

09.055

**Message
sur la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie
et de la Roumanie au titre de la réduction des disparités
économiques et sociales dans l'Union européenne élargie**

du 5 juin 2009

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse destinée à la Bulgarie et à la Roumanie afin d'atténuer les disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

5 juin 2009

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Hans-Rudolf Merz
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales le projet d'arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie. Les moyens financiers alloués par cet arrêté serviront à réduire les disparités économiques et sociales de ces deux nouveaux Etats membres de l'Union européenne élargie. La Suisse a tout intérêt à voir la Bulgarie et la Roumanie s'intégrer harmonieusement au sein l'UE.

Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'Union européenne (UE). L'adhésion de ces deux Etats est pour l'essentiel intervenue aux mêmes conditions que celle des dix nouveaux Etats membres (UE-10)¹, admis au sein de l'Union le 1^{er} mai 2004. A l'instar des anciens pays communistes de la Baltique et d'Europe centrale et orientale², la Bulgarie et la Roumanie ont traversé une période d'instabilité économique et politique au début des années 1990. Dans ces deux pays, les problèmes structurels se sont cependant avérés plus graves, les réformes plus timides et la transition globalement plus difficile que dans les Etats baltes et dans les pays d'Europe centrale et orientale. L'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'UE a dès lors été différée, puisqu'il y a fallu plus de temps à ces deux pays pour remplir les critères d'adhésion.

Pour l'Union européenne, l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie constitue une coûteuse étape de son élargissement. Avant l'aboutissement de cette procédure, l'UE a déjà soutenu les deux pays candidats qu'étaient alors la Bulgarie et la Roumanie en consacrant des moyens financiers considérables à sa stratégie de convergence. Après l'admission des deux Etats, cet appui a été remplacé par des versements alloués dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, qui servent à promouvoir la cohésion économique et sociale au sein de l'Union. Pour la période allant de 2007 à 2013, l'UE a prévu d'octroyer un total de 26,5 milliards d'euros à la Bulgarie et à la Roumanie en signe de solidarité.

Le Conseil fédéral salue l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'Union européenne et reconnaît que leur intégration, comme celle des pays de l'UE-10, dans les structures communautaires constitue un pas de plus pour accroître la sécurité, la stabilité et la prospérité sur l'ensemble du continent. Ces dernières années, tant la Bulgarie que la Roumanie ont en effet entrepris de profondes réformes pour consolider leur économie de marché et adapter leur ordre juridique aux exigences de l'UE. Or la Suisse peut tirer des avantages aussi bien politiques qu'économiques et culturels de l'extension de ses accords bilatéraux avec l'UE à la Bulgarie et à la Roumanie. Elle a donc tout intérêt à voir les nouveaux Etats membres de l'UE s'insérer harmonieusement dans les structures communautaires.

¹ Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

² Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a manifesté, en février 2008, son intention de soutenir l'UE dans ses efforts pour atténuer les disparités économiques et sociales en Bulgarie et en Roumanie, et de verser à ce titre une contribution solidaire non remboursable de 257 millions de francs. En assumant une partie des charges engendrées par l'adhésion de ces deux pays à l'UE, notre pays soigne ses bonnes relations avec l'Union et sert ses propres intérêts dans la poursuite sur la voie bilatérale. De plus, la contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie vient compléter celle que la Suisse verse en faveur des pays de l'UE-10 et se fonde sur la même base légale. Elle fait par ailleurs suite à l'aide substantielle fournie par la Suisse pour appuyer le processus de transition.

Par le présent message, le Conseil fédéral demande aux Chambres d'ouvrir le crédit-cadre du montant ci-dessus pour une période de cinq ans. Sur le plan juridique, ce crédit se fonde sur la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, approuvée par le peuple le 26 novembre 2006.

La Suisse assurera de manière autonome la mise en œuvre de sa contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, les principales conditions et modalités de son application étant définies dans le mémorandum d'entente du 27 février 2006 (une déclaration d'intention politique) conclu entre l'Union européenne et la Suisse et dans l'addendum correspondant du 25 juin 2008.

Par analogie avec la mise en œuvre de sa contribution aux pays de l'UE-10 et sur le modèle de son appui à la transition, la Suisse entend soutenir, en Bulgarie et en Roumanie, la réalisation de projets et de programmes prioritaires sous sa propre responsabilité, mais en étroite collaboration avec les deux pays partenaires. A cet effet, elle conclura avec chacun d'entre eux un accord-cadre bilatéral qui précisera les principes, de même que les priorités et les modalités, de la coopération.

Les ressources mises à disposition serviront à financer des projets et des programmes prioritaires dans les quatre grands domaines suivants:

- sécurité, stabilité et appui aux réformes;*
- environnement et infrastructures;*
- promotion de l'économie privée;*
- développement humain et social.*

Pour garantir une mise en œuvre aussi efficace et efficiente que possible, les projets financés par la contribution suisse se concentreront sur certains thèmes ou groupes cibles (minorités/Roms). Les activités pourront aussi faire l'objet d'une concentration géographique et se limiter à certaines régions prioritaires. La mise en œuvre sera assurée par des instruments ayant fait leurs preuves dans la coopération avec l'Est, notamment la participation au financement de projets ou de programmes, les aides globales, l'assistance technique et diverses mesures destinées à promouvoir les PME, les organisations non gouvernementales et les partenariats.

Dans chacun des deux pays partenaires, un service national de coordination sera chargé de veiller au bon déroulement du programme de coopération avec la Suisse. Ces services pourront s'impliquer dans l'organisation de concours de projets et

prendre part à la présentation des demandes de financement correspondantes, et assumeront des tâches relevant de la coordination générale et de la communication externe.

La sélection des projets, les mises au concours (c'est-à-dire l'attribution de mandats de fourniture de biens et de services) et l'exécution des ordres de paiement pourront être confiées aux services nationaux de coordination des deux pays partenaires ou à des organismes mandatés par la Suisse.

Une grande priorité sera accordée à la lutte contre les abus: la DDC et le SECO feront appel à des mécanismes de contrôle appropriés, afin de garantir l'efficacité requise dans l'utilisation des ressources et de réduire au minimum les risques d'irrégularités (cf. ch. 2.7.5). Pour mettre en œuvre sa contribution à l'élargissement, la Suisse tiendra également compte des expériences engrangées par l'Union européenne dans l'application de ses instruments de financement. Les accords-cadres bilatéraux entre la Suisse, d'une part, la Bulgarie et respectivement la Roumanie, d'autre part, ne seront conclus que lorsque la Suisse sera convaincue du bon fonctionnement des systèmes d'administration et de contrôle, qui seront chargés, en Bulgarie et en Roumanie, de veiller à l'utilisation économe des moyens fournis dans le cadre de la contribution suisse à l'élargissement. Lors de la mise en œuvre de cette contribution, les services compétents de la Confédération prendront par ailleurs en considération la politique d'attribution des ressources et de vérification de l'UE, de même que celle des institutions financières internationales. Les versements provenant de la contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie s'étendront sur dix années au plus, le financement de la contribution sera assuré par compensation au niveau des finances générales de la Confédération.

Les frais de personnel de même que les autres frais administratifs induits en Suisse seront également couverts par le crédit-cadre.

Table des matières

Condensé	4340
Liste des abréviations	4345
1 Présentation de l'objet	4346
1.1 Contexte général	4346
1.1.1 Situation actuelle	4346
1.1.2 Objectifs	4347
1.1.3 Appui à la transition fourni jusqu'ici à la Bulgarie et à la Roumanie	4348
1.1.4 Mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-10	4350
1.2 Contexte	4351
1.2.1 Relations de la Suisse avec l'UE	4351
1.2.2 Situation économique et sociale en Bulgarie et en Roumanie et relations bilatérales avec la Suisse	4352
1.2.3 Politique de cohésion de l'Union européenne et mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège	4354
2 Contenu de l'arrêté financier	4357
2.1 Proposition du Conseil fédéral	4357
2.2 Exposé des motifs	4357
2.3 Contenu du projet	4358
2.4 Stratégie	4360
2.4.1 Principes et orientations stratégiques	4360
2.4.2 Instruments	4361
2.4.3 Sélection des projets et attribution des aides globales	4362
2.5 Orientation thématique	4363
2.6 Orientation géographique	4368
2.7 Mise en œuvre	4369
2.7.1 Principes généraux	4369
2.7.2 Activités opérationnelles	4369
2.7.3 Coordination	4371
2.7.4 Information et communication	4372
2.7.5 Controlling et évaluation	4372
3 Conséquences	4373
3.1 Conséquences pour la Confédération	4373
3.1.1 Conséquences financières	4373
3.1.2 Conséquences pour le personnel	4373
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	4374
3.3 Conséquences économiques	4374
4 Liens avec le programme de législation	4375

5 Aspects juridiques	4375
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	4375
5.2 Forme de l'acte à adopter	4375
5.3 Frein aux dépenses	4376
6 Obligations internationales	4376

Annexes

1 Mémoire d'entente conclu entre le Conseil fédéral suisse et la présidence du Conseil de l'Union européenne concernant une contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie, y compris l'addendum relatif à la Bulgarie et à la Roumanie	4377
2 Interventions parlementaires sur la contribution de la Suisse à l'UE élargie	4384
3 Les disparités économiques et sociales au sein de l'Europe des 27	4387
4 Relations commerciales de la Suisse avec la Bulgarie et la Roumanie et avec l'ensemble des nouveaux Etats membres (UE-12)	4391
5 La politique de cohésion de l'Union européenne	4394
6 La stratégie de Lisbonne et de Göteborg	4398
7 Les mécanismes de financement de la Norvège et de l'EEE	4401

Arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (Projet)	4403
---	-------------

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CE	Communauté européenne
CEI	Communauté des Etats indépendants
CHF	Francs suisses
Cst.	Constitution fédérale
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFJP	Département fédéral de justice et police
EEE	Espace économique européen
EUR	Euro
Europe des 15	Ensemble des Etats ayant adhéré à l'UE avant le 1 ^{er} mai 2004
Europe des 25	Ensemble des Etats ayant adhéré à l'UE avant le 1 ^{er} janvier 2007
Europe des 27	Ensemble des Etats membres de l'UE (au 1 ^{er} janvier 2007)
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SPA	Standard de pouvoir d'achat
UE	Union européenne
UE-10	Les dix Etats qui ont adhéré à l'UE le 1 ^{er} mai 2004: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque
UE-12	Les douze Etats qui ont adhéré à l'Union européenne depuis le 1 ^{er} mai 2004: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque, plus la Bulgarie et la Roumanie

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte général

1.1.1 Situation actuelle

Le 1^{er} janvier 2007, la Bulgarie et la Roumanie ont adhéré à l'Union européenne (UE), parachevant ainsi le cinquième élargissement de l'UE. Leur adhésion est pour l'essentiel intervenue aux mêmes conditions que celle des dix Etats³ admis au sein de l'Union le 1^{er} mai 2004. A l'instar des anciens pays d'obédience communiste de la Baltique et d'Europe centrale et orientale, la Bulgarie et la Roumanie ont traversé une période d'instabilité économique et politique au début des années 1990. Dans ces deux pays, les problèmes structurels se sont cependant avérés plus graves, les réformes plus timides et la transition en général moins rapide que dans les autres Etats de l'ancien bloc de l'Est. La relance économique s'est dès lors fait attendre, de sorte que l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'UE a été différée, puisqu'il a fallu plus de temps à ces deux pays qu'à ceux de l'UE-10 pour remplir les critères requis.

Depuis l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, l'Union européenne compte vingt-sept Etats membres (Europe des 27) et vingt-trois langues officielles. Sa population s'est accrue de 29 millions pour passer à 495 millions d'habitants⁴.

Le Conseil fédéral salue l'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'UE et reconnaît que leur intégration au sein des structures communautaires constitue un pas de plus pour accroître la sécurité, la stabilité et la prospérité sur l'ensemble du continent, ce qui est aussi tout à l'avantage de la Suisse. Il apprécie également le fait qu'en adhérant à l'Union, la Bulgarie et la Roumanie souscrivent désormais à des règles et à des normes qui constituent les fondements d'un développement durable et équilibré.

L'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE a étendu, le 1^{er} janvier 2007, le marché européen à deux nouveaux Etats à forte croissance, même si celle-ci a fléchi suite à l'éclatement de la crise financière mondiale en automne 2008. Les chances restent malgré tout bonnes de voir le niveau de développement des deux pays les plus pauvres de l'Union rejoindre à terme la moyenne européenne. Tous deux ont en effet entrepris des réformes en profondeur afin d'instaurer une économie de marché et consenti de gros efforts en vue d'adapter leur législation à celle de l'UE.

Le protocole II relatif à l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) à la Bulgarie et à la Roumanie, que le peuple a approuvé en votation populaire le 8 février 2009, contient des dispositions transitoires négociées par la Suisse. Pendant sept années après l'entrée en vigueur du protocole d'extension, la libre circulation des personnes sera ainsi régie par un régime transitoire comprenant en particulier des restrictions au niveau du marché de l'emploi (contingentement, priorité des travailleurs indigènes, contrôle préalable des conditions salariales et de

³ Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

⁴ *Source*: Eurostat (données au 1^{er} janvier 2007).

travail). Au terme de ces sept années, la Suisse pourra de plus invoquer une clause de sauvegarde: si l'immigration en provenance des deux pays pendant la période transitoire dépasse une moyenne prédéfinie, la Suisse pourra reconduire un contingentement temporaire.

L'intégration pleine et entière de la Bulgarie et de la Roumanie au sein des structures communautaires, commencera inévitablement par engendrer des charges financières considérables. Pour la période allant de 2007 à 2013, l'UE consacra ainsi 26,521 milliards d'euros⁵ de son budget global aux seules mesures de sa politique structurelle et de cohésion en vue d'atténuer les disparités économiques et sociales. De début janvier 2007 à fin avril 2009, les Etats de l'AELE membres de l'EEE (Norvège, Liechtenstein et Islande) ont pour leur part mis à disposition une somme de 72 millions d'euros⁶, qui poursuit les mêmes objectifs. La Norvège fournit par ailleurs à elle seule une aide bilatérale supplémentaire de l'ordre de 68 millions d'euros⁷.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a décidé, le 20 février 2008, d'apporter une contribution solidaire de 257 millions de francs aux coûts de cette nouvelle phase de l'élargissement. Le soutien annuel consenti par la Suisse équivaut à un peu plus de 0,5 % des ressources mises chaque année à disposition par l'UE et à environ 50 % de celles versées par la Norvège dans le même but. Cette contribution suisse vient s'ajouter à celle qu'elle a décidé d'allouer aux pays de l'UE-10. Au cours d'une période d'engagement de cinq ans, la Suisse accordera ainsi un soutien total de 76 millions de francs à la Bulgarie et de 181 millions de francs à la Roumanie. Le Conseil fédéral a communiqué sa décision – sous réserve d'approbation par le Parlement suisse – à l'UE et l'a inscrite dans un addendum au mémorandum d'entente adopté avec l'Union européenne⁸. Le mémorandum et son addendum définissent les grandes lignes de la contribution suisse à l'UE élargie et de sa mise en œuvre autonome par la Suisse (cf. annexe 1).

1.1.2 Objectifs

La contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie vise à réduire les disparités économiques et sociales entre ces deux pays et les anciens Etats membres de l'UE, ainsi qu'au sein même de ces deux pays. La Suisse souligne ainsi sa volonté de contribuer à la stabilité et à la sécurité en Europe, de même qu'à la promotion de la prospérité sur le continent européen. Le montant de 257 millions de francs servira pendant cinq années à financer des projets et des programmes, qui auront pour objectif prioritaire de renforcer la sécurité, la stabilité, les réformes et la gouvernance, d'améliorer la qualité de l'environnement et les infrastructures de base, de favoriser le développement de l'économie privée et de promouvoir la formation ou les échanges universitaires par le biais de bourses d'études.

⁵ Dont 19,669 milliards seront destinés à la Roumanie et 6,853 milliards à la Bulgarie.

⁶ Sur ce total, 50,5 millions d'euros ont servi à appuyer la Roumanie et 21,5 millions la Bulgarie.

⁷ Sur le total de l'aide norvégienne 48 millions sont destinés à la Roumanie et 20 millions à la Bulgarie.

⁸ Addendum du 25 juin 2008 au mémorandum d'entente du 27 février 2006 relatif à la contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie.

Par sa contribution, la Suisse aide l'UE à réaliser son objectif d'instaurer dans les régions concernées les mêmes conditions et les mêmes chances de participation au marché commun. L'égalité des chances doit en effet être garantie si l'on veut que la libre concurrence favorise la prospérité de tous les participants à ce marché. En outre, la politique de cohésion permet d'atténuer les clivages sociaux au sein de l'UE, renforçant ainsi de manière durable le marché intérieur européen, auquel la Suisse a largement accès. Cependant, bien que la politique de cohésion serve les intérêts de notre pays, il est hors de question pour la Suisse – n'étant elle-même pas membre de l'UE – de participer directement aux instruments d'encouragement de l'Union. Notre pays n'est pas totalement intégré dans le marché européen et entretient avant tout des relations de libre-échange avec l'UE. Celles-ci ne sauraient toutefois justifier un engagement financier unilatéral. Voilà pourquoi la contribution de la Suisse n'est pas destinée à tous les pays et régions socialement et économiquement défavorisés de l'UE, mais uniquement aux nouveaux Etats membres, dont le retard est principalement d'origine historique. Tel est le contexte dans lequel s'inscrit la volonté du Conseil fédéral de mener des projets et des programmes en Bulgarie et en Roumanie, mais uniquement sur la base d'accords bilatéraux de coopération.

En contribuant à l'élargissement de l'UE, la Suisse maintient le cap sur la voie bilatérale dans ses relations avec l'Union et sauvegarde directement ses propres intérêts. En effet, l'amélioration de la situation économique en Bulgarie et en Roumanie permettra aux entreprises suisses d'intensifier des relations économiques existantes, d'accroître leurs investissements et d'exploiter toutes les chances d'une économie en pleine expansion. Des progrès économiques et sociaux créeront des revenus et des emplois sur place, facilitant ainsi l'intégration de minorités (celle des Roms en particulier) et contribuant à endiguer les mouvements migratoires indésirables (cf. ch. 2.5). Ils permettront de plus d'établir et de développer des partenariats sociaux ainsi qu'un système de sécurité sociale fiable. Du côté suisse, on prévoit en outre de consolider les jumelages existant entre communes et d'en conclure de nouveaux.

Enfin, la contribution de la Suisse favorise aussi la préservation de ressources écologiques, dont certaines d'importance européenne, et tient compte de divers aspects sécuritaires (sécurisation des frontières extérieures de l'espace Schengen, lutte contre la traite d'êtres humains et le crime organisé).

1.1.3 Appui à la transition fourni jusqu'ici à la Bulgarie et à la Roumanie

De 1992 à 2007, la Suisse a appuyé la Bulgarie et la Roumanie dans le cadre de son appui à la transition. Au début, l'aide publique a reposé sur les activités menées par des organisations non gouvernementales (ONG) et des communes suisses. On accordait alors la priorité à des projets à caractère humanitaire, réalisés de préférence avec des partenaires non étatiques.

En 1996, la Suisse a ouvert des bureaux de coopération à Sofia et à Bucarest. Des programmes prioritaires ont aussitôt été élaborés, en vue de consolider le système démocratique et d'instaurer une économie de marché ouverte et à caractère social. Les activités sur place ont aussi facilité la mise en place d'institutions étatiques

fiables et fourni les moyens aux citoyennes et aux citoyens de mieux comprendre la situation et de pouvoir dès lors agir en tant qu'acteurs politiques et économiques.

En Roumanie, la Suisse a soutenu les profondes réformes du système de santé (services d'urgence, puériculture, soins à domicile). Des programmes de promotion dans les zones rurales, des crédits destinés aux petites entreprises artisanales ainsi que la formation d'adultes ont par ailleurs permis d'améliorer l'emploi et les revenus. Dans le domaine social, les activités ont mis l'accent sur la prise en charge des enfants des rues, mais aussi renforcé la direction et la gestion de foyers pour enfants. En Bulgarie, la priorité a été accordée aux projets menés dans les domaines de l'environnement, de la sylviculture et de l'énergie, au renforcement des collectivités publiques et aux réformes dans le secteur hospitalier. Les activités suisses comprenaient aussi un programme innovant de désendettement (annulation de créance en échange de projets en faveur de l'environnement), l'encouragement des PME et des mesures de promotion commerciale. Les projets ont été mis en œuvre en collaboration avec des partenaires issus des instances étatiques, de l'économie privée et de la société civile.

Depuis 2001, la coopération s'est inscrite dans un contexte marqué par la perspective de l'adhésion des deux Etats à l'Union européenne, situation dont la Suisse a tenu compte dans l'orientation de ses programmes. Elle s'est ainsi attachée à soutenir les réformes et les nouvelles politiques sectorielles, à renforcer les partenaires locaux et à promouvoir la bonne gouvernance et du développement durable. Elle par ailleurs maintenu la concentration de ses activités sur les domaines prioritaires définis dès la fin des années 1990: a) préservation des ressources naturelles, b) amélioration des infrastructures de base et du système de santé, ainsi que des services sociaux, c) promotion du secteur privé. Des programmes régionaux ont en outre favorisé la réforme de la police, la recherche et la culture. Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est a servi de plate-forme et contribué ainsi aux échanges régionaux et à une large diffusion de connaissances et d'expériences.

De 1992 à 2007, la Suisse a consacré en moyenne quelque 26 millions de francs par an à la coopération avec les deux pays (au total, 211 millions de francs en Bulgarie et 195 millions en Roumanie). Plus de cent projets bilatéraux relativement importants et quatorze projets régionaux ont permis d'appuyer concrètement l'instauration de l'Etat de droit, d'une démocratie pluraliste et d'une économie de marché à la fois durable et à caractère social. Après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, la Suisse a mis fin à ses activités dans les deux pays, mais les partenariats conclus et les réseaux de relations qu'elle y a tissés demeurent intacts et elle pourrait aisément les réactiver. Vu l'expérience acquise par le passé, les activités et la qualité de l'aide suisse dans le cadre de sa contribution à l'élargissement suscitent de grandes attentes.

Les débuts de la coopération suisse en Roumanie

Un peu plus d'un mois après la chute du mur de Berlin, le régime communiste s'est également effondré en Roumanie. Une industrialisation avortée, des projets de construction mégalomaniacs, la destruction délibérée de villages et le mécontentement général de la population ont conduit à la chute de Nicolae Ceausescu, en 1989. La population suisse a alors fait montre d'une solidarité exemplaire en soutenant une nation roumaine condamnée à vivre dans des conditions extrêmes. Particuliers, organisations non gouvernementales et entreprises ont fourni de l'aide à la population appauvrie, aux hôpitaux et aux orphelinats. Des camions de vivres et de médicaments partaient presque chaque jour vers la Roumanie. A cette époque, plus de deux cent quarante jumelages virent le jour, l'Association des communes suisses a mené une vaste action d'entraide et les ONG ont soutenu un programme de microcrédits. Nombre des jumelages conclus alors, perdurent aujourd'hui encore.

1.1.4 Mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-10

Le message sur la contribution de la Suisse en faveur des pays de l'UE-10 a été approuvé par le Parlement le 14 juin 2007. Le 20 décembre 2007, notre pays a ensuite conclu avec ces dix Etats des accords-cadres qui constituent la base légale des divers programmes de coopération. Ces accords définissent dans les grandes lignes les objectifs, les instruments et les procédures de la coopération et fixent l'usage qui sera fait des ressources financières.

La formulation des accords-cadres a fait l'objet d'intenses négociations entre la Suisse et les pays partenaires, les uns et les autres s'accordant pour affirmer que les activités régies par ces accords devaient, premièrement, se concentrer sur des thèmes clairement définis, afin que les moyens soient mis en œuvre de manière efficace et efficiente; deuxièmement, le programme suisse devait compléter les programmes de cohésion de l'UE et, troisièmement, les procédures de mise en œuvre devaient se distinguer par leur simplicité. La concentration thématique a pu être convenue de telle sorte que la Suisse puisse exploiter au mieux ses points forts. Un ensemble équilibré a ainsi pu être établi, qui met l'accent sur les thèmes suivants: réforme de la justice et mesures destinées à sécuriser les frontières, modernisation des infrastructures de base, protection de l'environnement, amélioration de l'accès des PME aux sources de financement et appui aux échanges universitaires sous forme de contributions à la recherche et de bourses d'études. Dans la plupart des pays, des moyens ont été prévus pour promouvoir les programmes d'ONG et des partenariats.

Les activités ont débuté aussitôt les accords-cadres signés. Dans chaque pays, la mise en œuvre des programmes et leur suivi ont été confiés à un service national de coordination, qui bénéficie, selon le pays, de l'appui du ministère de tutelle, d'organes spécialisés ou d'agences chargées de la réalisation du programme. La Suisse décide quant à elle de l'attribution des ressources et garantit une utilisation correcte et efficace des moyens. Si les négociations se sont parfois prolongées, la Suisse a néanmoins pu s'entendre avec tous les pays pour adopter des procédures largement similaires. Une grande priorité a été accordée à des mécanismes complets

de suivi et de vérification et l'application des procédures a été spécifiée dans la réglementation nationale.

Jusqu'à fin avril 2009, la DDC et le SECO ont adopté au total vingt-sept projets pour un montant global de 57,1 millions de francs, y compris les fonds d'assistance technique et les mécanismes de financement de la préparation des projets. Par ailleurs, vingt-deux projets représentant au total 162 millions de francs, déjà adoptés sur le fond, en sont au stade de l'élaboration détaillée. Dans l'ensemble, la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-10 se poursuit comme prévu.

La contribution à l'élargissement a trouvé un large écho dans les pays partenaires et cette participation solidaire de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales a été saluée de toutes parts. Sur le plan politique, la Suisse a en outre pu approfondir ses relations avec les pays partenaires. Enfin, les nombreuses demandes d'information adressées tant aux bureaux chargés de la contribution à l'élargissement auprès des ambassades suisses de Varsovie, de Budapest, de Prague et de Riga, qu'à la DDC et au SECO à Berne, témoignent du vif intérêt suscité aussi bien au sein de l'économie privée que du côté des ONG et des universités.

1.2 Contexte

1.2.1 Relations de la Suisse avec l'UE

Pour ce qui est de l'économie, de la culture et de la manière de penser, la Suisse fait de toute évidence partie de l'Europe. Elle entretient d'ailleurs des relations très étroites avec ses voisins, en particulier dans le secteur économique. En 2007, l'UE fut la destinataire de 63 % des exportations suisses, soit au total 124,4 milliards de francs ou l'équivalent d'un quart de notre produit intérieur brut (PIB). A l'inverse, la Suisse a acheté 81,9 % de ses importations (soit pour 150,3 milliards de francs) au sein de l'UE, dont elle a été la deuxième plus grande cliente (derrière les Etats-Unis, mais devant la Russie, la Chine et le Japon). En 2007, les entreprises suisses ont investi 39,4 % de leurs capitaux étrangers, d'un total de 291,7 milliards de francs, dans l'Union et y emploient plus d'un million de personnes. Inversement, les capitaux d'entreprises européennes investis en Suisse se montent à 271,9 milliards de francs, soit 71,6 % de tous les investissements directs qu'accueille notre pays, tandis que les effectifs de leur personnel en Suisse atteignent 192 000 employés (2007).

Les intenses échanges de biens et de capitaux entre la Suisse et l'UE se doublent d'une profonde interaction démographique. D'une part, on compte près de 961 000 citoyennes et citoyens de l'Union vivant dans notre pays, soit plus que la population du Luxembourg et de Malte réunis. A ce chiffre viennent s'ajouter plus de 211 000 frontaliers (juin 2008). D'autre part, plus de 60 % des Suisses de l'étranger, soit quelque 415 000 ressortissants suisses, vivent dans l'UE.

Pour affirmer son rôle de partenaire responsable et solidaire au sein de l'Europe, la Suisse contribue de manière active et constructive à instaurer durablement la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité sur l'ensemble du continent. Elle le fait en reconduisant son engagement destiné à promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'homme dans les Balkans, en maintenant son appui au processus de transition en Europe du Sud-Est et dans la CEI ou encore en investissant dans une gestion écologiquement durable du trafic de transit à travers les Alpes. La contribution à

l'UE élargie ne constitue donc que le prolongement logique de notre solidarité avec l'Europe, car la Suisse se doit de poursuivre de manière active et crédible ses efforts en faveur de l'intégration des nouveaux Etats membres que sont la Bulgarie et la Roumanie si elle veut maintenir ses bonnes relations avec l'UE. Dans son Rapport Europe 2006⁹, le Conseil fédéral n'a pas manqué de souligner que le renforcement des relations bilatérales constitue, dans le contexte actuel, l'instrument le plus approprié pour défendre les intérêts de la Suisse au sein de l'Europe.

1.2.2 Situation économique et sociale en Bulgarie et en Roumanie et relations bilatérales avec la Suisse

A l'instar des dix Etats admis au sein de l'Union européenne en mai 2004, la Bulgarie et la Roumanie ont consenti, dans la perspective de l'adhésion, d'énormes efforts de réforme aux niveaux politique, économique et social. Les deux pays ont bénéficié à cette fin d'un soutien sans faille de l'UE et d'autres donateurs, dont la Suisse, dans le cadre de l'appui à la transition.

Les processus de réforme menés en Bulgarie et en Roumanie ont abouti à des résultats remarquables, en particulier sur le plan économique. Les deux pays ont enregistré des taux de croissance supérieurs à la moyenne, qui ont toutefois fléchi sous l'effet de la crise financière mondiale qui a éclaté en automne 2008¹⁰. Jusqu'alors, l'économie des deux pays avait progressé à un rythme soutenu pendant de longues années, leur forte croissance s'appuyant sur une hausse de la productivité, le niveau élevé des investissements directs étrangers et une ouverture accrue de l'économie¹¹. Simultanément, les deux pays sont parvenus ces dernières années à réduire considérablement leur taux de chômage. La crise financière a cependant ralenti la conjoncture tant en Bulgarie qu'en Roumanie et, les prévisions pour les deux pays n'étant guère réjouissantes, elle aura inévitablement des répercussions sur le marché de l'emploi et les budgets nationaux.

La Bulgarie et la Roumanie restent les Etats membres les plus pauvres de l'UE si l'on considère le revenu moyen par habitant: dans les deux pays, le revenu réel par habitant en standards de pouvoir d'achat se situe à environ 40 % de la moyenne des vingt-sept Etats membres de l'UE¹². De plus, si les agglomérations qui entourent les capitales, Sofia et Bucarest, se sont développées à une vitesse phénoménale, les campagnes marquent le pas. Dans trois des six régions de Bulgarie, le revenu réel par habitant (en standards de pouvoir d'achat toujours) demeure ainsi inférieur à 30 % de la moyenne de l'UE et trois des huit régions de Roumanie ne parviennent pas non plus au-delà de ce niveau. Dans ces régions, le passage rapide à l'économie de marché et l'absence d'un système de sécurité sociale fiable ont engendré de

⁹ FF 2006 6461

¹⁰ En 2001, le compte de l'Etat bulgare a clôturé sur un excédent de recettes de 0,4 % du PIB; cet excédent a atteint 1,4 % du PIB en 2004 et 3,4 % en 2007. La Bulgarie a enregistré un déficit public en 2002 (1 % du PIB) et en 2003 (0,5 % du PIB). Quant à la Roumanie, elle présente un déficit public depuis 2002: 2,0 % du PIB en 2002, 1,5 % en 2003, 1,2 % en 2004 et en 2005 et 2,2 % en 2006. *Source pour toutes les données*: Eurostat.

¹¹ Relevons cependant que les centres urbains se distinguent par une consommation élevée et une spéculation omniprésente dans le secteur de la construction et de l'immobilier, qui sont des effets pervers de la croissance.

¹² *Source*: Eurostat.

graves problèmes sociaux, que le départ des jeunes travailleurs qualifiés vers les centres dynamiques d'Europe ne fait qu'aggraver.

Si l'accès au marché européen soumet certes les entreprises des pays de l'élargissement à une forte concurrence, il offre aussi de nouveaux débouchés aux sociétés exportatrices. L'essor des exportations montre d'ailleurs que les entrepreneurs ne manquent pas d'exploiter cette nouvelle ouverture. En adhérant à l'Union européenne, la Bulgarie et la Roumanie ont repris à leur compte la réglementation communautaire sur les marchés publics, de sorte que les entreprises suisses peuvent, depuis début janvier 2007, également répondre aux appels d'offres lancés dans ces deux pays.

En même temps, la croissance de la demande intérieure et la forte hausse des importations témoignent d'une amélioration constante des conditions de vie. Ce dynamisme se reflète aussi dans les échanges commerciaux bilatéraux de la Suisse avec la Bulgarie et la Roumanie: depuis 1995, les exportations suisses vers ces deux pays ont plus que triplé et nos importations en provenance de ces pays ont été multipliées par cinq (cf. annexe 4).

Avec un volume annuel cumulé de 1,391 milliard de francs (en 2007), la Bulgarie et la Roumanie comptent au rang des principaux partenaires commerciaux de la Suisse parmi les nouveaux Etats membres de l'UE¹³. Vu son nombre d'habitants et le retard qu'elle doit encore rattraper, la Roumanie offre des perspectives à long terme particulièrement prometteuses aux entreprises suisses. En 2007, la balance commerciale de la Suisse avec la Bulgarie et la Roumanie a présenté un excédent de 665 millions de francs (cf. annexe 4)¹⁴.

Les investissements directs suisses dans ces deux pays ont suivi une évolution aussi dynamique que les échanges commerciaux: depuis 2000, le montant des fonds placés en Roumanie par les entreprises suisses a plus que décuplé (pour atteindre 1,6 milliard de francs en 2007); au cours de la même période, les capitaux investis en Bulgarie ont sextuplé (472 millions de francs en 2007; cf. annexe 4)¹⁵.

La Suisse entretient de longue date d'excellentes relations dans bien des domaines avec la Bulgarie et la Roumanie, comme en témoignent l'intensité du dialogue politique et des échanges culturels, de même que la fréquence des visites réciproques et des contacts officiels. Depuis le début des années 1990, elle a multiplié ses contacts avec les pays d'Europe du Sud-Est et l'aide à la transition qu'elle a apportée à la Bulgarie et à la Roumanie a par exemple servi de base à la conclusion de nombreux partenariats entre ces pays et des cantons, des communes, des associations et des organismes de la société civile. La proximité géographique et culturelle a en outre permis de tisser un solide réseau de contacts culturels entre la Suisse et la Bulgarie ainsi que la Roumanie. A l'opposé, une partie des habitants manquent de toute évidence de perspectives, ce qui fait parfois le lit de la criminalité. En Suisse, on en perçoit surtout des manifestations négatives, comme le tourisme de la mendicité (principalement la venue de Roms), la petite criminalité et la traite d'êtres humains. Voilà pourquoi la Suisse mène depuis longtemps déjà de modestes projets visant à protéger les minorités et à lutter contre la criminalité. La contribution à

¹³ Volume des échanges commerciaux en 2007: 408 millions de francs avec la Bulgarie et 983 millions de francs avec la Roumanie. *Source*: Administration fédérale des douanes.

¹⁴ *Source*: Administration fédérale des douanes.

¹⁵ *Source*: Banque nationale suisse, 2008.

l'élargissement permettrait de poursuivre ces activités, voire de les développer, afin d'attaquer le mal à la racine.

Les Roms en Roumanie

Selon les chiffres officiels, quelque 530 000 Roms vivent en Roumanie, mais la plupart des estimations situent leur nombre entre 2 et 2,5 millions. Dans ce cas, les Roms représenteraient jusqu'à 10 % de la population roumaine. Les Roms ne forment toutefois pas un groupe homogène, ni du point de vue social ni du point de vue culturel. Presque tous sont sédentarisés et, en partie du moins, intégrés à la société roumaine. Dans les quartiers excentrés ou les villages reculés par exemple, les Roms économiquement et socialement marginalisés sont cependant souvent désavantagés. Taux de chômage supérieur à la moyenne, accès limité, voire inexistant, à la formation et aux soins de santé, ainsi qu'au logement: voilà les problèmes clés de nombreux Roms en Roumanie. Il n'est donc pas surprenant de trouver un certain nombre de Roms parmi les plus de 2 millions de Roumains qui vivent et travaillent à l'étranger, dont 75 % en Espagne et en Italie. En Roumanie, l'espérance de vie des Roms est nettement inférieure à la moyenne nationale, le nombre d'enfants par famille par contre largement supérieur à la moyenne. Ces dernières années, le gouvernement roumain a intensifié ses efforts visant à améliorer la situation des Roms et a notamment créé une agence nationale pour les Roms. Les autorités manquent cependant toujours de ressources financières et de volonté politique afin de promouvoir véritablement l'intégration des Roms. Sans compter qu'il faudrait un profond changement des mentalités et des valeurs, tant du côté des Roms que des non-Roms, pour venir à bout des barrières socioculturelles de part et d'autre, ainsi que pour surmonter la discrimination et le repli sur soi.

En adhérant à l'UE, la Bulgarie et la Roumanie ont acquis une nouvelle importance pour la Suisse, tant pour ce qui est de la politique européenne d'intégration que de la politique étrangère et de la conclusion d'alliances internationales. Etant membres de l'Union, ces deux pays exercent désormais une plus grande influence sur la définition de la position de cette dernière, en particulier face à la Suisse. De plus, les gouvernements de tous les nouveaux Etats membres de l'UE vont sans doute développer leurs contacts et leurs réseaux d'influence au sein de l'Union, et pourraient dès lors reléguer la Suisse au second plan. Raison de plus pour notre pays d'entretenir activement ses relations avec ces Etats, comme il l'a déjà su le faire dans le cadre de l'appui à la transition.

1.2.3 Politique de cohésion de l'Union européenne et mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège

Le renforcement de sa cohésion économique et sociale constitue l'une des préoccupations centrales de l'UE. La réduction de l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et du retard des régions les moins favorisées compte ainsi parmi les objectifs inscrits dans le traité instituant la Communauté européenne

(cf. art. 158 à 162 de sa version actuelle). Vue sous l'angle de sa portée politique et économique, la politique de cohésion joue un rôle aussi crucial que la création du marché commun et de l'union monétaire. Pour preuve de son importance, soulignons par exemple que l'UE lui a consacré chaque année environ un tiers de son budget (46,9 milliards d'euros, soit 36,3 % de son budget global, en 2008).

La politique de cohésion s'appuie sur une série de motifs très similaires à la péréquation financière intercantonale et à la politique régionale appliquées au sein de la Confédération. Si toutes les régions et tous les groupes sociaux de la Communauté sont appelés à contribuer au développement économique, ils doivent toutefois aussi en profiter. Au sein des instances de l'UE, on suppose en effet que des écarts persistants et trop profonds entre les niveaux de vie pourraient mettre en péril la cohésion interne de l'Union. On estime par ailleurs que le renforcement de la compétitivité régionale et le développement des capacités des groupes défavorisés ne peuvent qu'accroître le potentiel de croissance de toute l'économie européenne. Enfin, on pense que l'atténuation des disparités économiques et sociales contribuera à entraver les migrations indésirables.

La politique de cohésion menée jusqu'ici par l'UE a sans nul doute remporté les succès escomptés, même si le processus de convergence a grandement varié selon les pays et les régions qui en ont bénéficié. Le revenu réel par habitant en Irlande – qui était d'un tiers inférieur à la moyenne européenne au moment de l'adhésion de ce pays à l'UE (en 1973) – dépassait cette moyenne de plus de 33 % au moment où la crise financière a éclaté¹⁶.

Dès avant le début de cette crise, le bilan s'avérait moins positif dans les trois autres pays auxquels les programmes d'aide structurelle de l'UE ont alloué de considérables contributions nettes. Le Portugal, l'Espagne et la Grèce ne sont en effet pas parvenus à relever leur niveau de vie relatif (comparé à celui de l'Europe des 15) dans la même mesure. Les différences montrent que la rapidité du rattrapage économique ne dépend pas uniquement du volume des ressources consacrées à la promotion du développement, mais aussi des conditions structurelles de chaque pays et, surtout, du succès d'une politique de réforme orientée sur la croissance et la prospérité.

Tout comme l'adhésion de dix nouveaux Etats en 2004, celle de la Bulgarie et de la Roumanie au 1^{er} janvier 2007, a encore accentué les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne. Preuve en est la baisse de 3,8 % que le PIB par habitant de l'UE a accusée après la dernière phase de l'élargissement à vingt-sept Etats membres. Dans le même temps, les écarts entre les régions se sont sensiblement creusés et force est de relever que les dix régions les plus pauvres de l'UE élargie se situent toutes en Bulgarie et en Roumanie (cf. annexe 3).

Bien avant la dernière phase de son élargissement, l'Union européenne a soutenu les candidats à l'adhésion, c'est-à-dire la Bulgarie et la Roumanie, en consacrant des moyens financiers substantiels à sa stratégie de convergence. Après l'adhésion de ces deux pays, l'appui a été remplacé par des mesures de la politique de cohésion de l'UE: pour la période allant de 2007 à 2013, l'Union a ainsi prévu de consacrer au total 26,5 milliards d'euros à la Bulgarie et à la Roumanie. Ces ressources seront mises en œuvre par le biais de divers instruments de financement (cf. annexe 5).

¹⁶ *Source:* Eurostat.

Dans le cadre de ce que l'on appelle le mécanisme de financement de l'EEE, les trois Etats de l'AELE (Norvège, Liechtenstein et Islande) soutiennent les efforts de cohésion de l'UE en versant 600 millions d'euros à cet effet pour la période allant de 2004 à 2009¹⁷ (cf. annexe 7). Dans un accord distinct, la Norvège s'est par ailleurs engagée à mettre en place son propre mécanisme de financement d'un volume de 567 millions d'euros. Ces deux contributions sont destinées aux pays de l'UE-10, le mécanisme de l'EEE incluant toutefois aussi la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Suite à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, de nouvelles ressources allaient être versées à ces deux Etats. Le mécanisme de financement de l'EEE prévoyait ainsi de mettre à disposition 72 millions d'euros entre janvier 2007 et avril 2009, la majeure partie des fonds provenant à nouveau de la Norvège. Par le biais de son propre mécanisme de financement, celle-ci destine par ailleurs un soutien de 68 millions d'euros supplémentaires à la Bulgarie et à la Roumanie. Les Etats de l'EEE membres de l'AELE mènent actuellement des négociations avec la Commission européenne sur la poursuite de leur contribution après avril 2009.

L'appui accordé par ces mécanismes se concrétise par le financement de projets et de programmes. Le mécanisme de l'EEE est géré par un bureau que les trois Etats de l'AELE ont ouvert ensemble à Bruxelles et les décisions de financement sont prises par une commission réunissant ces trois Etats. Dans le cas du mécanisme norvégien, les décisions sont du ressort du Ministère norvégien des affaires étrangères.

Au moment de leur adhésion déjà, la Commission européenne a relevé que tant la Roumanie que la Bulgarie présentaient encore de sérieuses déficiences en ce qui concerne la modernisation de l'appareil judiciaire et la lutte contre la corruption, de même que la lutte contre le crime organisé dans le cas de la Bulgarie. Les deux pays doivent par ailleurs relever des défis de taille: endiguer les mouvements migratoires légaux et illégaux, assurer la protection des minorités au sein de la population (celle des Roms en particulier), compenser le développement inégal des régions et sécuriser la frontière extérieure de l'UE.

Pour les aider à relever ces défis, la Commission européenne a décidé de prendre des mesures d'accompagnement en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, dont l'application sera suivie de très près. Dans le cadre d'un mécanisme dit de coopération et de vérification, la commission évalue ainsi régulièrement les progrès réalisés par la Roumanie et la Bulgarie dans les domaines concernés. Alors que les rapports du 23 juillet 2008 donnaient une appréciation essentiellement positive des mesures appliquées par la Roumanie, ils jugeaient insuffisants les progrès de la Bulgarie dans la lutte contre la corruption. L'UE a dès lors suspendu les montants qu'elle versait à la Bulgarie au titre du programme de préadhésion. Celle-ci a aussitôt redoublé ses efforts sur ce front, en vue de garantir une mise en œuvre optimale des ressources de l'UE. Jusqu'à présent, la Commission européenne n'a cependant pas été en mesure de libérer ces paiements. La Bulgarie n'étant pas parvenue, suite à la suspension des versements, à respecter les délais fixés par l'UE, celle-ci a renoncé fin 2008 à transférer quelque 220 millions d'euros à la Bulgarie.

Dans les rapports intermédiaires du 12 février 2009 établis dans le cadre du mécanisme de coopération et de vérification, la Commission européenne a constaté que la Roumanie n'avait pas progressé au même rythme sur la voie des progrès et elle a

¹⁷ Sur ce total, 567 millions d'euros sont fournis par la Norvège, 29 millions par l'Islande et 4 millions par le Liechtenstein.

appelé les autorités roumaines à redonner à la réforme de la justice et à la lutte contre la corruption la dynamique requise. Dans le rapport intermédiaire consacré à la Bulgarie, elle a au contraire relevé quelques progrès dans la réforme de la justice, la lutte contre corruption et la lutte contre la criminalité. La Commission européenne a toutefois instamment invité la Bulgarie à poursuivre et à renforcer les mesures appliquées. Le Conseil fédéral suit de près la politique d'attribution des ressources et de vérification de l'UE, de même que des institutions financières internationales, et en tient compte dans la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie (cf. aussi ch. 2.1).

2 Contenu de l'arrêté financier

2.1 Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'ouvrir un crédit-cadre de 257 millions de francs pour une durée de cinq ans. Sur ce total, 76 millions de francs seront utilisés pour réaliser des projets et des programmes en Bulgarie et 181 millions en Roumanie. Le nouveau crédit-cadre servira à financer la contribution de la Suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie.

Vu les efforts que la Bulgarie et la Roumanie doivent encore consentir dans les domaines de la réforme de la justice et de la lutte contre la corruption et la criminalité (cf. ch. 1.1.1), les deux accords-cadres bilatéraux que la Confédération doit passer avec ces deux Etats partenaires pour mettre en œuvre la contribution ne seront conclus que lorsque la Suisse sera convaincue du bon fonctionnement des systèmes d'administration et de contrôle, et donc de l'utilisation adéquate des moyens fournis. La Suisse tiendra également compte de la pratique de l'UE en matière d'allocation des ressources. Elle disposera ainsi d'un moyen efficace pour suspendre la mise en œuvre si les Etats partenaires ne sont pas en mesure de prouver de manière convaincante l'efficacité des mesures prises pour garantir une utilisation économe des moyens.

Conformément à l'art. 159, al. 3, Cst., l'arrêté fédéral proposé est soumis au frein aux dépenses et doit dès lors être adopté par la majorité de chaque conseil. Le frein à l'endettement et les programmes d'allègement budgétaire sont pris en considération.

2.2 Exposé des motifs

L'admission de la Bulgarie et de la Roumanie au sein de l'UE apporte une nouvelle contribution à la paix, à la stabilité et à la prospérité en Europe. Après les huit Etats d'Europe centrale et de l'Est, ainsi qu'après Malte et Chypre, qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004, les deux pays ayant appartenu au bloc communiste que sont la Bulgarie et la Roumanie ont à leur tour opéré une mue remarquable en prévision de leur adhésion à l'UE, une transformation que la Suisse a également appuyée jusqu'à la fin de 2007¹⁸.

¹⁸ La période d'engagement du crédit-cadre ouvert à cet effet s'est achevée en 2006.

Comme elle le fait dans le cadre de sa contribution aux pays de l'UE-10, la Suisse se doit aussi d'accorder un soutien à la Bulgarie et à la Roumanie au cours des cinq années à venir, pour les aider à réduire les disparités économiques et sociales.

L'adhésion à l'UE a imprimé une forte impulsion à la croissance en Bulgarie et en Roumanie, mais les deux pays ont dû consacrer d'énormes dépenses à l'effort de convergence et d'intégration. Par sa contribution, la Suisse signifie clairement qu'elle ne veut pas seulement tirer profit de l'élargissement de l'UE, et qu'elle entend assumer sa part des charges. Ce faisant, elle participe concrètement à combler le fossé économique et social en Europe.

L'appui que la Suisse apporte à la Bulgarie et à la Roumanie sert aussi ses propres intérêts. L'économie suisse bénéficiant d'un accès quasi illimité au marché commun, l'adhésion de ces deux pays à l'UE, comme celle des dix Etats précédents, lui ouvre de vastes marchés fort prometteurs. Le développement économique de la région offre en effet de nouvelles perspectives en matière d'investissement et de transfert de capitaux et de connaissances, tandis que l'intensification des relations commerciales avec ces deux Etats favorise leur stabilité et leur prospérité.

Par sa contribution, la Suisse favorise un développement équilibré et durable dans les pays les plus pauvres de l'UE. La réalisation de projets et de programmes ouvre en effet de nouvelles perspectives sur place, favorise l'intégration de minorités, tels les Roms, et contribue de la sorte en particulier à atténuer la pression migratoire. De plus, les activités englobent des aspects ayant trait à la sécurité¹⁹, qui bénéficient directement à la Suisse.

La contribution à l'élargissement est un instrument de la voie bilatérale, qui vient compléter les relations aussi vitales que variées que nous entretenons avec l'UE. La contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie offre en outre l'occasion à la Suisse d'approfondir ses diverses relations bilatérales avec ces deux pays et de faire valoir sa solidarité et sa fiabilité à leurs yeux.

2.3 Contenu du projet

Par ce projet, le Conseil fédéral propose au Parlement d'ouvrir un crédit-cadre de 257 millions de francs pour une contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie. La durée d'engagement du crédit s'étend sur cinq ans et débutera au moment de l'adoption de l'arrêté fédéral. L'allocation des ressources aux deux pays – 76 millions de francs à la Bulgarie et 181 millions à la Roumanie – suit la clé de répartition du mécanisme norvégien de financement, qui se fonde pour l'essentiel sur le nombre d'habitants et le revenu réel par habitant. Le contenu du projet repose sur les mêmes motifs que la contribution suisse aux pays de l'UE-10.

Le projet se fonde sur un mémorandum d'entente, c'est-à-dire une déclaration d'intention politique relevant du droit international mais non contraignante, conclu

¹⁹ Lutte contre le crime organisé (y compris la traite d'êtres humains), sécurisation des frontières extérieures de l'UE.

entre la Suisse et l'Union européenne²⁰ et de l'addendum²¹ qui en fait partie. Le texte de ce mémorandum décrit les principales composantes de la contribution à l'élargissement (cf. annexe 1). L'addendum étend, quant à lui, le mémorandum à la Bulgarie et à la Roumanie et prévoit la répartition des ressources destinées à ces deux pays. Cette répartition répond au désir de l'Union d'accorder formellement un traitement équitable aux deux Etats membres qui ont adhéré à l'UE dans le cadre du cinquième élargissement.

Le présent message fournit essentiellement des informations sur la stratégie, les priorités thématiques et géographiques, ainsi que sur le mode d'application des programmes de coopération avec les deux derniers Etats qui ont adhéré à l'UE. Les considérations stratégiques découlent non seulement des objectifs, mais aussi du contexte dans lequel se place la contribution suisse, du besoin de rattrapage des pays considérés, de même que de l'existence, en Suisse, d'offres compétitives de la part de partenaires potentiels de coopération. Quatre grands domaines thématiques sont définis dans le mémorandum d'entente passé avec l'UE, à savoir: a) sécurité, stabilité et appui aux réformes; b) environnement et infrastructures; c) promotion de l'économie privée; d) développement humain et social. Pour assurer une application aussi efficace et efficiente que possible, le soutien suisse se concentre sur un nombre restreint de domaines de coopération. De plus, on envisagera de lui définir aussi une concentration géographique, c'est-à-dire que les ressources aillent aux régions les plus nécessiteuses.

La contribution suisse relève d'une décision autonome et ne fait donc nullement partie de la politique européenne de cohésion. Cette dernière est néanmoins prise en compte lors de la réalisation de programmes bilatéraux de coopération. En d'autres termes, la Suisse tiendra compte des règles de l'Union européenne concernant les marchés publics, les subventions publiques et la part de financement autonome²², et respectera dès lors les exigences de l'acquis communautaire. La mise en œuvre de la contribution n'est pas liée à la livraison de biens et de services en provenance de Suisse. En devenant membres de l'UE, les pays de l'élargissement ont repris à leur compte les directives communautaires sur les marchés publics et adhéré à l'accord de l'OMC sur ces marchés. L'attribution de mandats (de fourniture de biens et de services) financés par les fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE est dès lors soumise aux règles de l'UE et de l'OMC en la matière. Les entreprises suisses peuvent participer au même titre que les entreprises européennes aux procédures d'attribution des mandats relevant de la politique de cohésion. Même en faisant abstraction de l'apport financier des pays bénéficiaires, il s'agit là d'un marché dont le volume annuel avoisinera 50 milliards d'euros pour la période 2007 à 2013.

La contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie sera mise en œuvre en étroite collaboration avec les deux Etats partenaires. A cet effet, la Suisse conclura un accord-cadre bilatéral avec chacun de ces deux pays pour régler les modalités de

20 Mémorandum d'entente conclu le 27 février 2006 entre le Conseil fédéral suisse et la présidence du Conseil de l'Union européenne concernant une contribution de la Suisse à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie (cf. annexe I).

21 Addendum au mémorandum d'entente conclu le 27 février 2006 entre la présidence du Conseil de l'Union européenne et le Conseil fédéral suisse (cf. annexe I).

22 Le mémorandum d'entente prévoit (ch. 7c) qu'un projet ne pourra être financé qu'à concurrence de 85 % par la contribution suisse à l'UE élargie, tout comme c'est le cas pour les projets financés par les fonds européens.

la coopération. Les décisions définitives de financement relèvent exclusivement de la Suisse, qui se prononce sur la base d'une présentation détaillée de chaque projet.

La réalisation des projets s'inspirera des processus mis au point dans le cadre de l'appui à la transition et de la contribution à l'élargissement destinée aux pays de l'UE-10. Un système étendu de contrôles financiers, faisant appel à des cabinets internationaux d'experts-comptables, permettra toutefois à la Suisse de vérifier la bonne utilisation des ressources. Lors de la mise en œuvre de sa contribution, la Suisse tiendra par ailleurs compte de l'expérience que l'UE a tirée de l'application de ses propres instruments de financement.

Les coûts administratifs du côté suisse seront financés par la contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie. Ils n'excéderont toutefois pas 5 % de la contribution (soit 12,85 millions de francs) pour une durée maximale de dix ans.

2.4 Stratégie

2.4.1 Principes et orientations stratégiques

Du point de vue suisse, la contribution à l'élargissement constitue un effort politique et financier considérable et l'on s'attend à ce que sa mise en œuvre permette à la Suisse d'affirmer ses spécificités. Les divers projets et programmes devraient s'assurer une grande visibilité et atteindre au mieux leurs objectifs tout en tenant compte des intérêts de notre pays. Comparée aux efforts de cohésion consentis par l'UE, la contribution suisse demeure cependant modeste: ses tranches annuelles équivaldront à 0,5 % environ des ressources que l'UE consacra à la cohésion. Dans ces conditions et compte tenu de sa volonté de mettre en œuvre sa contribution avec le maximum d'efficacité et d'efficacités, la Suisse se doit de définir une stratégie et des priorités claires s'inscrivant dans un cadre conceptuel.

L'orientation stratégique des programmes bilatéraux de coopération avec la Bulgarie et la Roumanie suivra deux lignes directrices:

a. Mise en valeur de l'expérience suisse

La Suisse définit ses priorités thématiques dans les domaines suivants: sécurité, gouvernance, environnement / infrastructures, promotion du secteur privé et formation / bourses d'études. Elle possède dans ces domaines une très longue expérience de la coopération, de même que des connaissances spécifiques et méthodologiques largement reconnues.

b. Priorités et besoins des pays partenaires

Le soutien suisse interviendra là où l'on constate des difficultés et où la Suisse peut faire valoir une plus-value spécifique. Il tiendra ainsi compte des besoins des pays partenaires (orientation sur la demande).

L'engagement de la Suisse sera régi par des principes fondamentaux tels que la transparence, la responsabilité, la participation de groupes défavorisés et marginalisés, les relations hommes-femmes et le développement durable.

2.4.2 Instruments

A l'instar de la contribution suisse aux pays de l'UE-10 et de l'appui à la transition, fourni pendant de longues années aux pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI), la contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie recourra aussi bien à la coopération technique qu'à la coopération financière. Le programme bilatéral de coopération prévoit ici des prestations de services, la fourniture de biens d'équipement et la construction d'infrastructures.

Le soutien de la Suisse à la Bulgarie et à la Roumanie est fourni sous la forme d'une contribution non remboursable, dont la mise en œuvre sera assurée par les instruments ci-après:

Participation au financement de projets et de programmes

Une partie de la contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie sera allouée sous forme d'aides financières à des projets et à des programmes relativement importants, qui ne peuvent être financés par le biais des marchés. Les procédures et les critères appliqués (de la formulation des demandes de financement à la soumission des rapports finaux en passant par la mise en œuvre des mesures agréées) devront répondre à des exigences prédéfinies. Un programme réunit plusieurs projets différents axés sur un même thème ou orientés vers un objectif commun. Les programmes requièrent en général d'importants crédits d'engagement à moyen terme. Ils peuvent associer les interventions aux niveaux national, régional et local, sont réalisés par différents acteurs et peuvent comprendre des mesures destinées à favoriser le développement politique et institutionnel.

Aides globales

Comme dans le cadre de la contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-10, une partie de chaque programme bilatéral de coopération sera mis en œuvre par le biais d'aides globales:

- Des fonds destinés aux ONG permettent par exemple de soutenir des projets écologiques et sociaux, dont la réalisation peut aussi faire intervenir des ONG suisses.
- Des fonds réservés aux partenariats peuvent mettre des ressources à la disposition de partenariats institutionnels conclus ou développés notamment au niveau des communes, des cantons, d'associations, de fondations ou des syndicats.
- Les fonds réservés aux bourses d'études sont prévus pour financer la réalisation de programmes de bourses.
- Les fonds réservés aux experts permettent de mobiliser de manière ciblée des connaissances techniques et méthodologiques, notamment aussi en Suisse.

Capital-risque et lignes de crédit destinés aux micro-entreprises et aux PME bulgares et roumaines

Capital-risque: Les PME peuvent être soutenues par la mise à disposition de capital-risque.

Lignes de crédit: On peut aussi envisager de mettre des ressources à la disposition des institutions financières pour qu'elles puissent accorder des crédits aux micro-entreprises et aux PME.

En recourant à l'un des deux instruments mentionnés ci-dessus, voire à d'autres instruments similaires, de promotion du secteur privé, on réglera dans chaque cas le mode de transfert du résidu de la somme initiale au pays partenaire ou, le cas échéant, à une autre institution poursuivant les mêmes objectifs. La contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie n'étant pas remboursable, on évitera ainsi que ses instruments ne provoquent des distorsions du marché.

Aide technique: appui à l'élaboration et à la mise en œuvre locales des projets

Selon la terminologie en cours au sein de l'UE, l'aide technique désigne l'assistance administrative accordée en vue du suivi des programmes de développement dans les pays partenaires et les mesures d'accompagnement des projets sur place. On peut recourir à cette mesure d'accompagnement lorsque la responsabilité de la mise en œuvre est déléguée totalement ou partiellement au pays partenaire. L'aide technique a pour objectif de garantir une mise en œuvre efficace et efficiente de la contribution suisse. Les moyens financiers octroyés seront gérés par le service national de coordination, qui est tenu de rendre compte de sa gestion à la Suisse.

Appui à la préparation de projets

Cet instrument permet d'allouer des contributions financières à la préparation de projets, en particulier pour la réalisation d'études de faisabilité.

Des instruments régionaux et des contributions multilatérales complètent les initiatives et les programmes bilatéraux. Des contributions peuvent être accordées pour assurer des cofinancements avec les institutions multilatérales ou européennes. Des activités régionales transfrontalières peuvent s'inscrire dans le cadre d'*initiatives d'acteurs multiples* (des projets environnementaux internationaux, comme la Convention des Carpates, p. ex.). De telles initiatives densifient les réseaux et favorisent les échanges entre les partenaires et la Suisse.

2.4.3 Sélection des projets et attribution des aides globales

Dans un premier temps, environ 90 % des ressources seront attribuées, tandis que les 10 % restants constitueront la réserve nécessaire pour réagir avec souplesse à une évolution de la situation. Dans les domaines thématiques *sécurité, gouvernance, formation/bourses d'études, environnement / infrastructure et promotion du secteur privé*, la Suisse élaborera d'entente avec les pays partenaires des plans de programme spécifiant concrètement les contenus, les responsabilités en matière de gestion (également du côté des organisations suisses) et la réalisation.

Les projets et les aides globales doivent contribuer à réduire les disparités économiques et sociales entre la Bulgarie et la Roumanie d'une part et les Etats membres de l'UE plus avancés d'autre part, ainsi qu'à combler les fossés au sein même des pays bénéficiaires. Ils doivent aussi servir les intérêts publics de chacun des pays partenaires. Afin de maintenir les frais administratifs (de part et d'autre) dans des limites acceptables, on pourra fixer des montants minimums pour certaines catégories de projet (dans les domaines de l'environnement et des infrastructures, p. ex.) ou

conclure des accords de cofinancement avec d'autres donateurs. On mettra notamment l'accent sur les projets faisant appel à un savoir-faire ou à des technologies typiquement suisses. De même, on donnera la préférence à des projets qui favorisent plus spécialement les relations entre la Suisse et le pays partenaire ou qui améliorent la visibilité et la renommée de la Suisse dans ce pays.

Outre les considérations énumérées ci-dessus, des critères tels que l'impact et la durabilité présideront aussi à la sélection des projets et à l'attribution des aides globales. On accordera par ailleurs une attention particulière aux qualités de l'organisation responsable, telles ses compétences techniques et organisationnelles, les capacités dont elle dispose et sa maîtrise de la gestion des ressources.

Rappelons ici que les pays partenaires fournissent une part considérable²³ du financement de presque tous les projets et qu'ils peuvent par conséquent appliquer leurs propres critères lors du choix des instruments et des projets.

2.5 Orientation thématique

L'élaboration des programmes bilatéraux de coopération avec les pays de l'UE-10 montre qu'il vaut également la peine de fixer des priorités thématiques dans la coopération avec la Bulgarie et la Roumanie. Pour illustrer comment fonctionne la concentration thématique, nous présentons ci-après des exemples de priorités envisageables dans les principaux domaines d'intervention.

Sécurité, stabilité et appui aux réformes

Sécurité intérieure et extérieure

La Bulgarie et la Roumanie accordent une grande attention à la sécurité, tant intérieure qu'extérieure. Le dernier des deux pays possède en effet la plus longue frontière extérieure de l'UE, puisqu'elle s'étend sur 2070 kilomètres, dont la surveillance ne va pas sans difficultés. Les deux pays ne peuvent cependant que compter sur l'aide étrangère afin de se doter de l'équipement technique requis et d'assurer la formation continue de la police des frontières et des services douaniers. La coordination et la coopération des diverses institutions nationales en charge du processus de Schengen constituent un autre défi de taille.

Tant la Bulgarie que la Roumanie éprouvent de sérieuses difficultés à combattre la corruption et le crime organisé, de sorte que la lutte contre la corruption et la réforme de l'administration de la justice figureront dans les années à venir parmi les grandes priorités politiques des deux pays. La même remarque vaut pour la lutte contre la traite d'êtres humains, car les deux pays comptent parmi les principaux pays d'origine, de transit et, depuis peu, même de destination.

Dans le domaine de la sécurité, la Suisse peut en partie s'inspirer des activités menées au titre de son appui à la transition. Elle possède en effet de l'expérience, par exemple en matière de réforme de la police, de lutte contre le crime organisé ou la lutte contre la traite d'êtres humains, et a su préserver ses réseaux de contacts.

²³ Selon le ch. 7, let. c du mémorandum d'entente conclu le 27 février 2006 entre la Suisse et l'Union européenne, la contribution suisse ne peut pas dépasser 85 % dans le cas de projets cofinancés par les services publics, la limite étant de 60 % dans les autres cas.

Réformes

A un niveau élevé de sa hiérarchie, la Roumanie a de diverses manières émis le souhait de voir la contribution à l'élargissement accorder une priorité prépondérante à la réforme du secteur de la santé. Cet effort particulier devrait répondre aux besoins urgents de certains domaines de la santé et prolonger plusieurs années de coopération réussie dans le cadre de l'appui à la transition.

Dans les deux pays, le secteur de la santé souffre encore des faiblesses de l'ancien système: forte spécialisation, orientation sur les soins curatifs, structures péchant par manque de décentralisation et ressources insuffisantes. Des lacunes sont à déplorer partout: capacités de gestion à tous les niveaux, identification professionnelle des besoins, évaluation et contrôle de la qualité. Le secteur hospitalier requiert une réforme en profondeur et même les services de soins ne possèdent souvent pas l'équipement requis. De plus, l'émigration du personnel médical vers les autres Etats de l'UE pose toujours un problème aigu.

La Suisse pourrait ici exploiter l'expérience engrangée dans le cadre de l'appui à la transition, pour favoriser par exemple l'amélioration des services de sauvetage, approfondir la formation du personnel médical ou développer la prévention des maladies. Dans ce dernier domaine, il serait notamment possible d'améliorer l'accès des minorités aux soins de santé.

Gouvernance: renforcement des structures et des capacités dans le domaine non gouvernemental

En garantissant une représentation fidèle des intérêts privés et publics, les ONG apportent une contribution décisive au renforcement de structures pluralistes, à la consolidation des processus décisionnels au niveau de l'Etat et, par là même, à l'intégration des préoccupations les plus diverses dans ces processus décisionnels. Très au fait des besoins de la population, les ONG sont également à même d'offrir des services sociaux que l'Etat n'assume pas ou pas totalement. Dans le cadre de l'appui à la transition, des programmes relativement importants ont été réalisés par des ONG, tant en Bulgarie qu'en Roumanie.

Gouvernance: intégration des minorités

L'intégration des minorités, des Roms en particulier, constitue un problème central aussi bien en Bulgarie qu'en Roumanie. Aujourd'hui, la majeure partie de la population rom réside dans des régions et des quartiers où règnent des conditions de vie déplorables. Le taux de chômage y est nettement supérieur à la moyenne nationale, le niveau de formation est très bas comparé au reste du pays, les soins de santé déficients et les Roms peinent toujours à prendre conscience de leurs droits.

Dans son appui à la transition, la Suisse œuvre pour la démocratisation, l'application des principes de l'Etat de droit et la participation des minorités²⁴. Elle pourrait dès lors utiliser l'expérience ainsi acquise dans le cadre de la contribution à l'élargissement. Diverses approches ou types de projets et de programmes sont envisa-

²⁴ Les projets d'intégration des Roms dans les Balkans occidentaux comprennent de mesures visant à faciliter l'accès des enfants et des adolescents roms à l'éducation scolaire et à la formation professionnelle. Dans le cadre de la Décennie des Roms, lancée en 2005, la Suisse contribue à alimenter le fonds régional de formation des Roms, qui sert à financer des programmes de formation et des bourses d'études. La Suisse plaide aussi la cause des Roms en soutenant des expositions de photos et en menant un travail auprès des médias.

geables, lesquels seront mis en œuvre directement par la Suisse ou par le biais de fonds à usage précis:

- Des programmes globaux peuvent fournir les moyens aux autorités locales et à des ONG de stimuler le développement. Orienté sur la demande et couvrant un grand nombre de domaines, le soutien suisse peut aller d'activités modestes au niveau des infrastructures à la recherche de possibilités d'emploi. Sur le plan géographique, ce soutien se concentre sur les communes comptant une forte proportion de Roms, par exemple dans le nord-ouest de la Bulgarie (entre Vidin et Lom) et le nord-est de la Roumanie.
- Des programmes ciblés sur le plan thématique peuvent par exemple mettre l'accent sur la formation préscolaire et scolaire, ainsi que sur les soins de santé primaires. Dans ce cadre, les mesures destinées à promouvoir la formation scolaire de base acquièrent une importance socioculturelle, tandis que la promotion des soins de santé primaires se concentrera sur l'offre et l'accès aux soins.
- Des programmes d'envergure nationale peuvent contribuer à sensibiliser toute la population, à élaborer des stratégies et à renforcer les capacités.

Il est possible de combiner ces programmes ciblés avec d'autres instruments de la coopération (approche transversale). Un fonds réservé aux ONG permettrait ainsi de financer des petits projets et des partenariats avec des organisations suisses qui œuvrent pour améliorer l'intégration des minorités dans la vie sociale. Un fonds pour les bourses d'études pourrait être conçu de manière à permettre aux enfants et aux jeunes issus des minorités de profiter davantage des offres de formation. Il importe surtout de veiller à la participation de tous les acteurs en présence, car tant les institutions étatiques centrales et locales que les organisations non gouvernementales doivent prendre part à la réalisation des projets.

Environnement et infrastructures

Accroissement du rendement énergétique et réduction des émissions nocives

A l'instar d'autres pays d'Europe de l'Est, la Bulgarie et la Roumanie ont sensiblement réduit leurs émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques. Dans les deux pays, cette réduction s'explique cependant surtout par le ralentissement des activités économiques dans les années 1990 et beaucoup moins par l'adoption de technologies modernes. Le secteur des énergies renouvelables, telles les énergies éolienne et solaire, n'est ainsi guère développé. Mesurées à l'aune de leur PIB, les émissions de la Bulgarie et de la Roumanie demeurent les plus élevées parmi les pays de l'Europe des 27. C'est notamment dans le domaine du rendement énergétique que beaucoup reste à faire.

L'accroissement de ce rendement figure donc en bonne place dans les plans nationaux de développement de la Bulgarie et de la Roumanie pour les années 2007 à 2013. La Roumanie, où plus de la moitié des habitants des villes et près de 30 % de la population totale sont raccordés à des réseaux de chauffage à distance le plus souvent obsolètes, a par exemple un sérieux retard à rattraper dans ce domaine²⁵. En Bulgarie, c'est dans l'élimination des déchets spéciaux que des progrès s'imposent

²⁵ On estime que les déperditions d'énergie atteignent 25 à 35 % au niveau des réseaux de chauffage et les centrales thermiques encore en service comptent parmi les principales sources de pollution atmosphérique en Roumanie.

d'urgence. Dans le cadre de son aide à la transition, la Suisse a déjà apporté un appui à la modernisation des réseaux de chauffage à distance et des filières de traitement des déchets spéciaux. Elle a ainsi engrangé de précieuses expériences, qui ne pourront que lui être utiles pour mettre en œuvre sa contribution à l'élargissement. Dans sa coopération avec les deux pays, elle peut également exploiter ses connaissances approfondies sur les normes environnementales et les mesures destinées à réduire les émissions de polluants.

Traitement des eaux usées et élimination des déchets

La pollution des eaux reste un problème de taille dans presque tous les pays d'Europe de l'Est membres l'UE, dont la Bulgarie et la Roumanie. En Bulgarie, la plupart des villes possèdent certes un réseau d'assainissement efficace, mais 2 % seulement des villages sont raccordés à un réseau d'égouts. De plus, seuls un peu plus de 40 % des habitants sont desservis par une station d'épuration des eaux. En Roumanie, 10 % seulement de la population rurale est raccordée au réseau d'égouts, tandis que 79 % des eaux usées du pays se déversent dans les cours d'eau sans avoir été traitées²⁶. L'Union européenne appuie dès lors les nouveaux Etats membres dans leurs efforts pour assainir les stations d'épuration existantes et en construire de nouvelles. Pendant la transition, la Suisse a encouragé la modernisation et l'extension du réseau de traitement des eaux et pourrait, dans la mesure où la Bulgarie et la Roumanie ont encore besoin d'un soutien, s'appuyer sur l'expérience acquise pour mener d'autres activités dans ce domaine.

Des actions s'imposent aussi d'urgence pour résoudre le problème des déchets spéciaux. Dans le cadre du programme bilatéral de coopération, la Suisse pourrait promouvoir un assainissement respectueux de la nature des décharges qui contiennent des déchets dangereux.

Protection de la nature et diversité biologique

La modernisation de l'agriculture et la libéralisation de la propriété foncière mettent la diversité biologique (biodiversité) à rude épreuve. Or les organismes de la société civile bulgare et roumaine ne sont pas encore en mesure d'opposer une résistance politique digne de ce nom à certains intérêts unilatéraux. De plus, les organes étatiques chargés de la protection de la nature et de la préservation de la diversité biologique manquent de capacités et de ressources financières, tandis que l'application de la législation existante laisse à désirer. La protection des forêts, la promotion de l'écotourisme et l'agriculture biologique représentent autant de défis à relever pour la Bulgarie et la Roumanie. Dans le cadre de son appui à la transition, la Suisse a soutenu en Bulgarie des projets visant à préserver la diversité biologique et à renforcer des ONG actives dans la protection de la nature. Elle pourrait donc exploiter les réseaux ainsi tissés et les expériences engrangées pour promouvoir des projets et des initiatives similaires dans le cadre de la contribution à l'élargissement, tant en Bulgarie qu'en Roumanie, et encourager activement la formulation de propositions de projets.

²⁶ *Source*: Eurostat et les plans stratégiques nationaux de la Bulgarie et de la Roumanie (situation en 2005).

Promotion de l'économie privée

Faciliter l'accès aux capitaux pour les PME et les micro-entreprises

Dans les économies de marché, le développement du secteur privé est l'une des conditions sine qua non de la croissance. Or, malgré l'amélioration générale du contexte économique et la création d'un cadre légal favorable à l'investissement, la part du secteur privé dans le PIB de la Bulgarie et de la Roumanie demeure nettement plus faible que dans les autres Etats de l'UE. Comme naguère, l'un des obstacles majeurs qui empêchent les micro-entreprises et les petites et moyennes entreprises d'étendre leurs activités réside dans l'absence d'instruments de financement appropriés ou dans l'impossibilité d'y accéder. Les produits financiers que leur proposent les banques commerciales sont souvent inadaptés à leurs besoins et des instruments tels que la mise à disposition de capital-risque demeurent encore rares sur les marchés financiers locaux.

La Suisse prévoit d'utiliser une partie de sa contribution comme levier afin de mobiliser des ressources privées en faveur de secteurs qui manquent encore de moyens privés de financement. A cette fin, elle peut par exemple créer ou soutenir des fonds de capital-risque (cf. ch. 2.4.2).

Améliorer la régulation du marché financier et renforcer les institutions de surveillance

Comme dans les autres nouveaux Etats membres de l'UE, beaucoup reste à faire en Bulgarie et en Roumanie pour appliquer pleinement les dispositions légales et réglementaires de l'acquis communautaire de l'UE, de renforcer, voire de développer encore, les institutions chargées de la surveillance financière et d'améliorer la régulation et la transparence des marchés financiers. Dans le cadre de sa contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, la Suisse envisagera dès lors de mener des activités visant à encourager l'application des dispositions et des normes en matière de comptabilité et de contrôle des comptes valables pour les entreprises privées. Au cours de l'élaboration des programmes, elle examinera aussi avec les deux pays partenaires l'opportunité de développer la protection des consommateurs (dans le domaine des crédits hypothécaires, p. ex.), la lutte contre le blanchiment d'argent, de même que la réforme des systèmes de retraite et de prévoyance.

La Suisse possède un savoir étendu dans ces domaines et peut s'appuyer sur l'expérience acquise lors de projets de ce type réalisés avec les pays de l'UE-10.

Renforcer les capacités privées dans le secteur commercial

En Bulgarie et en Roumanie, comme ailleurs, le commerce international compte parmi les principaux moteurs de l'économie: il est à même non seulement de stimuler la croissance, mais aussi de créer des emplois et de nouvelles sources de revenus. Aussi, la part des exportations dans le PIB des deux pays est-elle nettement supérieure à la moyenne de l'Europe des 25. Les PME commerciales des secteurs agricole, industriel et des services y sont malgré tout nettement moins avancées que dans l'Europe des 15. Il importe ici de surmonter les obstacles qui entravent encore le commerce et améliorer les produits, les processus de production et l'organisation du travail, tout en les adaptant aux normes internationales.

La Suisse prévoit dès lors d'utiliser sa contribution à l'élargissement pour aider la Bulgarie et la Roumanie à se doter de stratégies nationales et régionales d'exportation et afin de soutenir les PME et les entreprises de sous-traitance susceptibles

d'exporter leurs produits. Ce soutien s'inscrira dans les domaines suivants: commercialisation, formation des services administratifs chargés de l'exportation, garantie de la qualité, conseils en matière de conception de produits (conditionnement, étiquetage, etc.), commerce électronique et méthodes de production respectueuses de l'environnement et des impératifs sociaux. Dans le secteur des services, on envisage en particulier des mesures destinées à renforcer le tourisme.

Développement humain et social

Formation professionnelle, bourses d'études et coopération en matière de recherche

Afin d'exploiter au mieux leur potentiel de croissance et d'emploi, la Bulgarie et la Roumanie redoublent leurs efforts pour favoriser la formation, l'innovation et l'environnement professionnel. Les filières de formation subissent ainsi des réformes et des adaptations.

Face au changement, le principal défi consiste à coordonner au mieux les besoins de la formation, de la science et de la recherche. L'accroissement des investissements a certes créé de nouveaux emplois, mais le marché du travail ne parvient pas à couvrir tout le besoin de main-d'œuvre ainsi engendré, car nombre de personnes en quête d'emploi ne possèdent pas les qualifications requises. C'est surtout dans les métiers manuels que les travailleurs qualifiés font défaut, en raison notamment d'une formation professionnelle lacunaire. Par ailleurs, les partenaires sociaux ne sont guère impliqués dans l'ajustement des filières de formation.

Pour ce qui est de la formation professionnelle, la Suisse peut par exemple apporter son savoir-faire concernant la formulation de normes de travail, l'élaboration de plans d'apprentissage et la gestion de la qualité. De plus, son expérience du dialogue social peut servir à intégrer les partenaires sociaux dans la définition de l'orientation, du financement et de la mise en œuvre de la formation, et d'aborder des sujets tels que la flexibilité, la sécurité et la mobilité. Une telle approche peut notamment favoriser la participation de groupes marginalisés.

Les instituts de recherche et les universités manquent souvent d'orientation stratégique, de capacités de gestion et de ressources financières, d'où une forte tendance à l'émigration parmi les spécialistes et les chercheurs. Dans ce secteur, la Suisse a justement intensifié sa coopération bilatérale ces dernières années. A l'avenir, elle pourrait contribuer à accroître la qualité en soutenant des partenariats institutionnels, des programmes communs de recherche et des bourses d'études.

2.6 Orientation géographique

La contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie doit servir à atténuer les disparités économiques et sociales. Or cet objectif ne vise pas seulement les différences entre les Etats membres de l'UE, mais aussi celles qui subsistent à l'intérieur des deux pays bénéficiaires. Les écarts se creusent en effet de plus en plus entre leurs capitales, Sofia et Bucarest, et les autres régions, principalement rurales ou mono-industrielles. Alors que l'économie est florissante dans les capitales, les régions frontalières de l'est et du sud de la Roumanie, ainsi que du nord-ouest de la Bulgarie se distinguent par leurs retards de développement. En témoignent des taux de chômage élevés, une infrastructure déficiente, la faible production d'une économie squelettique et la maigreur des investissements directs étrangers. Si les régions

de Bulgarie présentent toutes, à l'exception de la capitale, les mêmes déficits en matière de développement, de profondes inégalités économiques et sociales séparent certaines régions de Roumanie, guère plus avancées les unes que les autres sur le plan économique. La Suisse déterminera d'entente avec ses partenaires bulgares et roumains s'il convient d'imprimer une orientation géographique particulière à sa contribution à l'élargissement en se fondant sur ces divers constats.

2.7 Mise en œuvre

2.7.1 Principes généraux

Comme pour la contribution en faveur des pays de l'UE-10, la mise en œuvre de la contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie sera assurée en Suisse par la Direction du développement et de la coopération (DDC) au sein du DFAE et par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) au sein du DFE. Les consultations avec l'Union européenne seront menées d'entente avec le Bureau de l'intégration (DFAE/DFE), afin de garantir en tout temps la cohérence avec l'ensemble de la politique suisse à l'égard de l'Union. Un comité de pilotage chapeauté par la DDC et le SECO sera chargé de veiller à la coopération entre les divers services. La mise en œuvre se fondera sur les dispositions de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est²⁷, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2007.

2.7.2 Activités opérationnelles

Une grande partie des ressources allouées en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie financeront des projets et des programmes dans le domaine *environnement et infrastructures*, tandis qu'une autre partie devrait servir à soutenir le secteur privé. Ces deux domaines relèvent de la compétence du SECO. Dans chacun des deux pays, ce sera probablement le service national de coordination (*national coordination unit*) qui sera chargé de veiller au bon déroulement de tous ces projets. A ce titre, il incomberait notamment à ces services d'organiser les concours de projets, de même que les procédures publiques de mise au concours de mandats de fourniture de biens et de services²⁸. L'attribution de ces mandats sera suivie de près par le SECO. Des mécanismes de contrôle appropriés permettront de garantir l'efficacité requise dans l'utilisation des ressources et de réduire au minimum les risques d'abus. Les prestations prévues par contrat feront également l'objet de vérifications. Dans les domaines *environnement et infrastructures* et *promotion du secteur privé*, la Suisse n'entrera en matière que sur les demandes de financement accompagnées d'une documentation détaillée et préalablement approuvées par le service national de coordination.

²⁷ RS 974.1

²⁸ L'obtention d'une plus-value particulière passe aussi par l'appui et la participation active de partenaires suisses. A cet effet, les prestataires – qu'ils soient établis en Suisse ou dans les pays partenaires – ont été informés des modalités d'attribution de mandats dans le cadre de la contribution suisse aux pays de l'UE-10. Des informations complémentaires seront préparées à l'intention des prestataires suisses sur les programmes menés en Bulgarie et en Roumanie.

Par analogie aux programmes de coopération avec les pays de l'UE-10, le financement des projets peut être assuré par le biais d'une centrale de paiement en Bulgarie et en Roumanie. Autrement dit, tous les projets et programmes seront en règle générale préfinancés par le pays partenaire. Le principe dit de restitution garantit la bonne utilisation des ressources de la Confédération, car la Suisse n'accordera les remboursements requis que lorsque le service national de coordination lui aura remis les demandes de restitution dûment vérifiées et approuvées. Chaque projet pourra par ailleurs être en tout temps soumis à un audit financier.

D'entente avec les partenaires gouvernementaux roumains et bulgares, la responsabilité des activités dans le domaine de la *sécurité* devrait, sur la base d'une mise au concours de la DDC, être confiée à des organismes possédant les capacités requises (consortiums). Dans ce domaine, on veillera en particulier à éviter les risques de corruption. Compétents pour l'ensemble du domaine, ces organisations devront connaître tout ce qui a trait à la sécurité en Suisse de même que dans les pays partenaire. Les préoccupations du DFJP, voire de services cantonaux, peuvent également être reprises dans la formulation des programmes, tandis que les ressources financières sont mises à disposition par le biais d'un fonds réservé à ce domaine. Les projets financés se fondent en premier lieu sur des partenariats institutionnels entre institutions suisses et bulgares ou roumaines. Les consortiums proposent et réalisent des projets qui seront financés comme suit: la part de financement autonome du pays partenaire sera fournie par le partenaire institutionnel sous forme de financement parallèle; les ressources suisses seront quant à elles mises en œuvre directement par les organismes mandatés.

Dans le domaine *gouvernance*, deux types de projets sont prévus selon le thème abordé ou le partenaire impliqué. Le premier type comprend des projets d'ONG. Par analogie à ce qui est prévu dans le domaine *sécurité*, des organismes mandatés par la DDC se verront confier, dans le respect des règles nationales et internationales sur les marchés publics, la responsabilité globale de la mise en œuvre. Ces organismes seront ainsi compétents de concevoir, de mettre en œuvre et de veiller au financement²⁹ de vastes programmes d'ONG. Ils organiseront des concours de projets, auxquels pourront prendre part des ONG locales, le cas échéant en partenariat avec des ONG suisses. Les partenariats avec des ONG suisses bénéficieront d'une attention particulière lors de l'attribution des mandats. Les ONG doivent en principe financer elles-mêmes 10 % des coûts du projet; dans les cas exceptionnels, la Suisse peut prendre leur totalité à sa charge. La priorité thématique sera accordée aux projets concernant l'écologie (protection de la nature, biodiversité), le dialogue social et les affaires sociales. Le deuxième type de projets, dont la mise en œuvre suit les mêmes modalités, vise à fournir un soutien ou à promouvoir l'intégration de minorité, en particulier des Roms. Les organismes mandatés par la DDC organiseront des concours de projets, qui seront ouverts en premier lieu aux communes abritant un grand groupe minoritaire. Les flux financiers et les responsabilités seront régis par les mêmes règles que le fonds réservé aux ONG. La part du cofinancement autonome, allant jusqu'à 15 %, devrait essentiellement être assurée par des ressources mobilisées au niveau local. Dans les deux types de projets, on accordera une grande priorité à la prévention de la corruption.

Dans le domaine *bourses d'études, recherche et formation*, on prévoit de créer des fonds pour les bourses d'études qui serviront à financer des séjours auprès des

²⁹ Le financement est assuré par des «aides globales» provenant du fonds réservé aux ONG.

hautes écoles et des instituts de recherche en Suisse. La DDC confiera les activités opérationnelles dans ce domaine à la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS). Celle-ci met déjà en œuvre le programme de bourses d'études lancé dans le cadre de la contribution en faveur des pays de l'UE-10. La CRUS et les universités suisses sont ainsi directement responsables de la bonne utilisation des ressources mises à disposition. On s'efforce de mettre en place un système analogue pour financer les programmes conjoints de recherche. Dans ce domaine, des partenaires de recherche roumains et bulgares devraient couvrir par leurs propres moyens une partie des coûts de la recherche.

Des partenariats institutionnels thématiques devraient venir compléter l'ensemble. Leur financement devrait être assuré par des fonds et des propositions de projets pourraient être présentées aussi bien par la Suisse que par le pays partenaire. Les responsabilités en matière de mise en œuvre et de financement devraient être régies par les mêmes règles que celles des fonds décrits plus haut. Ce modèle pourrait s'appliquer pour réaliser des projets d'une certaine envergure et mettant en valeur les connaissances techniques et méthodologiques de la Suisse, par exemple dans les secteurs de la formation et de la santé. Les fonds prévus pourraient également servir à financer directement, toujours dans le respect des prescriptions nationales et internationales sur les marchés publics, les consultations de spécialistes suisses hautement qualifiés.

2.7.3 Coordination

Contrairement aux mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège, qui ouvrent un bureau à Bruxelles et s'inspirent ainsi largement de la procédure de cohésion de l'UE, la Suisse accorde une importance toute particulière aux relations bilatérales directes avec ses partenaires. Cette manière de faire figure en bonne place dans la structure juridique de la contribution suisse. La Suisse fixe avec l'UE, dans une déclaration d'intention, les modalités générales de sa contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie, tels le montant et la durée de la contribution, ainsi que les champs d'activités à sélectionner dans un mémorandum d'entente non contraignant³⁰ et l'addendum qui en fait partie³¹. Les programmes de coopération eux-mêmes, seront toutefois détaillés dans des accords bilatéraux contraignants en droit à conclure avec la Bulgarie et la Roumanie.

Les relations entre la Suisse et la Commission européenne sont définies dans le mémorandum. Elles s'appuient sur un mécanisme simple d'entente et d'information mutuelles. La commission est par ailleurs libre de prendre part aux rencontres annuelles entre des représentantes et des représentants suisses et les pays partenaires.

Le mémorandum prévoit un réexamen commun de l'ensemble du programme deux ans après son lancement, afin d'entreprendre les adaptations qui s'imposent. La Commission européenne pourra par ailleurs examiner la compatibilité des projets avec les directives générales de sa politique de cohésion et informer la Suisse du résultat de cet examen.

³⁰ Cf. note 20.

³¹ Cf. note 21.

Aussi bien la Bulgarie que la Roumanie se doteront chacune d'un service national de coordination (*national coordination unit*), qui joueront le rôle d'interlocuteur privilégié de la Suisse pour tout ce qui concerne l'application du programme de coopération. Ces services pourront être appelés à participer à l'organisation de concours de projets et à la présentation des demandes de financement correspondantes, et assumeront des tâches relevant de la coordination générale et de la communication externe.

Dans les domaines où ces services de coordination ou les organismes spécialisés assument la responsabilité directe de la mise en œuvre de projets ou de programmes, on accordera une attention particulière aux mesures visant à éviter le risque d'irrégularités, d'abus et de corruption.

2.7.4 Information et communication

La DDC et le SECO diffusent des informations concernant la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement sur leur site internet (www.contribution-elargissement.admin.ch). Ces pages fourniront également des indications sur les concours de projets, de même que sur la mise au concours de mandats de fourniture de biens et de services.

2.7.5 Contrôle de gestion et évaluation

La Suisse mise beaucoup sur un système de pilotage et de suivi efficace et efficient. Des systèmes adéquats seront donc mis en place dès le lancement des activités, tant au niveau du programme global qu'au niveau des projets et des fonds.

Les accords-cadres bilatéraux que la Suisse conclura avec la Bulgarie et la Roumanie comprendront une clause anticorruption. C'est dire que la Suisse et les deux pays partenaires s'engagent à combattre ensemble la corruption, ainsi qu'à considérer, et à réprimer, tout octroi indu d'un avantage comme un acte illégal. De plus, dans les trois domaines à risques que sont la *sélection des propositions de projet*, l'*attribution de mandats de fourniture de biens et de services* et la *vérification des prestations fournies (biens ou services)*, la collaboration sera régie par des règles contraignantes. Pour tout projet, la décision de financement appartient à la Suisse (SECO/DDC). Quant aux risques en matière d'abus et de corruption, ils font partie intégrante des procédures de vérification de projet appliquées par le SECO et la DDC. La réalisation des programmes respectera de plus les habituels principes fondamentaux et contraignants que sont notamment la transparence, les relations hommes-femmes et la participation de groupes marginalisés, et tiendra compte des impératifs du développement durable.

Une fois par année au moins, la Suisse fera le point avec la Bulgarie et la Roumanie, afin d'évaluer le pilotage stratégique et opérationnel. Les services nationaux de coordination rendront alors compte de l'engagement des moyens et présenteront la réalisation des objectifs fixés. D'entente avec la Suisse, ils apporteront au programme les éventuelles adaptations qui s'imposent. Les partenaires en profiteront pour analyser aussi le plan financier et débattre des points forts et des faiblesses identifiés dans les procédures de gestion des programmes et d'attribution des mandats.

La bonne mise en œuvre des aides globales sera assurée par le biais de contrôles comptables externes³² et de contrôles directs effectués par la DDC.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'ouvrir un crédit-cadre de 257 millions de francs pour financer la contribution suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales de l'Union européenne élargie. Cette somme correspond à 25,7 % du montant que le Parlement a approuvé le 14 juin 2007 en faveur des dix premiers pays du cinquième élargissement (crédit-cadre de 1 milliard de francs). Ce pourcentage correspond au rapport entre la somme que la Norvège, également non-membre de l'UE, a décidé d'allouer à la Bulgarie et à la Roumanie et la contribution qu'elle a accordée aux pays de l'UE-10 (cf. annexe 7).

Le crédit-cadre proposé est un crédit d'engagement de la Confédération ouvert pour cinq ans, qui doit être budgétisés dans le plan de législature et défini dans le plan financier 2010 à 2012. Le budget est réparti à parts égales entre la DDC et le SECO. L'allocation des ressources financières entre les deux pays (76 millions de francs à la Bulgarie et 181 millions à la Roumanie) se fonde sur une clé de répartition prédéfinie (cf. ch. 2.3). Les divers versements devront ensuite être approuvés par le Parlement dans le cadre des budgets annuels. Selon les estimations, ces versements s'étendront sur une période de dix ans au maximum.

Le financement de la contribution suisse destinée à la Bulgarie et à la Roumanie sera compensé au niveau des finances générales de la Confédération. Les plafonds fixés pour le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'économie seront relevés en conséquence.

Conformément aux règles de l'OCDE et à la pratique de l'UE, la contribution suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, tout comme celle destinée aux pays de l'UE-10, ne sera pas prise en compte dans le calcul de l'aide publique suisse au développement.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

Sur la somme totale de la contribution, 5 % sont prévus pour couvrir les frais administratifs en Suisse (personnel, commissions de surveillance, structures sur place, recours à des consultants, contrôle de gestion, évaluation, etc.). Cette faible proportion, également appliquée à la contribution aux pays de l'UE-10, restreint grandement les effectifs dont pourront se doter les offices chargés de la mise en œuvre de la contribution.

La contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie constituant une tâche nouvelle, une réalisation professionnelle et efficace du programme prévu passe obligatoirement par l'engagement de collaborateurs supplémentaires en Suisse. Il sera

³² Cabinets internationaux d'experts-comptables.

donc nécessaire de faire appel à des spécialistes de la coopération internationale pour renforcer, de manière ciblée et temporaire, aussi bien les unités organisationnelles compétentes à Berne que le réseau des représentations diplomatiques suisses dans les pays concernés.

De 2010 à 2014, il conviendra d'abord de mettre à disposition les instruments de mise en œuvre et de créer les structures requises sur place. Ensuite, il faudra examiner les demandes de projets, conclure les accords de projet correspondants et mettre en place des mécanismes de contrôle adaptés. C'est pendant cette période que les besoins en personnel seront les plus grands. De 2015 à 2019, l'exécution des projets passera au premier plan, ce qui exigera moins de personnel du côté suisse. Considérant que le besoin en personnel sera sans doute élevé au début de la mise en œuvre et diminuera probablement pendant la deuxième phase, on peut estimer que le besoin moyen en personnel pour l'ensemble de la période 2010 à 2019 s'élèvera à sept postes pour l'accomplissement des tâches à la centrale et le suivi sur place³³. Ce nombre de postes prévus pour le programme de coopération avec la Bulgarie et la Roumanie a été calculé au plus juste sur la base de l'expérience des deux offices dans la gestion de ce type de crédits. Les frais de personnel liés à ces postes ne dépasseront pas 9,4 millions de francs (y compris les cotisations de l'employeur) pour toute la période de mise en œuvre du crédit-cadre³⁴. Il s'agit de postes à durée limitée, dont les coûts seront imputés au crédit-cadre.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'application de l'arrêté fédéral proposé étant du ressort exclusif de la Confédération, elle n'engendre aucune obligation pour les cantons et les communes.

3.3 Conséquences économiques

La contribution destinée à la Bulgarie et à la Roumanie aura des retombées directes et indirectes que l'on peut qualifier de positives sur l'économie suisse.

La Suisse disposant d'une offre variée de biens et de services compétitifs dans tous les secteurs prioritaires de la coopération prévue avec ces deux pays partenaires, la mise en œuvre du programme devrait conduire à l'attribution de mandats à des entreprises suisses.

Ces mandats multiplieront les possibilités de conclure, en Bulgarie et en Roumanie, de nouvelles et fructueuses collaborations, qui pourront prendre la forme de projets financés par les fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE (qui consacrent environ 6 milliards de francs par an à ce nouvel effort d'élargissement). Les fournisseurs suisses bénéficient, dans toute l'Union européenne et au même titre que les fournisseurs des Etats membres, d'un large accès aux procédures d'attribution de mandats dans le cadre des programmes de la politique de cohésion de l'UE. Il est dès lors impossible de chiffrer avec précision les retombées directes de la contribu-

³³ Les Chambres fédérales ont approuvé la création de 27 postes pour mettre en œuvre la contribution suisse à l'UE-10.

³⁴ Des frais de personnel de 36,7 millions de francs ont été approuvés pour la mise en œuvre de la contribution suisse à l'UE-10.

tion en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, car leur ampleur dépend avant tout de la compétitivité des entreprises suisses et de la part suisse dans la plus-value créée.

Outre ses retombées directes, la contribution suisse à l'UE-10, de même que la contribution suisse à la Bulgarie et à la Roumanie, auront des effets indirects encore plus importants sur l'économie suisse. D'une part, elles renforceront la présence et soigneront l'image de la Suisse dans tous les nouveaux Etats membres de l'UE, permettant dès lors d'établir de nouveaux contacts et de resserrer les relations économiques avec cette région en plein essor. D'autre part, les projets et les programmes financés par les contributions suisses serviront, d'une manière ou d'une autre, à créer des conditions favorables aux investissements, au commerce et à la croissance dans les nouveaux Etats membres, qui deviendront de la sorte des partenaires économiques de plus en plus attrayants. La balance commerciale de la Suisse avec les douze nouveaux Etats membres présentant un excédent considérable (2,6 milliards de francs au total en 2007, dont 665 millions avec la Bulgarie et la Roumanie)³⁵, la croissance de ces pays favorisera aussi la création d'emplois en Suisse. Le Conseil fédéral pense que l'extension des accords bilatéraux aux douze nouveaux Etats membres de l'UE stimulera l'économie suisse et se traduira à moyen terme par une hausse de 0,2 à 0,5 % de notre PIB.

La contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie n'engendrera pas de nouvelles charges financières, puisque son financement sera assuré par des compensations au niveau des finances générales de la Confédération.

4 Liens avec le programme de législation

Le projet est annoncé dans le message du 23 janvier 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011³⁶ et dans l'arrêté fédéral du 18 septembre 2008 sur le programme de la législation 2007 à 2011³⁷.

Le message est mentionné dans les Objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2009.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

Le projet se fonde sur l'art. 10 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est³⁸.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Le crédit-cadre est, en vertu de l'art. 29, al. 1, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³⁹, accordé sous forme d'un arrêté fédéral simple.

³⁵ *Source*: Direction générale des douanes.

³⁶ FF 2008 639

³⁷ FF 2008 7745

³⁸ RS 974.1

³⁹ RS 171.10

5.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution⁴⁰, le présent arrêté fédéral doit être adopté à la majorité des membres de chaque conseil, puisqu'il entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs.

6 Obligations internationales

Les bases légales internationales de la mise en œuvre de la contribution suisse destinée à la Bulgarie et à la Roumanie comprennent l'addendum, adopté le 25 juin 2008, au mémorandum d'entente que la Suisse et la Communauté européenne ont conclu le 27 février 2006 concernant la contribution suisse à l'UE élargie (cf. annexe 1), les deux accords-cadres bilatéraux à conclure avec la Bulgarie et la Roumanie, ainsi que les différents accords de projet.

Selon son énoncé et la volonté conjointe de l'UE et de la Suisse, l'addendum au mémorandum est une déclaration d'intention politique n'entraînant pas d'obligation en droit international public. Le mémorandum qu'il complète définit les grandes lignes de la contribution suisse à l'UE élargie (cf. ch. 2.3), qui servent de base à la conclusion des accords-cadres bilatéraux avec la Bulgarie et la Roumanie.

En approuvant le crédit-cadre, le Parlement créera les conditions qui permettront à la Suisse de conclure avec la Bulgarie et la Roumanie les accords-cadres bilatéraux requis pour mettre en œuvre sa contribution. Chacun de ces accords régira la réalisation du programme de coopération avec le pays partenaire concerné; il fixera, entre autres, les domaines à soutenir en priorité ainsi que les modalités de l'identification, de l'approbation et de la réalisation des projets. Pour chacun des projets, un accord séparé sera en outre conclu entre la Suisse et l'institution partenaire compétente.

La compétence de conclure les accords-cadres bilatéraux et les accords de projet est régie par l'art. 13 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁴¹. Cette disposition autorise le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux définissant les principes généraux de la coopération avec un ou plusieurs Etats ou avec une organisation internationale. Elle habilite par ailleurs les offices compétents, c'est-à-dire la DDC et le SECO, à conclure les accords internationaux portant sur les programmes et les projets de coopération ainsi que les accords de droit privé ou de droit public.

Les deux accords-cadres bilatéraux seront dès lors conclus par le Conseil fédéral, tandis que la conclusion des divers accords de projet relèvera de la compétence de la DDC ou du SECO. Tous les accords conclus dans ce cadre figureront dans le rapport que le Conseil fédéral remet chaque année à l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 48a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁴², pour lui rendre compte des traités conclus par lui-même, par les départements, par les groupements ou par les offices.

⁴⁰ RS 101

⁴¹ RS 974.1

⁴² RS 172.010

Texte original

Mémorandum d'entente

conclu entre le Conseil fédéral suisse et la présidence du Conseil de l'Union européenne concernant une contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie, y compris l'addendum relatif à la Bulgarie et à la Roumanie

Le Conseil fédéral suisse

et

le président du Conseil de l'Union européenne,

considérant les relations étroites entre l'Union européenne et la Suisse, fondées sur de nombreux accords sectoriels, notamment dans les domaines économique, scientifique et culturel,

considérant que l'élargissement de l'Union européenne contribue à garantir la paix, la liberté, la stabilité et la prospérité en Europe et que le Conseil fédéral est déterminé à manifester le soutien de la Confédération suisse à cet égard,

considérant les efforts de l'Union européenne en matière d'assistance extérieure et de préadhésion,

considérant le soutien de la Confédération suisse aux pays d'Europe centrale et orientale,

ont établi les lignes directrices suivantes:

1. Contribution de la Suisse

Le Conseil fédéral négociera avec les Etats membres mentionnés au point 2 des accords sur les modalités d'une contribution suisse d'un montant de 1 milliard de francs suisses, allouée sur une période de cinq ans courant dès l'approbation du crédit correspondant par le Parlement suisse.

2. Clé de répartition de la contribution suisse

Etat bénéficiaire	Francs suisses
République tchèque	109 780 000
Estonie	39 920 000
Chypre	5 988 000
Lettonie	59 880 000
Lituanie	70 858 000
Hongrie	130 738 000
Malte	2 994 000
Pologne	489 020 000
Slovénie	21 956 000
Slovaquie	66 866 000

Des projets et programmes régionaux et nationaux, ainsi que des projets et programmes impliquant plusieurs Etats bénéficiaires pourront être financés par cette contribution.

3. Réexamen

Un réexamen de l'utilisation effective de la contribution suisse aura lieu après 2 et 4 ans, en vue de soutenir la réalisation des projets et programmes hautement prioritaires dans les Etats bénéficiaires. A cette fin, un solde de 2 millions de francs suisses a été créé.

4. Orientation et domaines d'engagement

Sécurité, stabilité et appui aux réformes:

- renforcement des capacités locales de gestion aux niveaux régional et communal;
- mesures pour la sécurisation des frontières;
- amélioration de la gestion des affaires d'immigration et d'asile;
- accès à des systèmes d'information relatifs au droit et développement de la sécurité sur le plan juridique;
- modernisation de l'administration judiciaire;
- renforcement des institutions et de la capacité de lutte contre la corruption et le crime organisé;
- sûreté nucléaire;
- prévention et gestion des catastrophes naturelles;

- initiatives de développement régionales dans des régions périphériques ou défavorisées.

Environnement et infrastructure:

- assainissement et modernisation de l'infrastructure de base (efficacité énergétique, eau potable, eaux usées, évacuation des ordures, transports publics);
- amélioration des conditions environnementales, réduction des émissions de substances nocives, mise au point et respect de standards et de normes, monitoring écologique;
- élimination de déchets toxiques et revitalisation de sites industriels contaminés;
- aménagement (du territoire) régional, urbain et rural en ce qui concerne l'utilisation du sol, les infrastructures, l'environnement, etc.;
- initiatives environnementales transfrontalières, p. ex. «Environment for Europe»;
- biodiversité et zones de protection de la nature.

Promotion du secteur privé:

- développement du secteur privé et promotion des exportations en privilégiant les petites et moyennes entreprises (PME);
- facilitation de l'accès au capital, soutien aux PME dans le domaine de la gestion et gouvernement d'entreprise;
- promotion de produits agricoles organiques certifiés;
- promotion des standards, des normes et de l'évaluation de la conformité dans le domaine de la production industrielle et agricole; promotion d'une production industrielle conforme au principe du développement durable du point de vue social et environnemental ainsi que de l'efficacité écologique;
- amélioration de la régulation du secteur financier et renforcement des institutions et des marchés financiers;
- protection de la propriété intellectuelle.

Développement humain et social:

- renforcement des capacités dans l'administration publique au niveau central, régional et municipal en vue de la réalisation de standards européens;
- formation technique et professionnelle;
- recherche et développement (programmes d'échanges scientifiques, bourses, partenariats, coopération dans le domaine de la recherche appliquée, etc.);
- santé (modernisation d'hôpitaux, réforme des systèmes d'assurance maladie, mesures préventives, etc.);
- partenariats entre villes et communes;
- appui d'initiatives internationales de développement.

Le choix et la pondération des domaines d'engagement se fonderont sur les besoins de chaque Etat bénéficiaire.

5. Information et coordination

Le Conseil fédéral et la Commission européenne s'informeront régulièrement de la mise en œuvre de la contribution suisse, selon les besoins, y compris au niveau politique. La Commission européenne informera le Conseil fédéral de son examen de la compatibilité des projets et programmes proposés avec les objectifs communautaires, qui seront dûment pris en compte. Ils se coordonneront également avec les autres institutions et donateurs qui financent les mêmes projets et programmes.

Le cas échéant, des projets et des programmes peuvent être menés en coopération avec d'autres Etats membres de l'UE. Ces projets et programmes peuvent être cofinancés par des instruments communautaires.

6. Sélection des projets et programmes

Le Conseil fédéral procédera à la sélection des projets et programmes en accord avec les Etats bénéficiaires, en tenant compte des demandes et des besoins de ceux-ci et de leur capacité d'absorption effective.

7. Mise en œuvre des projets et programmes

- a) La mise en œuvre des projets et programmes sera effectuée, selon le cas, sur une base bilatérale, multilatérale (cofinancement avec d'autres institutions ou donateurs) ou multilatérale (via un système de fiduciaires).
- b) Les contributions suisses prendront la forme de dons ou d'instruments financiers concessionnels. Elles ne seront pas remboursables à la Suisse.
- c) Les entités qui bénéficieront de la contribution suisse assureront en principe une partie minoritaire du financement des projets ou programmes. La contribution de la Suisse sous la forme de subventions n'excédera pas 60 % du coût du projet, sauf dans le cas de projets financés par ailleurs au moyen de dotations budgétaires accordées par des autorités publiques de niveau national, régional ou local, auquel cas elle ne pourra être supérieure à 85 % du coût total. Les règles applicables pour le cofinancement seront respectées. Des projets d'assistance technique, des programmes de renforcement institutionnels ainsi que des projets et programmes mis en œuvre par des organisations non gouvernementales pourront être financés intégralement par la contribution suisse.
- d) Les règles applicables aux marchés publics et aux aides d'Etat seront respectées. Les contributions au titre des projets ou programmes ne seront pas liées.
- e) Les frais de gestion incombant au gouvernement suisse seront couverts par le montant visé au point 1. Ces frais comprennent entre autres les frais de personnel et d'administration, les dépenses liées aux missions des fonctionnaires et des consultants ainsi que les coûts du contrôle financier et de l'évaluation.

8. Mise en œuvre de la contribution suisse

Le Conseil fédéral proposera au Parlement suisse d'adopter un crédit d'un montant de 1 milliard de francs suisses pour la mise en œuvre, dès 2006, de la contribution suisse.

Les accords visés au point 1 seront conformes aux lignes directrices établies dans le présent mémorandum. Une description générale du contenu des accords-cadres entre la Suisse et les Etats bénéficiaires figure en annexe.

Description générale du contenu des accords-cadres entre la Suisse et les nouveaux Etats membres de l'UE

(ci-après dénommés «Etat(s) partenaire(s)»)

Chacun des dix accords-cadres contiendra les principes généraux de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire concerné. Sur la base de ces accords-cadres seront ensuite conclus des accords de projet qui régleront les points d'ordre technique se rapportant aux projets.

Le contenu type d'un accord-cadre peut être résumé comme suit:

1. Renvoi au mémorandum d'entente.
2. Objectifs de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire.
3. Début et durée de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire.
4. Montant de la contribution suisse, réexamen entre la Suisse et la CE.
5. Cadre conceptuel (domaines d'engagement prioritaires, principes, partenaires) de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire.
6. Procédures et critères de sélection (y compris information et coordination avec la Commission européenne), d'approbation et de mise en œuvre des projets et programmes.
7. Formes de financement des projets et programmes.
8. Principes concernant l'utilisation des moyens mis à disposition, plafond des contributions, frais de gestion (maximum 5%), modalités de paiement, contrôle financier et administration.
9. Compétences et coordination concernant la mise en œuvre de l'accord-cadre.

Addendum du 25 juin 2008 au mémorandum d'entente conclu le 27 février 2006 entre le Conseil fédéral suisse et la présidence du Conseil de l'Union européenne

Le mémorandum d'entente conclu le 27 février 2006 entre la présidence du Conseil de l'Union européenne et le Conseil fédéral suisse est adapté afin de prendre en compte l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne:

1. Contribution supplémentaire de la Suisse

En supplément de la contribution fixée au point 1 du mémorandum d'entente, le Conseil fédéral négociera avec la République de Bulgarie et avec la Roumanie des accords sur les modalités d'une contribution suisse d'un montant de 257 millions de francs suisses, allouées sur une période de cinq ans courant dès l'approbation du crédit correspondant par le Parlement suisse.

2. Clé de répartition de la contribution supplémentaire de la Suisse

République de Bulgarie	76 000 000 CHF
Roumanie	181 000 000 CHF

3. Mise en œuvre de la contribution supplémentaire de la Suisse

Concernant le point 8 du mémorandum d'entente, le Conseil fédéral proposera au Parlement suisse d'adopter un crédit supplémentaire d'un montant de 257 millions de francs suisses pour la mise en œuvre, dès 2009, de la contribution suisse au profit de la République de Bulgarie et de la Roumanie.

4. Autres lignes directrices

Les autres lignes directrices énoncées dans le mémorandum d'entente et son annexe s'appliquent *mutatis mutandis*.

Pour le
Conseil fédéral suisse:

...

Pour la présidence du
Conseil de l'Union européenne:

...

Pour la
Commission européenne:

...

Interventions parlementaires sur la contribution de la Suisse à l'UE élargie

A) Interventions concernant la contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-10

Motions:

N°	Sujet	Texte déposé par	Date
05.3808	Contribution à la réduction des disparités	Leuthard Doris	14.12.2005
05.3704	Contribution à l'effort de cohésion. Permettre le référendum	Fehr Hans	7.10.2005
05.3201	Union européenne. Fonds de cohésion et cercle des bénéficiaires	Zisyadis Josef	18.3.2005
03.3328	Elargissement de l'UE. Contribution de la Suisse au fonds de cohésion	Groupe socialiste	19.6.2003

Postulats:

N°	Sujet	Texte déposé par	Date
06.3006	Ne pas financer la contribution suisse à la cohésion de l'UE sur les fonds de l'aide publique au développement	CPE-CN	16.1.2006
04.3424	Participation à l'effort de cohésion dans le cadre des Bilatérales II	Walker Felix	18.6.2004
04.3371	Contribution à la cohésion sociale et économique de l'Union européenne	Sommaruga Simonetta	17.4.2004
03.3584	Politique européenne de la Suisse. Prestations de la Suisse	CPE-CE	20.11.2003

Interpellations:

N°	Sujet	Texte déposé par	Date
06.3248	Quelles contributions sommes-nous encore appelés à verser au titre de la cohésion?	Groupe UDC	8.6.2006
04.3269	Contribution à la cohésion de l'UE	Groupe des Verts	3.6.2004

Questions ordinaires:

N°	Sujet	Texte déposé par	Date
06.1141	Aide aux pays de l'Est et Conventions de Genève	Freysinger Oskar	6.10.2006
06.1127	Financement et compensation du milliard pour l'Europe de l'Est	Wäfler Markus	5.10.2006
06.1029	Contribution du DFJP aux paiements pour les efforts de cohésion	Studer Heiner	23.3.2006
03.1059	Aide à l'Europe de l'Est et Fonds structurel de l'UE	Gross Andreas	12.6.2003

Initiatives cantonales:

Aucune

B) Interventions concernant la contribution suisse en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie**Motions:**

N°	Sujet	Texte déposé par	Date
08.3479	Halte au versement des contributions à la Bulgarie	Reiman Lukas	17.9.2008

Postulats:

N°	Sujet	Texte déposé par	Date
09.3006	Programme de soutien aux Roms	CPE-CN	19.1.2009

Interpellations:

N°	Sujet	Texte déposé par	Date
07.3864	Contribution à la cohésion en faveur de la Roumanie	Stamm Luzi	21.12.2007
06.3433	Milliards pour l'élargissement de l'UE à l'Est; quid de l'avenir?	Fehr Hans	20.9.2006
06.3248	Quelles contributions sommes-nous encore appelés à verser au titre de la cohésion?	Groupe UDC	8.6.2006

Questions ordinaires:

Aucune

Initiatives cantonales:

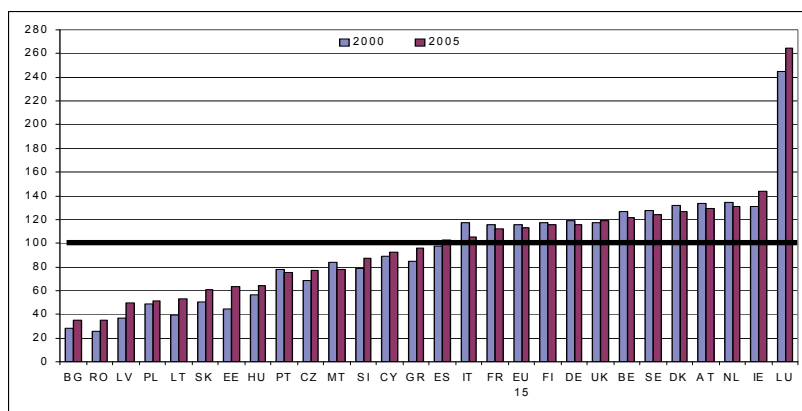
N°	Sujet	Texte déposé par	Date
08.300	Pour un soutien concret et direct de la Suisse aux Roms de Roumanie	Canton de Genève	18.12.2007

Les disparités économiques et sociales au sein de l'Europe des 27

Tout comme l'adhésion de dix nouveaux Etats en 2004, l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1^{er} janvier 2007, a sensiblement accentué les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne. Preuve en est la baisse du PIB moyen par habitant au sein de l'Union: dans l'Europe des 27, cette moyenne est de 4 % inférieure à sa valeur dans l'Europe des 25 et de 12 % inférieure à la moyenne de l'Europe des 15⁴³. La comparaison du revenu par habitant illustre les déséquilibres au sein de l'UE (graphique 1), la Bulgarie et la Roumanie présentant les valeurs les plus basses: en standards de pouvoir d'achat (c'est-à-dire en tenant compte des différences entre les niveaux des prix des Etats membres), le revenu moyen par habitant n'atteint que 35 % environ de la moyenne européenne dans ces deux pays; en valeur absolue, il dépasse à peine 16 % de cette moyenne en Roumanie et 12 % en Bulgarie⁴⁴. En d'autres termes, le revenu par habitant est presque vingt-trois fois plus élevé au Luxembourg qu'en Bulgarie et il reste sept fois plus élevé après correction selon le pouvoir d'achat.

Graphique 1

PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA; indice UE-27 = 100)⁴⁵



Depuis que l'UE consent des efforts pour réduire ses disparités économiques et sociales (cf. annexe 5), celles-ci se sont globalement atténuées, comme en témoigne l'amélioration du revenu par habitant dans les pays qui présentaient naguère un retard de développement dans l'Europe des 15: l'Espagne, le Portugal et la Grèce se sont ainsi sensiblement rapprochés des autres Etats membres, tandis que le revenu par habitant en Irlande dépasse même la moyenne. Avec l'arrivée des nouveaux

⁴³ Source: Eurostat.

⁴⁴ Source: Communiqué de presse d'Eurostat 19/2008, 12 février 2008.

⁴⁵ Source: Eurostat

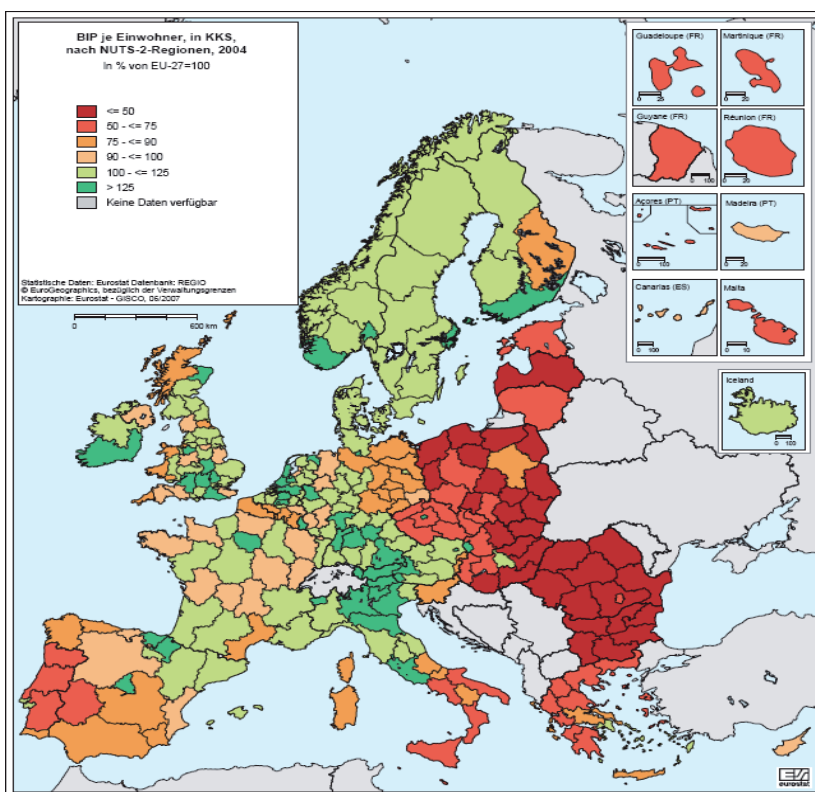
Etats membres, les disparités économiques et sociales se sont cependant considérablement creusées, de sorte que la cohésion conserve sa place prioritaire parmi les objectifs de l'Union. Cette situation se retrouve également dans le budget de l'UE: plus d'un tiers de ses ressources, soit environ 50 milliards d'euros par an, seront consacrées jusqu'en 2013 à la réduction des disparités. Malgré cet effort remarquable, il faudra néanmoins encore plusieurs décennies aux nouveaux Etats membres, et plus particulièrement à la Bulgarie et à la Roumanie, pour rattraper l'énorme retard qu'ils accusent aujourd'hui⁴⁶.

L'élargissement de l'UE n'a pas seulement entraîné une baisse du revenu moyen par habitant, mais a surtout creusé les disparités régionales. Tandis que plus de deux tiers des habitants des Etats ayant adhéré à l'Union en 2004 vivent dans des régions où le revenu par habitant est inférieur à la moitié de la moyenne de l'UE, leur proportion atteint presque trois quarts en Bulgarie et près de 90 % en Roumanie (graphique 2). Les dix régions les plus pauvres de toute l'Union européenne se situent dans ces deux pays: dans le nord-est de la Roumanie, la plus pauvre de toutes les régions, le revenu par habitant, après correction des différences de pouvoir d'achat, est inférieur à un quart de la moyenne de l'Europe des 27. De grandes disparités séparent également les zones urbaines et les régions rurales. Comme dans les Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004, c'est dans la région de la capitale que les résultats économiques sont les plus élevés en Bulgarie et en Roumanie. Dans ces deux pays, c'est d'ailleurs la seule région où le revenu par habitant dépasse 50 % de la moyenne européenne.

⁴⁶ *Source*: Union européenne – Politique régionale, «Travailler pour les régions – La politique régionale de l'Union européenne 2007-2013», janvier 2008, p. 28.

PIB par habitant selon les régions⁴⁷

(en % de la moyenne de l'Europe des 27 en SPA, 2004)



Aux déséquilibres économiques correspondent aussi des disparités sociales⁴⁸. Comparée à celle enregistrée dans l'Europe des 25, l'espérance de vie moyenne est environ de sept années plus courte en Bulgarie et en Roumanie (et de deux années inférieure à celle des pays de l'UE-10). La mortalité infantile est deux fois et demie (Bulgarie), voire trois fois et demie (Roumanie), supérieure à celle mesurée dans l'Europe des 25. Les disparités sont tout aussi flagrantes dans les domaines de l'emploi et de la formation. A l'instar des pays de l'UE-10, la Bulgarie et la Roumanie présentent un taux de chômage de longue durée d'un tiers supérieur à celui des Etats membres plus anciens (Europe des 15) et leur taux d'emploi reste nettement inférieur à celui de l'Europe des 25. Pour ce qui est de la formation, les dépenses publiques que la Bulgarie et la Roumanie allouent à l'éducation (en pourcentage du

⁴⁷ Source: Eurostat.

⁴⁸ Source: Eurostat: «Annuaire Eurostat 2006/2007».

produit intérieur brut) sont les plus basses de toute l'Union. Les montants que la Bulgarie a par exemple consacrés par élève ou étudiant aux institutions publiques ou privées de formation sont inférieurs à 30 % de la moyenne de l'Europe des 25. Par ailleurs, le nombre des personnes ayant suivi en 2006 une formation initiale ou continue en Bulgarie et en Roumanie est environ quatre fois inférieur à celui recensé dans les pays de l'UE-10 et huit fois inférieur à celui enregistré dans l'Europe des 25. Enfin, les échecs scolaires sont deux fois plus nombreux en Bulgarie et en Roumanie que dans les Etats ayant adhéré à l'UE en 2004.

Beaucoup reste également à faire dans le domaine de la protection de l'environnement. En Roumanie par exemple, seuls un peu plus de la moitié des habitants sont raccordés à un réseau d'eau potable (leur proportion est inférieure à un tiers dans les régions rurales) et un quart des réseaux en question ne répondent pas aux normes légales⁴⁹. De plus, 73 % de la population roumaine n'est pas raccordée à une station communale d'épuration des eaux (en Bulgarie, c'est le cas de 59 % de la population, voire de 97,9 % dans les régions rurales⁵⁰, contre 3 % en Suisse). La gestion des déchets place également la Bulgarie et la Roumanie face à des défis de taille: en Roumanie, seuls 6 % des habitants sont pour l'heure desservis par un système d'élimination des déchets et 93 % des décharges communales ne respectent pas les directives de la Communauté européenne.

⁴⁹ *Source:* Eurostat: «Key figures on Europe – 2007/08 edition» et Ministère roumain des finances et de l'économie: «National Strategic Reference Framework 2007-2013».

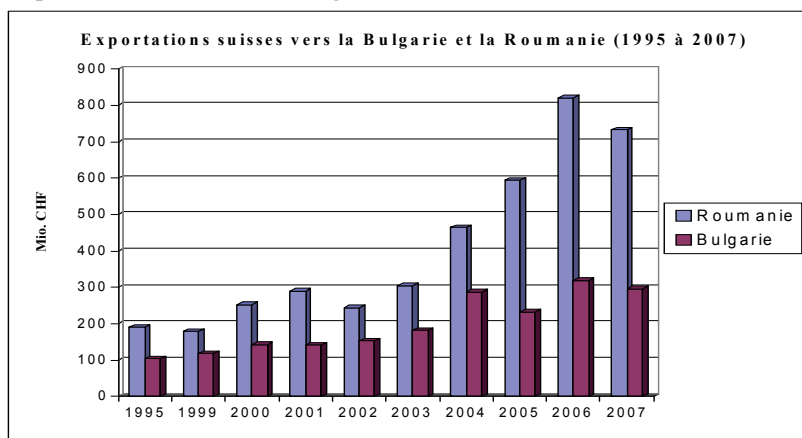
⁵⁰ *Source:* Eurostat: «Key figures on Europe – 2007/8 edition» et Government of the Republic of Bulgaria: «National Strategic Reference Framework – Programming Period 2007–2013».

Relations commerciales de la Suisse avec la Bulgarie et la Roumanie et avec l'ensemble des nouveaux Etats membres (UE-12)

(sélection de graphiques)

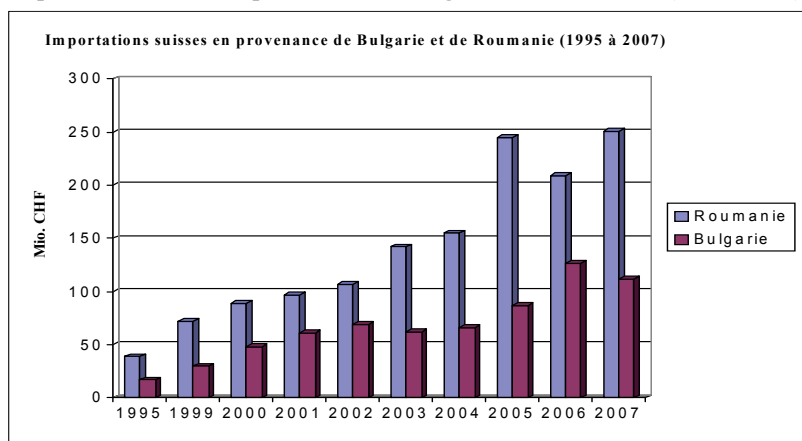
Graphique a

Exportations suisses vers la Bulgarie et la Roumanie (1995 à 2007)⁵¹



Graphique b

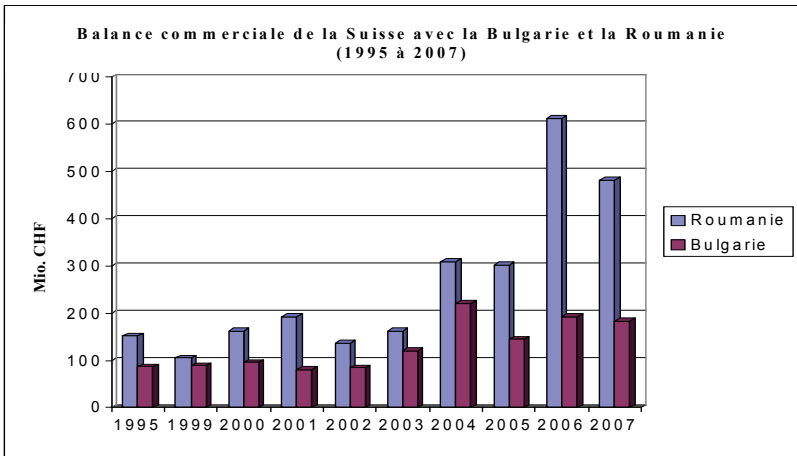
Importations suisses en provenance de Bulgarie et de Roumanie (1995 à 2007)⁵²



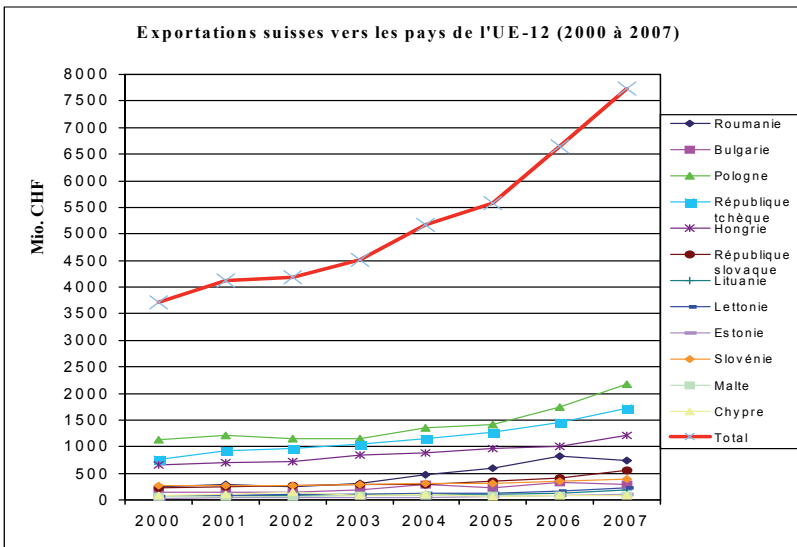
⁵¹ Source: Administration fédérale des douanes.

⁵² Source: Administration fédérale des douanes.

Balance commerciale de la Suisse avec la Bulgarie et la Roumanie (1995 à 2007)⁵³



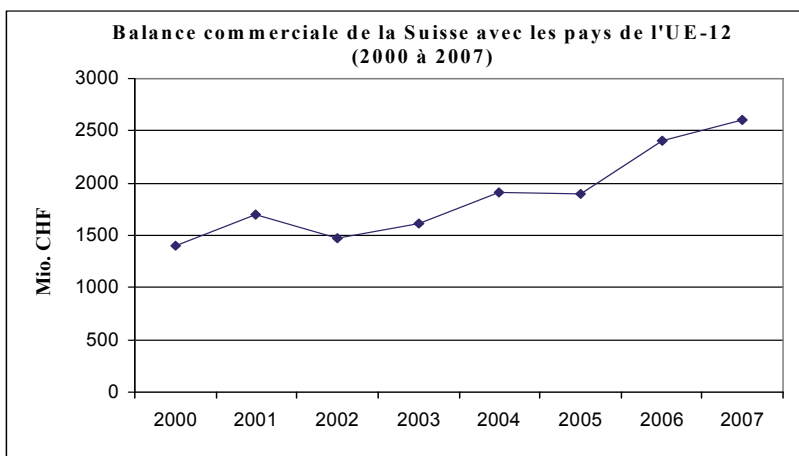
Exportations suisses vers les pays de l'UE-12 (2000 à 2007)⁵⁴



⁵³ Source: Administration fédérale des douanes.

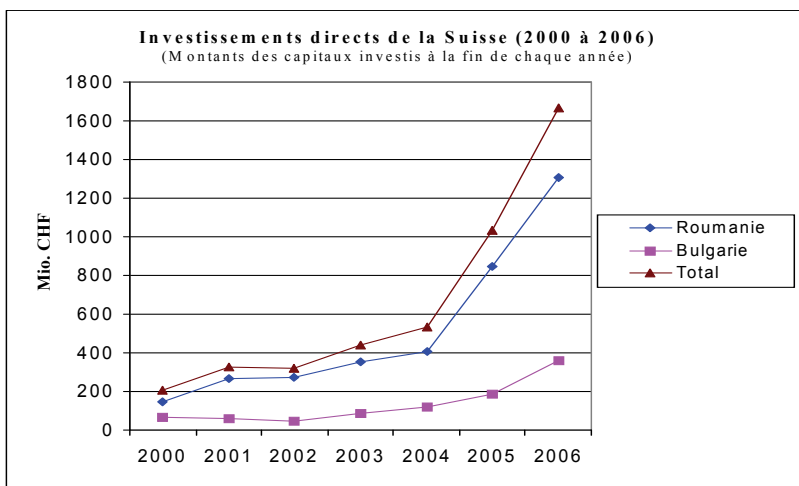
⁵⁴ Source: Administration fédérale des douanes.

Balance commerciale de la Suisse avec les pays de l'UE-12 (2000 à 2007)⁵⁵



Investissements directs de la Suisse en Bulgarie et en Roumanie (2000 à 2006)⁵⁶

(Montants des capitaux investis à la fin de chaque année)



⁵⁵ Source: Administration fédérale des douanes.

⁵⁶ Source: Banque nationale suisse: «Bulletin mensuel de statistiques économiques mars 2008», annexe et «L'évolution des investissements directs en 2004», p. 20.

La politique de cohésion de l'Union européenne

La politique de cohésion de l'Union européenne a pour objectif de réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union et de promouvoir ainsi la cohésion interne. La politique de cohésion, ou politique régionale⁵⁷, exprime donc la solidarité entre les Etats membres de l'UE, tout en renforçant la compétitivité de tout l'espace économique européen.

La volonté de réduire les écarts économiques et sociaux remonte au traité de Rome, instituant la Communauté européenne, signé en 1957, puisqu'elle figure dans son préambule (principe de solidarité)⁵⁸. Pour réaliser l'objectif de cohésion, la Communauté a créé en 1958 le Fonds social et introduit d'autres mesures communautaires dans les années 1970, afin de coordonner les différents instruments nationaux et de les compléter par des aides financières. Avec l'adoption de l'Acte unique européen, en 1986, la cohésion économique et sociale est devenue un objectif en soi, puis les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997) et de Nice (2003) l'ont intégrée dans les politiques communautaires en l'inscrivant dans le traité instituant la Communauté européenne (art. 158 à 162)⁵⁹.

Aujourd'hui, la politique régionale constitue l'un des principaux piliers de la cohésion européenne, d'où le volume des ressources financières qui lui sont dévolues: pour la période 2007 à 2013, l'UE consacra plus d'un tiers de son budget total, soit 347,4 milliards d'euros, aux mesures destinées à réduire les disparités régionales (tableau 1). Ces moyens seront mis en œuvre par le biais de trois instruments de financement: le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds de cohésion et le Fonds social européen (FSE). Leur allocation vise la réalisation de trois objectifs prioritaires – la *convergence*, la *compétitivité régionale* et la *coopération territoriale européenne* – brièvement définis ci-après:

Objectif 1: Convergence

L'objectif de la convergence est destiné à soutenir la croissance et la création d'emplois dans les régions et les Etats membres les moins développés et vise avant tout les régions où le revenu par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE. Voici ses grandes priorités:

- moderniser et diversifier les structures économiques;
- développer les réseaux transeuropéens de transport;
- préserver et créer des emplois stables;
- veiller à la protection de l'environnement;
- renforcer le capital humain (formation et perfectionnement);

⁵⁷ Les expressions *politique de cohésion*, *politique régionale* et *politique structurelle* sont utilisés comme synonymes.

⁵⁸ Cf.: <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>

⁵⁹ Cf. http://eurlex.europa.eu/fr/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325FR.003301.html (troisième partie, titre XVII, art. 158 à 162).

- promouvoir l'accès au marché de l'emploi et l'intégration sociale des personnes défavorisées.

Les montants à disposition pour atteindre l'objectif de la convergence se montent à 282,8 milliards d'euros, soit 81,5 % des ressources consacrées à la politique de cohésion.

Objectif 2: Compétitivité régionale et emploi

Cet objectif vise à améliorer la compétitivité et l'attrait des portions de l'Union ne comptant pas parmi les régions les moins développées, ainsi qu'à y promouvoir l'emploi. Voici les principales mesures prévues à cet effet:

- *innovation et économie fondée sur le savoir*: renforcer les capacités régionales dans les domaines de la recherche et du développement technologique, stimuler l'innovation et l'esprit d'entreprise et renforcer l'ingénierie financière;
- *environnement et prévention des risques*: réhabiliter les zones polluées, favoriser l'utilisation efficace des énergies et promouvoir des transports publics non polluants;
- *transports et télécommunications*: promouvoir l'accès aux services de transport et de télécommunication servant les intérêts économiques communs;
- *marché de l'emploi*: créer un plus grand nombre d'emplois valorisants en adaptant le personnel et en investissant dans les ressources humaines.

Le montant prévu pour cet objectif atteint 54,9 milliards d'euros (soit environ 16 % du total destiné à la politique de cohésion).

Objectif 3: Coopération territoriale européenne

L'enjeu du troisième objectif, inspiré de l'initiative communautaire Interreg, est une coopération transfrontalière dans toutes les régions, qu'il s'agisse de régions intérieures ou limitrophes, terrestres ou maritimes. Grâce à la coopération entre les autorités compétentes, il s'agit essentiellement de rechercher des solutions communes à des problèmes communs. Voici les axes prioritaires des activités menées à ce titre:

- développer des projets économiques et sociaux par-delà les frontières;
- établir et promouvoir des coopérations transnationales, y compris la coopération bilatérale entre les régions côtières;
- accroître l'efficacité de la politique régionale en favorisant la coopération interrégionale, la création de réseaux et les échanges d'expériences.

L'UE destine 8,7 milliards d'euros à la poursuite de l'objectif de la coopération territoriale européenne, soit 2,5 % de toutes les ressources consacrées à la politique régionale.

Conformément à une décision du Conseil européen, une certaine part des ressources destinées à la politique de cohésion – au minimum 60 % dans les régions les moins développées et 75 % dans les autres régions – doivent, dans le cadre de la stratégie révisée de Lisbonne, financer des investissements de base, pour promouvoir la croissance et l'emploi (cf. annexe 6). La Bulgarie et la Roumanie font exception, puisqu'elles ne sont pas soumises à cette réglementation. Elles envisagent néan-

moins d'allouer volontairement 56 % et 60 % respectivement des moyens qui leur sont dévolus à des programmes prioritaires de la stratégie de Lisbonne⁶⁰.

L'efficacité de la politique européenne de cohésion se traduit notamment par la diminution constante du nombre de régions dont le revenu par habitant est inférieur respectivement à 75 % et à 50 % de la moyenne européenne, et par l'abaissement des taux de chômage dans les régions les plus pauvres. Les autorités de l'UE supposent que la politique de cohésion parviendra, entre 2007 et 2013, à faire passer le produit intérieur brut de la plupart des nouveaux Etats membres 6 % au-dessus du scénario de base.

Tableau 161

Répartition approximative par Etat membre, 2007 à 2013

(en millions d'euros)

	Convergence ⁶²	Compétitivité régionale ⁶³ et emploi	Coopération territoriale européenne	Total
Belgique	638	1 425	194	2 258
Bulgarie	6 674		179	6 853
Rép. tchèque	25 883	419	389	26 692
Danemark		510	103	613
Allemagne	16 079	9 409	851	26 340
Estonie	3 404		52	3 456
Irlande		751	151	901
Grèce	22 275	635	210	20 420
Espagne	26 180	8 477	559	35 217
France	3 191	10 257	872	14 319
Italie	21 641	6 325	846	28 812
Chypre	213	399	28	640
Lettonie	4 531		90	4 620
Lituanie	6 775		109	6 885
Luxembourg		50	15	65
Hongrie	22 890	2 031	386	25 307

⁶⁰ Source: Programmes stratégiques nationaux de la Bulgarie et de la Roumanie.

⁶¹ La répartition précise des ressources dépend de la prospérité relative des régions et des Etats, du nombre d'habitants et du taux de chômage. Le financement est limité à 4 % au maximum du produit intérieur brut du pays bénéficiaire. Source: Union européenne – Politique régionale: «Politique de cohésion 2007-2013: Plans stratégiques nationaux», janvier 2008, p. 8.

⁶² Fonds de cohésion, convergence, limitation progressive (*phasing-out*).

⁶³ Lancement progressif (*phasing-in*), compétitivité et emploi.

	Convergence	Compétitivité régionale et emploi	Coopération territoriale européenne	Total
Malte	840		15	855
Pays-Bas		1 660	247	1907
Autriche	177	1 027	257	1461
Pologne	66 553		731	67 284
Portugal	20 473	938	99	21 511
Roumanie	19 213		455	19 668
Slovénie	4 101		104	4 205
Slovaquie	10 912	449	227	11 588
Finlande		1 596	120	1 716
Suède		1 626	265	1 891
Royaume-Uni	2 912	6 979	722	10 613
Coopération interrégionale / mise en réseau			445	445
Assistance technique				868
Total	282 855	54 965	8 723	347 410

La stratégie de Lisbonne et de Göteborg

Adoptée les 23 et 24 mars 2000 par le Conseil européen, la stratégie de Lisbonne définit «pour l'Union un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance». Cet objectif clé, très souvent cité, selon lequel l'Union doit «devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale», a été élargi une année plus tard par le Conseil européen de Göteborg pour inclure aussi le développement durable. La stratégie repose ainsi sur trois piliers: la dynamisation économique, le renouveau social et la dimension environnementale. Après un succès tout d'abord mitigé, le Conseil européen a, lors de sa réunion annuelle des 22 et 23 mars 2005, adopté le programme d'action proposé par la Commission pour relancer la stratégie de Lisbonne. Destiné à l'Union européenne et à ses Etats membres, ce programme vise à instaurer une croissance économique durable, à créer plus d'emplois et à améliorer la qualité de l'emploi. La stratégie elle-même, ainsi que son application ont été simplifiées et rationalisées.

La stratégie de Lisbonne⁶⁴

La stratégie de Lisbonne (également appelée «agenda de Lisbonne» ou «processus de Lisbonne») exige tant des institutions européennes que des Etats membres qu'ils prennent des mesures pour mener une réforme économique et sociale. Depuis sa réorientation en 2005, la stratégie ne définit plus que deux objectifs prioritaires: d'une part, augmenter les montants investis dans la recherche et le développement (aussi bien publics que privés), afin qu'ils atteignent 3 % du produit intérieur brut de l'Union jusqu'en 2010; d'autre part, faire passer le taux d'emploi (part des personnes occupant un emploi sur l'ensemble de la population en âge de travailler) de 63 % (en 2000) à 70 % jusqu'en 2010. Dans le même temps, le taux d'emploi doit être porté à 60 % au minimum (contre 54 % en 2000) chez les femmes et à 50 % au minimum (contre 37 % en 2000) parmi la main-d'œuvre plus âgée (55 à 64 ans). A Lisbonne et à l'occasion d'autres réunions, le Conseil européen a adopté divers objectifs et actions politiques portant sur différents thèmes d'initiatives convenues. Ces thèmes comprennent *le développement de la société de l'information, la création d'un centre européen de recherche, l'instauration d'un contexte favorable à la fondation et au développement d'entreprises novatrices et la modernisation de la protection sociale*. Le programme d'action adopté en 2005 a ajouté trois points prioritaires à cette série d'objectifs: *faire de l'Europe une zone plus attrayante pour l'investissement, mettre la connaissance et l'innovation au service de la croissance et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité*.

⁶⁴ Source: Commission européenne: «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Actions communes pour la croissance et l'emploi: le programme communautaire de Lisbonne», 20 juillet 2005, (SEC [2005] 981).

Le taux d'emploi moyen dans l'Europe des 27 (65,4 % en 2007) montre que les Etats membres sont encore loin des objectifs fixés à Lisbonne. Seuls le Danemark, la Suède, la Finlande, les Pays-Bas, l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Estonie et Chypre enregistrent un taux d'emploi de 70 %, alors que ce taux n'atteint que 61,6 % et 59,6 % en Bulgarie et en Roumanie respectivement, voire seulement 56,8 % en Pologne. Parmi les personnes salariées relativement âgées, le taux d'emploi ne dépasse d'ailleurs pas 45 % dans l'Europe des 27. Seul le taux d'emploi des femmes a progressé (58,2 % en 2007) au point que l'objectif défini devrait être atteint. Là encore, les disparités sont cependant de taille: à Malte, le taux d'emploi des femmes n'est que de 36,8 %. Le second objectif de la stratégie de Lisbonne, investir 3 % du PIB dans la recherche et développement, paraît lui aussi encore hors de portée. En 2006, les dépenses de l'UE consacrées à ce domaine n'atteignaient que 1,84 % du PIB, soit le même niveau que l'année précédente et un niveau inférieur à l'année 2000 (tous membres de l'Europe des 27 confondus). Seules la Suède et la Finlande consacrent plus de 3 % de leur PIB à la recherche et développement, tandis que la Bulgarie et la Roumanie n'investissent que moins de 0,5 % de leur PIB dans ce secteur, et arrivent ainsi en queue de peloton.

Le Conseil européen de Göteborg et la stratégie communautaire en faveur d'un développement durable⁶⁵

La *stratégie de Göteborg* (2001) prévoit de soumettre toutes les grandes politiques à une *évaluation de leur impact sur l'environnement* et vise en outre à mieux coordonner les stratégies nationales existantes. Elle souhaite avant tout que les prix reflètent mieux ce que les différentes activités coûtent réellement à la société (principe de causalité), notamment dans des domaines clés tels que *le changement climatique, les transports, la santé publique et la gestion des ressources naturelles*.

En adoptant le traité d'Amsterdam, en 1997, l'Union européenne a ajouté à la liste de ses objectifs l'ambition de promouvoir «un *développement* harmonieux, équilibré et *durable* des activités économiques». Dans l'usage européen, la notion de développement durable ne possède toutefois pas encore de définition claire communément admise. La Commission européenne décrit le développement durable comme un développement à même de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins.

Le domaine clé *changement climatique*, mentionné ci-dessus, comprend aussi les objectifs, conformes au protocole de Kyoto, de réduire d'ici 2012 les émissions de gaz à effet de serre de 8 % par rapport à leur niveau de 1990, et de produire d'ici 2010 une part de 22 % de l'énergie à partir de sources renouvelables.

Dans le domaine clé *transports durables*, l'UE prévoit de transférer le transport routier vers d'autres modes de transport, notamment parce que l'augmentation de la circulation exige que des mesures soient prises rapidement. Dans ce domaine, l'UE accorde une place prioritaire à la promotion d'infrastructures de transport respectueuses de l'environnement.

⁶⁵ *Source*: Proposition de la Commission européenne en vue du Conseil européen de Göteborg: Communication de la Commission – Développement durable en Europe pour un monde meilleur: stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, 15 mai 2001, (COM [2001] 264), 20 pages.

Pour ce qui est de la santé publique, l'UE juge primordial de garantir une sécurité alimentaire élevée et une bonne qualité nutritionnelle.

A l'avenir, les impacts environnementaux de la gestion des ressources et de la production de déchets feront l'objet d'évaluations distinctes.

Les mécanismes de financement de la Norvège et de l'EEE

Les trois pays de l'AELE-EEE (Norvège, Islande et Liechtenstein) soutiennent la Bulgarie et la Roumanie, les deux Etats devenus membres de l'Union européenne en 2007 lors du deuxième élargissement à l'Est, au titre de la cohésion économique et sociale. A cet effet, ils mettent à disposition environ 0,21 milliard de francs suisses pendant la période allant du 1^{er} janvier 2007 au 30 avril 2009. Pour la période du 1^{er} mai 2004 au 30 avril 2009, ils ont déjà alloué 1,75 milliard de francs suisses pour appuyer les dix pays ayant adhéré à l'Union en 2004 (UE-10), ainsi que la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Au total, les montants que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein destinent aux pays de l'UE-15 au titre de la contribution à la cohésion économique et sociale atteindront ainsi environ 1,96 milliard de francs jusqu'au 30 avril 2009.

Trois mécanismes de financement sont mis en œuvre pour soutenir la Bulgarie et la Roumanie, les pays de l'UE-10, ainsi que la Grèce, l'Espagne et le Portugal. S'ils se ressemblent par leurs procédures, ces mécanismes diffèrent toutefois par leurs orientations financières et thématiques. La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein alimentent ensemble le mécanisme de financement de l'EEE, qui alloue 900 millions de francs aux pays de l'UE-15. Par l'intermédiaire de son propre mécanisme de financement, la Norvège octroie 958 autres millions de francs à la Bulgarie, à la Roumanie et aux pays de l'UE-10. Par le biais d'un mécanisme réservé à la Bulgarie et à la Roumanie, la Norvège met encore 102 millions de francs à la disposition de ces deux pays. C'est elle qui fournit d'ailleurs la majeure partie (97 %) des ressources attribuées aux pays de l'UE-15. L'allocation des ressources aux pays bénéficiaires intervient selon une clé de répartition basée sur la superficie des Etats, leur population, le revenu par habitant et d'autres critères socio-économiques.

Les mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège poursuivent les mêmes objectifs, à savoir: atténuer les disparités économiques et sociales dans l'Union élargie, intégrer les nouveaux Etats membres dans le marché européen et renforcer la coopération entre les nouveaux et les anciens Etats membres de l'UE.

Les deux mécanismes de financement définissent une vaste palette de domaines pour la coopération thématique avec la Bulgarie et la Roumanie. Voici ses priorités: préservation de l'environnement, réduction des émissions de gaz à effet de serre et des autres polluants atmosphériques, protection des eaux, rendement énergétique, énergies renouvelables, développement et production durables, développement du capital humain et des systèmes de santé, protection des biens culturels, application de l'acquis de Schengen et renforcement de l'ordre juridique. Les activités ne couvrent pas seulement tous les thèmes, mais aussi toutes les régions des pays bénéficiaires.

Les cadres thématique et financier des mécanismes de financement sont définis dans deux accords passés avec l'Union européenne. En 2007, les trois pays de l'AELE-EEE ont pu conclure un mémorandum d'entente avec la Bulgarie et un autre avec la Roumanie, afin de fixer les priorités thématiques propres à la coopération avec chaque pays, ainsi que les procédures, les instruments et les fonds qui serviront à mettre en œuvre le financement. Selon ces mémorandums, la responsabilité de la mise en œuvre revient en majeure partie à la Bulgarie et à la Roumanie. Il incombe

ainsi aux deux pays de développer et de présélectionner les projets, puis, après vérification des projets par l'UE et leur approbation par les pays de l'AELE-EEE, de les réaliser et d'assurer un suivi approprié des cycles de projet. Les procédures des mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège reprennent les lignes directrices des aides structurelles accordées par l'Union.