

06.100

**Message
sur la contribution de la Suisse
à l'atténuation des disparités économiques et sociales
dans l'Union européenne élargie**

du 15 décembre 2006

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse à l'atténuation des 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.

15 décembre 2006

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Moritz Leuenberger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux Etats ont adhéré à l'Union européenne (UE).¹ Appelée élargissement de l'UE à l'Est, l'adhésion de ces Etats met fin au clivage qui a partagé l'Europe pendant la guerre froide et permet de franchir une étape décisive vers la réalisation du projet de paix qu'est l'intégration européenne. En adhérant à l'UE, les huit anciens Etats communistes d'Europe centrale et de la Baltique ont achevé un processus de réforme économique et politique sans pareil. Pendant plus d'une décennie, tant la Suisse que l'UE ont fourni des moyens considérables pour soutenir ce processus.

Pour l'UE, l'adhésion de dix nouveaux Etats constitue non seulement l'étape d'élargissement la plus ambitieuse, mais aussi la plus coûteuse. Afin d'atténuer les disparités creusées en son sein par cet élargissement, l'UE a décidé, en signe de solidarité avec ses nouveaux membres, d'accroître sensiblement, dès 2004, les moyens financiers qu'elle consacre à sa cohésion économique et sociale. Pour la période de 2007 à 2013, les moyens dont les fonds structurels et le Fonds de cohésion disposeront en faveur des dix nouveaux Etats membres seront une nouvelle fois revus à la hausse, pour atteindre environ 33 milliards de francs par an.

Le Conseil fédéral reconnaît que le récent élargissement de l'UE contribuera grandement à garantir la sécurité, la stabilité et la prospérité sur l'ensemble du continent. Outre les avantages politiques inhérents à l'instauration de la sécurité et de la stabilité, l'élargissement apportera aussi des avantages économiques à la Suisse, puisque les accords bilatéraux qu'elle a conclus avec l'UE seront étendus à une région dont la croissance économique est une des plus dynamiques au monde. La Suisse a donc tout intérêt à voir les nouveaux Etats membres de l'UE s'intégrer harmonieusement dans les structures communautaires et, par conséquent, à soutenir cette intégration.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a décidé en mai 2004 – sous réserve d'approbation par le Parlement – de soutenir l'UE dans ses efforts pour atténuer ses disparités économiques et sociales et de verser à ce titre une contribution solidaire non remboursable de 1 milliard de francs en faveur des dix nouveaux Etats membres. La contribution suisse équivaldra ainsi à un peu plus de 0,5 % des ressources que l'UE consacra à la cohésion dans les nouveaux Etats membres. Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'ouvrir un crédit-cadre du montant indiqué ci-dessus pour une période de cinq ans. Ce crédit se fonde sur la nouvelle 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 à l'élargissement, les principales conditions et modalités de son application étant définies dans le mémorandum d'entente entre la Commission européenne et la Suisse du 27 février 2006. Les principaux bénéficiaires de la contribution suisse

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

seront la Pologne – qui en recevra près de la moitié, compte tenu de sa population et du revenu par habitant – la Hongrie, la République tchèque, la Lituanie et la Slovaquie. Ces pays sont d'ailleurs les principaux partenaires commerciaux de la Suisse parmi les dix nouveaux Etats membres de l'UE.

Dans ces dix Etats, la Suisse entend soutenir des projets et des programmes prioritaires sous sa propre responsabilité, mais en étroite collaboration avec ses partenaires. A cet effet, elle conclura un accord-cadre bilatéral avec chacun de ces pays, qui précisera 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.*

Dans chaque Etat partenaire, un organisme national de coordination sera chargé de veiller au bon déroulement du programme de coopération avec la Suisse. Il lui incombera également de soumettre les demandes de financement aux services compétents du côté suisse, c'est-à-dire à la Direction du développement et de la coopération (DDC) et au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Pour garantir une mise en œuvre aussi efficace que possible, les projets financés par la contribution suisse se concentreront sur un nombre restreint de secteurs prioritaires dans chaque pays partenaire. Dans les quatre pays dits de Visegrad (Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie), la coopération visera de plus une à deux régions prioritaires qui accusent du retard dans le processus de transition. 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, l'assistance technique et diverses mesures destinées à promouvoir les PME et les organisations non gouvernementales.

Les programmes suisses de coopération avec les dix nouveaux Etats membres prendront en compte la politique européenne de cohésion et ses priorités. Pour assurer la cohérence avec la politique européenne, il s'avérerait également utile de confier la mise au concours, l'attribution de mandats et l'exécution des ordres de paiement aux services compétents des pays partenaires. Des mécanismes de contrôle appropriés permettront à la DDC et au SECO de garantir l'efficacité requise dans l'utilisation des ressources et de réduire au minimum les risques d'abus.

Le financement de la contribution suisse n'aura aucune incidence sur le budget de la Confédération.

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

Table des matières

Condensé	440
1 Présentation de l'objet	445
1.1 Contexte général	445
1.1.1 Situation actuelle	445
1.1.2 Objectifs	446
1.1.3 Délimitation par rapport au processus de transition	447
1.2 Contexte	448
1.2.1 Relations de la Suisse avec l'UE	448
1.2.2 Situation économique et relations bilatérales avec la Suisse des nouveaux Etats membres	449
1.2.3 Politique de cohésion de l'Union européenne et mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège	451
2 Contenu de l'arrêté financier	454
2.1 Proposition du Conseil fédéral	454
2.2 Exposé des motifs	454
2.3 Contenu du projet	455
2.3.1 Memorandum of Understanding	455
2.4 Stratégie	456
2.4.1 Principes et orientations stratégiques	456
2.4.2 Instruments	460
2.4.3 Secteurs prioritaires et sélection des projets	462
2.5 Orientation thématique	463
2.6 Orientation géographique	469
2.7 Réalisation et compétences	470
2.7.1 Activités opérationnelles	470
2.7.2 Procédures	472
2.7.3 Coordination	473
2.7.4 Controlling et évaluation	474
3 Conséquences	475
3.1 Conséquences pour la Confédération	475
3.1.1 Conséquences financières	475
3.1.2 Conséquences pour le personnel	475
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	476
3.3 Conséquences économiques	476
4 Liens avec le programme de législation et le plan financier	477
5 Aspects juridiques	477
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	477
5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	477
5.3 Forme de l'acte à adopter	478

5.4 Frein aux dépenses	478
5.5 Compétence de conclure les accords-cadres bilatéraux et les accords de projet	479
Annexes:	
1 Mémoire d'entente (Suisse-Union européenne)	481
2 Banque de données des interventions parlementaires sur la contribution de la Suisse à l'UE élargie	485
3 Les disparités économiques et sociales au sein de l'UE	487
4 La politique de cohésion de l'Union européenne	493
5 La stratégie de Lisbonne et de Göteborg	500
6 Les mécanismes de financement de la Norvège et de l'EEE	503
7 Les relations commerciales de la Suisse avec les pays de l'élargissement à l'Est	504
8 Engagements (2007 à 2012)	506
Arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (Projet)	507

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
CIDCI	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
EEE	Espace économique européen
EUR	Euro
Europe des 15	Les 15 anciens membres de l'Union européenne avant son élargissement
Europe des 25	Anciens et nouveaux membres de l'Union européenne
Europe des 27	Europe des 25 plus la Bulgarie et la Roumanie
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
MoU	Memorandum of Understanding / Mémorandum d'entente
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
Pays de l'élargissement	Les dix nouveaux Etats membres de l'UE (depuis le 1 ^{er} mai 2004): Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque
Pays de l'élargissement à l'Est	Les nouveaux Etats membres de l'UE: Estonie, Hongrie, Lettonie Lituanie, Pologne Slovaquie, Slovénie et République tchèque sans Chypre et Malte
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
SPA	Standard de pouvoir d'achat
UE	Union européenne

Message

1 Présentation de l'objet

1.1 Contexte général

1.1.1 Situation actuelle

Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux Etats² ont adhéré à l'Union européenne (UE). A l'exception de Malte et de Chypre, ce sont tous d'anciens pays communistes d'Europe de l'Est et du Nord.

Le Conseil fédéral a salué le récent élargissement de l'Union, qu'il considère comme une percée historique dans les efforts pour surmonter le partage de l'Europe après la seconde Guerre mondiale. Il reconnaît par ailleurs que l'intégration des nouveaux Etats membres au sein des structures communautaires contribuera largement à garantir la sécurité, la stabilité et la prospérité sur l'ensemble du continent.

Suite à l'élargissement le rôle de l'UE en tant que principal partenaire politique et économique de la Suisse a encore gagné de l'importance. Les nouveaux Etats membres, avec lesquels la Suisse entretient d'excellentes relations de longue date, occupent une place essentielle dans l'Union élargie. La Suisse jouit par ailleurs d'une très bonne réputation dans ces pays de taille petite à moyenne, notamment en raison des programmes de coopération qu'elle y a menés avec succès dans les années 90 (cf. ch. 1.1.3) et dont ses partenaires reconnaissent qu'ils sont extraordinairement bien ciblés et efficaces. Il importe aujourd'hui de préserver et de soigner cette réputation.

L'élargissement de l'UE procure aussi des avantages économiques. En effet, l'extension des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne aux dix nouveaux Etats membres, qui réunissent 74 millions d'habitants, consolide nos relations économiques avec une région dont la croissance économique est une des plus dynamiques au monde. Durant les dix ans qui ont précédé leur adhésion (entre 1995 et 2004), le PIB des nouveaux Etats membres a enregistré une croissance annuelle moyenne de 4,5 % (contre 2,2 % pour l'Europe des 15 et 1,3 % pour la Suisse). Le Conseil fédéral pense dès lors que l'élargissement de l'UE redonnera de l'élan à l'économie suisse et prévoit que le PIB suivra une hausse durable située entre 0,2 et 0,5 %.

De même que les avantages politiques et économiques de l'élargissement sont incontestables, nul ne peut nier que l'intégration des dix nouveaux Etats membres dans les structures européennes engendra dans un premier temps une lourde charge financière. Au terme des délais transitoires convenus dans les accords d'adhésion, ces Etats devront en effet appliquer tous les normes et standards qui constituent l'*acquis communautaire*. Compte tenu du retard économique et social, parfois considérable, des nouveaux Etats membres – le pouvoir d'achat réel par habitant équivalait aujourd'hui à 56 % du pouvoir d'achat européen –, la réalisation de cette condition exigera des investissements considérables. Pour la seule période 2004 à 2006, l'UE a ainsi consacré 24 milliards d'euros de son budget global aux mesures

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

de cohésion et à la politique structurelle qu'elle mène dans les pays de l'élargissement. Au cours de la période budgétaire 2007 à 2013, ces dépenses vont encore considérablement augmenter, pour se situer autour de 22 milliards d'euros par an. Pour la période 2004 à 2009, les trois Etats de l'EEE et de l'AELE que sont la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande mettent pour leur part à disposition une somme de plus de 1 milliard d'euros pour appuyer les nouveaux Etats membres de l'UE dans leurs efforts d'intégration.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a décidé, le 12 mai 2004, d'apporter une contribution solidaire à l'atténuation des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie. En réponse à une question sur ce point, il a annoncé à l'UE – sous réserve d'approbation par les instances fédérales – que la Suisse allait mener de son propre chef des activités en faveur des dix nouveaux Etats membres, ces mesures représentant un total de 1 milliard de francs sur une période de cinq ans. L'UE a accueilli cette offre avec satisfaction lors de sa rencontre avec des représentants de la Suisse le 19 mai 2004. La contribution suisse à l'UE élargie équivaldra à un peu plus de 0,5 % de la somme qu'y consacre l'UE et à 60 % environ des moyens financiers mis à disposition par la Norvège.

1.1.2 Objectifs

En contribuant à atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie, la Suisse assume pleinement son désir de voir la stabilité et la sécurité s'installer en Europe et réaffirme sa volonté de participer solidairement aux efforts allant dans ce sens. Ce faisant, elle contribue à promouvoir la sécurité et la prospérité sur le continent européen.

La contribution suisse vise à réduire les disparités économiques et sociales entre les nouveaux et les anciens Etats membres, qui résultent notamment de la partition du continent pendant la guerre froide. Cette remarque vaut notamment pour les huit nouveaux membres d'Europe centrale. Ceux-ci ont pratiquement achevé leur processus de transition, consistant à passer d'un régime socialiste à parti unique, basé sur l'économie planifiée, à une démocratie pluraliste axée sur l'économie de marché. Cependant, leurs indicateurs économiques, sociaux et écologiques dénotent encore un sérieux retard sur les 15 anciens Etats membres.

Par sa contribution, la Suisse aide l'UE à réaliser son objectif d'instaurer dans les régions en question les mêmes conditions et les mêmes chances de participation au marché commun. L'égalité des chances doit en effet être garantie pour que la libre concurrence favorise la prospérité de tous les participants à ce marché. La politique de cohésion a donc pour tâche de soutenir et d'accélérer le processus de convergence économique entre les économies de marché à caractère social d'Europe occidentale et les jeunes économies en transition d'Europe centrale. Plus ce processus sera rapide et efficace, moins on risquera de voir apparaître des déséquilibres structurels au sein même du marché européen; déséquilibres qui pourraient entraîner des effets indésirables tels que des déficits excessifs de la balance des paiements et des budgets nationaux, entraînant à leur tour une hausse des taux d'intérêts, de l'inflation et des fluctuations des taux de change dans les pays de l'élargissement. L'effet compensatoire de la politique de cohésion renforce à long terme le marché intérieur européen, auquel la Suisse a largement accès grâce aux accords bilatéraux. Enfin, soulignons

que les efforts solidaires consentis favorisent aussi la cohésion politique entre anciens et nouveaux Etats membres.

Bien que la politique de cohésion serve les intérêts suisses, il est hors de question pour la Suisse – elle-même n'étant 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 cohésion 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 a principalement des origines historiques. Tel est le contexte dans lequel s'inscrit la volonté du Conseil fédéral de mener des projets et des programmes dans les nouveaux Etats membres, mais uniquement sur la base d'accords de coopération bilatéraux. L'orientation générale de cette collaboration est définie dans une déclaration d'intention (mémoire d'entente) formulée par le Conseil fédéral et la Communauté européenne le 27 février 2006 (cf. annexe 1).

1.1.3 Délimitation par rapport au processus de transition

La Suisse mène des activités en Europe de l'Est depuis la chute du rideau de fer (1989). Jusque vers la fin des années 90, elle a donc appuyé les pays d'Europe centrale et les Etats baltes sur la voie des réformes. Depuis, sa coopération s'est progressivement réorientée sur l'Europe du Sud-Est et la Communauté des Etats indépendants (CEI). Elle se concentre aujourd'hui sur les pays en transition les moins avancés et les plus défavorisés des Balkans et de la CEI (en priorité les pays de Transcaucasie et d'Asie centrale).

Avec quelque 685 millions de francs, la Suisse a consenti un effort financier considérable pour soutenir les pays d'Europe centrale et les Etats baltes aujourd'hui membres de l'UE. De 1990 à 1997, la coopération a consisté en priorité à encourager les réformes économiques (développement du secteur privé, modernisation des infrastructures, formation professionnelle, etc.) et la transition politique (renforcement des administrations locales, justice et police, jeunesse, culture, etc.), ainsi que la santé et la protection de l'environnement. A l'époque, la Pologne était le bénéficiaire prioritaire des ressources destinées à cette coopération. A l'exception de Chypre et de Malte, les nouveaux Etats membres de l'UE n'ont donc guère de secrets pour la coopération internationale de la Suisse. L'expérience acquise jusqu'ici viendra donc enrichir le nouveau programme, et les contacts noués naguère – dans la mesure où ils ont été maintenus – faciliteront sa mise en œuvre rapide et efficace. Un bilan établi en 2003 par des instances indépendantes a d'ailleurs mis en évidence les points forts de la coopération bilatérale menée jusqu'alors avec les pays de l'Est.³

³ Cf. Nadel (EPFZ) et Terra Consult; rapport d'experts indépendant: «12 Jahre Ostzusammenarbeit, Bilanz der öffentlichen schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990–2002», Berne, août 2003.

Il ne faut toutefois pas confondre la contribution de la Suisse à l'UE élargie et sa coopération classique avec les pays de l'Est: si la première a pour objectif d'atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'UE et à renforcer ainsi sa cohésion interne, la seconde se concentre sur les problèmes politiques et économiques de la transition. De plus, la coopération avec les pays de l'Est se distingue par le fait qu'elle s'adresse essentiellement à des Etats partenaires qui n'ont pas encore atteint le même stade de développement économique et social que les nouveaux membres de l'UE et que la situation de nombre d'entre eux recèle un grand potentiel conflictuel.

En adhérant à l'Union, les pays de l'élargissement ont franchi des étapes de restructuration et de rapprochement qui leur ont permis de reprendre – dans l'immédiat ou au terme d'un délai transitoire – l'ensemble de l'acquis communautaire. Ils ont donc pratiquement achevé le passage d'une structure à parti unique à une démocratie pluraliste et de l'économie planifiée à l'économie de marché. La transition ne demeure inachevée que dans quelques rares régions périphériques et structurellement défavorisées.

Si de grandes différences séparent les objectifs essentiels du programme de contribution à l'élargissement et du programme d'appui à la transition, c'est également le cas au niveau de leur organisation et de leur mise en œuvre. Le programme suisse de co-opération bilatérale avec les nouveaux Etats membres de l'UE suivra, dans les grandes lignes, l'orientation thématique de la politique européenne de cohésion, de même qu'il adoptera, dans une large mesure, ses procédures et ses directives en la matière. De plus, le crédit-cadre que le Conseil fédéral soumet ici au Chambres – montant unique engagé sur cinq ans – ne s'étend pas sur la même période que le soutien au processus de transition. Le Conseil fédéral a dès lors décidé de traiter séparément le crédit-cadre pour la contribution à l'Union européenne élargie et le crédit-cadre destiné à la coopération avec les pays de l'Est (transition). Aussi proposera-t-il au Parlement, dans un message séparé, d'ouvrir un autre crédit (IV^e crédit-cadre) pour assurer la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI⁴. Il garantit ainsi au Parlement et au public toute la transparence requise sur l'utilisation des ressources financières.

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 2005, l'UE a par exemple absorbé 62,3 % des exportations suisses, soit l'équivalent d'un cinquième de notre PIB. A l'inverse, la Suisse a acheté 80 % de ses importations au sein de l'UE, dont elle a été le deuxième plus grand client (derrière les Etats-Unis, mais devant la Russie, la Chine et le Japon). En 2004, les entreprises suisses ont investi 44,1 % de leurs capitaux étrangers, d'un total de 198 milliards de francs, dans l'Union et y emploient 851 000 personnes. Inversement, les capitaux d'entreprises européennes investis en Suisse se montent à 125 milliards de francs, soit 56 % de

⁴ FF 2007 509

tous les investissements directs qu'accueille notre pays, tandis que les effectifs de leur personnel en Suisse atteignent 130 000 employés.

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 870 000 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 les quelque 180 000 frontaliers, qui traversent quotidiennement nos frontières (juin 2006). A l'inverse, 380 000 citoyens suisses vivent dans l'UE, soit plus de 60 % de tous les Suisses de l'étranger.

Pour consolider son rôle de partenaire responsable et solidaire au sein de l'Europe, la Suisse contribue de manière active et constructive à l'instauration d'une paix, d'une stabilité, d'une sécurité et d'une prospérité durables sur l'ensemble du continent. Elle le fait en reconduisant son engagement pour 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 ajoute une nouvelle dimension à la solidarité de la Suisse avec une Europe dont la situation a fondamentalement évolué. Et la Suisse se doit de poursuivre son engagement de manière active et crédible en faveur de l'intégration de nouveaux Etats membres si elle veut maintenir ses bonnes relations avec l'UE. Le Conseil fédéral a souligné dans son rapport 2006 sur l'Europe que dans le contexte actuel, le renforcement des relations bilatérales est l'instrument le plus approprié pour défendre les intérêts de la Suisse au sein de l'Europe.

L'élargissement de l'Union européenne à la Bulgarie et à la Roumanie étendra les accords bilatéraux à ces deux nouveaux Etats membres. Il est cependant trop tôt pour prévoir les conséquences qui en résulteront sur la contribution de la Suisse à l'UE élargie.

1.2.2 Situation économique et relations bilatérales avec la Suisse des nouveaux Etats membres

La perspective de l'adhésion à l'Union européenne a incité les nouveaux Etats membres à consentir d'énormes efforts de réforme aux niveaux politique, économique et social, efforts qui ont, dans le cadre de l'aide à la transition, bénéficié d'un soutien sans faille de l'UE et d'autres donateurs, dont la Suisse. Ces réformes ont abouti à des résultats remarquables, en particulier sur le plan économique. Les pays concernés enregistrent en effet des taux de croissance supérieurs à la moyenne, de sorte que le processus de convergence économique avance à grands pas. Cette forte croissance reposant essentiellement sur une hausse de la productivité, le dynamisme économique n'est cependant pas encore parvenu à résorber les taux de chômage parfois très élevés (surtout en Pologne et en Slovaquie).

Les nouveaux Etats membres sont en train de préparer leur adhésion à la zone euro. La Slovénie a été la première à introduire l'euro au 1^{er} janvier 2007. L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie pourraient lui emboîter le pas en 2009, tandis que d'autres Etats mettront vraisemblablement plus de temps pour remplir les critères d'adhésion. Pour la plupart des candidats, ce sont la réduction des déficits budgétaires et

l'abaissement du taux d'inflation qui représentent les principaux défis à relever pour accéder à l'union économique et monétaire.

Malgré leurs énormes progrès, les nouveaux Etats membres ont encore un long chemin devant eux pour rattraper leur retard. Dans les pays de l'élargissement à l'Est⁵, le PIB réel par habitant en standards de pouvoir d'achat atteint environ 56 % de la moyenne européenne. Les revenus sont au plus bas en Lettonie (47 %), en Pologne (50 %) et en Lituanie (52 %), les pays les plus avancés pour ce paramètre étant la République tchèque (74 %) et la Slovénie (81 %). Des disparités régionales frappantes subsistent également au sein même des pays. Si les agglomérations des capitales telles que Prague et Budapest dépassent déjà la moyenne de l'UE, les régions périphériques, telles que l'Est de la Pologne et l'Est de la Slovaquie, n'ont jusqu'ici guère profité de la relance économique. Dans ces régions, le passage rapide à l'économie de marché et l'absence d'un solide système de sécurité sociale ont engendré de 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. Dans le 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 des nouveaux Etats membres avec la Suisse: depuis 1993, les exportations suisses vers ces pays ont presque triplé et nos importations en provenance de ces pays ont été multipliées par cinq, tandis que le volume des échanges commerciaux augmentait de plus de 50 % au cours de la même période. Comparée à celle de l'Europe des 15, la part des pays de l'élargissement dans le commerce extérieur de la Suisse demeure toutefois modeste. En 2005, ces nouveaux membres de l'UE n'achetaient que 3 % de toutes les exportations suisses, tandis que seuls 2,1 % de toutes les importations suisses provenaient de ces pays (cf. annexe 7). Le volume des échanges commerciaux de la Suisse avec les pays de l'élargissement correspond environ à celui de ses échanges avec la Chine et l'Inde réunies (soit au total 8,1 milliards de francs en 2005). Avec un volume annuel de quelque 2,2 milliards de francs par pays, la Pologne et la République tchèque représentent de loin les principaux partenaires commerciaux de la Suisse dans la région, les perspectives à long terme s'avérant particulièrement encourageantes du côté de la Pologne, étant donné son nombre d'habitants et le retard qu'elle doit encore rattraper.

Les investissements directs suisses dans les pays de l'élargissement à l'Est ont suivi une évolution aussi dynamique que les échanges commerciaux: entre 1995 et 2004, le montant des fonds placés dans cette région par les entreprises suisses a plus que quadruplé. Par ailleurs, la grande majorité des capitaux dirigés vers la région ont été investis en Pologne (2,6 milliards de francs en 2004) et en République tchèque (2,1 milliards de francs en 2004). Ces deux pays ont ainsi drainé plus de 50 % des investissements directs suisses destinés aux nouveaux membres de l'UE (cf. annexe 7).

La Suisse entretient de longue date d'excellentes relations avec les dix nouveaux Etats membres dans bien des domaines, comme en témoignent l'intensité du dialo-

⁵ Il s'agit des huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale et des rives de la Baltique ayant appartenu au bloc communiste.

gue politique et des échanges culturels, de même que la fréquence des visites réciproques et des contacts officiels. Depuis le début des années 90, la Suisse a multiplié ses contacts avec les pays d'Europe centrale et les Etats baltes. Nombre de partenariats ont par exemple été conclus entre ces pays et des cantons, des communes, des associations et des organismes de la société civile. Les échanges se multiplient surtout dans le domaine scientifique et au niveau de la jeunesse. De plus, la proximité géographique et culturelle a permis de tisser un solide réseau de contacts culturels entre la Suisse et les nouveaux Etats membres de l'UE, réseau qui se manifeste par une foule de projets culturels, de coproductions, de concerts, d'expositions et de spectacles. Une étroite collaboration avec les Etats d'Europe centrale a également été instituée dans les domaines scolaire et universitaire, notamment pour ce qui est des bourses et des échanges d'étudiants.

En adhérant à l'UE, ces pays ont acquis une nouvelle importance pour la Suisse, tant du point de vue de la politique européenne d'intégration que pour ce qui est de la politique étrangère et de la conclusion d'alliances internationales. Etant membres de l'Union, ils exercent désormais une plus grande influence sur la définition de sa position, en particulier face à la Suisse.

Les gouvernements des nouveaux Etats membres de l'UE vont sans doute développer leurs contacts et leurs réseaux d'influence au sein de l'Union, de sorte que la Suisse pourrait perdre de l'importance à leurs yeux. Raison de plus pour notre pays d'entretenir activement ses relations avec ces Etats.

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 de sa version actuelle⁶). Vue sous l'angle de sa portée politique et économique, la politique de cohésion joue un rôle aussi important que celui joué par 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 (2006: 39,8 milliards d'euros ou 32,8% du budget de l'UE).

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. Les responsables européens craignent en effet que des écarts trop profonds et persistants entre les niveaux de vie puissent mettre en péril la cohésion interne de l'UE. Ils estiment 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, l'atténuation des disparités économiques et sociales devrait contribuer à entraver les migrations indésirables.

⁶ Voir annexe 4.

On peut affirmer que la politique de cohésion menée jusqu'ici par l'UE a 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) – est par exemple aujourd'hui de 27 % supérieur à cette moyenne. Toutefois, le bilan est un peu moins positif dans les trois autres pays auxquels les programmes d'aide structurelle de l'UE ont alloué des contributions nettes considérables. Le Portugal et l'Espagne, dont le niveau de vie équivalait respectivement à 56 % et à 74 % de la moyenne de l'UE au moment de leur adhésion (1985), ont pu relever ces taux respectivement à 66 % et à 91 %. Pendant la même période, le niveau de vie en Grèce – membre de l'Union depuis 1981 – a progressé pour passer de 64 % (1985) à 76 % (2005) de la moyenne européenne. Ces 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 (la part de l'agriculture dans le PIB, p. ex.) et, surtout, de la mise en œuvre efficace d'une politique de réformes orientée sur la croissance et la prospérité.

L'adhésion des dix nouveaux Etats membres, le 1^{er} mai 2004, a fait chuter de 12,5 % le revenu réel moyen par habitant au sein de l'Union européenne. Dans le même temps, les disparités régionales se sont accentuées: 92 % des habitants des nouveaux Etats membres vivent dans des régions où le revenu par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Europe des 25, et plus de deux tiers dans des régions où ce revenu est inférieur à 50 % de la moyenne. Cette situation a multiplié et accru les défis auxquels est confrontée la politique structurelle et de cohésion de l'UE (cf. annexe 3).

Bien avant son élargissement, l'Union européenne a soutenu les candidats à l'adhésion en consacrant des moyens financiers considérables à sa stratégie de convergence. Après l'adhésion de ces pays, ce soutien a été remplacé par les ressources ordinaires provenant des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Pour la période allant de 2004 à 2006, l'UE a prévu de consacrer au total 24 milliards d'euros à ses dix nouveaux Etats membres.

Pour ce qui est de la période 2007 à 2013, l'UE a adopté une nouvelle politique de cohésion, qui prend davantage en considération la situation au sein de l'Europe élargie. La contribution suisse à l'UE élargie se fondera sur cette nouvelle politique (cf. annexe 4), qui comprend en particulier les modifications suivantes:

- Concentrer les efforts sur la réalisation de trois *objectifs*:
 - a. promotion de la croissance et de l'emploi dans les régions où le revenu par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE (objectif de convergence);
 - b. renforcement de la compétitivité dans toutes les régions;
 - c. soutien à la coopération territoriale européenne (y compris la coopération avec les régions limitrophes de l'UE).
- Recourir à trois *instruments financiers* uniquement:
 - a. Fonds européen de développement régional (FEDER);
 - b. Fonds social européen (FSE);
 - c. Fonds de cohésion.

- *Renforcer l'orientation stratégique.* L'UE s'est dotée en 2006 de directives stratégiques en matière de cohésion, qui serviront à axer la mise en œuvre de la politique de cohésion sur des objectifs communautaires dans les divers Etats membres et à mieux l'harmoniser avec d'autres politiques communes. Ces directives constitueront la base des plans stratégiques qui seront élaborés au niveau national et qui fixeront à leur tour les priorités des programmes opérationnels à mener dans les régions. Se fondant sur la stratégie de Lisbonne⁷, les directives stratégiques mettent l'accent sur trois points prioritaires: (1) «renforcer l'attrait de l'Europe et de ses régions pour les investisseurs et la main-d'œuvre», (2) «promouvoir les connaissances et l'innovation», (3) «créer des emplois et améliorer les conditions de travail».
- *Décentraliser et simplifier* le recours aux instruments financiers en adaptant les systèmes d'administration et de contrôle. Si la politique de cohésion menée de 2004 à 2006 était soumise à une procédure d'adoption européenne jusque dans ses moindres détails, l'élaboration des projets et la prise de décisions seront largement décentralisées dès 2007. Désormais, chaque Etat membre de l'UE se dotera d'un cadre stratégique national,⁸ qui comprendra les domaines prioritaires inclus dans la politique de cohésion. Celle-ci sera de la sorte intégrée dans la planification nationale des Etats membres. La décentralisation touche aussi les autorités et les institutions régionales, puisqu'elle renforce leur rôle dans la planification, la gestion et le contrôle des activités en faveur de la cohésion.

La moitié des 308 milliards d'euros alloués à la cohésion dans le cadre financier 2007 à 2013 sera destinée aux dix pays de l'élargissement. En d'autres termes, les moyens financiers mis à disposition chaque année ont plus que doublé par rapport à la période 2004 à 2006. Ces montants témoignent clairement de l'ampleur des efforts consentis par l'Union européenne afin de promouvoir le développement économique et social de ses nouveaux membres.

Dans le cadre de l'EEE, les trois Etats de l'AELE – Norvège, Liechtenstein et Islande – soutiennent également les efforts de cohésion de l'UE (cf. annexe 6). En marge de l'élargissement de l'Europe, ces Etats ont conclu avec la Communauté européenne un protocole au traité de l'EEE, qui définit un mécanisme de financement prévoyant la mise à disposition de 600 millions d'euros sur une période de cinq ans. Sur ce total, 567 millions d'euros sont fournis par la Norvège, 29 millions par l'Islande et 4 millions par le Liechtenstein. Dans un accord distinct, la Norvège s'est par ailleurs engagée à mettre en place un second mécanisme de financement d'un volume de 567 millions d'euros également. Toutes ces ressources seront mises à disposition entre mai 2004 et avril 2009. Ces deux contributions sont destinées aux dix nouveaux Etats membres de l'UE, le mécanisme de financement de l'EEE étant toutefois aussi destiné à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal. Le soutien se concrétise par le financement de projets et de programmes dans différents secteurs déterminants pour le développement économique et social. Pour gérer ces deux mécanismes de financement, les trois Etats de l'AELE ont ouvert un bureau commun à Bruxelles. Celui-ci collabore étroitement avec les bureaux nationaux de coordination mis sur pied dans les pays bénéficiaires et prépare notamment les décisions portant

⁷ Stratégie adoptée au sommet de l'UE à Lisbonne, en mars 2000 (cf. annexe 5).

⁸ Les domaines prioritaires du cadre stratégique national (*National Strategic Reference Framework*) feront l'objet d'une convention avec l'UE.

sur les demandes de financement. Quant à la Commission européenne, elle intervient pour vérifier la compatibilité des projets avec les objectifs communautaires. Dans le cas du mécanisme de financement de l'EEE, les décisions de financement sont prises par une commission réunissant les trois pays de l'AELE et, dans le cas du mécanisme norvégien, par le Ministère norvégien des affaires étrangères.

2 Contenu de l'arrêté financier

2.1 Proposition du Conseil fédéral

En adressant le présent message au Parlement, le Conseil fédéral propose aux Chambres d'ouvrir un crédit-cadre de 1 milliard de francs dès 2007 et pour une durée de cinq ans. Ce crédit-cadre servira à financer la contribution suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie.

Conformément à l'art. 159, al. 3, de la Constitution fédérale, 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'élargissement de l'Union européenne apporte une contribution cruciale à la paix, à la stabilité et à la prospérité en Europe. La Suisse tirera un profit considérable de cet effort d'intégration. L'admission, le 1^{er} mai 2004, de dix nouveaux Etats membres constitue l'étape d'élargissement la plus grande et la plus coûteuse entreprise jusqu'ici par l'UE.

Cette étape élimine définitivement le rideau de fer et met fin à des décennies de partage du continent européen. En adhérant à l'Union européenne, les huit anciens Etats communistes d'Europe centrale et de la Baltique ont achevé un processus de réforme en profondeur, que la Suisse a soutenu au cours des années 90. Par sa contribution à l'UE élargie, la Suisse ne fait que maintenir son appui solidaire à ces Etats tout en contribuant à combler le fossé économique et social en Europe.

La Suisse a tout intérêt à voir les pays qui l'entourent suivre un développement pacifique et stable et connaître une relance économique durable à même de garantir leur prospérité, sans nuire à l'environnement et au tissu social. Sa contribution à l'UE élargie complètera donc utilement les relations multiples et vitales qu'elle entretient avec l'Union européenne. De plus, en assumant sa part dans la construction d'une entité européenne fondée sur la paix et la prospérité, elle fera valoir sa solidarité et sa fiabilité aux yeux de ses partenaires européens.

Grâce à l'accès quasi illimité au marché commun et à la libre circulation des personnes, dont le peuple a approuvé l'extension en septembre 2005, l'élargissement de l'UE ouvre à l'économie suisse de vastes marchés fort prometteurs. Le dynamisme économique durable qui caractérise les huit pays de l'élargissement à l'Est crée en effet de nouveaux débouchés à deux pas de chez nous. Du point de vue économique, l'élargissement offre aussi de nouvelles perspectives en matière d'investissement et de transfert de capitaux et de connaissances, tout en facilitant la recherche de main-

d'œuvre qualifiée. En contribuant à la cohésion de l'UE élargie, la Suisse soutient l'Union dans ses efforts pour accélérer la participation à part entière des nouveaux Etats membres dans le marché commun et promouvoir leur prospérité. Plus ce travail sera efficace, moins on risquera d'assister à des mouvements migratoires indésirables.

La contribution à l'UE élargie revêt toutefois aussi une importance primordiale en politique extérieure et dans les domaines culturel et social. Elle préserve en effet les intérêts de la Suisse en venant compléter les nombreuses relations politiques, économiques, culturelles et sociales que la Suisse entretient avec les pays de l'élargissement.

Tout compte fait, la Suisse tirera elle aussi profit de l'élargissement de l'UE, surtout si elle saisit la chance que lui offrent ses relations de longue date avec les nouveaux Etats membres. L'Union européenne a d'ailleurs convié la Suisse à participer activement à l'instauration de la paix et de la prospérité en Europe.

2.3 Contenu du projet

2.3.1 Memorandum of Understanding

Se fondant sur la décision du 12 mai 2004 du Conseil fédéral, la Suisse et la Communauté européenne, représentée par la Commission européenne, ont élaboré un mémorandum d'entente non contraignant concernant une contribution de la Confédération à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie («contribution à l'UE élargie»). Ce mémorandum a été signé le 27.2.2006 (cf. annexe 1).

Le texte comprend les principales conditions et modalités d'application de la contribution suisse à l'UE élargie. Sous réserve d'approbation par le Parlement, le Conseil fédéral s'y déclare prêt à fournir sur une période de cinq ans une contribution globale non remboursable de 1 milliard de francs suisses à titre de contribution à l'UE élargie. L'allocation des ressources aux dix pays de l'élargissement suivra la clé de répartition adoptée dans le mécanisme norvégien de financement (cf. annexe 6), qui se fonde pour l'essentiel sur des critères tels que le nombre d'habitants et le revenu réel par habitant (cf. ch. 2.6).

La contribution à l'UE élargie servira à financer des projets et des programmes prioritaires dans quatre grands domaines (cf. ch. 2.5 et annexe 1):

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

Dans ces quatre grands domaines, des secteurs prioritaires seront définis à l'aide de critères tels que le retard à combler dans les différents pays bénéficiaires, les expériences accumulées au cours de la phase de transition et l'existence, en Suisse, d'offres compétitives de biens et de services. La sélection des projets méritant d'être soutenus interviendra d'entente entre la Suisse et le pays bénéficiaire. La Suisse assurera la mise en œuvre de la contribution à l'UE élargie de manière autonome, mais en étroite collaboration avec les Etats partenaires. A cet effet, elle conclura un

accord-cadre bilatéral avec chacun des dix pays de l'élargissement pour régler les modalités de la coopération. L'application autonome de la contribution offre aux autorités compétentes une plus grande souplesse dans l'orientation et la réalisation des programmes. Les décisions définitives de financement seront prises par la Suisse sur la base d'une présentation détaillée du projet.

La contribution à l'UE élargie ne dépend pas de la politique européenne de cohésion, mais sa mise en œuvre en tient néanmoins compte. En pratique, cela signifie que la Suisse prendra en considération et respectera les exigences de l'Union européenne concernant les marchés publics, les subventions publiques et la part de financement autonome.⁹

La mise en œuvre de la contribution à l'UE élargie n'est pas liée à la livraison de biens et de marchandises en provenance de Suisse. En devenant membres de l'UE, les pays de l'élargissement ont repris à leur compte les directives européennes sur les marchés publics et adhéré à l'accord de l'OMC sur ces mêmes marchés. L'attribution de mandats 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, que ce soit uniquement dans les pays de l'élargissement ou dans l'ensemble de l'Union européenne. Même en faisant abstraction de l'apport financier des pays bénéficiaires, il s'agit là d'un marché dont le volume annuel avoisinera 66 milliards de francs dès 2007.

Les modalités définies dans le mémorandum comprennent aussi l'échange d'informations et la coordination entre la Suisse et la Commission européenne, qui doivent garantir une mise en œuvre efficace de la contribution à l'UE élargie. La Commission européenne est autorisée à vérifier la compatibilité des projets et programmes proposés avec les objectifs communautaires et de faire connaître les résultats de cet examen à la Suisse. Celle-ci en tient compte lorsqu'elle rend sa décision de financement.

L'UE et la Suisse ont convenu que les coûts administratifs du côté suisse seront financés par la contribution à l'UE élargie.

2.4 Stratégie

2.4.1 Principes et orientations stratégiques

En s'engageant à verser 1 milliard de francs sur cinq ans, la Suisse consent un effort considérable, qui reste toutefois modeste par rapport aux mesures de cohésion de l'UE. De 2007 à 2012, la contribution suisse équivaudra en effet à un peu plus de 0,5 % environ des ressources que l'UE consacrera à la cohésion. Dans ces conditions et compte tenu de sa volonté de mettre en œuvre sa contribution avec le maximum d'efficience et d'efficacité, la Suisse se doit de définir une stratégie et des priorités claires.

⁹ Le mémorandum d'entente prévoit par exemple (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. Conformément au principe de la responsabilité, le pays ou l'institution bénéficiaire devra donc fournir un apport de 15 % au moins.

Par conséquent, la contribution suisse à l'UE élargie:

- fixe des priorités thématiques et géographiques;
- soutient des projets complémentaires, du point de vue financier ou thématique, aux programmes de l'UE (dans les domaines de la santé et de la formation, p. ex.);
- applique ses propres approches stratégiques en respectant une ligne suisse (planification et développement régionaux, p. ex.);
- propose certaines lignes de programmes dans plusieurs pays (recherche et bourses, p. ex.);
- exploite les synergies entre les différents pays (pour ce qui est de l'environnement et du développement régional, p. ex.);
- permet aussi de réaliser des programmes qui associent différents niveaux (local, régional et national);
- valorise l'expérience suisse en matière de coopération.

L'orientation générale des programmes bilatéraux de la Suisse se fondera sur les trois paramètres suivants:

a. *les priorités et les besoins des pays partenaires (orientation sur la demande)*

Les *instruments de planification des pays partenaires*, soit notamment les cadres stratégiques nationaux et les plans opérationnels (cf. ch. 1.2.3), constituent les fondements, leur angle d'attaque et le cadre d'engagement des programmes de coopération bilatéraux de la Suisse. La définition de priorités tiendra ainsi compte de la demande, des besoins et des possibilités existant dans chacun des pays partenaires. Selon la nouvelle politique de cohésion, la conception des programmes et des projets sera déléguée aux gouvernements nationaux. Le nouveau système confèrera plus de poids aux autorités régionales, qui seront appelées à renforcer la planification régionale, d'entente avec la société civile et le secteur privé, et à canaliser et améliorer les projets proposés.

b. *l'apport, si possible, d'une plus-value spécifique (mise en valeur de l'expérience et du savoir-faire de la Suisse)*

A la différence des instruments de promotion de l'UE, au mécanisme de financement de l'EEE et au mécanisme norvégien de financement, qui se fondent essentiellement sur la réalisation de projets, la Suisse entend fonder sa coopération bilatérale sur la *réalisation de programmes*. Elle jouit en particulier d'une longue expérience en matière de coopération internationale et ses connaissances spécifiques ainsi que ses méthodes sont largement reconnues.¹⁰ L'intégration politique, les relations avec les partenaires, l'innovation et une vaste mise en réseau constituent les points forts sur lesquels la Suisse peut aussi s'appuyer pour mettre en œuvre sa contribution à l'UE

¹⁰ Depuis la chute du communisme jusque vers la fin des années 90, la Suisse a par exemple mené de vastes programmes dans tous les pays d'Europe centrale et dans les États baltes.

élargie. Dans des domaines tels que les autorités communales, la planification régionale, l'administration de la justice, l'infrastructure hydraulique, la gestion des déchets, la formation professionnelle, etc., les partenaires et les institutions suisses disposent en effet d'un savoir-faire spécifique, qui se révélera sans doute fort utile pour la coopération avec les dix nouveaux Etats membres de l'UE.

c. *les objectifs et les exigences de l'UE (contexte)*

Les grandes lignes de la politique de cohésion européenne étant définies (cf. ch. 1.2.3), la Suisse déterminera l'emploi de ses ressources en tenant compte des *objectifs et des priorités de l'UE en matière de cohésion* et des principales exigences des cadres nationaux.

Deux grandes orientations stratégiques permettent de fournir une contribution efficace et clairement perceptible:

La première consiste à concentrer les programmes suisses sur des secteurs prioritaires auxquels l'UE accorde trop peu de ressources (complémentarité financière). De tels secteurs existent avant tout dans l'environnement et les infrastructures, deux domaines dans lesquels les nouveaux Etats membres devront mener ces prochaines années de nombreux projets et programmes, parfois de grande envergure et coûteux. La nécessité de réaliser de nombreux projets, en particulier dans la protection de l'environnement, découlera d'une part du besoin d'élever le niveau de vie dans les pays concernés et, d'autre part, de l'engagement que ceux-ci ont pris d'appliquer les directives européennes au terme d'un certain délai transitoire.

La seconde orientation stratégique consiste à favoriser des thèmes et des secteurs importants, que les instruments de promotion de l'UE ne parviennent guère ou pas du tout à couvrir (complémentarité thématique). Dans ses efforts de cohésion, l'UE s'en tient à trois priorités thématiques: la stratégie dite de Lisbonne (compétitivité, innovation, initiative privée, recherche et développement), la protection de l'environnement et la durabilité. Or les missions exploratoires menées dans les pays partenaires ont constaté que l'on attendait fortement, s'agissant de la Suisse, qu'elle consacre une partie de sa contribution à des secteurs jusqu'ici négligés, comme la santé.

Pour ce qui est de la méthodologie, les stratégies bilatérales seront axées sur les déficits structurels et les faiblesses institutionnelles de la planification et de la mise en œuvre des projets que la nouvelle politique européenne de cohésion ne couvre que partiellement, voire pas du tout. Au premier plan, on trouvera ici les mesures devant accompagner les efforts de décentralisation (développement des capacités des administrations régionales et renforcement de leurs compétences en prévision de l'application directe des instruments européens dans les régions) ou le développement régional (identification des potentiels régionaux et des lacunes structurelles, et élaboration de stratégies de développement à long terme). En ce qui concerne les priorités géographiques, l'UE mettra l'accent sur les régions structurellement défavorisées et réduira ses investissements destinés aux centres en pleine croissance qui correspondent déjà aux normes européennes.

En se concentrant sur les défis structurels de la politique européenne de cohésion, la contribution suisse garantira sa compatibilité avec les fondements de cette politique (objectifs, domaines prioritaires, directives, procédures, etc.). Dans le même temps, le programme suisse consolidera sa position face aux instruments de l'UE et des

autres institutions donatrices (BERD, Banque mondiale, etc.). Cette définition stratégique des priorités accroîtra l'efficacité et la pertinence de la contribution suisse à l'UE élargie. De plus, elle assurera à la fois la compatibilité des activités suisses avec les efforts européens de cohésion et leur complémentarité par rapport à ces efforts. Les programmes soutenus par la Suisse viseront des niches à fort potentiel de plus-value, affirmeront leur spécificité et s'assureront une meilleure visibilité. La définition de priorités facilitera la création d'un réseau sélectif d'institutions partenaires et renforcera les effets des mesures destinées à développer les capacités. Enfin, des approches thématiques et régionales faciliteront une mise en œuvre plus efficiente et plus économe des ressources disponibles.

L'orientation stratégique des programmes sera définie sur une base bilatérale à partir d'un *cadre conceptuel de coopération (conceptual framework)*,¹¹ débattu et négocié avec chacun des Etats partenaires. Les cadres conceptuels bilatéraux définiront les priorités thématiques et géographiques, ainsi que les contenus, les formes, les principes et les éléments stratégiques de la coopération. Ils comprendront aussi les engagements financiers indicatifs. Tout au long de ce processus, on respectera notamment les principes suivants:

- transparence et esprit d'ouverture comme fondement de toute activité de coopération;
- engagement et responsabilité des institutions et des décideurs chargés de la réalisation des projets (*commitment*);
- prise en compte privilégiée des groupes socialement et économiquement défavorisés et marginalisés dans les programmes et les projets;
- égalité d'accès pour les femmes et les hommes aux moyens économiques et sociaux créés par les programmes et les projets (approche tenant compte des spécificités de chaque sexe);
- respect de l'environnement et durabilité écologique des activités;
- promotion des forces locales par l'application des mécanismes de décentralisation et de subsidiarité.

Les cadres conceptuels bilatéraux des programmes suisses seront conçus de manière à compléter les programmes européens de promotion, ainsi que les mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège. Dans le même temps, ils incluront l'expérience suisse, le savoir spécifique requis et la technologie nécessaire parmi les critères de sélection des domaines de coopération. Ce faisant, ils augmenteront la visibilité de la contribution suisse et favoriseront la conclusion de partenariats entre des acteurs locaux et suisses.

Du point de vue géographique, une grande partie de l'aide suisse respectera le principe de cohésion *interne* pour se concentrer sur des régions moins développées et le plus souvent périphériques des pays partenaires. Pour ce qui est du point de vue thématique, les activités considéreront la demande et viseront un petit nombre de domaines, dans lesquels même des ressources limitées permettent de fournir une contribution utile.

¹¹ Un cadre conceptuel est décrit plus en détail au ch. 2.5 dans le cas de la Hongrie.

Prenons le cas du *développement régional* pour illustrer la relation entre le contexte de la politique de cohésion, les besoins des pays partenaires et la plus-value suisse: pendant la période financière 2007 à 2013, l'UE prévoit d'impliquer davantage les régions des Etats membres dans la planification et la mise en œuvre de sa politique, tout en accordant la priorité au développement régional. Une décentralisation renforcée des procédures conférera un rôle croissant aux acteurs régionaux et communaux dans les processus de planification et de mise en œuvre, puisqu'ils seront chargés d'appliquer les plans nationaux au niveau local et devront de ce fait concevoir, préparer et suivre les projets correspondants. Les carences des bases institutionnelles et le manque de ressources entravent cependant l'absorption de l'aide dans les régions structurellement défavorisées, soit justement là où les efforts de cohésion s'avèrent les plus nécessaires.

Toutefois, un développement ciblé des capacités dans le domaine de la planification peut surmonter les lacunes institutionnelles dans ces régions périphériques. Un tel développement serait en particulier indiqué dans les pays dits de Visegrad¹², où le fossé socio-économique est profond. Voilà pourquoi la Suisse applique dans les Etats d'Europe centrale une approche stratégique basée sur un modèle régional de planification et de développement. En effet, dans les régions où les structures font défaut, une stratégie régionale permet d'exploiter les embryons de coopération et de les renforcer durablement. Le développement de capacités en matière de planification et de mise en œuvre sera en outre mis en relation avec les priorités thématiques telles que la santé, les affaires sociales, le développement économique (tourisme, promotion des PME, formations axées sur l'emploi, etc.), l'environnement et les infrastructures communales. En ce qui concerne les activités ayant trait aux autorités locales et à la participation du secteur privé ou de la société civile, on se référera à l'expérience acquise par la Suisse au cours de sa longue coopération avec les pays de l'Est. Pour ce qui est de la méthodologie, la planification régionale pourra donc puiser dans un vaste savoir suisse. Des prestations telles que des conseils ou des formations pourront être combinées avec le financement d'équipements et de projets d'infrastructures. On exploitera aussi les synergies entre les activités aux niveaux local, régional et national, ce qui améliorera l'accès des régions concernées aux ressources de cohésion de l'UE.

2.4.2 Instruments

A l'instar du soutien accordé de longue date aux pays d'Europe de l'Est et de la CEI en matière de transition, la contribution suisse à l'UE élargie recourra aussi bien à la coopération technique qu'à la coopération financière, telles qu'elles sont définies dans la législation fédérale.¹³ Les activités de la coopération bilatérale suisse comprennent des prestations de services (développement des capacités, conseils, formation, etc.), ainsi que la fourniture de biens d'équipement et d'infrastructures. Les

¹² Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie.

¹³ Loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 2006 3403). Les détails seront réglés par voie d'ordonnance.

instruments des coopérations technique et financière peuvent dès lors être associés dans le cadre d'un même projet. Le développement des capacités est considéré comme une activité transversale destinée à favoriser les processus de changement et le développement institutionnel.

Sont énumérés ci-après les instruments qui serviront en priorité à mettre en œuvre la contribution suisse à l'UE élargie:

Participation au financement de projets ou de programmes

La contribution à l'UE élargie sera allouée principalement sous forme d'aides financières à des projets et des programmes qui ne peuvent être financés par le biais des marchés. Les procédures et les critères correspondants – allant de la formulation des demandes de financement à la mise en œuvre des mesures agréées et à la soumission des rapports finaux – répondront à des exigences précises. Des aides financières modestes pourront être accordées pour l'élaboration de projets.

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 mis en œuvre par différents acteurs et comprennent des mesures destinées à favoriser le développement politique et institutionnel.

Garanties, capital-risque et lignes de crédit destinés aux micro-entreprises et aux PME des pays de l'élargissement à l'Est

Garanties. La Suisse soutiendra les institutions financières de la région avec des arrangements de partage des risques, en particulier en participant à des fonds de garantie. Les garanties permettront aux intermédiaires financiers bénéficiaires d'augmenter le volume des crédits qu'ils accordent aux micro-entreprises et aux PME.

Capital-risque. Les intermédiaires financiers de la région bénéficieront aussi d'une autre forme de soutien, à savoir la mise à disposition de capital-risque. Dans les pays industrialisés, le capital-risque est aujourd'hui l'une des principales sources de financement du secteur privé. Et la Suisse est d'avis que les institutions financières au service du développement, telles que le Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM), devraient aussi jouer un rôle-clé dans le développement des marchés de capital-risque au sein des pays de l'élargissement à l'Est.

Lignes de crédit. Enfin, il faut prévoir la possibilité 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 trois instruments de promotion du secteur privé mentionnés ci-dessus, 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 suisse à l'UE élargie n'étant pas remboursable, on évitera ainsi que ses instruments ne provoquent des distorsions du marché. Les divers détails seront réglés dans les accords bilatéraux de coopération ou par voie d'échange de lettres.

Capitaux de lancement (seed money): ressources destinées à soutenir le développement de projets

Cet instrument permet de financer le coût de la préparation et du lancement de projets. L'octroi de sommes relativement petites (jusqu'à 30 000 francs) pour l'élaboration de propositions de projets permet de soutenir des idées nouvelles ou de financer de nouveaux partenariats axés sur le développement de projets.

Crédits réservés aux ONG: contributions destinées à soutenir la mise en œuvre de projets de petite envergure menés par des ONG

Comme dans le mécanisme norvégien de financement, une partie des ressources de chaque programme bilatéral de coopération sera destinée à des projets de moindre envergure menés par des ONG et à la promotion d'institutions de la société civile. Dans le cadre de ces projets de petite envergure, il est possible de renoncer à un apport minimal de l'organisme responsable du projet.

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. Elle a pour objectif de garantir une mise en œuvre efficace et efficiente de la contribution suisse. Les moyens financiers octroyés seront gérés par l'organisme national de coordination, qui est tenu de rendre compte de sa gestion à la Suisse.

Des instruments régionaux et des contributions multilatérales complètent les initiatives et les programmes bilatéraux. Des contributions seront dès lors également accordées pour assurer des cofinancements en liaison avec des institutions multilatérales ou européennes. Les activités internationales régionales interviennent souvent dans le cadre d'*initiatives d'acteurs multiples* (certains projets environnementaux internationaux en sont un exemple). De telles initiatives renforcent les réseaux et favorisent les échanges entre les partenaires et la Suisse (p. ex. dans le domaine de la recherche).

2.4.3 Secteurs prioritaires et sélection des projets

Se fondant sur les quatre principaux domaines d'engagement mentionnés dans le mémorandum d'entente (cf. annexe 1), la Suisse fixera, d'entente avec chacun des dix pays de l'élargissement, un nombre limité de thèmes prioritaires dans lesquels des projets pourront être financés. La Suisse ne se focalisera pas seulement sur des priorités thématiques (cf. ch. 2.5). Au point de vue géographique, dans les grands pays bénéficiaires, elle concentrera également ses efforts en évitant les régions s'articulant autour de capitales économiquement déjà plus avancées (cf. ch. 2.6).

La définition des thèmes prioritaires de la coopération se fondera avant tout sur les plans nationaux de développement et les cadres stratégiques, ainsi que sur les programmes opérationnels qui en découlent. Ceux-ci fournissent des indications non seulement sur les priorités et les besoins du pays partenaire, mais aussi sur les ressources financières déjà disponibles ou pouvant encore être mobilisées en recourant au budget national, aux fonds de l'UE et à d'autres sources. Les priorités thématiques fixées par la Suisse et chacun des pays de l'élargissement serviront de base à

l'identification des projets et à l'attribution des moyens financiers. Dans un premier temps, environ 80 % des ressources seront réparties entre les divers secteurs, tandis que 20 % constitueront la réserve nécessaire pour réagir avec souplesse à l'évolution de la situation, telle qu'un changement des priorités de l'Etat partenaire.

L'identification et la préparation des projets conformément aux priorités convenues, de même que la soumission des demandes de financement, incombent en principe au pays partenaire. La Suisse peut toutefois aussi faire des propositions de projet.

Les projets doivent apporter une contribution directe ou indirecte à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans les pays partenaires et, de plus, revêtir une grande importance pour ces derniers. Pour maintenir les frais administratifs (de part et d'autre) dans des limites acceptables, on pourra fixer des seuils financiers pour certaines catégories de projets (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 traditionnels présideront bien entendu aussi à la sélection des projets. Parmi eux, mentionnons par exemple la part de prestations assurée par le pays partenaire, la capacité des organismes responsables à réaliser le projet, la faisabilité du projet, ainsi que son efficacité et sa durabilité.

2.5 Orientation thématique

Le mémorandum d'entente définit les priorités thématiques de la contribution suisse à l'UE élargie (cf. annexe 1). Ces priorités sont réparties dans les quatre principaux domaines énumérés au ch. 2.3.1 et comprennent chacune plusieurs champs d'activités. Cette liste de priorités relativement longue est le résultat des négociations entre la Suisse et la Commission européenne. Elle sert de point de départ à la sélection d'un nombre nettement plus restreint de priorités dans le cadre des programmes bilatéraux de coopération à définir avec chacun des pays partenaires dans un cadre conceptuel bilatéral (*conceptual framework*).

La concentration thématique intervient au niveau des champs d'activités prioritaires et des thèmes partiels, souvent combinés et interdépendants. Les activités touchant à la préparation d'eau potable pourront par exemple constituer une priorité thématique (ensemble d'activités) dans la planification régionale, si on les accompagne de mesures destinées à renforcer les capacités des autorités régionales responsables de ce secteur.

Cadre conceptuel bilatéral: l'exemple de la Hongrie

Le cadre conceptuel du programme bilatéral avec la Hongrie décrit les objectifs, les principes et les fondements stratégiques de la coopération avec ce pays. Il détermine ainsi les activités qui feront l'objet d'un programme, fixe un volume financier minimal pour chaque projet ainsi que les critères de sélection applicables aux projets. Les premiers entretiens menés avec le gouvernement hongrois débouchent sur une focalisation thématique et géographique. La priorité thématique porte sur les domaines suivants: recherche et bourses de formation, infrastructures respectueuses de l'environnement, promotion du secteur privé et santé publique. La priorité géographique réside dans la concentration d'une partie du programme sur deux régions bien définies, l'une dans l'est et l'autre dans le nord du pays. Une attention particulière est accordée aux programmes de développement régionaux, qui permettront, d'une part, de renforcer les structures décentralisées aux niveaux local et régional et, d'autre part, de créer des activités génératrices de revenus, grâce au tourisme, par exemple. Le programme de coopération sera complété par un programme à grande échelle qui, mené par des ONG, financera des microprojets relevant principalement du secteur social et du domaine environnemental.

La Suisse prévoit de réévaluer les progrès accomplis au niveau de la mise en œuvre et de la réalisation des objectifs au moins une fois par an avec le gouvernement hongrois afin d'adapter, au besoin, l'attribution de moyens financiers aux différents secteurs.

Afin de favoriser la réalisation de programmes et l'exploitation des synergies entre les thèmes, les mesures et les projets, les programmes bilatéraux de coopération seront dotés d'une orientation thématique générale. Celle-ci servira à coordonner au mieux les instruments utilisés et permettra aux offices compétents (DDC et SECO) de mettre à profit leur savoir sectoriel et leurs avantages comparatifs. Dans l'appui aux réformes, la DDC mettra par exemple l'accent sur le *renforcement des capacités administratives locales aux niveaux régional et communal* et sur les initiatives régionales de développement dans les régions périphériques structurellement défavorisées. Les autres priorités de la DDC incluront la santé, la science et la recherche. De son côté, le SECO se concentrera principalement sur l'assainissement et la modernisation des infrastructures de base (énergie, eau, déchets et transport), ainsi que sur la promotion du commerce et des secteurs privé et financier, en privilégiant les petites et moyennes entreprises.

Pour illustrer ce mode de fonctionnement, nous présentons ci-après des exemples de priorités envisageables dans les quatre principaux domaines d'intervention.

Sécurité, stabilité et appui aux réformes

Développement des capacités de l'administration publique

L'adhésion à l'UE, de même que les droits (utilisation des ressources destinées à la cohésion, p. ex.) et les obligations (application des normes européennes, p. ex.) qui en découlent, imposent des exigences supplémentaires à l'administration publique des dix pays de l'élargissement. Si les adaptations qui s'imposent ont certes été entreprises aux niveaux des communes et des provinces, l'administration ne répond pas toujours aux critères d'une gestion moderne.

Or la promotion d'institutions régionales et d'autorités communales compte justement parmi les compétences-clés de la coopération internationale de la Suisse. Collaborant étroitement avec les autorités locales, celle-ci commencera dès lors par identifier les points faibles, pour rechercher ensuite des solutions institutionnelles et développer les capacités requises.

Au niveau national, on réservera une place particulière à quelques secteurs précis: sécurité publique (lutte contre la criminalité) et sécurité environnementale. Les missions exploratoires menées dans les pays partenaires ont par exemple montré que le savoir suisse en matière de prévention des catastrophes naturelles et de lutte contre la criminalité y est très demandé. D'autres activités peuvent par ailleurs appuyer l'application de l'acquis communautaire dans les régions périphériques, la planification régionale décentralisée (cf. ch. 2.3) et la promotion d'une gestion communale axée sur le citoyen.

Administration de la justice

L'écart qui sépare les succès obtenus sur le plan économique et la difficile mutation des institutions publiques demeure profond dans les nouveaux Etats membres de l'UE. Cette remarque s'applique notamment au pouvoir judiciaire, dont la transformation dépend aussi de facteurs sociaux et d'une évolution des mentalités. Les nouveaux Etats membres ont certes repris les valeurs juridiques communes (acquis communautaire), mais leur application concrète représente encore un défi énorme tant au niveau du personnel que des ressources financières.

Pendant la phase de transition, au cours des années 90, la Suisse a déjà réalisé des projets pour favoriser la réforme du secteur judiciaire. Elle a par exemple mis son expérience à profit afin d'accroître l'efficacité (raccourcir les procédures judiciaires, p. ex.) et la transparence. Certaines activités financées par la contribution suisse à l'UE élargie peuvent dès lors prendre le relais de l'aide à la transition. En voici quelques exemples: uniformisation et modernisation des technologies de l'information, introduction de l'électronique dans les relations entre instances judiciaires et archivage électronique des affaires traitées, sans oublier la formation continue du personnel et le transfert de savoir-faire.

Migration et secteur de l'asile

L'intégration de l'acquis de Schengen pose tout particulièrement aux autorités des pays situés aux frontières extérieures de l'espace Schengen de nouveaux défis d'ordre organisationnel et technologique. S'il est vrai que l'UE aide déjà ces pays à s'acquitter de ces nouvelles tâches, il serait possible, au moyen de la contribution à l'élargissement, de soutenir des programmes et des projets consacrés au transfert de savoir-faire, ainsi que l'introduction des technologies de l'information et la mise en œuvre des réformes administratives. Une telle démarche pourrait également déboucher sur une collaboration plus étroite avec les services administratifs suisses.

Environnement et infrastructures

Traitement des eaux usées

La pollution des eaux reste un problème de taille dans les huit pays de l'élargissement à l'Est. En Hongrie, par exemple, un peu plus de la moitié des ménages seulement sont raccordés à un réseau d'égouts et 60 % des eaux usées de Budapest sont déversées dans le Danube sans avoir été traitées. Pour parvenir à respecter toutes les

normes européennes sur la protection des eaux d'ici 2015, la Hongrie a lancé un programme d'investissement dont le coût atteint plusieurs milliards d'euros. Les autorités prévoient en effet de raccorder, d'ici 2015, toutes les agglomérations de plus de 2000 habitants à un réseau d'assainissement équipé d'un système d'épuration des eaux. Une partie de la contribution suisse à l'UE élargie pourrait servir à financer un ou deux projets s'inscrivant dans ce programme de protection des eaux. Soulignons qu'au cours de la phase de transition, la Suisse a déjà soutenu la construction de deux stations d'épuration en Hongrie (Debrecen et Nyergyháza) et qu'un nouvel engagement dans ce secteur pourrait table sur l'expérience acquise.

Réduction des émissions nocives et accroissement du rendement énergétique

Dans l'ensemble, les pays de l'élargissement à l'Est ont sensiblement diminué leurs émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques. Ces réductions s'expliquent essentiellement par le ralentissement des activités économiques dans les années 90, la suppression d'importantes sources de pollution (fermeture d'usines) et l'adoption de technologies modernes. Entre 1990 et 2000, la Pologne est par exemple parvenue à abaisser de 13 % ses émissions de CO₂, de 19 % celles de méthane et de 46 % celles de dioxyde de soufre. Mesurées à l'aune de son PIB, les émissions de la Pologne demeurent cependant parmi les plus élevées des pays d'Europe.

Dans son plan national de développement prévu pour 2007 à 2013, la Pologne réserve une place de choix aussi bien à l'amélioration de la qualité de l'air qu'à l'accroissement du rendement énergétique. C'est pourquoi elle souhaite introduire et faire largement adopter les nouvelles technologies qui lui permettront d'atteindre ces objectifs. Une partie de la contribution suisse à l'UE élargie pourrait financer des projets allant dans ce sens, notamment ceux visant à moderniser les centrales thermiques et les réseaux de chauffage à distance. Pour ce qui est de la protection du climat, la Suisse et la Pologne pourraient par ailleurs intensifier leur coopération dans la mise en œuvre du Protocole de Kyoto.

Trafic ferroviaire

Dans les pays de l'élargissement à l'Est, les chemins de fer accusent un sérieux retard sur les autres pays de l'UE, tant pour ce qui est de l'aménagement du réseau que de la technologie et de la qualité du matériel roulant. Prenons le cas de la République tchèque: une portion de 30 % seulement de son réseau est électrifiée et seuls 20 % des lignes ferroviaires comptent plus d'une voie. La piètre qualité des prestations ferroviaires compte d'ailleurs parmi les principales causes d'un phénomène néfaste pour l'environnement: depuis quelques années, on assiste à un transfert du rail vers la route tant du trafic des voyageurs que du transport des marchandises.

Dans le cadre du programme de coopération helvético-tchèque, une partie de la contribution à l'UE élargie pourrait dès lors être consacrée à la modernisation des chemins de fer, d'ores et déjà prévue. Les ressources à disposition pourraient par exemple faciliter la préparation de grands projets d'infrastructure (financement d'études de faisabilité), dont la réalisation serait ensuite financée par le Fonds de cohésion de l'UE (réseaux transeuropéens) ou par le FEDER (trafic régional). Les activités pourront aussi comprendre des projets destinés à améliorer la sécurité et la gestion, voire à raccorder les réseaux urbains, régionaux et nationaux.

Promotion de l'économie privée

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

Le développement du secteur privé est l'une des conditions sine qua non de la croissance dans les économies de marché. Malgré l'amélioration générale du cadre économique et la création de conditions légales favorables à l'investissement, la part du secteur privé dans le PIB des pays de l'élargissement à l'Est demeure inférieure à celle des autres Etats de l'UE. La plupart des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises, qui représentent 99 % du secteur privé dans les Etats membres plus avancés, n'ont en effet pas encore acquis la maturité nécessaire pour stimuler durablement la croissance économique. Comme naguère, le principal obstacle qui empêche ces 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.

Les pays de l'élargissement à l'Est sont conscients de ces lacunes. La promotion du secteur privé occupe dès lors une place privilégiée dans leur politique de croissance et l'amélioration de l'accès des PME et des micro-entreprises aux capitaux à long terme figure en tête de liste de leurs priorités.

La Suisse prévoit d'utiliser une partie de sa contribution à l'UE élargie comme levier pour mobiliser des ressources privées en faveur de secteurs qui manquent encore de moyens privés de financement. Cet effort vise en priorité à faciliter l'accès à des instruments de financement adéquats pour les micro-entreprises et les PME des pays de l'élargissement à l'Est. Pour l'atteindre, elle peut par exemple créer ou soutenir des fonds de garantie ou des fonds de capital-risque (cf. ch. 2.4.2).

Renforcement des capacités privées dans le secteur commercial

Dans les pays de l'élargissement à l'Est, le commerce international compte aussi 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. Malgré le développement très dynamique de l'économie privée, les PME commerciales des secteurs agricole, industriel et des services sont nettement moins avancées que celles des pays de l'Europe des 15. Ces entreprises doivent encore surmonter de nombreux obstacles commerciaux et améliorer leurs produits, leurs processus de production et leur organisation du travail, tout en les adaptant aux normes internationales. Une fois ces conditions remplies, elles auront des chances d'écouler leurs produits et leurs services sur les marchés d'exportation et de sous-traitance.

Dans les pays de l'élargissement à l'Est, la Suisse prévoit dès lors d'utiliser sa contribution à l'UE élargie pour 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 (emballage, étiquetage, etc.), commerce électronique et méthodes de production respectueuses de l'environnement. La Suisse pourra aussi encourager la participation de ces entreprises à des foires internationales et à des forums réunissant exportateurs et importateurs et mettre en place des programmes de formation professionnelle dans le secteur touristique. Ce faisant, elle contribuera à intégrer les entreprises des pays de l'élargissement à l'Est dans les chaînes internationales de production et à renfor-

cer le secteur des services dans ces pays. Pour mener ces diverses activités, elle pourra d'ailleurs miser sur l'expérience qu'elle a acquise en réalisant des programmes similaires dans divers pays en transition.

Développement humain et social

Santé

Dans nombre des nouveaux Etats membres de l'UE, le secteur de la santé souffre encore des faiblesses de l'ancien système: forte spécialisation, orientation sur les soins curatifs et structures péchant par manque de décentralisation. De plus, depuis des années, les réformes qui s'imposent d'urgence marquent souvent le pas. L'état de santé de la population est nettement moins bon que dans l'Europe des 15 et, dans la plupart des pays partenaires, l'espérance de vie est inférieure à celle qui prévaut en Europe occidentale. La mortalité infantile, de même que l'incidence des maladies cardio-vasculaires et du cancer, sont souvent supérieures à la moyenne de l'UE. Enfin, la politique européenne de cohésion a jusqu'ici négligé le secteur de la santé.

Un engagement suisse aura ici pour objectif premier d'améliorer le secteur de la santé dans certaines régions périphériques. Les activités mettront l'accent sur des mesures visant les groupes pauvres et socialement défavorisés, afin de leur faciliter l'accès aux soins. Dans la ligne des programmes menés pendant la phase de transition, la Suisse pourra par exemple soutenir des programmes pour la mère et l'enfant destinés à améliorer encore l'offre et la qualité des soins, ainsi que l'accès aux prestations médicales. Dans les régions prioritaires, l'accent sera par ailleurs mis sur les services sanitaires pour les personnes âgées (soins extra-hospitaliers) et sur le soutien aux services primaires du système de santé (médecins généralistes, personnel soignant et sages-femmes). Au niveau national, la Suisse pourra notamment contribuer aux efforts de prévention (VIH/sida, tuberculose, consommation d'alcool et de tabac) et de promotion de la santé.

Recherche et bourses

Sous la pression du processus d'intégration, les pays de l'élargissement ont redéfini les objectifs et les valeurs de la formation et de la science, de sorte que les structures d'enseignement et de recherche subissent de profondes réformes. La politique scientifique axe ses directives sur le nouvel *Espace européen de la recherche* et applique les normes occidentales. Les pays partenaires se dotent ainsi des bases légales et organisationnelles qui leur permettront de s'intégrer dans la communauté internationale de la science et de la recherche. Ces profonds changements engendrent de toute évidence aussi une certaine insécurité et entraînent la stagnation et la diminution des activités de recherche, ainsi que le licenciement de nombreux scientifiques.

Grâce à ses programmes-cadres et à l'octroi de bourses en particulier, l'Union européenne couvre certes une grande partie des besoins de ses nouveaux Etats membres en matière de recherche. La nécessité d'uniformiser les mesures européennes et d'appliquer une approche par le haut dans les projets de recherche communautaires met toutefois sur la touche les projets de moindre envergure et les besoins d'ordre national ou local.

Dans la mise en œuvre de sa contribution à l'UE élargie, la Suisse entend identifier ces niches et concentrer son appui sur la recherche appliquée et sur le développement de centres d'excellence. A ce programme viendront s'ajouter un programme boursier et des mesures destinées à favoriser le transfert de technologies et l'appli-

cation des résultats de recherche (sensibilisation d'entreprises novatrices, p. ex.). Cette approche répond parfaitement à la volonté d'accroître la visibilité de la Suisse et d'offrir un soutien régional axé sur les besoins existants. Elle réservera une place importante aux échanges scientifiques (au niveau de professeurs assistants, p. ex.), avec la Suisse aussi bien qu'au sein de l'Europe, entre les universités et les centres de compétence reconnus. Enfin, les activités viseront aussi à améliorer la position de la recherche suisse dans les relations avec les nouveaux Etats membres de l'UE.

2.6 Orientation géographique

La répartition de la contribution suisse à l'UE élargie entre les dix pays de l'élargissement est précisée dans le mémorandum d'entente (cf. annexe 1). La clé de répartition se fonde pour l'essentiel sur la population des pays partenaires et sur le revenu par habitant. Elle sera réexaminée au cours d'une évaluation menée conjointement avec l'UE deux ans après le lancement du programme. Les ressources pourront ainsi être réorientées en fonction des besoins, les bénéficiaires étant exclusivement les dix nouveaux Etats membres de l'UE. Des priorités régionales devront néanmoins encore être définies dans ces limites géographiques.

Etant donné la clé de répartition fixée dans le mémorandum, la coopération variera grandement d'un pays partenaire à l'autre. Destinataire de 49 % des ressources (avec des engagements atteignant 489,02 millions de francs sur cinq ans), la Pologne se placera en tête des pays prioritaires de la coopération suisse. A l'inverse, Chypre se verra attribuer un montant de quelque 6 millions de francs, qui permettra certes de financer deux à trois projets individuels dans ce pays, mais pas d'élaborer de véritables programmes.

2 millions de francs supplémentaires seront consacrés, au besoin, aux projets de première priorité dans le cadre du contrôle périodique de la collaboration.

L'allocation des ressources par groupe de pays se présente comme suit:

1. Les pays dits de Visegrad (la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la République tchèque) absorberont environ 80 % du budget total. En principe, tous les instruments décrits au ch. 2.4.2 seront mis en œuvre dans ces quatre pays prioritaires. Les cadres conceptuels bilatéraux définis avec ces pays comprendront des programmes régionaux tels qu'ils sont décrits au ch. 2.4.1. Grâce à des modèles de planification régionale, il sera possible d'harmoniser l'utilisation des ressources et des instruments, aussi bien de la DDC que du SECO. De plus, des priorités régionales seront définies dans chacun des pays: en Pologne, les activités se concentreront sans doute sur deux voïvodies, tandis qu'elles viseront une à deux régions précises en Hongrie, en Slovaquie et en République tchèque. Des lignes de programmes seront par ailleurs élaborées par pays (dans le domaine de la recherche, p. ex.). Enfin, la Suisse s'engagera également dans des cofinancements avec des institutions multilatérales et régionales.
2. Environ 17 % des ressources iront aux Etats baltes. *L'Estonie, la Lettonie et la Lituanie* seront ainsi sur un pied d'égalité avec d'autres petits pays prioritaires de la coopération suisse au développement et avec l'Est. Dans cette région, la contribution suisse servira à soutenir aussi bien des projets et des

programmes bilatéraux que des initiatives et des activités régionales transfrontalières.

3. Le troisième groupe de pays bénéficiaires, le plus hétérogène, réunit les deux Etats insulaires que sont *Malte* et *Chypre* (qui ne comptent d'ailleurs nullement parmi les pays postcommunistes en transition) et la *Slovénie*. Ces trois Etats ne se verront attribuer qu'une petite part de la contribution suisse à l'UE élargie, puisqu'elle se monte à 3 % du total.

La coopération transfrontalière, l'un des grands objectifs de la politique européenne de cohésion, offre à la Suisse un choix supplémentaire de priorités pour la mise en œuvre de sa contribution à l'UE élargie. Elle pourra par exemple élaborer des lignes de programmes communs pour des pays voisins. Des possibilités de collaboration existent notamment dans la gestion de l'eau (p. ex. dans les bassins versants de la Tisa et du Danube) ou l'application d'accords internationaux (p. ex. la Convention des Carpates).

2.7 Réalisation et compétences

En Suisse, la mise en œuvre du programme sera assurée conjointement 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 sera chargé de veiller à la coopération entre les divers services. Les dispositions d'application pour la mise en œuvre seront précisées dans une ordonnance après l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.¹⁴

Le Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI), qui a été consulté le 25 octobre 2005 sur l'objet du présent message, se chargera des échanges d'informations et de la coordination entre départements et offices fédéraux.

Enfin, la Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux assurera le suivi de la mise en œuvre du programme et conseillera le Conseil fédéral dans ce domaine. La commission a reçu des informations régulières sur l'avancement des préparatifs de ce programme.

2.7.1 Activités opérationnelles

La planification et la mise en œuvre opérationnelle de la contribution à l'UE élargie prendront la forme de projets et de programmes bilatéraux autonomes, jugés prioritaires par la Suisse et les pays partenaires. Si la Suisse s'engage à respecter les modalités prévues par l'Union européenne (directives, procédures et conditions de financement), il incombe aux pays partenaires de veiller à ce que les mesures et les projets proposés ou adoptés soient compatibles avec la politique européenne de cohésion.

¹⁴ FF 2006 3403

Pour garantir une mise en œuvre efficace et professionnelle, la DDC et le SECO collaboreront avec divers *partenaires et institutions*. Le ch. 2.7.3 revient plus en détail sur le rôle crucial (coordination) des services gouvernementaux des différents pays partenaires. La collaboration avec des institutions nationales (ministères, universités, etc.) et des *partenaires régionaux* (administrations régionales, communes, etc.) revêt une grande importance lors de l'élaboration et de la réalisation des projets et des programmes. L'Union européenne souhaitant décentraliser ses structures consacrées à la cohésion et privilégier le développement régional, la Suisse s'efforcera en toute logique de collaborer directement avec les autorités régionales et communales (cf. ch. 2.4.1).

La participation active du secteur privé et des acteurs de la société civile acquiert dans ce cadre une importance particulière. En effet, pendant le processus de transition, la promotion d'une société civile active a permis de franchir une étape cruciale vers la stabilisation des jeunes démocraties d'Europe centrale et de l'Est. Depuis lors, de nombreuses *organisations non gouvernementales* (ONG) ont vu le jour dans les nouveaux Etats membres de l'UE, où elles œuvrent dans les domaines les plus variés. Elles apportent une contribution décisive au renforcement de structures pluralistes, à la consolidation des processus décisionnels au niveau de l'Etat (en garantissant une représentation efficace des intérêts privés et publics) 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. Le programme suisse prévoit dès lors de créer dans certains pays partenaires des crédits réservés aux ONG (cf. ch. 2.4.2), qui serviront à financer des programmes de petite envergure gérés par ces organisations.

Prestataires suisses – Les entreprises, associations, centres de formation, institutions de recherche et ONG de notre pays peuvent répondre, au même titre que leurs homologues de l'Union européenne, aux appels d'offres lancés dans le cadre de projets financés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE (cf. ch. 2.3.1). Les organismes suisses bénéficiant d'un accès non restrictif aux procédures publiques d'attribution de ces mandats au sein de l'UE, la Confédération renonce à lier la mise en œuvre de la contribution suisse à l'UE élargie à l'achat de biens et de services suisses. En principe, l'acquisition des biens et des services dans le cadre de cette contribution incombe aux pays partenaires. Cependant, 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 – seront informés des modalités de l'attribution de mandats dans le cadre de la contribution à l'UE élargie et des fonds de l'UE. La contribution suisse financera avant tout des activités relevant de domaines dans lesquels la Suisse possède des connaissances spécifiques, une expérience solide et des prestations compétitives.

Ces domaines comprennent notamment la réhabilitation et le développement des infrastructures, l'exploitation durable des ressources naturelles, le système de santé, les affaires sociales, la recherche, la formation, le développement de capacités dans les secteurs public et privé, l'administration de la justice et le développement régional.

Enfin, il faudra veiller à une bonne coordination avec les *organisations internationales*. Elle sera principalement assurée par la coordination locale au travers des instruments nationaux de coopération. Dans la mise en œuvre de sa contribution à l'UE élargie, la Suisse a tout intérêt à collaborer avec les institutions financières interna-

tionales présentes dans les pays partenaires, notamment la Banque européenne d'investissement (BEI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque mondiale, qui possèdent une expérience précieuse et un vaste réseau de contacts dans cette région. Au cours des années à venir, la BEI sera appelée à jouer un rôle croissant dans les pays de l'élargissement à l'Est, en particulier pour le financement de grands projets d'infrastructure. A l'inverse, la BERD et, surtout, la Banque mondiale vont réduire leurs nouveaux engagements dans cette région, car le secteur bancaire privé s'y développe très rapidement et il est déjà à même d'offrir des conditions de financement équivalentes, voire plus avantageuses. La collaboration avec les institutions financières internationales inclura non seulement le partage d'expériences et l'exploitation de leur savoir-faire spécifique, mais aussi, dans des secteurs précis, la réalisation commune de projets et de programmes d'envergure sous forme de cofinancements. Ceux-ci seront menés en priorité avec la BEI et avec la BERD, voire avec la Banque mondiale. A moyen terme, la Suisse pourra aussi collaborer avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe qui intensifie ses activités dans les pays de l'élargissement à l'Est.

2.7.2 Procédures

Dans la mise en œuvre de la contribution à l'UE élargie, les procédures de la coopération entre la Suisse et les dix nouveaux Etats membres reprendront largement celles mises en place pour le soutien que notre pays a accordé à ces Etats au cours de la phase de transition dans les années 90. Leurs modalités seront précisées dans une annexe à chaque accord-cadre bilatéral. Elles prendront en considération divers éléments cruciaux tels que les structures et les procédures mises en place dans les pays partenaires pour réaliser les projets de l'UE, qui couvrent ainsi 99 % des activités destinées à promouvoir la cohésion. Dans la mesure où ces structures et procédures ont fait leurs preuves, la mise en œuvre de la contribution suisse s'appuiera sur elles.

Au fil du processus d'adhésion, l'Union européenne a sensiblement contribué à étendre et à améliorer les fonctions administratives des nouveaux Etats membres et, conformément au principe de la responsabilisation, elle leur a transféré de larges compétences dans la réalisation des programmes de cohésion. Pour mettre en œuvre la contribution suisse, il s'avérerait également utile de confier la mise au concours, l'attribution de mandats et l'exécution des ordres de paiement aux services compétents des pays partenaires. Dans ce cas, 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.

Dans chacun des dix nouveaux Etats membres, un service national de coordination (*National Coordination Unit*) sera responsable de la mise en œuvre du programme de coopération. Ce service sera le plus souvent rattaché au ministère chargé de la coordination des programmes de soutien de l'Union européenne.

L'identification et la préparation de projets, ainsi que la soumission des demandes de financement correspondantes sont des tâches qui incombent aux nouveaux Etats membres et qui seront assurées par le service national de coordination, d'entente avec les différents partenaires des secteurs public et privé. Les projets seront sélectionnés selon la liste de priorités et les critères définis en accord avec la Suisse

(cf. ch. 2.4.3). De leur côté, la DDC et le SECO auront la possibilité de proposer des projets dans leurs domaines de compétence respectifs (cf. ch. 2.5). La Suisse n'entrera en matière que sur des demandes de financement accompagnées d'une documentation suffisante et préalablement approuvées par le service national de coordination.

La Commission européenne pourra examiner la compatibilité des projets proposés avec les objectifs et les critères de sa politique de cohésion. Il appartiendra aux services nationaux de coordination des pays partenaires de réunir les diverses prises de position. Si la Commission ne jouit certes d'aucun pouvoir de codécision dans la procédure d'approbation des projets et programmes, la Suisse tiendra néanmoins compte de son avis lors de la décision de financement.

Une fois la décision de financement acquise, la DDC ou le SECO concluront un accord avec l'institution partenaire chargée du projet. Cet accord fixera les détails de sa réalisation: calendrier, budget et modalités de paiement, procédure d'attribution des mandats, suivi du projet, établissement des rapports et évaluation. Les transferts financiers seront assurés par la Banque nationale suisse.

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. La structure juridique adoptée – un mémorandum non contraignant entre la Suisse et l'UE et des accords bilatéraux contraignants en droit avec chacun des Etats partenaires (cf. ch. 5.3.1) – reflètent bien l'esprit qui sous-tend la contribution suisse. Dans cette structure, les pays partenaires jouent par ailleurs un rôle central dans l'harmonisation des activités avec la Commission européenne.

Les relations entre la Suisse et la *Commission européenne* sont définies dans le mémorandum. Elles reposent sur des mécanismes simples d'entente et d'information réciproque et se limitent pour l'essentiel à l'établissement de rapports annuels et à la tenue de rencontres régulières au sein d'une commission de pilotage. Celle-ci comprendra en particulier des représentants des directions générales Politique régionale et Relations extérieures. Au niveau de l'UE, la mise en œuvre du programme suisse sera dès lors suivie conformément à la répartition interne des compétences. 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 peut 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.

Les relations avec les *nouveaux Etats membres de l'UE* se fondent sur l'accord-cadre bilatéral correspondant, le pays partenaire se dotant d'un service central de coordination chargé de la contribution suisse à l'UE élargie. Ce service assure le lien avec la planification nationale de développement et, en règle générale, aussi avec les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE, ainsi qu'avec les mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège. Il lui incombe de mettre en œuvre le programme avec la Suisse et de garantir la coordination nécessaire avec les ministères

concernés. Ses principales tâches comprennent l'identification, la sélection, la planification et le suivi des projets, de même que l'entretien des contacts avec les différents intervenants. Il veille également au respect des procédures et des exigences convenues en matière d'attribution des mandats, de suivi, de paiement, d'audit et de présentation des rapports. Enfin, il est également tenu de faire connaître le programme bilatéral avec la Suisse dans le pays et de contribuer de la sorte à sa visibilité et à son succès.

2.7.4 Controlling et évaluation

Les compétences opérationnelles étant largement déléguées aux Etats partenaires, les systèmes de pilotage et de suivi revêtent une importance cruciale. Des systèmes adéquats seront dès lors mis en place au démarrage du programme global, de même qu'au moment du lancement de chaque projet.

Dans chacun des dix nouveaux Etats membres de l'UE, des entretiens auront lieu chaque année pour évaluer le pilotage stratégique et opérationnel du programme global. Ils permettront à la Suisse et au service de coordination compétent de réexaminer ensemble la réalisation des objectifs fixés et d'envisager d'éventuels ajustements. Les partenaires en profiteront pour analyser aussi le plan financier et débattre des points forts et des faiblesses des procédures, qu'ils auront pu relever dans la gestion du programme et l'attribution des mandats.

La surveillance de la réalisation des projets incombera en premier lieu au service de coordination et aux intermédiaires compétents dans chacun des pays partenaires, mais la Suisse pourra procéder et procédera à ses propres contrôles. Dans ce contexte des spécialistes suisses et locaux vont vérifier l'efficacité et l'efficience de la mise en œuvre du programme et de l'utilisation des ressources. Sur place, un service central se chargera de transférer les moyens financiers aux divers projets, les factures des prestataires de services étant vérifiées par le service de coordination et par la centrale de paiement. De son côté, la Confédération ouvrira des comptes assortis d'une limite de paiement (*limit control accounts*) auprès de la Banque nationale suisse. Tant les programmes généraux que leurs différents projets seront soumis à des audits financiers. L'autorité nationale de révision sera chargée de vérifier les comptes du programme global, tandis que la révision des comptes d'un projet pourra aussi être confiée à des fiduciaires ou à des sociétés d'audit.

Au terme du programme bilatéral de coopération, chaque Etat partenaire établira un rapport final complet. De plus, aussi bien les pays partenaires que la Suisse pourront proposer et faire réaliser des évaluations indépendantes portant sur le programme global ou sur les projets isolés.

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 1 milliard de francs pour financer la contribution suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie.

Il s'agit d'un crédit d'engagement de la Confédération ouvert pour cinq ans (cf. annexe 8). Les ressources budgétaires nécessaires au financement des programmes devront être approuvées par le Parlement dans le cadre des budgets annuels. Selon les estimations actuelles, les versements apparaîtront au budget pendant une période de dix ans environ.

Le financement de la contribution suisse n'aura pas d'incidence sur le budget de la Confédération et ne se fera pas aux dépens de l'aide aux pays du Sud. Il sera en partie compensé par une diminution des moyens destinés à la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI.

Conformément aux règles de l'OCDE et à la pratique de l'UE, la contribution à l'UE élargie ne sera pas prise en compte dans le calcul de l'aide publique suisse au développement. Les coupes compensatoires opérées dans la coopération avec les pays de l'Est diminueront dès lors le montant de cette aide.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

La délégation de certaines tâches et l'adoption de structures et de procédures appropriées devraient assurer une mise en œuvre efficace et économe. Les 5 % de la contribution prévus pour couvrir les frais administratifs en Suisse (personnel, voyages de service, recours à des consultants, controlling, évaluation, etc.), restreignent grandement les effectifs dont pourront se doter les offices chargés de la mise en œuvre de la contribution suisse. Afin de limiter les frais administratifs, et en particulier les frais de personnel, l'utilisation et le suivi du crédit-cadre reposeront sur l'expérience de la coopération avec les pays de l'Est.

La contribution à l'UE élargie constituant une tâche nouvelle, une réalisation professionnelle et efficace du programme prévu passe obligatoirement par l'engagement de collaborateurs supplémentaires en Suisse. Il sera 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 2007 à 2011, 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 projets correspondants et mettre en place des mécanismes de contrôle adaptés aux projets. Pendant cette période, les besoins en personnel seront les plus importants. De 2012 à 2016, l'exécution des projets en cours passera au premier plan, ce qui exigera moins de personnel. En tenant compte d'un fort besoin en personnel au début et d'une réduction possible dans la deuxième phase, les besoins moyens en personnel pour l'ensemble de la période 2007 à 2016 s'élèvent à 27 postes pour l'accomplissement des tâches à la

centrale et le suivi sur place. Ce total 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 36,7 millions de francs (y compris les cotisations de l'employeur) pour toute la période de mise en œuvre du crédit-cadre. Il s'agit de postes à durée limitée; les coûts de personnel seront imputés au crédit-cadre.

Ces besoins accrus en personnel compenseront en partie la réduction du personnel actuellement engagé à la coopération traditionnelle avec les pays de l'Est. Il est prévu de transférer certaines personnes travaillant au service de la coopération avec les pays de l'Est pour les affecter à la mise en œuvre opérationnelle de la contribution à l'élargissement.

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 à l'UE élargie aura sur l'économie suisse des retombées directes et indirectes, que l'on peut qualifier de positives.

La Suisse disposant d'une offre variée de biens et de services compétitifs dans tous les secteurs prioritaires de la coopération avec les nouveaux Etats membres de l'UE, la mise en œuvre de la contribution à l'UE élargie devrait conduire à l'attribution de mandats à des entreprises suisses. Ceux-ci multiplieront les possibilités de conclure au sein des nouveaux Etats membres de nouvelles et fructueuses collaborations, qui pourront prendre la forme d'autres mandats dans le cadre de projets financés par les Fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE (qui consacreront environ 33 milliards de francs par an à la promotion des seuls pays de l'élargissement). Comme souligné plus haut, les fournisseurs suisses bénéficient d'un large accès aux marchés publics sur tout le territoire de l'Union européenne, y compris aux procédures d'attribution de mandats lancées dans le cadre des programmes structurels et de cohésion. Il est impossible de déterminer exactement les retombées directes de la contribution à l'UE élargie, car leur ampleur dépend avant tout de la compétitivité des entreprises suisses et de la part suisse dans la plus-value créée. L'expérience acquise pendant la phase de transition, que les pays de l'élargissement ont traversée dans les années 90, montre cependant que les sociétés suisses se doivent d'être présentes sur place si elles veulent saisir leur chance sur ces nouveaux marchés en pleine expansion.

Outre ses retombées directes, la contribution à l'UE élargie aura un effet indirect encore plus important sur l'économie suisse. D'une part, elle renforcera la présence et l'image de la Suisse dans les nouveaux Etats membres de l'UE et y accroîtra l'estime pour notre pays; elle permettra ainsi 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 la contribution à l'UE élargie 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 ainsi

des partenaires économiques de plus en plus attrayants. La balance commerciale de la Suisse avec les dix nouveaux Etats membres présentant un excédent considérable (1,4 milliard de francs en 2005), la croissance de ces pays favorisera aussi la création d'emplois en Suisse. Le Conseil fédéral pense que l'extension des accords bilatéraux aux 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 à l'UE élargie n'engendrera pas de charges supplémentaires pour l'économie suisse, puisque son financement n'augmentera pas les dépenses fédérales.

4 Liens avec le programme de législation et le plan financier

Le rapport du 25 février 2004 sur le programme de législation 2003 à 2007¹⁵ mentionne que le Conseil fédéral étudiera la manière dont la Suisse contribuera à atténuer les disparités économiques et sociales en Europe. Au moment de l'adoption du rapport, il n'avait toutefois pas encore été possible d'inclure le présent objet dans les grandes lignes politiques.

Le présent message est mentionné dans les Objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2007.

Le financement a été défini en conformité avec le plan financier de la Confédération pour les années 2007 à 2010.

Le budget sera alimenté à parts égales par la DDC et le SECO. La répartition géographique des ressources financières se fonde sur une clé de répartition prédéfinie (cf. ch. 2.6).

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'Est¹⁶.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les bases légales internationales de la mise en œuvre de la contribution suisse à l'UE élargie se composent du mémorandum d'entente (cf. annexe 1), signé le 27 février 2006 entre la Suisse et la Communauté européenne, des dix accords-cadres bilatéraux avec les Etats partenaires et des différents accords de projet.

¹⁵ FF 2004 1035

¹⁶ FF 2006 3403

Le mémorandum est, selon l'énoncé même et conformément à la volonté conjointe de l'UE et de la Suisse, une déclaration d'intention politique n'entraînant pas d'obligation de droit international public.

Le mémorandum d'entente définit les principaux paramètres de la contribution suisse à l'UE élargie (cf. ch. 2.3.1), qui servent de base à la conclusion des accords-cadres bilatéraux avec les dix nouveaux Etats membres. Chacun de ces accords régit la réalisation du programme de coopération avec le pays partenaire concerné; il fixe, entre autres, les secteurs 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 contribution de la Suisse à l'UE élargie est une initiative prise en toute indépendance par notre pays. Elle ne constitue en aucune manière un élément de la politique de cohésion de l'UE ni une participation au Fonds de cohésion de l'UE. En effet, contrairement à l'Union européenne, la Suisse ne réalisera de programmes qu'au profit des dix pays de l'élargissement et ne fournira aucune prestation aux autres Etats membres qui bénéficient aussi des ressources du Fonds de cohésion (Espagne, Portugal et Grèce).

Sur des points importants pour l'UE, la mise en œuvre de la contribution suisse tient néanmoins compte de la politique européenne de cohésion. La répartition des ressources suisses entre les différents Etats partenaires reprend par exemple une clé de répartition déjà établie par l'UE. Par ailleurs, les programmes suisses doivent – tant par leur contenu que par leur forme – respecter les directives de la politique de l'Union européenne en matière de cohésion. Cette disposition figure dans le mémorandum d'entente sur la contribution suisse à l'UE élargie, négocié entre le Conseil fédéral et la Commission européenne (cf. annexe 1).

5.3 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 Parlement¹⁷, accordé sous forme d'un arrêté fédéral simple.

5.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale¹⁸, le présent message 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.

¹⁷ RS 171.10

¹⁸ RS 101

5.5

Compétence de conclure les accords-cadres bilatéraux et les accords de projet

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'Est. Cette disposition autorise le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux qui définissent les principes généraux de la coopération avec un ou plusieurs Etats ou avec une organisation internationale. Les offices compétents, c'est-à-dire la DDC et le SECO, sont habilités 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.

Texte original

Mémorandum d'entente (Suisse-Union européenne)

MEMORANDUM D'ENTENTE

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 pré-adhésion,

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, multi-bilatérale (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.

Banque de données des interventions parlementaires sur la contribution de la Suisse à l'UE élargie

Motion:

N°	Sujet	Texte déposé	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	07.10.2005
05.3201	Union européenne. Fonds de cohésion et cercle des bénéficiaires	Zisyadis Josef	18.03.2005
03.3328	Elargissement de l'UE. Contribution de la Suisse au fonds de cohésion	Groupe socialiste	19.06.2003

Postulat:

N°	Sujet	Texte déposé	Date
06.3006	Ne pas financier la contribution suisse à la cohésion de l'UE sur les fonds de l'aide publique au développement	CPE-CN	16.01.2006
04.3424	Participation à l'effort de cohésion dans le cadre des Bilatérales II	Walker Felix	18.06.2004
04.3371	Contribution à la cohésion sociale et économique de l'Union européenne	Sommaruga Simonetta	17.04.2004
03.3584	Politique européenne de la Suisse. Prestations de la Suisse	CPE-CE	20.11.2003
03.3376	Formation professionnelle. Contribution de solidarité de la Suisse à l'extension de l'UE vers l'Est	Strahm Rudolf	19.06.2003

Interpellation:

N°	Sujet	Texte déposé	Date
06.3433	Milliards pour l'élargissement de l'UE à l'Est; quid de l'avenir?	Fehr Hans	20.09.2006
06.3248	Quelles contributions sommes-nous encore appelés à verser au titre de la cohésion?	Groupe de l'Union démocratique du centre	08.06.2006
04.3269	Contribution à la cohésion de l'UE	Groupe des Verts	03.06.2004

Question ordinaire:

N°	Sujet	Texte déposé	Date
06.1154	L'Europe centrale et orientale aussi touchée par le dumping social	Rennwald Jean-Claude	13.12.2006
06.1141	Aide aux pays de l'Est et Conventions de Genève	Freysinger Oskar	06.10.2006
06.1127	Financement et compensation du milliard pour l'Europe de l'Est	Wäfler Markus	05.10.2006
06.1029	Contribution du DFJP aux paiements pour les efforts de cohésion	Studer Heiner	23.03.2006
04.5239	Economies dans le domaine de l'asile grâce à Schengen/Dublin	Mörgeli Christoph	06.12.2004
03.1059	Aide à l'Europe de l'Est et Fonds structurel de l'UE	Gross Andreas	12.06.2003

Les disparités économiques et sociales au sein de l'UE

L'élargissement de l'Union européenne à 10 nouveaux Etats a *sensiblement accentué les disparités* économiques et sociales par rapport à ce qu'elles étaient dans l'Europe des 15. Preuve en est la diminution de 12,5 % du revenu par habitant depuis le passage à l'Europe des 25. Par ailleurs, 60 % des régions les moins développées se situent dans les nouveaux Etats membres, de sorte que les priorités de la politique régionale¹⁹ se sont déplacées à l'Est. La comparaison du revenu par habitant illustre les déséquilibres au sein de l'UE (graphique 1): alors qu'en Lettonie ce revenu ne dépasse que légèrement 41 % de la moyenne européenne, il atteint 215 % de cette moyenne au Luxembourg. Dans tous les nouveaux Etats membres, le revenu par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'Europe des 25. En Pologne, en Lituanie, en Estonie et en Lettonie, il est même inférieur à la moitié de cette moyenne.²⁰

Depuis que l'UE consent des efforts pour réduire ses disparités économiques et sociales (cf. annexe 4), celles-ci se sont globalement atténuées, comme en témoigne l'amélioration²¹ du revenu par habitant dans les pays qui présentaient un retard de développement dans l'Europe des 15: +66 % en Irlande, +12 % en Espagne, +22 % au Portugal et, moins spectaculaire, +3 % en Grèce. Avec l'adhésion des nouveaux Etats membres, les disparités économiques et sociales se sont cependant *sensiblement creusées*, de sorte que la cohésion conserve sa place prioritaire parmi les objectifs de l'Union.

Puisque l'UE entend poursuivre ses efforts pour corriger les déséquilibres au sein de l'Union élargie, on prévoit que le niveau de développement des nouveaux Etats membres convergera vers la moyenne européenne. Cependant, même si le taux de croissance reste faible dans l'Europe des 15 et qu'il conserve sa vigueur dans les nouveaux Etats membres, il faudra à ces derniers plus d'une génération pour combler entièrement leur retard sur les anciens membres (graphique 2). Comme l'indique un rapport de l'ONU²² consacré à la convergence des nouveaux Etats membres vers le niveau de développement de l'Europe des 15, il faudra par exemple *plus de 40 ans* à la Pologne, au taux de croissance actuel, pour *rattraper son grand retard de développement*. A l'inverse, la Slovaquie sera, selon les estimations de l'UE, le seul des nouveaux Etats membres qui parviendra à rattraper les anciens membres d'ici 2020.

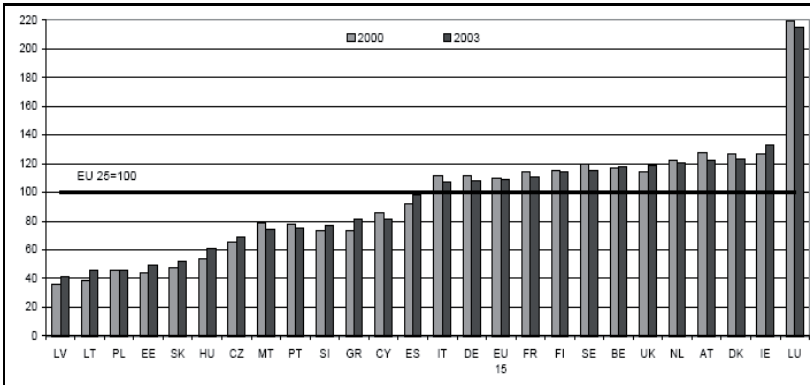
¹⁹ Pour en savoir plus à ce sujet, lire l'annexe 4.

²⁰ *Source*: Communication de la Commission: Troisième rapport d'étape sur la cohésion – vers un nouveau partenariat pour la croissance, l'emploi et la cohésion, 17 mai 2005, (SEC [2005] 632), p. 4.

²¹ *Source*: Eurostat.

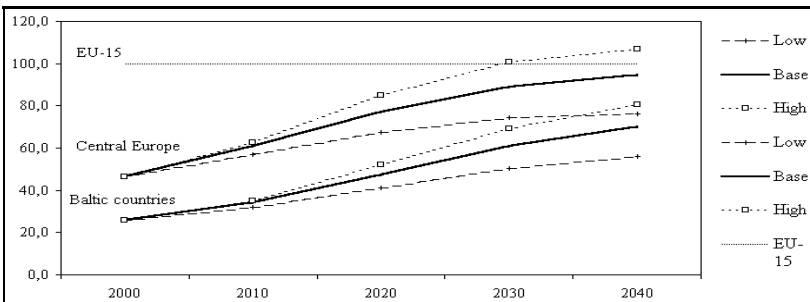
²² Rédigé en 2001 sur mandat de l'ONU, ce rapport a été publié en 2002. *Source*: <http://www.nobe.pl/cee.htm>.

PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (SPA; indice EU-25 = 100)²³



Graphique 2

Prévision à long terme de la convergence des niveaux de développement des quatre pays d'Europe centrale (Pologne, République tchèque, Hongrie et Slovaquie) et des trois Etats baltes (Lituanie, Lettonie et Estonie) – (indice EU-15 =100)²⁴

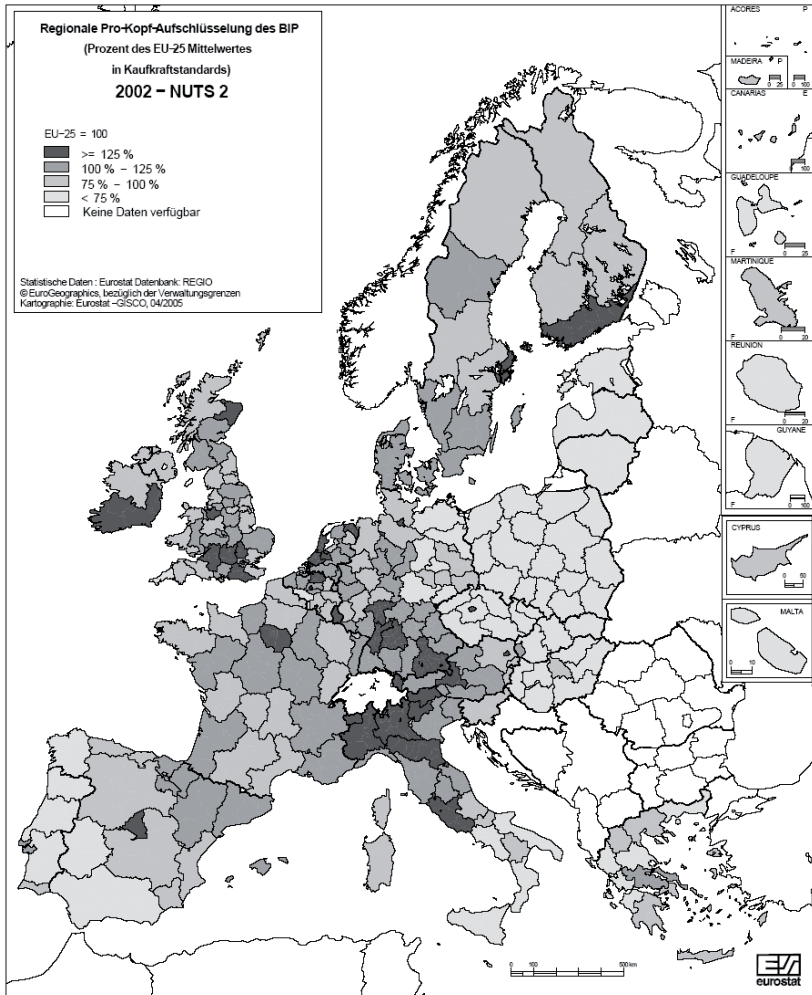


L'élargissement de l'UE n'a pas seulement entraîné une baisse du revenu moyen par habitant, mais a surtout *creusé les disparités régionales*. Au sein des nouveaux Etats membres, environ 92 % des habitants vivent dans des régions où le revenu par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union, et plus de deux tiers de la population dans des régions où le revenu est inférieur à la moitié de cette moyenne (graphique 3).

²³ Source: Eurostat – http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=fr&product=SDI_MAIN&root=SDI_MAIN/sdi/sdi_ed/sdi_ed_inv/sdi_ed1120.

²⁴ Voir Independent Center for Economic Studies – Source: http://www.nobe.pl/cee_ang.htm.

PIB par habitant selon les régions²⁵
(SPA; en % de la moyenne EU-25, 2002)



Par ailleurs, les disparités économiques et sociales entre zones urbaines et régions rurales se sont sensiblement accentuées. Les résultats économiques les plus élevés sont souvent enregistrés dans la région de la capitale; un constat qui vaut pour nombre des anciens Etats membres et tous les nouveaux Etats membres. Les environs de la capitale des pays comptant des régions où le PIB par habitant est inférieur à 75 %

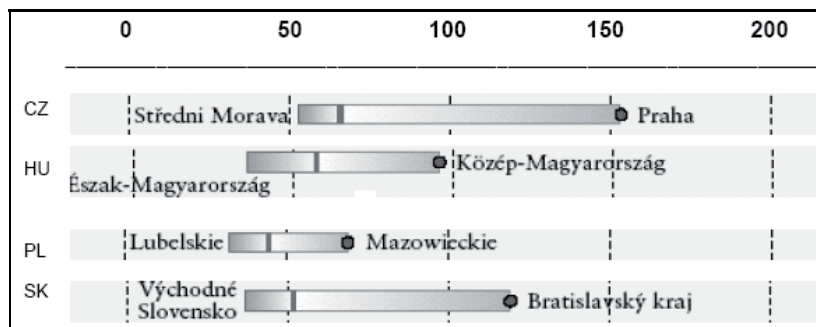
²⁵ Source: Eurostat.

de la moyenne de l'UE²⁶ forment alors la zone où le PIB par habitant est le plus élevé du pays considéré. Le graphique 4 illustre, à titre d'exemple, la situation particulière des régions qui entourent Prague (Praha), Budapest (Közép-Magyarország), Varsovie (Mazowieckie) et Bratislava (Bratislavský kraj).

Graphique 4

Résultats économiques des quatre grandes capitales d'Europe centrale²⁷

(Comparaison du PIB par habitant en 2002; EU-25 = 100)



Divers déséquilibres d'ordre économique, social et écologique séparent les deux groupes que forment les anciens et les nouveaux Etats membres de l'UE. Si le taux de croissance du PIB, par exemple, des nouveaux Etats membres est en moyenne deux fois plus élevé que celui de l'Europe des 15 (Europe des 15 = 2,5; pays de l'élargissement = 5,0), leur taux moyen de chômage est de 60 % supérieur à celui enregistré dans les anciens Etats membres (Europe des 15 = 8,1 %; pays de l'élargissement = 13 %; graphique 5).²⁸

²⁶ Egalement appelées les régions de niveau NUTS 2.

²⁷ Source: Commission européenne – Eurostat: «Régions: Annuaire statistique 2005», 2005, p. 42, <http://europa.eu.int>.

²⁸ Les taux de croissance ont été mesurés en 2004, les taux de chômage en juillet 2005. Source: Eurostat.

**Taux de croissance²⁹ (2004) et taux de chômage³⁰ (juillet 2005)
dans l'Europe des 25 (en %)**

	Taux de croissance en %	Taux de chômage en %		Taux de croissance en %	Taux de chômage en %
Europe des 25	2,4	8,6	Italie	1,2	7,8
Europe des 15	2,3	8,1*	Lettonie	8,5	8,8
Allemagne	1,6	9,3	Lituanie	6,7	7,8
Autriche	2,0	5,1	Luxembourg	4,5	5,4
Belgique	2,9	8,0	Malte	1,5	6,5
Chypre	3,7	5,3	Pays-Bas	1,4	4,8
Danemark	2,4	4,8	Pologne	5,3	17,6
Espagne	2,7*	9,4	Portugal	1,0	7,2
Estonie	6,2	7,6	Royaume-Uni	3,1	4,7
Finlande	3,7	8,3	Slovaquie	5,5	15,2
France	2,5*	9,7	Slovénie	4,6	5,9
Grèce	4,2	9,9	Suède	3,5	6,3
Hongrie	4,0	6,4	République tchèque	4,0	7,7
Irlande	5,4*	4,3	Suisse**	1,8	3,5

* Estimation

** Taux de croissance / source: Office fédéral de la statistique (OFS): «Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion et sur les points essentiels de la gestion de l'administration fédérale en 2004», du 16 février 2005, <http://www.admin.ch/ch/f/cf/rg/2004/gbl.pdf>, p. 104. Nombre de personnes au chômage / source: Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) – Communiqué de presse «La situation sur le marché du travail en juillet 2005», du 8 août 2005.

Aux déséquilibres économiques correspondent aussi des *disparités sociales*³¹ dans l'UE élargie. Comparée à celle enregistrée dans l'Europe des 15, l'*espérance de vie moyenne* des hommes est de 7 années plus courte dans les nouveaux Etats membres (69 contre 76 ans), et le pourcentage des *plus de 64 ans* sur l'ensemble de la population est d'un cinquième inférieur. Un net clivage apparaît aussi dans le domaine de la santé. En tenant compte de la population, les nouveaux Etats membres enregistrent par exemple (en moyenne) par rapport aux anciens Etats membres un nombre de cas de *tuberculose* trois fois plus élevé, un *taux de mortalité infantile* une fois et demie supérieur et un nombre de *suicides* deux fois plus élevé chez les hommes. Relevons aussi que les dépenses consacrées par les nouveaux Etats membres aux *prestations sociales* (mesurées en standards de pouvoir d'achat par habitant) sont en moyenne de 65 % inférieures à celles que consacrent les anciens Etats membres à ce secteur.

²⁹ Source: Les chiffres sont tirés du «EC economic data pocket book» de la Commission européenne, mai 2005, page 10.

³⁰ Source: Eurostat – Communiqué de presse 107/2005 du 1^{er} septembre 2005.

³¹ Source: Eurostat, <http://ep.eurostat.cec.eu.int> et «Annuaire Eurostat 2004», édition 2004.

Les disparités sont du même ordre dans les domaines de l'emploi et de la formation. Les nouveaux Etats membres comptent ainsi deux fois plus de *chômeurs de longue durée* que les anciens Etats membres et le *taux d'emploi* y est de 14 % inférieur. Pour ce qui est de la formation, les sommes que les nouveaux Etats membres (sans l'Estonie et la Hongrie) ont par exemple consacrées par élève ou étudiant aux *institutions publiques et privées de formation* sont inférieures à la moitié de celles versées par les Etats de l'Europe des 15, et les personnes ayant suivi une *formation continue* dans les nouveaux Etats membres en 2004 sont moitié moins nombreuses que dans l'Europe des 15.

Selon les estimations³² de l'UE et les programmes nationaux de développement des nouveaux Etats membres, *beaucoup reste à faire* dans le domaine de la protection de l'*environnement*. L'*eau potable*, par exemple, ne présente pas dans toutes les régions la qualité requise selon les normes européennes. Des améliorations s'imposent aussi dans les domaines du rendement énergétique, de l'*incinération des ordures* et de l'*épuration des eaux usées*, notamment dans les petites communes (en moyenne, seuls 58 % de la population des nouveaux Etats membres sont raccordés à une station centrale d'épuration³³, ce pourcentage tombant à 30 % dans les zones rurales, alors qu'il est de 96 % en Suisse). Le développement de la *protection de l'environnement*, de la nature, des paysages et de la biodiversité se fonde sur la directive européenne³⁴ «*Natura 2000*», que les nouveaux Etats membres se sont également engagés à mettre en œuvre.³⁵ Conformément à la stratégie de Lisbonne et de Göteborg (cf. annexe 5), les nouveaux Etats membres s'efforcent simultanément d'appliquer les principes du *développement durable* à leur développement régional.

³² Les données actuellement disponibles se révèlent encore insuffisantes pour établir une statistique complète sur les indicateurs environnementaux. Eurostat est en train de créer une banque de données dans ce domaine.

³³ *Source*: Eurostat; les données pour les nouveaux Etats membres datent de 2003, sauf pour Chypre (2000) et Malte (2001); celles pour la Suisse remontent à 2000.

³⁴ *Source*: http://europa.eu.int/comm/environment/news/natura/nat5_fr.htm.

³⁵ Dans le cadre de la procédure d'adhésion, les nouveaux Etats membres se sont vu accorder des délais transitoires pour l'application des diverses directives environnementales de l'UE. La plupart de ces délais courent jusqu'en 2012, voire 2015.

La politique de cohésion de l'Union européenne

Pour l'UE, la notion de cohésion désigne sa *cohésion interne*. Elle s'est dès lors dotée d'une politique spécifique qui a pour objectif de promouvoir la cohésion économique et sociale de la Communauté et qui témoigne en particulier de la *solidarité* au sein de l'UE.

La volonté de réduire les écarts économiques et sociaux remonte au traité de Rome, signé en 1957, sur la Communauté européenne, puisqu'il figure dans son préambule (principe de solidarité)³⁶.

La politique de cohésion de l'UE se fonde sur deux principes: d'une part, la promotion de la *cohésion économique et sociale*; d'autre part, la *réduction des écarts de développement* entre les différentes régions de la Communauté. L'objectif de la cohésion européenne inclut par ailleurs le relèvement de la qualité de vie et l'amélioration du bien-être.

Pour réaliser l'objectif de la cohésion, la Communauté a créé en 1958 le Fonds social et introduit d'autres mesures communautaires dans les années 70, 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)³⁷, d'Amsterdam (1997)³⁸ et de Nice (2003)³⁹ l'ont intégrée dans les politiques communautaires en l'inscrivant dans le traité instituant la Communauté européenne (art. 158 à 162).⁴⁰

La promotion de la cohésion économique et sociale est essentiellement assurée par le biais de la politique régionale de l'Union européenne.⁴¹ La politique régionale européenne apporte une aide «aux régions défavorisées et souffrant d'un retard de développement et aux régions rencontrant des problèmes d'ajustement structurel», en soutenant notamment les domaines que sont les infrastructures, le marché de l'emploi, les conditions sociales et la protection de l'environnement. Voilà pourquoi on l'appelle aussi «politique économique régionale», «politique structurelle régionale» ou simplement «politique structurelle».

Pour la *période 2000 à 2006*, l'UE a consacré un montant avoisinant *235 milliards d'euros* à sa politique régionale. Sur ce total, 210 milliards d'euros ont été répartis entre les quatre fonds structurels (14 milliards d'euros étant alloués aux nouveaux Etats membres entre 2004 et 2006; graphique 8) et 25,6 milliards d'euros ont alimenté le Fonds de cohésion (8 milliards étant destinés aux nouveaux Etats membres). Ces ressources représentent 35 % du budget de la Communauté européenne et constituent donc son deuxième plus grand poste budgétaire.⁴²

³⁶ Cf. <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>

³⁷ Cf. http://europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/EU_treaty.html

³⁸ Cf. <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html#0145010077>

³⁹ Cf. <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>

⁴⁰ Cf. http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_FR.pdf, art. 158 à 162.

⁴¹ Dans le jargon de l'UE, les expressions «politique de cohésion» et «politique régionale» ont valeur de synonymes.

⁴² *Source*: Union européenne / Politique régionale: «Au service des régions» (brochure), 2004, p. 13.

Les *fonds structurels* et le *Fonds de cohésion* sont des instruments destinés à financer la politique régionale. Ils servent à mettre en œuvre les mesures structurelles et à réduire les écarts de développement.

Les *quatre fonds structurels* et le Fonds de cohésion poursuivent les objectifs suivants:

- *Le Fonds européen de développement régional (FEDER)* est le fonds structurel le plus important pour ce qui est des ressources. Depuis 1975, il soutient la mise en place d'infrastructures et les investissements productifs et créateurs d'emplois, notamment en faveur des entreprises.⁴³
- *Le Fonds social européen (FSE)*, créé en 1958, veille à promouvoir le retour à l'emploi des personnes au chômage et des groupes défavorisés, notamment en finançant des mesures de formation.⁴⁴
- *Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)* est l'instrument de financement de la politique agricole commune et de la politique de développement rural. Il est composé de deux sections: la section «Orientation», qui soutient des mesures de développement rural et fournit une aide aux agriculteurs dans les zones rurales de l'Union européenne, et la section «Garantie», qui finance principalement les organisations communes du marché.⁴⁵
- *L'Instrument financier d'orientation pour la pêche (IFOP)* a vu le jour en 1993. Il favorise la modernisation de l'équipement dans ce secteur et la diversification économique des zones qui dépendent de la pêche.⁴⁶

Pour accélérer l'harmonisation économique, territoriale et sociale (convergence), l'Union européenne a créé, en 1994, le *Fonds de cohésion*. Ce fonds est destiné aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE, soit la Grèce, l'Espagne, le Portugal (même l'Irlande jusqu'en 2003) et, depuis mai 2004, les nouveaux États membres. Le Fonds de cohésion soutient de grands projets (non pas des programmes) dans les domaines de la protection de l'environnement et des réseaux transeuropéens de transport. Dans le cadre de la réforme en cours, son champ d'intervention s'étend à *partir de 2007* aux énergies renouvelables ainsi qu'aux *transports combinés* et aux *transports urbains et collectifs*.⁴⁷ Grâce au Fonds de cohésion, la Communauté européenne aide ses membres économiquement faibles à réaliser des projets d'envergure dans les domaines mentionnés, sans les empêcher de remplir les critères de convergence de l'union économique et monétaire.

Pour la période allant de 2000 à 2006, la politique de cohésion inclut *trois objectifs prioritaires* destinés à accroître l'impact des instruments financiers: l'*objectif 1* consiste à aider les régions de la Communauté dont le revenu par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE à rattraper leur retard de développement; l'*objectif 2* vise à favoriser le renouveau économique et social des zones industrielles et rurales confrontées à des problèmes structurels; l'*objectif 3* favorise la modernisation des systèmes de formation (graphique 7).

⁴³ Source: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prord_fr.htm.

⁴⁴ Source: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsb_fr.htm.

⁴⁵ Source: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsc_fr.htm.

⁴⁶ Source: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/prords/prdsd_fr.htm.

⁴⁷ Source: Union européenne / Politique régionale: «La cohésion au tournant de 2007», inforegio, Fiche d'information 2004, p. 7.

Depuis 1994, l'UE soutient également des programmes spéciaux, appelés *initiatives communautaires*. Les quatre initiatives communautaires de la période en cours – Interreg III, URBAN II, Leader+ et EQUAL – sont financées par les fonds structurels et complètent les mesures de la politique régionale. Les initiatives communautaires absorbent 5,35 % du budget des fonds structurels.⁴⁸ L'initiative *Interreg III* favorise le développement de la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale; le programme *URBAN II* soutient des stratégies novatrices dans les villes et les zones urbaines; *Leader+* appuie les initiatives visant à développer les zones rurales et *EQUAL* a pour mission de promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail.

Les initiatives communautaires ne seront pas poursuivies sous leur forme et sous leur désignation actuelles au cours du cycle de programme 2007 à 2013. Elles seront en effet intégrées dans les domaines d'aide prioritaires *compétitivité régionale et emploi et coopération territoriale européenne*.

Graphique 7

Objectifs et instruments de la politique de cohésion de 2000 à 2006		
Objectifs	Instruments financiers	
Cohésion		Fonds de cohésion
Objectif 1	FEDER FSE FEOGA-Garantie, FEOGA-Orientation IFOP	(Fonds européen de développement régional) (Fonds social européen) (Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) (Instrument financier d'orientation de la pêche)
Objectif 2	FEDER FSE	(Fonds européen de développement régional) (Fonds social européen)
Objectif 3	FSE	(Fonds social européen)
Interreg	FEDER	(Fonds européen de développement régional)
URBAN	FEDER	(Fonds européen de développement régional)
EQUAL	FSE	(Fonds social européen)
Leader+	FEOGA-Orientation	(Fonds européen d'orientation et de garantie agricole)
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif n° 1	FEOGA-Garantie IFOP	(Fonds européen d'orientation et de garantie agricole) (Instrument financier d'orientation de la pêche)
Total: 9 objectifs	Total: 5 instruments*	

* Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole est considéré comme un seul instrument de financement.

⁴⁸ Source: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/prord/sf_fr.htm.

**Les ressources pour la politique régionale 2004 à 2006
dans les nouveaux Etats membres (en millions d'euros, prix courants)⁴⁹**

Pays	Objectif 1	Objectif 2	Objectif 3	Interreg	Equal	F. cohésion (*)	Total	Population zones Obj. 1 et 2, en millions	% de la population
Chypre (**)	0,00	28,02	21,95	4,30	1,81	53,94	113,44	0,212	30,90
R. tchèque	1.454,27	71,30	58,79	68,68	32,10	936,05	2.621,19	9,460	92,00
Estonie	371,36	0,00	0,00	10,60	4,07	309,03	695,06	1,379	100,00
Hongrie	1.995,72	0,00	0,00	68,68	30,29	1.112,67	3.207,36	10,238	100,00
Lettonie	625,57	0,00	0,00	15,26	8,03	515,43	1.164,29	2,391	100,00
Lituanie	895,17	0,00	0,00	22,49	11,87	608,17	1.537,70	3,531	100,00
Malte	63,19	0,00	0,00	2,37	1,24	21,94	88,74	0,387	100,00
Pologne	8.275,81	0,00	0,00	221,36	133,93	4.178,60	12.809,70	38,654	100,00
Slovaquie	1.041,04	37,17	44,94	41,47	22,27	570,50	1.757,39	4,957	91,90
Slovénie	237,51	0,00	0,00	23,65	6,44	188,71	456,31	1,986	100,00
Total	14.959,64	136,49	125,68	478,86	252,05	8.495,04	24.451,18	73,195	97,70

Notes: * = moyenne; ** = y compris l'IFOP.

La nouvelle politique de cohésion pour 2007 à 2013

L'art. 159 du traité instituant la Communauté européenne⁵⁰ contraint la Commission européenne à présenter tous les trois ans un rapport «sur les progrès accomplis dans la réalisation de la cohésion économique et sociale». Le 18 février 2004, la Commission a rendu public le *troisième de ces rapports sur la cohésion*, sous le titre «Un nouveau partenariat pour la cohésion: convergence – compétitivité – coopération». Elle y présente toute une série de propositions pour une vaste réforme de la politique de cohésion dans l'Union élargie pour la période allant de 2007 à 2013.

Les propositions de la Commission ont donné lieu à d'intenses discussions parmi les différents groupes d'intérêts et les instances politiques de l'UE. Dans le courant de 2006, les parties se sont accordées sur une nouvelle orientation et diverses adaptations. Les bases de la nouvelle politique de cohésion se composent d'un paquet de cinq règlements⁵¹, adoptés par le Conseil des ministres et le Parlement européen en été 2006, et de directives stratégiques⁵² adoptées par le Conseil des ministres en octobre 2006. La Commission européenne entend par ailleurs «redessiner le paysage de la solidarité européenne dans une Union élargie et dans le contexte de la globali-

⁴⁹ Source: Union européenne / Politique régionale: «Au service des régions» (brochure), 2004, p. 13.

⁵⁰ <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/fr/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html>

⁵¹ Le règlement central comprend les règles générales et les principes de base de la future politique de cohésion de l'UE (COM [2004] 0492). Des règlements distincts régissent les trois instruments de financement: Fonds européen de développement régional (FEDER; COM [2004] 495), Fonds social européen (FES; COM [2004] 493) et Fonds de cohésion (COM [2004] 494). Le cinquième règlement porte sur l'introduction d'un groupement européen de coopération territoriale (GECT), cf. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/newreg10713_fr.htm.

⁵² Cf. JO L 291 du 21.10.2006, p. 11 ss.

sation économique et de l'essor de l'économie fondée sur la connaissance». C'est pourquoi les différentes modifications reposent sur les principes de la stratégie de Lisbonne et de Göteborg, afin de garantir que la politique de cohésion contribuera plus efficacement encore à promouvoir la croissance et l'emploi au sein de l'UE (cf. annexe 5).

Pour le nouveau cycle de programmes, la Commission prévoit aussi de *décentraliser* sensiblement les procédures de décision et d'*accroître la transparence et l'efficacité des procédures* en général, tout en continuant d'appliquer les principes éprouvés que sont le contrôle permanent, l'évaluation et la planification stratégique. La règle du cofinancement sera également maintenue (l'UE finance au minimum 20 % et au maximum 85 % du coût total d'un projet).

Pour la nouvelle période de planification, de 2007 à 2013, la Commission européenne ne tablera plus que sur *trois instruments de financement*, à savoir le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. De plus, elle ne formule plus que *trois objectifs prioritaires: convergence, compétitivité régionale et emploi et coopération territoriale européenne* (graphique 9).

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 les priorités de l'objectif 1:

- a. modernisation et diversification de la structure économique,
- b. développement et modernisation des infrastructures de base,
- c. protection de l'environnement,
- d. renforcement de la capacité administrative,
- e. amélioration de la qualité des institutions du marché du travail et des systèmes d'éducation et de formation.

Objectif 2: Compétitivité régionale et emploi

Il s'agit d'éviter que de nouveaux déséquilibres n'apparaissent dans les régions de l'Union autres que les régions les moins développées. A cet effet, la Commission entend renforcer la compétitivité et l'attrait des régions au moyen d'une promotion nationale et régionale de l'adaptabilité des travailleurs et des entreprises ainsi que du développement de marchés du travail orientés vers l'intégration sociale.

Objectif 3: Coopération territoriale européenne

L'enjeu du troisième objectif, inspiré de l'initiative communautaire Interreg, favorise une coopération transfrontalière dans toutes les régions, qu'il s'agisse de régions intérieures ou limitrophes, terrestres ou maritimes. Grâce à une coopération entre les autorités compétentes, il s'agit essentiellement de rechercher des solutions communes à des problèmes communs, notamment dans des domaines tels que le développement de zones urbaines, rurales et côtières et la mise en réseau des PME.

Cadre financier

Conformément au cadre financier adopté par le Conseil européen le 17 décembre 2005, 308 milliards d'euros seront consacrés à la politique de cohésion pendant la nouvelle période de programme. Le cadre financier de l'UE prévoit d'allouer dès 2007 les *ressources* suivantes à la réalisation de ces trois grands objectifs (cf. graphique 9):

- 251,15 milliards d'euros pour l'objectif *convergence*, soit une part de 81,5 % du budget global prévu (308 milliards);
- 49,1 milliards d'euros pour l'objectif *compétitivité régionale et emploi* (soit 16 % du budget) et
- 7,75 milliards d'euros pour l'objectif *coopération territoriale européenne* (ou 2,5 % du budget).⁵³

⁵³ Cf. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/memo_de.pdf.

Comparaison entre ancienne et nouvelle politique de cohésion⁵⁴

2000 – 2006		2007 – 2013	
Objectifs	Instruments financiers	Objectifs	Instruments financiers
Cohésion	Fonds de cohésion	Convergence et Compétitivité	Fonds de cohésion FEDER FSE
Objectif 1	FEDER FSE FEOGA - Orientation IFOP		
Objectif 2	FEDER FSE		
Objectif 3	FSE	Compétitivité régionale et emploi - niveau régional - niveau national	FEDER FSE
Interreg	FEDER	Coopération territoriale européenne	FEDER
URBAN	FEDER		
EQUAL	FSE		
Leader+	FEOGA - Orientation		
Développement rural et restructuration du secteur de la pêche en dehors de l'objectif n° 1	FEOGA – Garantie, IFOP		
9 objectifs	5 instruments*	3 objectifs	3 instruments

* Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole est considéré comme un seul instrument de financement.

⁵⁴ Source: Union européenne / Politique régionale: «La cohésion au tournant de 2007», inforegio, Fiche d'information 2004, p. 8.

La stratégie de Lisbonne et de Göteborg

Adoptée les 23 et 24 mars 2000 par le Conseil européen, puis confirmée dans sa version révisée en mars 2005, 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 économique 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.⁵⁵ Lors de sa réunion annuelle des 22 et 23 mars 2005, le Conseil européen a 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.⁵⁶

La stratégie de Lisbonne⁵⁷

La stratégie de Lisbonne exige tant des institutions européennes que des Etats membres qu'ils prennent des mesures pour mener une réforme économique et sociale, afin d'atteindre une croissance moyenne de 3 % dans les années à venir. Cette stratégie vise à faire décoller le taux d'emploi des 61 % qu'il enregistrait en moyenne en 2000 pour le rapprocher le plus possible de la barre des 70 % d'ici 2010. Elle souhaite aussi relever le taux d'emploi parmi les femmes, pour le faire passer de 51 % en moyenne à plus de 60 % en 2010. Par ailleurs, le Conseil européen a adopté, à Lisbonne et à l'occasion d'autres réunions, 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 et le*

⁵⁵ Source: Union européenne / Politique régionale: «Compétitivité, développement durable et cohésion en Europe – De Lisbonne à Göteborg» (brochure), 2003.

⁵⁶ Source: Présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne, Communiqué du 23 mars 2005, <http://www.eu2005.lu/fr/actualites/communiques/2005/03/23conseurlis/index.html>.

⁵⁷ 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), 12 pages.

*travail, mettre la connaissance et l'innovation au service de la croissance et créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité.*⁵⁸

Le taux d'emploi moyen dans l'Europe des 25 (63,9 % en 2003) montre que les Etats membres sont encore loin des objectifs fixés à Lisbonne. Pour atteindre la barre des 70 % d'ici 2010, le taux d'emploi aurait dû se situer aux environs de 67 % en 2005. Or seuls le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni enregistrent un taux d'emploi de 70 %, alors que ce taux n'est que de 51,2 % en Pologne. Pour que les nouveaux Etats membres parviennent à remplir les critères de Lisbonne, le taux d'emploi doit, selon les estimations de la Commission européenne, s'accroître d'un quart environ, ce qui correspond à la création de quelque 7 millions d'emplois.

La situation apparaît moins homogène sur le plan régional. Seul un quart des habitants de l'Europe des 25 vivent dans des régions ayant déjà atteint un taux d'emploi de 70 %. Dans 200 des 254 régions que compte l'UE, le taux d'emploi reste en effet en deçà de cette limite. Près de 15 % de la population vivent dans des régions où ce taux est inférieur à 55 %. La plupart de ces régions se situent dans les nouveaux Etats membres et dans le sud de l'Espagne et de l'Italie.

Le Conseil européen de Göteborg et la stratégie communautaire en faveur d'un développement durable⁵⁹

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 le jargon européen, la notion de développement durable ne possède toutefois pas encore de définition communément admise. Pour l'heure, la Commission 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.⁶⁰

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.

⁵⁸ Commission européenne – Communiqué de presse: «La Commission lance une ambitieuse stratégie de croissance et d'emploi pour l'UE», 2 février 2005: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/130&format=HTML&aged=0&language=fr&guiLanguage=fr>.

⁵⁹ *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.

⁶⁰ *Source*: Union européenne / Politique régionale: «Compétitivité, développement durable et cohésion en Europe – De Lisbonne à Göteborg» (brochure), 2003. p. 11, 22 à 30.

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.

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, la *gestion des ressources* et la *production de déchets* seront soumises à des évaluations distinctes de l'impact sur l'environnement.

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

Pour la période allant de 2004 à 2009, les trois pays de l'AELE-EEE – Norvège, Islande et Liechtenstein – mettent ensemble à disposition un montant de quelque 1,8 milliard de francs en faveur des dix nouveaux membres de l'UE, ainsi que de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal. Destinée à promouvoir la cohésion économique et sociale au sein de l'Union élargie, cette somme est régie par deux mécanismes de financement pratiquement identiques pour ce qui est de la procédure, mais distincts pour ce qui est des aspects financier et thématique. Le mécanisme de financement de l'EEE est alimenté par la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein et alloue des ressources aux dix nouveaux Etats membres, ainsi qu'à la Grèce, à l'Espagne et au Portugal. Par l'intermédiaire de son propre mécanisme de financement, la Norvège octroie par ailleurs des moyens réservés aux dix nouveaux Etats membres de l'UE. La Norvège assume la majeure partie de la charge financière de ces deux mécanismes, puisqu'elle leur consacre environ 1,76 milliard de francs. La distribution des ressources entre les pays bénéficiaires intervient selon deux clés de répartition basées sur la superficie des Etats, leur population, le revenu par habitant et d'autres critères socio-économiques.

Les deux mécanismes de financement 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.

Dans pratiquement tous les pays bénéficiaires, la palette des domaines visés par la coopération est très vaste. Voici les domaines prioritaires définis par les deux mécanismes de financement: environnement, développement durable, protection des biens culturels européens, développement du capital humain et santé. Le mécanisme norvégien entend, de plus, financer des projets visant à appliquer l'acquis communautaire, à promouvoir les activités transfrontalières et à sécuriser les frontières de l'UE. Outre cette variété des thèmes, les mécanismes de financement prévoient aussi une vaste couverture géographique, de sorte que leurs ressources peuvent servir à financer des projets dans toutes les régions des pays partenaires.

Le contenu et le cadre financier des deux mécanismes ont été définis dans deux accords conclus avec l'UE, tandis que des mémorandums d'entente séparés ont été négociés avec chacun des pays partenaires. Ces mémorandums définissent les thèmes prioritaires au niveau national, les procédures, les divers instruments de mise en œuvre et les moyens financiers à disposition.

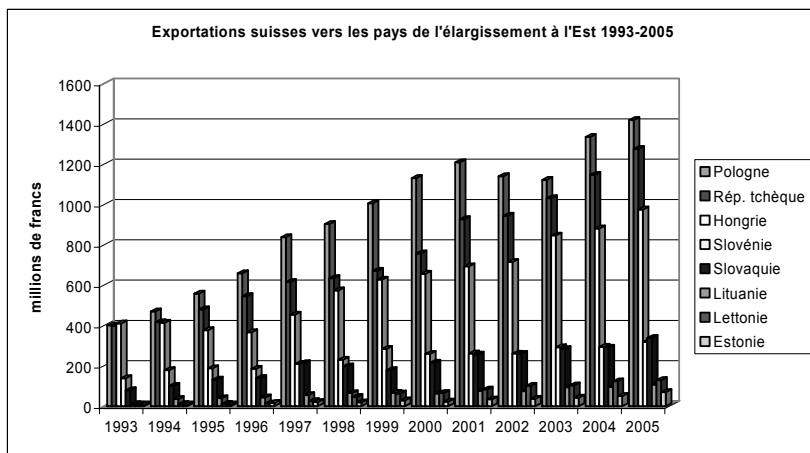
La mise en œuvre des mécanismes de financement confère une grande responsabilité aux pays partenaires. Il leur incombe en effet de développer et de réaliser des projets et des programmes, ainsi que de garantir un suivi approprié des cycles de projets. Ils se chargent également de sélectionner et de délimiter les propositions de projet, qui seront ensuite examinées par les pays de l'AELE-EEE et dont la compatibilité avec les objectifs de l'UE sera contrôlée par les organes de l'Union. Les procédures des mécanismes de financement de la Norvège et de l'EEE reprennent les lignes directrices des aides structurelles accordées par l'Union.

Les relations commerciales de la Suisse avec les pays de l'élargissement à l'Est

(sélection de graphiques)

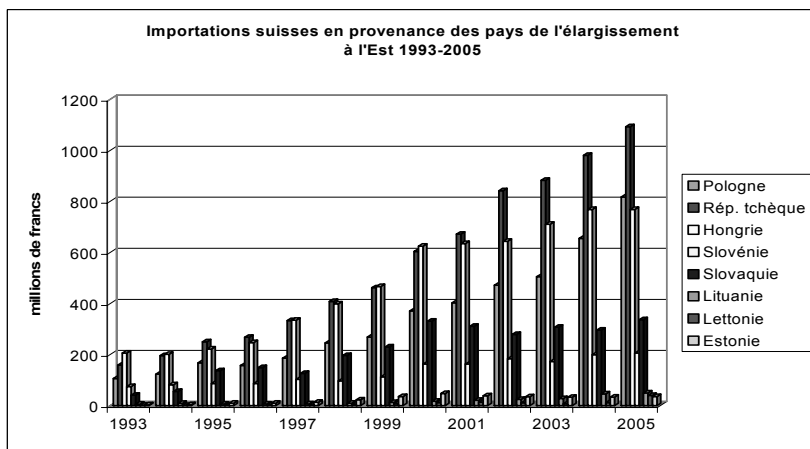
Graphique a

Exportations suisses vers les pays de l'élargissement à l'Est (1993 à 2005)

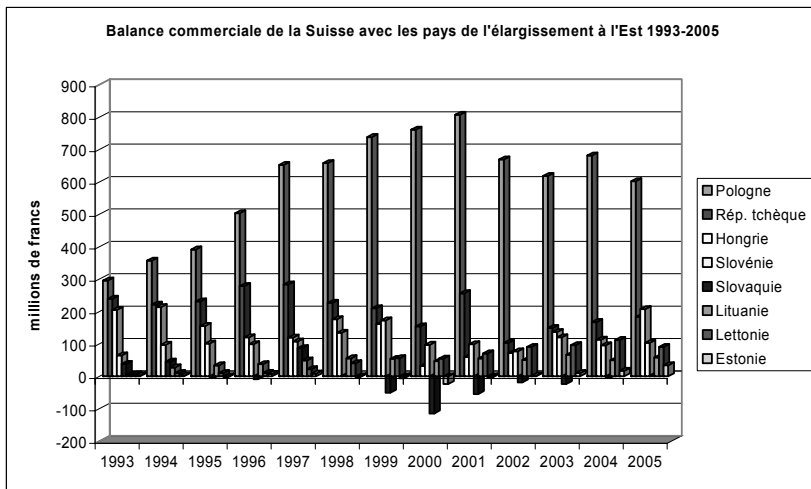


Graphique b

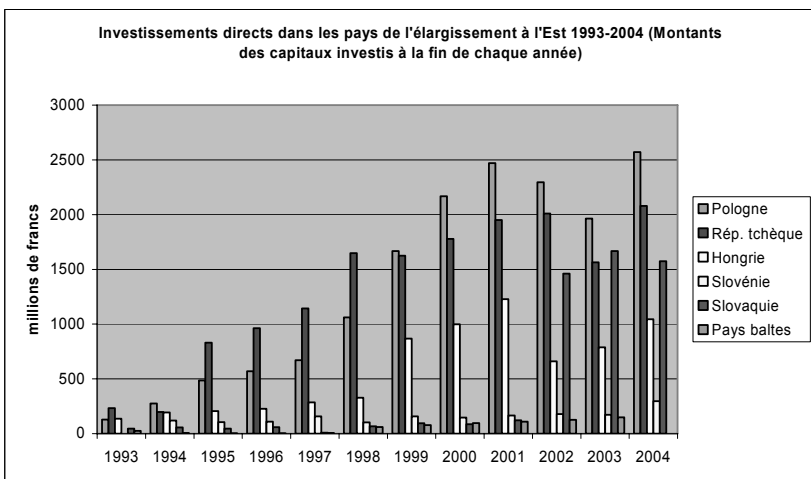
Importations suisses en provenance des pays de l'élargissement à l'Est (1993 à 2005)



Balance commerciale de la Suisse avec les pays de l'élargissement à l'Est (1993 à 2005)



Investissements directs dans les pays de l'élargissement à l'Est (1993 à 2004)
[Montants des capitaux investis à la fin de chaque année]



Engagements (2007 à 2012)

