en résultent correspondent aux intérêts centraux de politique étrangère et de politique économique extérieure de la Suisse. Par sa contribution à l'élargissement, la Suisse apporte sa pierre à une rapide intégration des nouveaux membres dans l'UE. Du même coup, la Suisse renforce ses relations bilatérales avec l'UE et les Etats partenaires.

B. Résultats atteints

Les Messages du 15 décembre 2006⁶ et du 5 juin 2009⁷ sur la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie et en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie exposent de manière détaillée les objectifs, lignes d'action prioritaires et méthodes d'intervention de cette contribution. La publication conjointe de la DDC et du SECO de septembre 2012, « La contribution suisse à l'élargissement », dresse un bilan intermédiaire au terme de la période d'engagement des fonds en faveur des dix pays ayant rejoint l'Union européenne en 2004⁸.

Des exemples pour chacun des cinq objectifs de la contribution sont cités ci-dessous :

- *Favoriser la croissance économique et améliorer les conditions de travail :*
 - 900 entreprises de Hongrie, Lettonie, Pologne et Roumanie accèdent à des instruments de financement et créent ou préservent 2'000 emplois.
 - La formation aux méthodes comptables et d'audit reconnues internationalement améliore le climat d'investissement et la stabilité du secteur financier en Estonie, Lettonie, Pologne, République tchèque et Slovénie.
- *Accroître la sécurité sociale :*
 - En Lituanie, Hongrie, République tchèque et Slovénie, des hôpitaux, maternités, centres de soins palliatifs reçoivent des équipements et appareils modernes de diagnostic et de traitement ainsi qu'un transfert de connaissances.
 - En Pologne, des campagnes massives de prévention s'adressent au personnel médical et à la population (en particulier les enfants) sur des sujets tels que l'hygiène dentaire, l'alimentation saine, le dépistage de l'hépatite C et la prévention du tabagisme et de l'alcoolisme.
- *Protéger l'environnement :*
 - 23 millions d'usagers des transports publics polonais et tchèques bénéficient de nouvelles installations et matériel roulant.
 - En Hongrie, 200'000 personnes bénéficieront d'une eau de meilleure qualité grâce à la rénovation et la construction de conduites.
 - En Slovaquie, neuf stations d'épuration et dizaines de kilomètres d'égouts sont réhabilités, tandis qu'en Lettonie, les sites contaminés des ports sur la mer Baltique sont dépollués. En Pologne, c'est l'élimination des déchets qui reçoit l'attention, en particulier celle des déchets contenant de l'amiante.
- *Accroître la sécurité publique :*

⁶ FF 2007 439

⁷ FF 2009 4339

⁸ www.eda.admin.ch/content/dam/erweiterungsbeitrag/de/documents/Publikationen/212501-Zwischenbilanz-EU10-EB-2012_DE.pdf

- Les infrastructures dont dispose le système judiciaire sont modernisées dans les trois Etats baltes, en Hongrie et en Slovaquie.
 - La sécurité des frontières et la lutte contre le crime organisé sont renforcées en Pologne par la mise à disposition d'équipements et d'infrastructures ainsi que par la formation ; en Pologne également ainsi qu'en Roumanie et en Bulgarie, c'est par un programme de collaboration entre autorités judiciaires et services de sécurité nationaux (y compris la Suisse) que cet objectif est poursuivi.
- *Renforcer la société civile :*
- Quelque 900 projets menés par des organisations non gouvernementales locales bénéficient d'un financement de la Suisse, principalement dans le domaine social et de la protection de l'environnement.
 - Des fonds de partenariat sont institués afin de stimuler les échanges de connaissances entre communes de Suisse et des pays partenaires.

1.2.4 Evaluation

L'aide à la transition dans les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI et la contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie ont atteint des résultats significatifs illustrés par les paragraphes ci-dessus. Etant mis en œuvre avec des partenaires nationaux et dans le cadre des politiques et priorités tracé par les pays bénéficiaires, les projets n'ont certes pas été préservés des aléas de la vie politique, ni des à-coups de la transition, un processus qui n'est à l'évidence pas linéaire, mais fait d'avancées soudaines et de reculs. En outre, la coopération suisse avait sans doute sous-estimé, dans les premières années du programme, les besoins en renforcement des institutions partenaires ainsi que l'impératif de la cohésion sociale. Les programmes ont été adaptés en conséquence.

Il n'en demeure pas moins que les pays bénéficiaires apprécient le professionnalisme de la coopération suisse axée sur les résultats et se sont adaptés aux exigences élevées de la Suisse en matière de passation des marchés et de reddition des comptes. Une palette d'instruments combinant des interventions aux niveaux macro, méso et micro permet de s'adapter aux besoins diversifiés des partenaires. Les activités de la DDC et du SECO sont complémentaires dans le cadre de programmes par pays formulés conjointement. Les bureaux suisses de coopération présents sur place assurent un suivi permanent de la mise en œuvre des projets et offrent un canal de communication utile avec les entités partenaires. Des partenariats fructueux ont été établis ou renforcés avec les diverses institutions avec qui la Suisse collabore : les ministères et administrations publiques nationales et décentralisées dans les pays destinataires, les organisations de la société civile, les organisations multilatérales telles que l'UE/ Commission européenne, la Banque Mondiale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque asiatique de développement, les organisations du système des Nations Unies, l'OSCE et autres. Le programme a aussi impliqué des acteurs suisses tels que d'autres offices fédéraux (OFEV, ODM), certains cantons et communes, des universités et hautes écoles ainsi que des ONG suisses.

2. Les grandes lignes du projet

2.1 Poursuite de l'aide à la transition dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI : intérêt de la Suisse

L'énumération des défis de transition que doivent encore relever les pays d'Europe de l'Est et de la CEI (voir ch. 1.1.3) dresse par contraste le tableau de ce que signifie un processus inachevé de transition : entraves aux libertés individuelles, manipulation des processus électoraux, imprévisibilité et arbitraire du climat d'affaires, corruption répandue, y compris dans le pouvoir judiciaire, prise d'influence par des groupes oligarchiques, perte de confiance des citoyens en leurs autorités et institutions, stagnation économique et émigration à grande échelle. C'est précisément contre cet état de fait que se sont soulevées les populations en Ukraine, en République kirghize, en Géorgie, en Albanie et dans d'autres pays encore. Epauler la consolidation de la démocratie et d'une économie sociale de marché contribue à la sécurité en Europe et dans les régions voisines, sécurité à laquelle la

Suisse est vitalemment intéressée. Il importe que le changement politique se fasse autant que possible par les mécanismes constitutionnels, par le vote plutôt que dans la rue, ce qui n'est possible que lorsqu'un seuil minimum de démocratie est respecté. Le crime organisé et le trafic de drogue et d'êtres humains qui sévit dans toute l'Europe se développent fréquemment à partir de pays et territoires de non-droit. La promotion de l'état de droit dans les pays en transition est donc *partie intégrante de la politique de sécurité de la Suisse*.

En tant que pays profondément imbriqué dans l'Europe et dans le monde, la Suisse contribue à la réduction de la pauvreté et des inégalités, source de tensions, et s'implique avec ses partenaires de la communauté internationale dans la recherche de solutions aux problèmes globaux mondiaux. Par son aide à la transition, de même que par son engagement dans le cadre de l'OSCE et d'autres formes de coopération internationale, la Confédération agit conformément à l'art. 54, al 2 de la Constitution fédérale qui assigne à la *politique étrangère*, comprenant la *politique de développement*, de contribuer « à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles ». L'aide à la transition projette *l'image positive d'une Suisse solidaire et constructive*.

Certains des pays destinataires de l'aide à la transition sont situés au cœur de l'Europe, à quelques centaines de kilomètres des frontières de la Suisse. Plusieurs sont le point d'origine d'importants flux migratoires vers la Suisse. En appuyant la création d'emplois, que cela soit en améliorant les conditions cadres ou par un soutien direct aux petites et moyennes entreprises ainsi qu'en améliorant les infrastructures et l'accès aux services dans les pays d'origine, l'aide à la transition contribue à maîtriser les flux migratoires et s'intègre donc dans la *politique de migration de la Suisse*.

Les relations économiques entre la Suisse et les pays d'Europe de l'Est et de la CEI sont non négligeables et comportent un potentiel de développement. Plusieurs d'entre eux sont des pays producteurs ou de transit de l'énergie qu'importe la Suisse. Contribuer à une meilleure santé économique de ces pays et à l'amélioration du climat d'affaires développe les marchés d'exportation pour les biens et services suisses et ouvre des opportunités d'investissement. Les entreprises et bureaux d'étude impliqués dans l'exécution de projets au titre de l'aide à la transition ont l'occasion de faire montre de l'excellence helvétique, ce qui peut ouvrir de nouvelles portes. L'aide à la transition renforce la *politique économique extérieure de la Suisse*.

Enfin, plusieurs des pays d'Europe de l'Est et de la CEI font partie des *groupes de vote emmenés par la Suisse dans les institutions financières multilatérales*⁹. Ils permettent donc à la Suisse de participer aux importants organes de la gouvernance mondiale que sont les conseils d'administration, les comités exécutifs et autres enceintes du FMI, de la BM et de la BERD. Il découle de cette appartenance aux groupes de vote suisses une certaine responsabilité vis-à-vis de ces pays ; l'aide à la transition que la plupart d'entre eux ont reçue de la Confédération a été l'un des facteurs qui les ont décidés à rejoindre les groupes de vote de la Suisse. Cette appartenance aux mêmes groupes de vote facilite l'accès au plus haut niveau des sphères gouvernementales de ces pays, ce qui est un atout pour la mise en œuvre du programme bilatéral.

2.2 Objectifs de la poursuite de l'aide à la transition

La Suisse veut contribuer à travers la coopération avec l'Europe de l'Est à consolider la stabilité et la paix en Europe pour créer des perspectives de développement positives et renforcer l'environnement pour le commerce et l'investissement. En poursuivant son aide à la transition, la Suisse entend lui donner une *nouvelle impulsion afin de rendre le processus de transformation plus résilient et inclusif*. Que cela soit à cause de conflits passés ou présents, parce que de puissants groupes d'intérêts ont confisqué le gros des bénéfices de l'ouverture économique à leur profit ou encore du fait de la mauvaise conjoncture économique internationale, la transition marque des signes d'essoufflement.

⁹ Fonds monétaire international : Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Pologne, Serbie, Tadjikistan et Turkménistan
Banque mondiale : Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Pologne, Serbie, Tadjikistan et Turkménistan
Banque européenne pour la reconstruction et le développement : Monténégro, Serbie, Turkménistan et Ukraine
Fonds pour l'environnement mondial : Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizstan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan

Une certaine lassitude des réformes se fait voir, nourrissant parfois une nostalgie pour un passé socialiste dont on oublie trop vite les dérives et privations. Les efforts doivent donc porter sur le caractère inclusif de la transition : ne pas laisser des groupes de population ou des régions en marge du processus. C'est une des clés de sa résilience et de sa durabilité. L'autre est la solidité des institutions qui soutiennent un système démocratique et une économie de marché.

Cet objectif général sous-tend les priorités opérationnelles pour la période 2013 à 2016 que le Conseil fédéral a exposées dans le Message concernant la coopération internationale. Comme présenté sous le chiffre 5.3.5 de ce Message, les domaines d'intervention de la DDC sont :

- la démocratisation, la décentralisation et la gouvernance locale
- la réforme du secteur de la santé
- le développement rural
- la réforme de la formation professionnelle pour mieux l'adapter aux besoins du marché
- une gestion de l'eau plus efficace et équitable au niveau régional.

Les domaines d'intervention du SECO sont :

- le soutien à la politique économique et financière
- le soutien aux infrastructures urbaines et à la gestion des services municipaux
- le soutien au secteur privé et à l'entrepreneuriat
- la promotion d'un commerce durable
- le soutien d'une politique économique respectueuse du climat.

Pour les périodes ultérieures, le Conseil fédéral proposera aux Chambres fédérales le maintien ou l'adaptation de ces priorités, à la lumière de l'évolution des besoins et des politiques dans les pays destinataires, dans le cadre des messages demandant l'ouverture des crédits d'engagement nécessaires.

2.3 Extension de validité de la base légale pour la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie

Depuis 2006, la Loi Est donne au Parlement la base légale pour allouer des crédits-cadres pour l'aide à la transition dans les pays d'Europe du Sud-Est et de la CEI, mais également pour financer la contribution autonome à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Le Parlement a fait usage de cette dernière possibilité en approuvant en 2007 et en 2009 les crédits-cadre pour les pays UE-10¹⁰ ainsi que pour la Roumanie et la Bulgarie en témoignage de solidarité et reconnaissant l'apport de la politique d'élargissement de l'UE à la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe.

Le Conseil fédéral considère qu'un éventuel renouvellement de la contribution autonome de la Suisse aux nouveaux Etats-membres de l'UE ne peut être décidé qu'à la lumière de l'évolution des relations d'ensemble entre la Suisse et l'UE. Dans ce sens, l'aboutissement des négociations en cours pour consolider et rénover la voie bilatérale, comme le veut le Conseil fédéral, y compris une solution à la question de la libre circulation des personnes, est un facteur crucial. La prolongation de la base légale ne préjuge pas de l'octroi d'une éventuelle contribution future additionnelle aux nouveaux Etats-membres de l'UE. Le Conseil fédéral ne soumettra au Parlement de proposition pour le renouvellement de la contribution que dans le contexte des relations d'ensemble avec l'UE et pour autant que l'évolution en soit positive. Une solution négociée avec l'UE pour la consolidation et le renouvellement de la voie bilatérale serait soumise au référendum.

3. Dispositif proposé

3.1 Antécédents

Les activités au titre de l'aide à la transition se sont fondées dans un premier temps sur l'arrêté fédéral du 25 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Sa validité ayant été limitée à dix ans, le Conseil fédéral a adressé au Parlement le « Message concernant la loi fédérale de coopération avec les Etats d'Europe de l'Est » daté du 31 mars 2004¹¹. Cette loi, approuvée par les

¹⁰ Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Chypre et Malte

¹¹ FF 2004 1803

Chambres fédérales, puis par le peuple en 2006, est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007. Conformément à son art. 22 al. 3, la validité de la loi est limitée à dix ans. Dans ce message, le Conseil fédéral a souligné au chiffre 1.2 que la transition est une tâche de longue haleine. «On peut néanmoins affirmer que la transition prendra encore beaucoup de temps et qu'il faut continuer à la soutenir. La coopération avec les pays de l'Est demeurera longtemps encore une composante clé de nos relations extérieures». En limitant la durée de validité de la loi à dix ans, le Conseil fédéral n'a pas escompté que l'objectif de la transition serait atteint dans cet intervalle de temps, mais a considéré « nécessaire de réévaluer la situation dans dix ans », compte tenu des rythmes très différents auxquels a progressé la transition d'une région à l'autre (Caucase du Sud, Asie centrale, pays européens de la CEI). De facto, les pays de l'Est devenus membres de l'UE ont peu ou prou complété le processus de transition, de sorte que l'accent du soutien de la Suisse s'est déplacé de la transition vers l'atténuation des inégalités économiques et sociales. La coopération avec les Etats de l'Est et de la CEI se concentre désormais sur les pays non membres de l'UE d'Europe du Sud-Est, la Moldavie, l'Ukraine, le Sud Caucase et l'Asie centrale.

3.2 Pertinence de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

Au cours des huit années de mise en œuvre, la loi du 24 mars 2006 s'est avérée un instrument utile pour guider et encadrer les activités de la Confédération au titre de l'aide à la transition. Claire au niveau des objectifs et des priorités, elle a toutefois laissé la marge de manœuvre au niveau des modalités de mise en œuvre nécessaire à une adaptation aux besoins. Aujourd'hui, les buts définis à l'art. 2 et les principes énoncés à l'art. 3 restent pleinement valables. Ceci ressort clairement de la comparaison de ces deux articles avec l'inventaire des défis de transition encore à relever qui figure au ch. 1.1.3 de ce rapport. Certes, au cours de la période, les modalités d'intervention ont évolué ; certains instruments, comme les garanties de crédit qui étaient en vogue au début de l'aide à la transition pour suppléer aux restrictions de la Garantie des risques à l'exportation, ne répondent plus guère aux besoins. Toutefois, comme la loi du 24 mars 2006 n'a sagement pas prescrit des modalités précises d'intervention mais seulement énuméré des instruments auxquels il est loisible de faire recours, elle n'a pas imposé de carcan.

3.3 Proposition

En conséquence, le Conseil fédéral propose de prolonger la validité de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est jusqu'à fin 2024, sans modification. L'échéance de ce prolongement est fixée de façon à coïncider avec la fin de la période d'engagement de deux crédits cadres relatifs à la poursuite de l'aide à la transition qui, pour autant qu'ils soient approuvés par les Chambres fédérales, prendront la relève de celui de 1125 millions de francs alloués pour la période 2013-2016.

Cette loi dont le Conseil fédéral propose d'étendre la validité continuera d'offrir la base légale pour la contribution de la Suisse à l'atténuation des inégalités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie. La prolongation de la base légale ne préjuge pas de l'octroi d'une contribution future aux nouveaux Etats-membres de l'UE. En fonction du déroulement des négociations bilatérales et de l'évolution des relations d'ensemble avec l'UE, le Conseil fédéral et le Parlement gardent la possibilité de décider d'une éventuelle contribution future à l'élargissement.

L'évolution des dix dernières années donne à penser qu'au-delà de 2024, l'aide aux pays en transition se concentrera sur les Etats qui se trouvent en queue du peloton. Il s'agit de pays où les problèmes de transformation économique et politique sont rendus plus aigus par le fait qu'ils sont aussi des nations en développement confrontées à de sérieux problèmes de pauvreté, de carences des infrastructures ainsi que de fragilité de la société et des institutions. La différence entre les instruments d'intervention et les approches utilisés respectivement au Sud (pays en développement) et à l'Est (pays en transition), qui était marquée il y a vingt ans, s'est atténuée au fil des années. Compte tenu de cette convergence, il est envisagé qu'une poursuite de l'aide à la transition dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI après 2024 se base sur la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide

humanitaire internationales¹². La contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie ne fait pas partie de l'aide publique au développement au sens de la définition du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Elle ne pourrait donc pas être octroyée sur la base de la Loi sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Il en résulte que la base légale pour la contribution à l'élargissement demeurera limitée dans le temps.

4. Commentaire

Les articles 1 à 21 de la loi ainsi que les alinéas 1 et 2 de l'article 22 demeurent inchangés. Ils font l'objet d'un commentaire détaillé dans le Message concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 24 mars 2004.

Sous l'art. 22 est ajouté al. 4 comme suit : « La validité de la loi est renouvelée jusqu'au 31 décembre 2024 ».

5. Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Par la prolongation de la base légale, aucune nouvelle contribution financière n'est décidée. Les conséquences financières et les effets sur le personnel de la loi fédérale dépendent des crédits-cadres qui seront soumis au Parlement pour décision et qui s'appuieront sur la présente loi.

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La loi fédérale dont l'extension de la validité est proposée n'engendre aucune conséquence, financière ou autre, pour les cantons ni pour les communes. Bien que des projets de coopération puissent être ponctuellement réalisés avec des cantons et des communes, par exemple pour compléter utilement des partenariats internationaux, l'exécution de la loi fédérale incombe exclusivement à la Confédération et n'induit donc aucune charge pour les cantons ou les communes.

5.3 Conséquences pour l'économie

Les conséquences sur l'économie dépendent des crédits cadre décidés par le Parlement. En général, les conséquences économiques de la coopération avec les pays de l'Est sont décrites dans le Message concernant la coopération internationale 2013-2016 sous chiffre 6.3. Une nouvelle étude sur les retombées économiques de l'aide sera conduite en 2015. Les retombées éventuelles seront décrites dans le Message concernant la coopération internationale 2017-2020.

6 Liens avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé, ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹³, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁴.

La prorogation en temps opportun de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe, qui arrive à échéance le 31 mai 2017, permettrait la poursuite de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Le projet est donc suffisamment urgent pour devoir être soumis au Parlement sans délai.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La loi fédérale proposée régit des mesures qui relèvent de la politique étrangère de la Suisse. Elle se fonde ainsi sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui attribue à la Confédération une compétence globale en matière de relations étrangères.

¹² RS 974.0

¹³ FF 2012 349

¹⁴ FF 2012 6667

7.2 Forme de l'acte législatif

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., le présent acte législatif est sujet au référendum facultatif.

7.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst., exige que les nouvelles dépenses soient décidées à la majorité qualifiée lorsqu'elles dépassent un certain montant. Le présent acte législatif n'entraîne cependant pas de nouvelles dépenses. L'art. 10 de la loi fédérale du 24 mars 2004 prévoit uniquement que le Parlement alloue des crédits-cadres pour mettre des moyens financiers à la disposition de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est.

7.4 Rapport avec le droit européen

La loi fédérale du 24 mars 2006, dont l'extension de validité est proposée ici, n'a pas de rapport avec le droit européen. L'orientation et les buts de la loi fédérale correspondent toutefois à la politique de l'UE et de ses Etats membres de soutenir les Etats d'Europe de l'Est dans leurs efforts pour mener à bien leur transition politique, économique et sociale.