

04.021

**Message
concernant la loi fédérale sur la coopération
avec les Etats d'Europe de l'Est**

du 31 mars 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet de loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Il n'y a ni motions ni postulats parlementaires dont le présent projet peut entraîner le classement.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

31 mars 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La Confédération mène depuis le début des années nonante des activités dans les pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) afin de soutenir la transition politique, économique et sociale en cours dans ces anciens pays communistes. Sur la base des propositions du Conseil fédéral du 22 novembre 1989, du 23 septembre 1991 et du 19 août 1998, le Parlement a approuvé des crédits-cadres successifs, totalisant jusqu'ici plus de 3 milliards de francs, pour soutenir ces pays sur la voie de la démocratie et de l'économie de marché.

Le 24 mars 1995, le Parlement a créé la première base légale de cette coopération en adoptant un arrêté fédéral de portée générale à validité limitée dans le temps¹. Ce texte a fait ses preuves. Il faut à présent en prolonger la validité et le transformer en loi fédérale afin que la Confédération puisse poursuivre la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Le présent projet de loi reprend les éléments essentiels de l'arrêté fédéral appliqué jusqu'ici, le texte étant simplement adapté aux développements les plus récents et au contexte actuel. Sa formulation est à la fois plus simple et plus claire. La validité de la loi proposée sera à nouveau limitée à dix ans.

La loi fédérale se fonde sur l'art. 54, al. 2, de la Constitution (Cst.)², qui charge expressément la Confédération de contribuer à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. Elle régit les mesures au titre de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI et sert de base aux messages demandant l'ouverture des différents crédits-cadres. Les activités menées sont décrites plus en détail dans ces messages et dans les rapports réguliers du DFAE et du DFE. Dans son rapport sur la politique extérieure 2000, le Conseil fédéral a par ailleurs souligné le rôle politique et économique de la région et réaffirmé les objectifs prioritaires de la coopération suisse avec les pays de l'Est.

La loi fédérale proposée définit l'objet et les buts de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et énumère ses principes. Elle décrit également les formes de la coopération et règle les modalités de son financement. La section consacrée à la mise en œuvre délègue au Conseil fédéral la responsabilité de fixer des priorités et la compétence de conclure des accords (y compris la possibilité pour celui-ci de déléguer cette compétence). Elle permet également au Conseil fédéral de soutenir des initiatives privées. Enfin, la loi évoque la collaboration avec des cantons, des communes et des institutions publiques, ainsi qu'une commission consultative.

¹ RS 974.1
² RS 101

Table des matières

Condensé	2
1 Origines du projet	4
1.1 Contexte	4
1.2 Les grandes lignes du projet	6
1.3 Résultats de la procédure préliminaire	8
2 Commentaire	8
3 Conséquences	27
3.1 Conséquences pour la Confédération	27
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	27
3.3 Conséquences pour l'économie	27
4 Liens avec le programme de la législature	28
5 Aspects juridiques	28
5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois	28
5.2 Forme de l'acte législatif	28
5.3 Frein aux dépenses	28
5.4 Rapport avec le droit européen	28
Loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (<i>Projet</i>)	29

Message

1 Origines du projet

1.1 Contexte

Depuis la chute du mur de Berlin, en 1989, le Parlement a alloué des crédits d'engagement pour un montant total de 3050 millions de francs à la coopération avec l'Europe de l'Est. La planification, la réalisation et le suivi des activités financées par ces trois crédits de programme³ destinés à soutenir les pays d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) se sont fondés jusqu'ici sur l'arrêté fédéral du 25 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁴ (ci-après arrêté fédéral de 1995) et sur l'ordonnance du 6 mai 1992⁵.

La validité de l'arrêté de 1995 mentionné ci-dessus est limitée à dix ans. Il est donc temps de prolonger la base légale de la coopération avec les pays de l'Est. Par ailleurs, conformément à l'art. 163 Cst., cette base légale doit désormais prendre la forme d'une loi fédérale.

Dans le présent projet, le Conseil fédéral recommande à nouveau au Parlement de limiter la validité de la base légale à dix ans. Cette limitation dans le temps découle du caractère éminemment temporaire de la phase de transition et de transformation. Elle est d'autant plus indiquée que la situation a, ces dix dernières années, suivi une évolution fort dynamique, mais aussi très variable: alors que les Etats baltes et ceux d'Europe centrale ont achevé leurs réformes structurelles et deviendront membres de l'Union européenne (UE) dès 2004, les progrès de la transition se sont révélés moins uniformes, voire contradictoires dans les Balkans, de sorte que plusieurs Etats d'Europe du Sud-Est n'ont entamé leurs réformes que récemment. Par ailleurs, il faut s'attendre à ce que le processus de transition prenne beaucoup de temps dans certains pays de la CEI et que son déroulement varie grandement d'une région à l'autre (Caucase du Sud, Asie centrale, pays européens de la CEI). Il sera donc nécessaire de réévaluer la situation dans dix ans.

La mission historique qui consiste à soutenir les Etats d'Europe de l'Est dans leurs efforts de transformation est à l'évidence loin d'être achevée et nous nous devons dès lors de prolonger la base légale qui nous permet de la poursuivre. Dans le contexte international, cette situation a été traduite par l'expression «agenda inachevé de la transition» («unfinished agenda»). En effet, si les Etats sur le point d'adhérer à l'UE ont fait d'importants progrès dans leurs processus de transition, les objectifs de la réforme sont encore loin d'être atteints dans les pays des Balkans et de la CEI. Le message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la

³ Message du 22.11.1989 concernant le I^{er} crédit de programme (mesures d'aide immédiate: 250 millions de francs; FF **1990** I 1543).

Message du 23.9.1991 concernant le II^e crédit de programme (800 millions de francs; FF **1991** IV 537) et message complémentaire du 1.7.1992 (600 millions de francs pour étendre la coopération à la CEI; FF **1993** I 988).

Message du 19.8.1998 concernant le III^e crédit de programme (900 millions de francs; FF **1998** 4381) et message complémentaire du 14.11.2001 (500 millions de francs pour étendre la coopération à l'ex-Yougoslavie; FF **2002** 1733).

⁴ RS **974.1**

⁵ RS **974.11**

CEI⁶ (IV^e crédit-cadre) passe en revue les principaux déficits de la transition, ses bases stratégiques et théoriques et les priorités régionales. Relevons que le développement économique et social n'a pas encore atteint son niveau de l'ère communiste dans les régions prioritaires de la coopération suisse avec les pays de l'Est (Europe du Sud-Est, Caucase du Sud, Asie centrale et pays européens de la CEI). Pour ce qui est des pays d'Europe centrale et des Etats baltes, ils ont enregistré des progrès si remarquables sur la voie des réformes – grâce notamment à l'aide extérieure – qu'ils pourront devenir des membres à part entière de l'UE. Dans quelques pays balkaniques et de la CEI, la récession et la contraction de l'économie dues aux bouleversements ont par ailleurs provoqué une forte paupérisation, qui touche par exemple la moitié de la population au Tadjikistan et au Kirghizistan. Cette situation se répercute inévitablement sur la stabilité de toute l'Europe de l'Est.

Depuis le milieu des années nonante, les défis principaux de la coopération suisse se situent dans les Balkans. Si quelques Etats d'Europe du Sud-Est ont fait de gros progrès et peuvent désormais envisager d'adhérer à l'Union européenne, certaines réformes structurelles, par exemple dans les domaines bancaire, industriel, agricole et social, ainsi que dans le système de la santé et des retraites, n'en sont cependant qu'à leurs débuts. De plus, le maintien d'une forte présence des troupes de sécurité de l'ONU en Bosnie-Herzégovine et dans la province du Kosovo, toutes deux dévastées par la guerre, prouve à quel point le processus de paix et de stabilisation demeure fragile. Or, si les conditions de vie de la population ne s'améliorent pas rapidement, on peut craindre une nouvelle flambée de l'extrémisme qui remettrait en cause la sécurité régionale et le processus de transition. La Suisse a tout intérêt, pour des raisons de politique extérieure, de sécurité intérieure et afin de faire face aux pressions migratoires, à consolider la stabilité, encore fragile, en Europe du Sud-Est et à poursuivre ses programmes dans cette région.

La coopération avec les Etats d'Europe du Sud-Est vise avant tout à promouvoir la sécurité et la stabilité sur le continent européen et dans les Etats de l'ancien bloc de l'Est. Les principaux objectifs de la coopération avec les pays de l'Est comprennent donc la transition devant instaurer des structures démocratiques et pluralistes, le passage d'une économie planifiée à une économie de marché ouverte et la durabilité écologique et sociale de ces changements. Contrairement à la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁷ (ci-après loi sur la coopération au développement) ou à la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme,⁸ le présent projet de loi a pour but spécifique de soutenir les réformes dans le cadre de la transition.

Le but de la coopération avec les pays de l'Est est aussi d'offrir aux pays concernés la possibilité de s'intégrer dans le système de valeurs européennes. Cela vaut en priorité pour les Etats d'Europe de l'Est et du Sud-Est et, dans une certaine mesure aussi, pour la majorité des Etats nés des cendres de l'Union soviétique. Il en va différemment des républiques d'Asie centrale: bien qu'elles soient membres de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, elles gardent des liens politiques, économiques et militaires prépondérants avec la Russie en raison des structures créées à l'ère soviétique. Depuis l'effondrement de l'URSS en 1992, ces pays connaissent, eux aussi,

⁶ FF 2004 ...

⁷ RS 974.0

⁸ FF 2003 7475

une mutation profonde et douloureuse. En adoptant le message complémentaire de 1992, le Parlement a donc étendu la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale aux pays de la CEI. Tout en étant davantage axées sur la lutte contre la paupérisation alarmante de la population, les activités menées notamment dans les républiques du Caucase et d'Asie centrale, de même que dans certains Etats d'Europe du Sud-Est, favorisent également la stabilisation de cette région. En collaborant avec les pays de la CEI, la Suisse sert donc aussi les intérêts de sa politique extérieure, de son économie et de sa sécurité. Elle entretient en outre des relations particulières avec nombre de pays de la CEI, puisqu'elle appartient au même groupe de vote auprès des institutions financières internationales.

Parallèlement au présent projet de loi, le Conseil fédéral demande, dans un autre message, d'approuver un IV^e crédit-cadre pour la période allant de 2005 à 2008⁹. Ce message distinct présente plus en détail les activités et les priorités stratégiques de la coopération avec les pays de l'Est ainsi que l'expérience et le savoir acquis jusqu'ici. Ces documents – le message concernant la loi fédérale et le message demandant l'ouverture du IV^e crédit-cadre – se fondent tous les deux sur un bilan exhaustif des douze dernières années de coopération avec les pays de l'Est¹⁰. Ils tiennent compte des résultats de cette évaluation externe et des enseignements qu'elle nous apporte.

1.2 Les grandes lignes du projet

Le message du 19 septembre 1994 concernant l'arrêté fédéral de portée générale sur la coopération avec l'Europe de l'Est¹¹ prévoit expressément qu'il «conviendra d'examiner après dix ans si cet arrêté fédéral est encore adéquat». Or aussi bien le DFAE que le DFE ont constaté que la base légale adoptée a fait ses preuves. L'arrêté fédéral de 1995 a en effet permis de conclure des accords bilatéraux avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI ainsi qu'avec des organisations et des institutions internationales. Il a ainsi contribué à asseoir la sécurité du droit dans la planification et dans l'application des programmes de coopération, mais a aussi servi à établir clairement les compétences et les responsabilités et à fixer les modalités de financement de la coopération. La définition des buts à l'art. 2 de l'arrêté fédéral s'est révélée judicieuse, puisqu'elle a délimité le cadre de la coopération et l'a axée sur le processus de transition.

Les expériences faites jusqu'ici en Europe de l'Est et au sein de la CEI montrent que la nature et le déroulement des réformes varient d'une région à l'autre. On peut néanmoins affirmer que la transition prendra encore beaucoup de temps et qu'il faut continuer à la soutenir. La coopération avec les pays de l'Est demeurera longtemps encore une composante-clé de nos relations extérieures. Pour poursuivre cette tâche, la Confédération devra donc continuer à lui consacrer des moyens financiers impor-

⁹ FF 2004 ...

¹⁰ «Die Transition und ihre Schatten», évaluation, A. Melzer, DDC/seco (éd.), Berne, 2003 (cf. chap. 1.2 du Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI, IV^e crédit-cadre); «Bilanz der öffentlichen schweizerischen Zusammenarbeit mit Osteuropas und der GUS 1990–2002», NADEL/EPFZ, Terra Consult, E. Basler, Taesco, DDC/seco (éd.), Berne, 2003 (cf. chap. 4 du Message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI, IV^e crédit-cadre).

¹¹ FF 1994 V 537

tants et institutionnaliser son organisation. Pour toutes ces raisons, il importe de prolonger la base légale de cette coopération. En outre, l'art. 164, al. 1, let. e, Cst., exige que les prestations et les tâches de la Confédération soient régies par une loi. L'adoption d'un acte législatif s'impose afin de prolonger la base légale pour la coopération avec les pays de l'Est.

A l'instar de l'arrêté fédéral de 1995, le projet de loi présenté ici se fonde largement sur la loi sur la coopération au développement et sur les expériences accumulées dans ce domaine. Il s'en distingue toutefois par sa finalité politique spécifique, qui est de promouvoir la stabilité et la sécurité sur le continent européen, comme expliqué au chap. 11 et dans le commentaire relatif à l'art. 2. De plus, la référence explicite au processus de transition et l'identité européenne de nombreux Etats partenaires de la coopération lui confèrent un caractère particulier. Enfin, contrairement à la loi sur la coopération au développement, la validité de la loi proposée est à nouveau limitée dans le temps.

Voici, en bref, la structure et les grandes lignes du texte proposé:

Le présent projet de loi reprend dans les grandes lignes la structure de l'arrêté fédéral de 1995. Il tient par ailleurs compte des développements récents en politique extérieure et dans le domaine légal, notamment de ceux entraînés par la nouvelle loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme.

Les trois premiers articles présentent l'objet de la loi, ainsi que les buts et les principes de la coopération. Les art. 4 à 6 traitent du principe de la démocratie et des droits de l'homme, des modalités de la coopération et de sa coordination. L'art. 7 énumère les formes que peuvent revêtir les activités: coopération technique, coopération financière, mesures favorisant différentes formes de l'intégration dans le commerce mondial et promouvoir le secteur privé. L'art. 8 précise les prestations financières, et l'art. 9 rappelle que ces prestations et les mesures de coopération peuvent se conjuguer. Les art. 10 et 11 sont, eux, consacrés aux ressources financières et prévoient d'assurer le financement de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est au moyen de crédits-cadres.

Les art. 12 à 18 définissent la mise en œuvre de la coopération: l'art. 12 donne au Conseil fédéral la compétence de fixer les priorités; l'art. 13 confère au Conseil fédéral et aux offices fédéraux compétents le pouvoir de conclure des accords et notamment des accords de droit international public; l'art. 14 régit la coopération avec des tiers, laquelle prévoit des mandats, des contributions, le soutien d'activités privées, la collaboration avec des cantons, des communes et des institutions publiques et la constitution de personnes morales ou la participation à de telles personnes; l'art. 15 régit la coordination au sein de l'administration fédérale et l'art. 16, le traitement des données; l'art. 17 charge la commission existante de la coopération internationale au développement de conseiller le Conseil fédéral sur les questions relevant de cette loi; l'art. 18 régit les évaluations et les rapports. Les art. 19 à 23 contiennent les dispositions finales.

Reprenant la base légale actuelle dans l'idée de la prolonger temporairement, le projet de loi modifie le texte existant que là où cela s'avérerait nécessaire. Ces modifications touchent en particulier le contenu des art. 4 (démocratie et droits de l'homme), 7 à 9 (mesures), 14 (participation de tiers), 17 (commission consultative)

et 18 (évaluations et rapports). On a procédé en outre à des adaptations d'ordre rédactionnel.

La loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est peut servir de base légale pour d'éventuelles prestations de la Suisse aux pays d'adhésion et aux pays candidats à l'UE.

1.3 Résultats de la procédure préliminaire

Avant de proposer au Parlement l'arrêté fédéral concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, le DFAE a mené, en 1993, une vaste procédure de consultation auprès des cantons, des partis et des organismes intéressés. Les instances consultées ont approuvé à une immense majorité l'idée de créer une base légale pour la coopération avec les pays de l'Est. Les résultats de cette consultation externe ont été présentés et commentés dans le message du 19 septembre 1994 présentant l'arrêté fédéral en question¹².

Il n'a pas été nécessaire de réaliser une nouvelle consultation externe, puisque le projet de loi présenté ici ne fait, en quelque sorte, que prolonger la validité d'une base légale existante et que le nouveau texte ne diffère guère de celui de l'acte législatif initial¹³. De plus, la loi n'a pas d'incidence sur les compétences cantonales, ni de répercussions financières sur les cantons. Enfin, elle ne modifie aucunement la répartition des compétences.

La Commission consultative de la coopération au développement (cf. art. 17) a été consultée. Elle s'est réunie le 9 octobre 2003 dans le cadre d'un conclave d'une journée consacré à l'examen du message concernant le présent projet de loi fédérale et du message concernant le IV^e crédit-cadre pour la coopération avec les pays de l'Est. Le présent message et le projet de loi tiennent compte de ses commentaires et de ses propositions de modification.

2 Commentaire

Art. 1 Objet

Al. 1

La Confédération est chargée de prendre des mesures propres à soutenir les Etats d'Europe de l'Est dans leurs efforts pour instaurer et renforcer la démocratie et mettre en place une économie de marché. Ce mandat à la Confédération n'exclut pas que des cantons, des communes ou des institutions privées ou publiques participent à des actions en matière d'aide aux pays de l'Est.

Al. 2

L'expression «Etats d'Europe de l'Est», utilisée par souci de brièveté, désigne les pays dits en transition, soit les Etats autrefois communistes d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est (le cas échéant, les Etats successeurs de ces pays), ainsi que les

¹² FF 1994 V 537

¹³ Art. 1, al. 2, ordonnance du 17 juin 1991 sur la procédure de consultation; RS 172.062.

Etats de la CEI. Comme dans la pratique actuelle, la portée du projet de loi ne se limite donc pas aux Etats d'une Europe comprise en tant qu'entité géographique (cf. FF 1992 V 471).

Les pays de l'Est concernés ont au moins un point commun: ils sont tous engagés dans un processus de transition politique, économique et sociale qui doit faire d'eux des Etats de droit plus démocratiques et pluralistes et des économies de marché à caractère social et respectueuses de l'environnement. Certains de ces Etats possèdent diverses caractéristiques de pays en développement et sont qualifiés comme tels, notamment par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)¹⁴. S'il importe de leur réserver une place particulière dans la coopération avec les pays de l'Est, c'est parce que leur appartenance à l'ancien monde communiste les confronte à des problèmes différents de ceux que connaissent les pays en développement. Dans ces cas, il incombe au Conseil fédéral d'assurer la coordination et une harmonisation matérielle entre coopération au développement et coopération avec les pays de l'Est.

Le terme d'Etat n'exclut pas que la Confédération engage des coopérations avec des Etats membres, des régions ou des parties de républiques prises isolément, de même qu'avec des institutions ou des organisations étatiques ou non gouvernementales, en particulier avec des institutions et des organisations de droit privé (ONG, organisations non gouvernementales) dans les pays d'Europe de l'Est.

Art. 2 Buts

La coopération avec les pays d'Europe de l'Est a pour but de soutenir ces Etats dans leur processus de réforme, de garantir la poursuite de cette évolution à long terme et de favoriser donc durablement la transition. Comme expliqué au ch. 12, il s'agit en fait de promouvoir la stabilité et la sécurité sur le continent européen et de permettre aux Etats possédant une identité européenne de s'intégrer parmi les nations qui partagent les valeurs de notre continent.

Depuis 1989, c'est-à-dire depuis que l'Europe doit faire face à des défis totalement nouveaux, la notion de transition a évolué, s'enrichissant et se précisant au fil des expériences faites en Europe de l'Est. Alors que la transition recouvrait à l'origine une conception plutôt formelle de la libéralisation (passage à la démocratie en politique et à l'économie de marché en économie) et de l'intégration juridique des pays concernés dans le réseau de conventions et d'accords européens et transatlantiques (Conseil de l'Europe, OSCE, UE, OTAN, OCDE, etc.), elle vise désormais davantage à institutionnaliser la transformation des structures dans leur ensemble: pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en politique; infrastructures, système bancaire, réglementation de la concurrence et système de surveillance en économie, etc. La transition désigne aujourd'hui davantage la mise en place d'institutions qui ne seront considérées comme durables que lorsque leurs fondements politiques, économiques et sociaux (c'est-à-dire les conditions de vie des populations) seront solidement établis, permettant ainsi à ces institutions de s'adapter et de se renouveler.

¹⁴ Selon les critères du CAD (OCDE), il s'agit des pays ci-après, qui figurent parmi les Etats prioritaires de la coopération suisse avec les pays de l'Est: Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie, Kirghizistan, Moldavie, Tadjikistan et Ouzbékistan.

Par rapport à l'arrêté fédéral de 1995, le mot «notamment» a été supprimé dans le nouveau texte, car la liste des buts définis aux let. a et b est exhaustive. Après dix années de coopération avec les pays de l'Est, il n'est plus nécessaire de prévoir d'autres objectifs éventuels. La Suisse poursuit donc les objectifs suivants:

Let. a

Dans les Etats d'Europe de l'Est, la Suisse entend promouvoir et renforcer les valeurs fondamentales que sont l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs, le respect des droits de l'homme et la démocratie. Elle veut ainsi contribuer à garantir et à faire respecter les libertés fondamentales dans ces pays, pour permettre à l'Est et à l'Ouest de partager des valeurs communes. Pour que cet objectif puisse être atteint, les activités doivent favoriser l'émergence de la société civile, mettre en place et consolider le système démocratique avec des élections libres à bulletin secret, développer des institutions politiques stables et instaurer le pluralisme dans la vie politique en donnant la parole aux partis, aux médias, aux syndicats et aux autres groupements d'intérêts. Les réformes en profondeur de la justice doivent amener à un système judiciaire équitable et stable et à un appareil administratif à la fois efficace et transparent, comme l'exigent les principes largement reconnus de la bonne gestion des affaires publiques ou de *bonne gouvernance*. Les relations entre citoyen et Etat, la protection des minorités, l'égalité des chances entre les sexes et la préservation de l'héritage et des échanges culturels occupent également une place centrale dans les sociétés postcommunistes. Les objectifs formulés dans le projet de loi reposent sur la conviction que le respect des institutions démocratiques et des libertés fondamentales constitue l'un des principaux fondements de la sécurité et de la stabilité nationales et internationales (cf. Rapport sur la politique extérieure 2000)¹⁵. La coopération avec les pays de l'Est exerce ainsi un effet sur les mouvements migratoires.

Let. b

L'instauration de l'Etat de droit et de la démocratie passe par la promotion d'un développement économique et social durable dans les pays d'Europe de l'Est. En effet, le processus de réforme ne pourra pas porter ses fruits sans un redressement de l'économie: la persistance de la crise économique, l'absence de perspectives et la pauvreté constituent une menace pour la démocratie et la paix sociale et font le lit du crime et du terrorisme. Les économies affaiblies d'Europe de l'Est sont soumises à de profonds bouleversements structurels, qui doivent leur permettre d'accroître leur compétitivité, d'accéder aux marchés européens et de bénéficier de l'intégration dans le commerce mondial.

La coopération économique a donc pour objectif prioritaire d'aider ces pays à passer d'une économie planifiée à une économie de marché libre, ouverte et sociale, et de relever le niveau de vie de la population. Les activités mettent dès lors l'accent sur la création de conditions-cadre propices à cette transition, sur la mise en place d'institutions financières fiables, sur la promotion des petites et moyennes entreprises et, en général, sur l'encouragement des investissements privés afin de renouveler et de réorganiser l'appareil de production et les infrastructures. Elles visent aussi à développer un système d'éducation, de formation professionnelle et de perfectionnement efficace, à faciliter les échanges avec l'étranger, à réhabiliter et à moderniser les infrastructures de base. Le soutien économique de la Suisse doit aussi faciliter le

¹⁵ FF 2001 237

passage à d'intenses échanges économiques autonomes entre les entreprises de ces pays et la Suisse.

Les transformations économiques profondes qui s'imposent prennent cependant du temps et la phase de transition qui s'ensuit génère inévitablement des difficultés sociales, allant jusqu'à la paupérisation de certaines couches de la population. Pour atténuer les répercussions sociales de ces transformations structurelles, la Confédération entend contribuer à améliorer les conditions de vie de la population et à lutter contre la hausse du chômage, la pauvreté, l'inflation et la déstructuration des réseaux sociaux. Par ailleurs, la croissance économique, la création d'emplois et la sécurité sociale comptent aussi parmi les principaux facteurs à même de freiner l'émigration clandestine d'Europe de l'Est vers la Suisse. En poursuivant des objectifs économiques et sociaux, la coopération avec les pays de l'Est s'attaque aux causes profondes des mouvements migratoires puisqu'elle vise à créer sur place un environnement qui favorise le développement économique, le bien-être, la hausse des revenus et l'épanouissement des individus.

Les objectifs économiques comprennent aussi la promotion d'une exploitation durable des ressources et la protection de l'environnement. Il s'agit avant tout d'assainir les sites contaminés et de remédier à des situations dont certaines constituent aujourd'hui encore une grave menace pour la population et pour la nature. Nombre de ces problèmes environnementaux dépassant largement le cadre local pour revêtir une importance européenne, la Confédération favorise des approches et des projets internationaux dans le domaine de l'environnement, par exemple dans le cadre de la conférence «Un environnement pour l'Europe», et réserve une place particulière aux considérations écologiques dans tous ses projets. Les efforts en matière de protection de l'environnement sont par ailleurs étroitement liés à la garantie d'un accès équitable aux ressources naturelles, à leur exploitation durable et à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Art. 3 Principes

Cet article présente trois principes qui s'appliquent à la coopération avec les pays de l'Est.

Al. 1

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est ne constitue pas un domaine politique à part. Elle fait au contraire partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse. Dans les rapports sur la politique extérieure de 1993¹⁶ et de 2000¹⁷, la Confédération s'est fixé des priorités en matière de politique étrangère qui s'appliquent aussi à la coopération avec les pays de l'Est: promotion de la paix, droits de l'homme, démocratie et Etat de droit, défense des intérêts économiques, lutte contre les migrations et contre la pauvreté et, enfin, environnement et développement durable à l'échelle planétaire.

Pour défendre ses intérêts dans un monde où l'interdépendance et l'intégration dans tous les domaines ne font que croître, la Suisse doit prendre une part active à la construction de l'Europe. Lorsque l'on considère la place de notre pays dans la politique d'intégration, d'une part, et la différenciation et le renforcement croissants

¹⁶ FF 1994 I 150

¹⁷ FF 2001 237

des structures européennes, d'autre part, force est de conclure que la Suisse a tout intérêt à coopérer avec les pays de l'Est. Notre continent tend inexorablement vers l'intégration des pays d'Europe de l'Est au sein de l'Union européenne. La coopération avec l'Est joue donc un rôle non négligeable, puisqu'elle favorise le rapprochement entre l'Ouest et l'Est.

Depuis la chute du mur de Berlin et l'effondrement de l'Union soviétique, l'Europe occidentale a dû faire face à d'importants défis en matière de politique de sécurité: contrastes économiques et sociaux, pauvreté et chômage, catastrophes écologiques, respect des minorités et des droits de l'homme, tensions régionales, conflits et migrations. Les anciennes installations nucléaires et les sites contaminés par des déchets nucléaires représentent des dangers à l'échelle régionale et européenne. Pour faire face à de tels dangers, il faut élaborer des stratégies communes, comme tente de le faire la conférence «Un environnement pour l'Europe». De plus, des institutions efficaces, fondées sur la démocratie et le pluralisme, une économie prospère et une situation sociale et économique stable font partie des conditions préalables pour garantir une meilleure sécurité en Europe. La coopération avec les pays de l'Est revêt dès lors une importance cruciale pour la politique de sécurité. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse que le processus de transition en Europe de l'Est se déroule dans de bonnes conditions et sans risque pour la stabilité internationale.

La coopération de la Suisse avec l'Europe de l'Est et la CEI repose en particulier sur le principe de la coresponsabilité solidaire. En l'appliquant, la Suisse entend contribuer à atténuer la misère et la pauvreté dans le monde et exprime aussi sa volonté d'assumer une part de responsabilité dans les grands problèmes de notre époque. Cette attitude se fonde sur l'idée que le destin de la Suisse est indissociable de celui de l'Europe et de la planète tout entière. C'est pourquoi la Suisse entend participer à la réussite des réformes en Europe de l'Est et à la construction de structures européennes solides. Notre engagement financier en faveur des pays de l'Est constitue donc aussi une contribution de la Suisse à la coopération et à l'intégration européennes.

Al. 2

Cette disposition a été reprise de l'art. 2, al. 2, de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Elle demande que les mesures prises par la Suisse tiennent compte de la situation des pays partenaires et, en particulier, des besoins de leurs populations. Si tout projet de coopération doit nécessairement reposer sur des besoins confirmés et sur une demande, son succès et sa durabilité sont fortement liés à la prise en compte de ses données spécifiques et de son contexte. Par conséquent, il convient d'intégrer les partenaires locaux et, si possible, les groupes cibles dans la planification et la mise en œuvre des programmes.

Al. 3

En règle générale, les mesures prises par la Confédération soutiennent les initiatives locales et complètent les efforts déployés par les partenaires eux-mêmes. La coopération se fonde dès lors sur un partenariat ciblé et sur la volonté des gouvernements intéressés de mener des réformes. Les Etats assumant seuls la responsabilité des réformes qu'ils ont lancées, le soutien international doit s'intégrer dans la stratégie adoptée par les gouvernements partenaires et respecter leurs priorités. En créant des partenariats à l'échelle mondiale, régionale ou bilatérale et en maintenant le dialogue

politique que ces partenariats impliquent, les appuis extérieurs peuvent aider les gouvernements à formuler leurs réformes.

Le soutien suisse vise à promouvoir l'autonomie des bénéficiaires et doit donc agir comme un catalyseur. Ce sont avant tout les efforts consentis par les pays concernés qui détermineront le succès ou l'échec des réformes. Les bénéficiaires et les personnes directement concernées assument la responsabilité des projets financés par la Suisse. La coopération intervient dans le cadre de la politique de réforme, d'entente avec le pays concerné, et garantit la participation de la population. Ses programmes s'inscrivent dans les activités conçues par le partenaire lui-même et mises en œuvre sous sa responsabilité.

Art. 4 Démocratie et droits de l'homme

Le Conseil fédéral considère depuis 1998 – en conformité avec les instances européennes et internationales (OCDE, UE, OSCE, Conseil de l'Europe, etc.) – que le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques dans les pays partenaires constitue à la fois la condition et le fondement de la coopération. Il a d'ailleurs édicté des dispositions et des critères pour appliquer ce principe.

Pour bénéficier du soutien de la Suisse conformément aux objectifs formulés à l'art. 2, le gouvernement considéré doit faire preuve d'une claire volonté d'entreprendre ou de poursuivre des réformes dans les domaines institutionnel, politique et économique. La conditionnalité attachée au soutien n'est cependant pas orientée sur le court terme et sur des projets ponctuels, mais sur le processus de réforme dans son ensemble. L'octroi d'une aide doit donc être examinée au cas par cas. Il importe surtout que le pays ait pris des décisions crédibles en vue de réaliser ses réformes à moyen terme et qu'il ait entrepris de les mettre en œuvre.

La politique actuelle se fonde sur un dialogue critique et constructif avec les pays partenaires portant entre autres sur la démocratie et les droits de l'homme. Parmi les approches différenciées en matière de *gouvernance*, on préfère aujourd'hui prendre des mesures positives pour appuyer le pays partenaire dans des domaines politiques plutôt que de prendre des sanctions unilatérales. Des sujets sensibles, comme la transparence et l'obligation de rendre des comptes, occupent également une place de choix. L'expérience montre en effet que le dialogue politique, surtout lorsqu'il s'inscrit dans le cadre défini sur le plan international, peut conduire aux résultats souhaités.

Pour tenir compte de cette nouvelle perception de la gouvernance et de la conditionnalité, le Conseil fédéral a défini, le 9 avril 2003, une nouvelle pratique dans l'application de la conditionnalité politique. C'est pourquoi l'art. 4 de l'arrêté fédéral de 1995, «interruption/cessation de la coopération», a été reformulé. L'ancienne formulation, qui se fondait uniquement sur une interprétation négative, ne correspond en effet plus aux exigences actuelles à la conception internationale de la conditionnalité. Selon la nouvelle formulation de l'art. 4, telle qu'elle figure dans le projet de loi, le Conseil fédéral peut, en cas de violations graves et systématiques des droits de l'homme, prendre les mesures qui s'imposent, la cessation de la coopération ne pouvant, toutes proportions gardées, être envisagée qu'en ultime recours.

Art. 5 Modalités

La Confédération peut prendre des mesures sur le plan bilatéral, multilatéral ou de manière autonome. On entend assurer ainsi la souplesse nécessaire dans la répartition des moyens, une flexibilité qui s'impose au vu de la diversité des besoins et du nombre de pays et d'organisations qui accordent leur soutien aux pays de l'Est. Les modalités les mieux adaptées sont déterminées sur la base de l'examen par les circonstances spécifiques de chaque cas. Cette souplesse doit être assurée non seulement dans la répartition entre mesures bilatérales, multilatérales et autonomes, mais aussi dans le choix des pays, dans l'attribution des moyens par pays ou encore dans la sélection des domaines de coopération. C'est à cette condition seulement que le crédit-cadre pourra être utilisé de manière efficace et conforme aux objectifs fixés.

Dans le cadre de mesures bilatérales, la Suisse et le partenaire concerné sont en contact direct, étant entendu qu'il peut y avoir plusieurs participants d'un côté ou de l'autre. Les mesures multilatérales sont en règle générale réalisées ou coordonnées par une organisation intergouvernementale telle que la Banque mondiale. Cette forme de coopération est spécialement indiquée pour les tâches qui dépassent les possibilités d'un seul pays donateur ou qui doivent être entreprises sur une grande échelle.

Les mesures autonomes, enfin, sont des actes relevant de la seule compétence de la Suisse. Il peut s'agir par exemple de l'octroi unilatéral d'une concession au partenaire, comme c'est le cas pour les préférences tarifaires¹⁸ ou les garanties de crédit.

Art. 6 Coordination

Cette disposition oblige la Confédération à coordonner l'ensemble de ses propres mesures avec les efforts de ses partenaires dans les Etats d'Europe de l'Est et, dans la mesure du possible, avec les prestations provenant d'autres sources nationales ou internationales et tendant vers le même but. Pour obtenir un effet optimal et intégrer au mieux les mesures de soutien à chaque processus de réforme, la Suisse coordonne son aide avec le pays partenaire en tenant compte des efforts qu'il fournit.

Vu le nombre d'Etats, d'organisations internationales et d'institutions publiques et privées actives en Europe de l'Est, la Confédération favorise l'harmonisation des activités et les échanges d'informations avec d'autres Etats donateurs, des institutions étrangères et des organisations internationales. La coordination internationale des mesures de soutien destinées à un pays précis est principalement assurée dans le cadre de groupes consultatifs de la Banque mondiale ou par des institutions ou des réseaux spécialisés en fonction de la région ou du domaine visés (Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, p. ex.). La Suisse participe activement à ces efforts de coordination et tente de développer des approches cohérentes en concordance avec les efforts internationaux et de les inscrire dans un contexte global. L'expérience montre que la coordination internationale est une entreprise particulièrement ardue et que les efforts de la Suisse peuvent donc se heurter à des limites objectives.

¹⁸ Cf. arrêté fédéral du 9 octobre 1981 concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (RS 632.91).

Plusieurs pays d'Europe de l'Est et de la CEI appartiennent au même groupe de vote que la Suisse au sein du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD); la Suisse se doit donc d'assumer une responsabilité particulière dans ce domaine.

Le devoir de coordination au sein de l'administration fédérale est fixé à l'art. 15.

Art. 7 Formes de coopération

La section 2 de l'arrêté fédéral de 1995, qui ne contenait que l'art. 7, a subi un remaniement formel. Elle porte désormais le titre de «Mesures». Le premier alinéa de l'art. 7, qui traitait des formes de la coopération, a été reformulé pour devenir le nouvel art. 7. Le deuxième alinéa a été reformulé pour devenir l'art. 8 sur les prestations financières de la Confédération. Enfin, pour améliorer encore la clarté du texte, le troisième alinéa de l'art. 7 de l'arrêté fédéral, sur la possibilité de conjuguer les différentes mesures de coopération, est devenu l'art. 9 du projet de loi. La nouvelle formulation présente ainsi les mesures et les rapports existant entre elles de manière plus claire et plus structurée.

L'al. 4, art. 7, de l'arrêté fédéral 1995, selon lequel «les projets dans le cadre de la coopération technique et l'aide financière doivent en principe être accompagnés et assistés du point de vue technique durant une période appropriée», n'a pas été repris dans le projet de loi, car le suivi des activités fait aujourd'hui partie intégrante de la coopération. Tout comme dans la coopération au développement, les activités et les méthodes mises en œuvre dans la coopération avec les pays de l'Est font en effet l'objet d'un suivi constant fondé sur des normes de qualité élevées et sont régulièrement soumises à des évaluations (cf. art. 18). Un cycle de projet bien défini régit les étapes méthodologiques du déroulement d'un projet – planification, réalisation, suivi et évaluation, respectivement application des résultats de l'évaluation – pour garantir en tout temps une gestion professionnelle des activités.

Les instruments de la coopération avec l'Europe de l'Est tels qu'ils sont énumérés dans l'art. 7 de l'arrêté ont fait leurs preuves. Ils ont pour l'essentiel conservé leur forme de base, mais leur utilisation dans la pratique a évolué sous l'effet du dynamisme que connaît le processus de réforme dans la région, des exigences nouvelles qu'il implique et des expériences faites.

La définition et la mise en œuvre des instruments de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est doivent pouvoir être adaptées en tout temps. Si elles étaient par trop rigides, elles ne pourraient en effet pas prendre en considération les bouleversements rapides, et souvent imprévisibles, susceptibles de survenir dans la région. Pour engendrer les impacts les plus importants et les plus durables possibles tout en répondant aux besoins spécifiques de chaque Etat, les formes de la coopération doivent pouvoir s'adapter à l'évolution du contexte.

La coopération avec les pays de l'Est s'articule autour des principaux défis de la transition et de la recherche de réponses et de solutions appropriées. Il est apparu que l'absence d'institutions étatiques et privées ou les déficiences des institutions existantes ont ralenti le processus de transformation. Or des institutions solides, telles qu'un appareil judiciaire fiable et une surveillance efficace de la concurrence et des marchés financiers, sont indispensables pour instaurer des conditions stables et dignes de l'Etat de droit, pour consolider les relations politiques et économiques entre les Etats et pour initier une croissance économique socialement et écolo-

giquement supportable. Par ailleurs, seules des institutions socialement acceptées et économiquement solides pourront s'acquitter efficacement de leurs tâches et devenir durables. Pour acquérir ces qualités, elles ont besoin du double soutien de la population et de l'économie. La mise en place – voire la transformation ou le démantèlement socialement supportables – d'institutions au sens large du terme s'inscrivent donc (aujourd'hui plus que jamais) parmi les tâches essentielles de la coopération avec les pays de l'Est.¹⁹

On accorde également davantage de place aux approches fondées sur le partenariat. Il s'agit en premier lieu de partenariats regroupant les pays de la région, la communauté internationale et les organisations et institutions internationales, telles que le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Un partenariat peut aussi désigner la participation d'organisations non gouvernementales, d'entreprises et de la population à la planification et à la réalisation de réformes, telle qu'on la rencontre souvent dans les stratégies de lutte contre la pauvreté.²⁰ Tant le Pacte de stabilité que les stratégies de lutte contre la pauvreté sont l'expression de l'idée selon laquelle les réformes nécessitent des approches globales pour parvenir à instaurer la stabilité et la prospérité à long terme. Les différentes formes de partenariat comprennent aussi la coopération directe de services gouvernementaux ou d'organisations de soutien avec, par exemple, des organisations non gouvernementales ou avec des entreprises privées (dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé), cette coopération ayant pour objectif d'assumer des tâches précises et de réaliser des projets.

Étant donné la complexité et l'ampleur des problèmes, les formes de la coopération ne se limitent plus à des projets et misent sur une approche programmatique, appliquée aussi bien au niveau de projets et d'institutions que dans le dialogue politique. Coopération technique et coopération financière s'allient d'ailleurs souvent pour obtenir un effet optimal et durable. Des approches combinées, soutenues par un dialogue politique, sont en effet mieux à même de garantir la durabilité des activités entreprises. Des solutions proposées à l'échelon «macro», soit celui de la politique et de la formulation des réformes, sont testées dans des projets et des modèles réalisés sur le terrain, pour pouvoir, le cas échéant, être reproduites et influencer, à leur tour, sur la politique de réforme ultérieure.

Les instruments décrits à l'art. 7 sont cependant de nature différente et on peut donc les distinguer clairement. Les définitions ci-après correspondent à la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales. Les spécificités de la coopération avec les pays de l'Est se retrouvent dans l'orientation de cette coopération, dans ses priorités et dans la répartition des compétences au sein de l'administration, répartition qui est régie par une ordonnance. Celle-ci délimite non seulement les compétences des deux unités administratives chargées de mettre en œuvre la coopération, mais précise aussi les formes et les domaines de coopération attribués à chacune de ces unités. La complémentarité dans la mise en œuvre de la coopération est garantie par l'élaboration de stratégies et de programmes communs. La coordination des formes de coopération est assurée par le biais d'une planification participative globale au niveau des secteurs (stratégies sectorielles) et des priorités géographiques (programmes par pays).

¹⁹ Cf. message concernant le IV^e crédit-cadre; FF 2004 ..., ch. 2 et 5.

²⁰ C'est ce que l'on appelle les «cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté» (CSLP) des Etats partenaires. Leur coordination est en général assurée par la Banque mondiale et ils servent de base stratégique à tous les intervenants.

Let. a: coopération technique

Le point initial de la coopération technique est généralement un problème de transition dont la résolution passe par un transfert de connaissances et d'expériences et par la mise en œuvre de mesures appropriées. La coopération technique intervient en quelque sorte au niveau du «logiciel», c'est-à-dire sur le mode de pensée des gens ainsi que sur les structures, les instruments et les processus. Les résultats de cette coopération dépendent avant tout de la volonté de changement des partenaires, qui sont toujours le point de départ et la pierre angulaire des programmes de coopération. La promotion de leur autonomie est au cœur de toutes les activités: celles-ci visent en fin de compte à leur donner les moyens de relever eux-mêmes les défis et de surmonter les difficultés qui découlent inévitablement des profonds bouleversements que connaît l'Europe de l'Est. La durabilité n'est assurée que lorsque les partenaires sont aptes à résoudre eux-mêmes leurs problèmes après l'achèvement d'un projet. La coopération joue donc un rôle de catalyseur.

Par la transmission de connaissances et de compétences, la coopération technique s'attache à promouvoir le développement d'institutions démocratiques et pluralistes, à appuyer les réformes et l'introduction d'instruments d'économie de marché, à relever le niveau de vie de la population et à favoriser l'équilibre social du changement. Elle se compose toujours de quatre éléments de développement des capacités, dont la proportion varie de cas en cas: le développement des ressources humaines grâce à des interventions comprenant des conseils, des expertises, des actions de formation ou de perfectionnement, ou des échanges scientifiques et culturels; le développement organisationnel; le renforcement des institutions et leur mise en réseau (surtout pour améliorer la coopération régionale); le développement systémique pour améliorer les conditions-cadre. A ces quatre piliers de la coopération technique viennent s'ajouter des mesures qui facilitent l'accès à des lignes de crédit ainsi que des financements permettant l'achat de prestations et de produits et de couvrir d'autres coûts de projets. La coopération technique met surtout l'accent sur les approches et les solutions à caractère participatif et sur le transfert du savoir-faire nécessaire pour les appliquer.

La préparation et la réalisation des projets et des programmes passent par une excellente connaissance du contexte et des arrangements internationaux. Par ailleurs, des mesures d'accompagnement, telles que le suivi, le controlling et l'évaluation revêtent une importance décisive. La coopération doit être prévue et planifiée à long terme, elle doit déboucher sur des résultats concrets et apporter des avantages visibles à la population locale.

Les activités de la coopération technique sont en règle générale financées par des aides non remboursables.

Let. b: coopération financière

Le deuxième instrument important est la coopération financière avec les pays d'Europe de l'Est. Elle peut revêtir différentes formes: aides financières, aides à la balance des paiements, mesures de désendettement et garanties de crédit²¹.

Les aides financières peuvent contribuer à la construction, à l'assainissement ou à la modernisation d'infrastructures de base. Elles sont avant tout destinées à des projets d'infrastructure dans les domaines suivants: énergie, approvisionnement en eau,

²¹ FF 1991 IV 565, 1990 I 139

transports, communications et cadastre. Les aides financières sont allouées lorsqu'un financement d'origine commerciale s'avère impossible et qu'un financement non remboursable ou à des conditions préférentielles se justifie. Le financement d'équipements va de pair avec un transfert de savoir-faire qui a pour objectif de renforcer les institutions concernées. Il s'inscrit de plus dans un dialogue politique sur des réformes sectorielles visant à garantir une utilisation durable de l'infrastructure financée et s'attache de plus en plus à promouvoir des partenariats entre les secteurs public et privé. Les aides financières sont versées au gouvernement du pays partenaire qui les redistribue, le cas échéant, aux entités administratives concernées ou à des sociétés d'approvisionnement. Elles peuvent également être allouées dans le cadre de cofinancements avec des institutions financières internationales. En général non remboursables, les aides financières sont liées à des livraisons suisses. Pour tenir compte de l'évolution des structures suisses et optimiser la rentabilité économique, le critère de la valeur ajoutée suisse est interprété avec souplesse. La Suisse prend au besoin à sa charge une partie des coûts locaux.

Les aides budgétaires ou à la balance des paiements et les mesures de désendettement peuvent faciliter la réalisation de certaines réformes, car elles permettent d'atténuer la charge financière que ces réformes font peser sur la balance des paiements et sur le budget. De telles contributions ne sont donc allouées que dans le cadre d'un dialogue politique suivi avec les pays bénéficiaires et s'accompagnent d'un transfert de connaissances ciblées, notamment dans les domaines de la gestion budgétaire, de la politique fiscale, de la gestion de la dette et du secteur financier. Cette forme de coopération est mise en œuvre en étroite collaboration ou par le biais de cofinancements avec des institutions financières internationales.

Les garanties de crédits interviennent là où la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) ne peut être accordée en raison de risques trop élevés. Elles permettent, d'une part, aux entreprises des pays concernés de financer des biens d'investissements importants afin de renouveler leurs installations de production et, d'autre part, aux entreprises suisses de couvrir les risques liés au financement de telles exportations. Ces garanties sont accordées séparément et respectent les limites clairement définies par le Parlement pour le crédit-cadre.

Let. c: mesures favorisant la participation au commerce mondial

La troisième forme de la coopération suisse comprend les mesures qui favorisent la participation au commerce mondial. Elle est pratiquée à tous les niveaux possibles et présente une grande diversité: mesures destinées à améliorer les politiques commerciales et d'investissement, promotion de l'intégration commerciale régionale et internationale, renforcement des institutions et des structures, mise à disposition de moyens de financement, conseils destinés à identifier et à créer des débouchés pour les exportations, etc.

Parmi ces mesures, relevons notamment les conseils pour créer des conditions-cadre appropriées aux échanges commerciaux, l'appui à l'adhésion à l'OMC, le développement des capacités d'associations professionnelles et spécialisées ainsi que des chambres de commerce. Les programmes d'exportations mettent l'accent sur les mesures destinées à améliorer la compétitivité internationale en renforçant les capacités des entreprises (dans l'administration des exportations, la commercialisation et le design des produits, p. ex.), et en les aidant à utiliser des technologies respectueuses de l'environnement (y compris l'application de normes environnementales) et à respecter les normes fondamentales de travail. A ces mesures s'ajoutent les activités

du Programme suisse de Promotion des Importations (SIPPO – Swiss Import Promotion Programme Organisation), cofinancé par les moyens destinés à l'aide aux pays de l'Est. L'objectif prioritaire est de permettre aux produits des pays partenaires de trouver des débouchés en Suisse. Pour compléter ces mesures, la Confédération accorde des préférences douanières unilatérales afin de faciliter l'accès au marché suisse.

Let. d: mesures de nature à encourager l'engagement de ressources du secteur privé

La mobilisation de ressources privées est une autre forme de la coopération suisse avec les pays de l'Est. Elle comprend non seulement la promotion du secteur privé dans les pays partenaires, mais encourage aussi les entreprises occidentales à investir directement dans ces pays. Dans le cadre de la promotion du secteur privé, il convient de mentionner notamment les mesures destinées à améliorer les conditions-cadre (droits de la propriété, droits de transfert, sécurité du droit, etc.), l'instauration d'un système financier efficace et fiable, le développement de nouvelles sources de financement (participation à des fonds de capital-risque, sociétés de leasing, ouverture de lignes de crédit auprès des banques locales ou octroi de garanties, p. ex.) et le développement de capacités, en particulier pour les petites et moyennes entreprises (PME). Outre les PME, ces diverses activités visent aussi les partenariats entre les secteurs public et privé.

La Confédération propose diverses facilités aux entreprises, en particulier aux entreprises suisses, pour les encourager à investir dans les pays partenaires. Relevons notamment les activités de Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) et le fonds Start-Up géré par la SOFI.

Let. e: formes de coopération complétant les autres mesures

Par sa formulation ouverte, cette disposition doit permettre de recourir à des formes complémentaires de coopération qui ne tombent pas, ou pas directement, dans le champ d'application des let. a à d, mais dont les buts sont identiques. Elle permet de prendre en compte l'évolution constante des besoins de la coopération avec les pays de l'Est. Cette disposition pourrait par exemple inclure des formes de coopération offrant aux aspirants potentiels à l'émigration de nouvelles perspectives professionnelles dans leur propre pays et permettre ainsi de s'attaquer aux causes mêmes des problèmes migratoires. Des formes particulières de coopération telles que l'établissement de nouvelles relations Est-Ouest, les programmes d'échanges culturels ou les échanges de jeunes relèvent également de cette disposition.

Art. 8 Prestations financières

La Confédération alloue ses prestations sous forme de contributions non remboursables, de prêts, de participations ou de garanties. En règle générale, la coopération technique est accordée sur une base gratuite non remboursable, tandis que la coopération financière revêt la forme de contributions financières non remboursables, de prêts, de participations ou de garanties. Les «participations» ont été ajoutées à la liste pour couvrir en particulier la participation de la Confédération à des fonds de capital-risque et à des sociétés de leasing, puisque celles-ci comptent parmi les mesures de la promotion du secteur privé.

La notion de «garanties» à la let. d englobe aussi bien les garanties de crédits (garanties couvrant les risques à l'exportation pour les livraisons de biens ou de services suisses dans les pays partenaires) que d'autres garanties (prise en charge de risques

de banques locales pour couvrir des crédits ou octroyer des financements commerciaux à des petites et moyennes entreprises locales).

Art. 9 Mesures mixtes

Afin d'obtenir un effet optimal, il peut s'avérer judicieux de conjuguer les formes de coopération mentionnées à l'art. 7. Il est par exemple indiqué de combiner coopération technique et coopération financière, qui se complètent à maints égards. La transmission de connaissances techniques exige fréquemment la mise à disposition de moyens financiers pour l'acquisition de nouveaux biens d'équipement. A l'inverse, il peut s'avérer utile, dans le cadre de projets de coopération financière, de transmettre des connaissances techniques, en particulier lorsque le pays bénéficiaire ne dispose pas de personnel qualifié à même de faire fonctionner les équipements financés ou de mettre au point les méthodes de travail appropriées. L'expérience a en outre montré qu'il peut être particulièrement indiqué, selon les circonstances, de combiner différentes mesures, telles que les conseils, la formation, la livraison de marchandises et le financement²².

Il doit, de façon générale, être possible de combiner entre elles les formes de coopération énumérées à l'art. 7 et les prestations financières de la Confédération précisées à l'art. 8, mais aussi de les hiérarchiser.

Art. 10 Crédits-cadres

L'art. 10 confirme la pratique observée jusqu'à ce jour en matière d'allocation de moyens financiers au titre de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Grâce à l'ouverture de crédits-cadres pour plusieurs années – et non plus seulement de crédits de paiement inscrits au budget annuel de la Confédération – le Conseil fédéral peut procéder à la planification souhaitée et prendre des engagements à plus long terme. Cette pratique a du reste fait ses preuves depuis des décennies dans la coopération au développement et l'aide humanitaire²³.

Art. 11 Emoluments sur garanties de crédits

Al. 1

L'art. 11 crée la base légale qui autorise la Confédération à percevoir un émolument pour des garanties de crédit (voir également art. 7, let. b).

Al. 2 et 3

Pour la fixation du tarif des émoluments, les risques spécifiques, le montant et la durée de la garantie ainsi que la situation spécifique dans chaque pays sont pris en considération. En général, les émoluments sont fonction de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE).

Al. 4

Les dommages éventuels doivent être couverts en premier lieu par le produit des émoluments. Ceux-ci peuvent en outre servir à couvrir les coûts administratifs résultant de la gestion des garanties de crédits auxquels ont été associés des tiers.

²² Cf. FF 1992 V 479, 1991 IV 561, 1990 I 134

²³ Cf. FF 1973 I 880.

Art. 12 Fixation des priorités

Se fondant sur la loi, le Conseil fédéral définit l'orientation de la coopération et fixe les domaines d'action prioritaires afin d'utiliser les moyens de manière ciblée et durable. Ces priorités sont d'ordre aussi bien thématique (secteurs ou domaines d'activité) que géographique (conformément à la notion bien connue de pays ou régions prioritaires)²⁴. Ce faisant, le Conseil fédéral tient compte en particulier des buts et des principes énoncés aux art. 2 et 3, des stratégies de réforme définies par les gouvernements des Etats bénéficiaires, des besoins de leurs populations, ainsi que des capacités et du savoir-faire de la Suisse.

Art. 13 Accords

Al. 1

Les autorités fédérales concluent des accords relevant du droit international soit selon la procédure ordinaire, soit selon une procédure simplifiée (art. 166, al. 2, Cst.). Dans le premier cas, l'Assemblée fédérale approuve les traités négociés et signés avant qu'ils ne puissent être ratifiés par le Conseil fédéral. Dans la procédure simplifiée, en revanche, il n'y a pas de procédure d'approbation parlementaire, de sorte que le Conseil fédéral est compétent pour conclure des accords.

Cette possibilité est formulée à l'art. 166, al. 2, Cst., et prévoit que le Parlement peut adopter une loi conférant expressément au seul Conseil fédéral la compétence de conclure des accords.

Pour mener avec efficacité les actions prévues au sens de la loi, la Confédération devra, comme par le passé, conclure des accords internationaux. Sur la base de la disposition constitutionnelle mentionnée ci-dessus et par analogie avec l'art. 10 de loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, la loi autorise le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux portant sur les principes de la coopération avec un ou plusieurs Etats, voire avec une organisation internationale. De tels accords-cadres sont surtout conclus avec les pays dits prioritaires de la coopération suisse. Par ailleurs, cette disposition vise à décharger le Parlement d'affaires de routine d'importance mineure.

Al. 2

L'expérience montre que la réalisation de projets et de programmes internationaux ne peut être fructueuse que lorsque ceux-ci se fondent sur une base contractuelle. Si les accords portant sur des projets ou des programmes sont certes des traités internationaux, ils sont cependant de nature purement technique, limités dans le temps et restreints au projet ou au programme en question. C'est pourquoi la loi autorise également les offices compétents à conclure ce genre d'accords, qui ne débordent pas du cadre de projets et de programmes.

Les offices fédéraux peuvent également conclure, de leur propre chef, des contrats de droit privé (attribuer des mandats d'évaluation, p. ex.) ou de droit public (allouer des contributions, p. ex.).

L'al. 3 de l'art. 11 de l'arrêté fédéral de 1995 a été supprimé car il n'était pas juridiquement nécessaire et apparaissait redondant quant à son contenu: le fait que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne puissent contracter des engagements

²⁴ Voir message concernant les crédits-cadres mentionnés dans la note 3.

financiers que jusqu'à concurrence des crédits-cadres approuvés par l'Assemblée fédérale va de soi et n'a pas besoin d'être mentionné dans la loi.

Art. 14 Participation de tiers

Par souci d'unité, les art. 12 (participation de tiers), 13 (soutien des activités privées) et 14 (collaboration avec les cantons, les communes et les institutions publiques) de l'arrêté fédéral de 1995 constituent dans le présent projet les trois alinéas d'un même article. Cette nouvelle structure simplifie le texte sans modifier son contenu. Le nouvel al. 4 autorise le Conseil fédéral à constituer des personnes morales et la Confédération à s'associer à de telles personnes.

Al. 1

Les autorités fédérales ne sont pas tenues de mener elles-mêmes à bien les projets de coopération. Elles peuvent mandater des tiers à cet effet, c'est-à-dire des personnes physiques ou des personnes morales de droit public ou privé, externes à l'administration, et elles sont habilitées à conclure des contrats en ce sens. Selon les cas, les tiers interviennent à titre purement auxiliaire ou assument leur mission de manière largement autonome. L'octroi de mandats à des tiers répond au besoin de flexibilité, la conduite des projets devant être adaptée aux circonstances et aux conditions locales. De plus, cette possibilité évite à l'administration fédérale de devoir renforcer ses propres effectifs au-delà de ce qui est nécessaire.

La sélection des personnes et des institutions auxquelles sont confiées de telles tâches et la procédure d'adjudication de ces mandats se fondent sur les normes applicables de l'accord de l'OMC et sur celles de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics²⁵.

Al. 2

Cette disposition autorise le Conseil fédéral à soutenir les activités des institutions privées répondant aux principes et aux buts formulés dans cette loi. Il s'agit ici d'utiliser leur précieuse expérience, leur savoir-faire, leurs compétences et leurs initiatives, dans le sens d'un engagement rationnel du potentiel disponible en Suisse. Ce soutien répond aussi aux exigences de coordination entre les institutions privées et les autorités fédérales, au sens de l'art. 6 de cette loi. La loi ne donne cependant pas aux particuliers un droit à des prestations de la Confédération (subvention sur appréciation).

Pour pouvoir bénéficier d'un soutien de la Confédération, l'institution privée concernée doit fournir elle-même une prestation appropriée. Cette dernière peut être de nature financière ou matérielle et comprendre d'autres formes d'aide, telles que des biens, des prestations d'ordre organisationnel ou un savoir-faire. Ne peuvent en outre jouir d'un tel soutien que les institutions qui offrent, grâce à la transparence de leurs finances ou de leur organisation, toutes garanties quant à un engagement conforme aux objectifs et se déclarent prêtes à en rendre compte de manière circonstanciée (cf. art. 25 de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²⁶). Si ces conditions sont remplies, la collaboration peut être envisagée en principe avec toutes les formes d'organisations privées, y compris avec des organismes à but lucratif.

²⁵ RS 172.056.1

²⁶ RS 616.1

Al. 3

Les cantons, les communes et les institutions publiques fournissent leur propre contribution à la coopération. Nombre de cantons se sont dotés d'une nouvelle constitution contenant une clause relative à la politique de développement et marquent ainsi leur solidarité envers les pays d'Europe de l'Est. Les autorités fédérales saluent ces efforts. L'al. 3 permet donc au Conseil fédéral de collaborer avec les cantons, les communes et les institutions publiques et d'appuyer leurs efforts. Cependant, un projet ne pourra en principe bénéficier d'un soutien que si la collectivité qui en assume la responsabilité y apporte sa propre contribution.

Par «institutions publiques», il faut entendre avant tout les hautes écoles et les écoles techniques supérieures cantonales et fédérales. Celles-ci sont à même, dans leur domaine spécifique, de réaliser des projets pour le compte de la Confédération, d'intervenir en qualité de conseillers ou de mener des études de projets. Elles sont par ailleurs en mesure d'assurer une formation ou un perfectionnement à des ressortissants des pays d'Europe de l'Est.

Al. 4

Pour réaliser les objectifs formulés à l'art. 2, il peut s'avérer utile de prendre une participation dans une personne morale (participation majoritaire) ou d'en fonder une. Or, selon la pratique en vigueur, la Confédération ne peut prendre de mesures de ce genre sans y être explicitement autorisée par une loi (cf. p. ex. l'art. 5 de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie²⁷). On ne peut recourir à de telles formes de coopération que pour des tâches partielles de la Confédération et uniquement lorsqu'elles améliorent l'efficacité et l'efficacé des activités entreprises. Il importe de veiller à définir des stratégies, à assurer un *controlling* adéquat dans le cas de participations et à conclure des contrats de prestations pour assurer la conduite et la surveillance qui s'imposent. Les participations apparaîtront clairement dans les comptes de la Confédération.

La coopération avec les pays de l'Est évolue très vite. Le secteur privé y participe de plus en plus, tant en ce qui concerne l'application de mesures que pour le cofinancement de projets. L'un des exemples de cette évolution est le fonds «Swissfund» présenté dans le message du 20 novembre 2002 concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement²⁸ (message concernant le 6^e crédit-cadre) et dans le message sur le IV^e crédit-cadre pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est²⁹. Etant une société spécialisée dans le financement du développement, Swissfund doit appuyer la Confédération dans ses efforts pour financer le secteur privé dans les pays partenaires.

Art. 15 Coordination au sein de l'administration fédérale

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est fait partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse, de sa politique économique extérieure et de sa politique de sécurité. De par les multiples formes qu'elle revêt, elle relève de plusieurs services de la Confédération, d'où la nécessité d'instaurer une étroite collaboration entre les

²⁷ RS 429.1

²⁸ FF 2003 155

²⁹ FF 2004 ..., ch. 2.5

principaux services compétents. L'accomplissement de cette tâche exige beaucoup de cohérence, une harmonisation des diverses activités et des efforts de coordination spécifiques. Conformément à la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³⁰, le Conseil fédéral est tenu d'assurer la coordination au sein de l'administration fédérale. A ce titre, il doit en particulier veiller à ce que les diverses formes de la coopération avec l'Europe de l'Est et les activités des différents offices fédéraux s'inscrivent dans la politique étrangère de la Suisse.

Il incombe au Conseil fédéral d'examiner périodiquement l'organisation de la coopération et de l'adapter aux nouveaux besoins.

Art. 16 Traitement des données

Al. 1

Dans le cadre de la coopération avec les pays de l'Est, on traite également des données personnelles au sens de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD³¹). Ce traitement n'est toutefois possible que s'il est autorisé par une loi. Les données personnelles en question peuvent concerner des mandataires, le personnel local, des accompagnateurs ou des organisations à qui la Confédération accorde son soutien. Conformément au principe de proportionnalité, qui s'applique également en matière de protection des données, ne sont traitées que les données indispensables à l'accomplissement de la tâche définie dans le projet de loi. La variété des situations qu'implique la coopération avec les pays de l'Est est telle qu'elle exige de disposer d'un ensemble de données relativement vaste. Selon les cas, les données ne sont toutefois pas toutes traitées.

Selon les circonstances et le lieu d'intervention, la confession peut jouer un rôle, et le lieu par exemple lors d'interventions dans un contexte de crise à caractère religieux. Les profils de la personnalité sous forme d'appréciations permettent aux responsables d'une intervention de décider de la répartition des mandats ou de l'attribution d'une mission concrète. Enfin, il est également possible que des données concernant l'activité syndicale soient traitées dans le cadre de projets menés avec des syndicats.

Al. 2

Nous renvoyons ici aux explications du message du 25 août 1999 concernant la création et l'adaptation des bases légales nécessaires au traitement de données personnelles³², en particulier au commentaire sur les dispositions de la loi fédérale du 24 mars 2000 sur le traitement des données personnelles au DFAE³³.

Art. 17 Commission consultative

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est touche à de nombreux domaines particuliers des activités économiques et étatiques. Elle doit donc reposer sur des bases politiques internes solides, établies grâce à une participation permanente de représentants des cercles les plus divers au traitement des problèmes qui se posent.

³⁰ LOGA; RS **172.010**

³¹ LPD; RS **235.1**

³² FF **1999** 8381

³³ RS **235.2**

C'est pourquoi le Conseil fédéral recourt à l'expérience et aux connaissances de la Commission consultative au sens de l'art. 14 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales³⁴. Cette commission donne son avis au Conseil fédéral sur les questions fondamentales de la coopération suisse en Europe de l'Est et sur les résultats d'évaluations indépendantes et examine en particulier les objectifs, les priorités et la conception générale des mesures envisagées.

Art. 18 Evaluations et rapports

Le Conseil fédéral veille à l'utilisation efficace des moyens financiers alloués à la coopération avec les pays de l'Est et assure la surveillance de cette utilisation. A ce titre, il fait procéder à des évaluations pour connaître les effets des mesures entreprises et savoir si elles correspondent aux objectifs de la loi et si les moyens financiers sont mis en œuvre de manière efficace et économe. Se fondant sur les résultats des évaluations, il adapte le cas échéant les projets actuels et à venir ou lance de nouvelles activités.

Pour assurer un bon contrôle de l'utilisation des moyens, les évaluations s'accompagnent du *controlling*, un instrument de direction qui suit le déroulement des travaux en veillant à la réalisation des objectifs visés, comme le prévoit l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)³⁵. Dans les domaines de l'évaluation et du *controlling*, le Conseil fédéral a mis au point des directives et des méthodes qui sont en harmonie avec la pratique internationale de l'OCDE. Pour assurer également un contrôle efficace sur les contributions allouées à des tiers, l'octroi de ces contributions est soumis à l'obligation de rendre régulièrement compte de leur utilisation. Pour s'acquitter de son devoir de surveillance dans le cadre d'activités multilatérales, le Conseil fédéral participe activement aux travaux des organes de contrôle des institutions concernées.

Le Conseil fédéral fournit régulièrement au Parlement des informations sur la coopération avec les pays d'Europe de l'Est dans les rapports annuels sur le commerce extérieur et sur la politique de développement,³⁶ ainsi que dans ses réponses à des questions et à des interpellations parlementaires. Il élargit aussi l'accès aux informations en recourant aux moyens de communication électroniques. Le Conseil fédéral fait en outre rapport à l'Assemblée fédérale à l'occasion des demandes de nouveaux crédits-cadres. Ces demandes contiennent en effet des informations sur les mesures prises et sur les résultats des évaluations. La OLOGA régissant l'obligation du Conseil fédéral de rendre compte de sa gestion, il a été possible de raccourcir l'article correspondant qui figurait dans l'arrêté fédéral de 1995.

La nouvelle loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement³⁷ exige que le Conseil fédéral adresse régulièrement à l'Assemblée fédérale un rapport sur la politique extérieure. Selon cette loi, le Conseil fédéral consulte les commissions compétentes en matière de politique extérieure sur les grandes orientations de projets d'envergure et sur les directives à appliquer lors de négociations internationales importantes. Enfin, l'Assemblée fédérale peut donner mandat au Conseil fédéral d'établir des plani-

³⁴ RS 974.0

³⁵ Art. 21 OLOGA RS 172.010.1

³⁶ Rapports du Conseil fédéral sur la politique extérieure, rapports sur la politique économique extérieure (seco), rapports annuels sur la coopération au développement (DDC).

³⁷ RO 2003 3543; RS 171.10

fications; elle débat et prend acte des rapports de planification et peut modifier les priorités définies. Elle peut, auparavant, adopter des arrêtés de principe et de planification.

Art. 19 Exécution

L'exécution de la loi fédérale est du ressort du Conseil fédéral. Ce dernier est chargé d'adopter les dispositions d'exécution nécessaires et de veiller à l'organisation et à l'exécution efficaces de la coopération. A cet effet, il entend adapter l'ordonnance du 6 mai 1992 à la présente loi³⁸ et entreprendre les autres modifications qui s'imposent quant aux ordonnances en vigueur.

Art. 20 Abrogation du droit en vigueur

L'entrée en vigueur de la présente loi abroge l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Art. 21 Modification du droit en vigueur

Les renvois purement systématiques à la présente loi doivent être modifiés dans les deux textes de loi suivants:

- loi fédérale du 19 décembre 2003³⁹ sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme: art. 1, al. 2;
- loi fédérale du 24 mars 2000⁴⁰ concernant la conclusion d'accords relatifs à la consolidation de dettes: art. 1, al. 2.

En outre doivent être modifiés, pour des raisons d'harmonisation, les articles suivants de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁴¹:

- l'art. 11 sur les activités privées est complété par la possibilité pour la Confédération de constituer des personnes morales ou de s'associer à de telles personnes. Voir à ce sujet les commentaires concernant l'art. 14, al. 4, de la présente loi;
- l'art. 13a est adapté dans le sens des commentaires relatifs à l'art. 16 de la présente loi.

Art. 22 Référendum

La loi fédérale proposée est sujette au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst⁴².

³⁸ RS **974.11**
³⁹ FF **2003** 7475
⁴⁰ RS **973.20**
⁴¹ RS **974.0**
⁴² RS **101**

Al. 1

Selon l'usage, le Conseil fédéral fixera l'entrée en vigueur à la date où expire la validité de l'arrêté fédéral de portée générale, c'est-à-dire au plus tard le 1^{er} mars 2008.

Al. 2

La durée de validité de la loi est fixée à dix ans conformément à la finalité de la coopération avec les pays de l'Est.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

Les conséquences financières et les effets sur le personnel de la loi fédérale dépendent des crédits-cadre décidés par le Parlement.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

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

3.3 Conséquences pour l'économie

Les conséquences économiques de la coopération avec les pays de l'Est sont importantes, mais difficiles à évaluer. Des études empiriques ont cependant montré que chaque franc dépensé au titre de la coopération au développement augmente le produit intérieur brut de 1 fr. 40 à 1 fr. 60. La coopération avec les pays de l'Est devrait avoir des effets similaires.

On peut distinguer deux formes d'effets:

1. les effets directs de la coopération bilatérale. Aux moyens libérés dans le cadre de la coopération bilatérale, il convient néanmoins d'ajouter ceux mobilisés par cette coopération auprès des cantons, des communes, des ONG et du secteur privé;
2. les effets qui découlent de la participation de la Suisse aux banques de développement internationales et de l'accès aux appels d'offres lancés par ces banques dont bénéficient ainsi les fournisseurs suisses.

Outre ces effets directs, il faudrait également prendre en compte l'influence indirecte sur les investissements et sur le commerce qu'exerce l'intégration des pays visés dans le commerce mondial.

4 Liens avec le programme de la législature

Le présent projet de loi est contenu dans le rapport du 25 février 2004 sur le programme de la législature 2003–2007⁴³ comme objet des grandes lignes et figure parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2004.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et conformité aux lois

La loi fédérale proposée régit des mesures qui relèvent de la politique étrangère de la Suisse. Elle se fonde ainsi sur l'art. 54, al. 1, Cst.⁴⁴, qui attribue à la Confédération une compétence globale en matière de relations étrangères.

5.2 Forme de l'acte législatif

Conformément à l'art. 164, al. 1, Cst., le Conseil fédéral propose de remplacer l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 par une loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Le présent acte législatif contient d'importantes normes fixant des règles de droit et sa validité est limitée à dix ans.

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., il est sujet au référendum facultatif.

5.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b, Cst., exige que les nouvelles dépenses soient décidées à la majorité qualifiée lorsqu'elles dépassent un certain montant. Le présent acte législatif ne prévoit cependant pas de nouvelles dépenses. Son art. 10 prévoit uniquement que le Parlement alloue des crédits-cadre pour mettre des moyens financiers à la disposition de la coopération avec l'Europe de l'Est (cf. aussi ch. 3.1).

5.4 Rapport avec le droit européen

Le projet de loi fédérale présenté ici n'a aucun rapport avec le droit européen. L'orientation et les buts de la loi fédérale correspondent à la volonté des pays européens de soutenir les Etats d'Europe de l'Est dans leurs efforts pour mener à bien leur transition politique, économique et sociale. Comme l'explique le commentaire de l'art. 3, al. 1, sur l'importance du projet dans la politique d'intégration, l'Union européenne joue un rôle-clé sur notre continent, dans la mesure où elle réalise de vastes programmes de coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

⁴³ FF 2004 1070

⁴⁴ RS 101