

06.099

**Message  
sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe  
de l'Est et de la CEI**

du 15 décembre 2006

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (IV<sup>e</sup> crédit-cadre) en vous proposant de l'adopter.

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 24 mars 2006, le Parlement a renouvelé la base légale de la coopération avec l'Europe de l'Est et la Communauté des Etats indépendants (CEI). La nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est<sup>1</sup> remplacera en effet l'arrêté fédéral de portée générale<sup>2</sup> de 1995 (valable jusqu'en 2008) et prolongera de dix années le fondement légal de cette coopération. Selon l'art. 10 de la nouvelle loi, les Chambres fédérales allouent les moyens nécessaires au financement de la coopération avec l'Est sous forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années.*

*Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'ouvrir un IV<sup>e</sup> crédit-cadre, de 650 millions de francs, pour continuer à soutenir la transition de 2007 à 2010, dans le cadre de la coopération suisse avec les pays de l'Est. Cette coopération a toujours pour objectif prioritaire de favoriser la transition vers des systèmes démocratiques et pluralistes, et de soutenir un développement économique fondé sur les lois du marché, les règles sociales et le respect de l'environnement. En épaulant cette région dans ses efforts pour un développement pacifique et durable, la Suisse contribue aussi largement à maintenir la stabilité et la sécurité dans les régions qui l'entourent. Si l'on considère les efforts internationaux et la répartition européenne des tâches, la contribution suisse concorde avec le principe de la responsabilité solidaire, inscrit dans la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est<sup>3</sup>. La coopération avec l'Est s'inscrit par ailleurs dans la conception moderne de la défense des intérêts nationaux à l'étranger.*

*L'appui à la transition dans les pays de l'Est sert donc aussi les intérêts de notre pays: vu la proximité géographique de l'Europe de l'Est, la Suisse a tout intérêt à voir les Etats de la région mener à bien le processus de transition dans un climat pacifique. De plus, la présence de communautés, parfois importantes, d'Europe du Sud-Est en Suisse – ou tout simplement les mouvements migratoires en général – et la perspective de fructueux échanges commerciaux avec des marchés en pleine croissance constituent d'excellentes raisons pour poursuivre l'aide suisse. En outre, la Suisse doit préserver le poids de ses groupes de vote au sein de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), groupes auxquels appartient plusieurs Etats partenaires d'Europe de l'Est.*

*Le 1<sup>er</sup> mai 2004, huit Etats d'Europe de l'Est, ainsi que Chypre et Malte, ont adhéré à l'Union européenne (UE). Il s'agit là d'un élargissement historique de l'UE, qui met fin à plusieurs décennies de division du continent européen. Pour les anciens pays communistes, l'adhésion à l'UE marque l'achèvement d'une transformation lente et laborieuse de leurs sociétés, ainsi que du processus de transition politique, économique et sociale. Les pays d'Europe centrale et les Etats baltes membres de l'UE ont été, jusqu'au milieu des années 90, les premiers partenaires de la coopération suisse avec l'Est, et leur situation actuelle confirme le succès des réformes*

1 FF 2006 3403

2 RS 974.1

3 FF 2006 3403 (art. 3)

---

*entreprises. Le 12 mai 2004, le Conseil fédéral a décidé que la Suisse se devait de participer, par une contribution d'un milliard de francs, aux coûts de l'élargissement de l'Union européenne. Il présente dans un message séparé le projet de contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie, afin d'établir une distinction claire entre le soutien traditionnel à la transition, qui s'inscrit dans la coopération avec les pays de l'Est, et la «contribution à l'élargissement», qui est une mesure nouvelle. L'ouverture de deux crédits-cadres distincts se justifie par les différences entre ces deux projets – durée d'application, objectifs et mandats de mise en œuvre: tandis que la coopération avec les pays de l'Est vise avant tout à favoriser la transition vers la démocratie et une économie sociale de marché, la contribution à la cohésion doit servir à surmonter les disparités régionales au sein de l'UE élargie.*

*La décision du Conseil fédéral de financer la contribution à l'élargissement sans toucher au budget de la Confédération, c'est-à-dire en recourant à des compensations partielles au niveau de la coopération avec les pays de l'Est, a suscité un vaste débat politique et plusieurs interventions parlementaires. Le crédit d'engagement de 650 millions de francs proposé ici, et destiné à poursuivre cette coopération pendant les quatre années à venir, tient compte de ces compensations. Par ailleurs, le financement de la contribution à l'élargissement ne doit pas grever la coopération au développement avec les pays du Sud. Cependant, les ressources publiques destinées à la coopération au développement enregistreront inévitablement une diminution, puisque plus de 90 % des mesures classiques de coopération traditionnelle avec les pays de l'Est relèvent de la coopération publique au développement, tandis que la contribution à l'UE élargie n'en fait pas officiellement partie.*

*La compression des ressources obligera à concentrer davantage encore les priorités géographiques de la coopération avec l'Est pour ces quatre prochaines années: les programmes en cours en Bulgarie et en Roumanie seront progressivement démantelés, et il en ira de même pour ceux menés en Russie. Pendant la période couverte par le IV<sup>e</sup> crédit-cadre, la coopération avec les pays de l'Est visera néanmoins les mêmes régions qu'auparavant: Balkans occidentaux, Transcaucasie et Asie centrale. Ses priorités thématiques seront également reconsidérées. Une plus grande concentration des activités correspond d'ailleurs à une recommandation importante émise dans l'évaluation externe intitulée Bilan de douze ans de coopération avec les pays de l'Est<sup>4</sup>, commandée en 2003. Outre ces quelques considérations, le contenu du présent message reprend pour l'essentiel le message sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI, que le Conseil fédéral a adopté le 31 mars 2004, mais dont le Parlement a ajourné l'examen. En raison de l'incertitude qui entourait alors la contribution à l'UE élargie, les Chambres fédérales ont adopté un arrêté fédéral le 4 octobre 2004, par lequel elles prolongeaient de deux ans le III<sup>e</sup> crédit-cadre, tout en l'augmentant de 400 millions de francs. Ces ressources seront entièrement engagées d'ici au milieu de l'année 2007. Depuis 1990, le Parlement a approuvé trois crédits-cadres et trois crédits supplémentaires,*

---

<sup>4</sup> Le chemin difficile vers la démocratie et l'économie de marché – Bilan de douze ans de coopération avec les pays de l'Est (annexe 10).

---

*de 3450 millions de francs au total, pour promouvoir la transition politique, économique et sociale en Europe de l'Est.*

*A l'heure actuelle, la tâche historique consistant à soutenir le processus de réforme dans les pays d'Europe de l'Est n'est pas encore achevée, de sorte que la poursuite de la coopération s'impose. En effet, comme le confirme l'évaluation externe réalisée en 2003, l'Europe de l'Est n'est pas encore parvenue à achever sa transition politique et économique, malgré les énormes efforts consentis. Des conflits armés et des crises économiques persistantes ont retardé les réformes, provoqué parfois un retour en arrière et fait chuter le revenu par habitant en dessous de celui de 1990, soit avant la chute du mur de Berlin.*

*Tenant compte de la transition inachevée, décrite dans le message, les activités prévues pour la période du prochain crédit-cadre mettent l'accent sur les quatre domaines suivants: stabilité et gouvernance; réformes structurelles de l'économie et évolution des revenus; infrastructures et ressources naturelles; réformes sociales et nouveaux pauvres. Les priorités thématiques et géographiques sont spécifiées dans des programmes régionaux et des stratégies nationales de coopération avec les pays prioritaires.*

*La coopération suisse avec les pays de l'Est est mise en œuvre par la DDC et le SECO. La DDC est compétente pour la coopération technique, et le SECO est chargé de la coopération économique et financière. Le DFAE assure la coordination générale. Des bureaux communs de coopération ouverts dans les pays d'intervention collaborent étroitement avec les partenaires locaux pour assurer la réalisation des objectifs sur place.*

## Table des matières

<b>Condensé</b>	<b>510</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>515</b>
<b>1 Contexte général</b>	<b>516</b>
1.1 Cadre politique et financier	516
1.2 Présentation de la situation et motifs de la demande	517
1.3 Importance des activités à financer	519
1.4 Les avantages pour la Suisse	520
1.4.1 Objectifs et intérêts en matière de politique extérieure	520
1.4.1.1 Promouvoir la sécurité et la prospérité en Europe	521
1.4.1.2 Favoriser la stabilité et la gouvernance pour créer des Etats de droit démocratiques	522
1.4.1.3 Renforcer les relations économiques extérieures	524
1.4.1.4 Promouvoir la transition économique et le développement social	525
1.4.1.5 Atténuer la pression migratoire	527
1.4.1.6 Promouvoir la protection de l'environnement et le développement durable	528
1.4.2 Contributions à la transition et cadre multilatéral	529
1.4.2.1 Les Objectifs du Millénaire dans les pays de l'Est	529
1.4.2.2 Consolider la communauté de droit et de valeurs	530
1.4.2.3 Collaborer avec les institutions financières internationales	530
1.4.2.4 Veiller à la coordination de la coopération	531
1.4.3 Perspectives d'avenir	532
<b>2 Teneur de l'arrêté financier portant sur le IV<sup>e</sup> crédit-cadre</b>	<b>533</b>
2.1 Proposition du Conseil fédéral	533
2.2 Motifs de la proposition	533
2.3 Le nouveau crédit-cadre: orientation stratégique de la coopération avec les pays de l'Est pour les années 2007 à 2010	535
2.3.1 Bilan de 12 années de coopération avec l'Est	535
2.3.2 Stratégie et objectifs	536
2.3.3 Principes et instruments	537
2.3.4 Priorités de la coopération avec les pays de l'Est	540
2.3.4.1 Gouvernance, stabilisation, démocratie et sécurité	540
2.3.4.2 Réformes structurelles, croissance économique et accroissement des revenus	541
2.3.4.3 Infrastructures et ressources naturelles	542
2.3.4.4 Réforme sociale et nouveaux pauvres	543
2.3.5 Priorités et programmes régionaux	543
2.3.5.1 Europe du Sud-Est	545
2.3.5.2 Communauté des Etats indépendants (CEI)	547
2.3.6 Mise en œuvre	551
2.3.6.1 Organisation et réseau de représentations	551
2.3.6.2 Partenaires et institutions	552
2.3.6.3 Assurance qualité: contrôle de gestion et évaluation	553

<b>3 Conséquences</b>	<b>554</b>
3.1 Conséquences financières pour la Confédération	554
3.2 Conséquences pour le personnel de la Confédération	554
3.3 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes	554
3.4 Conséquences économiques	555
<b>4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier</b>	<b>555</b>
<b>5 Aspects juridiques</b>	<b>555</b>
5.1 Rapports avec le droit européen	555
5.2 Frein aux dépenses	556
5.3 Bases légales et forme de l'acte à adopter	556
<b>Annexes:</b>	
1 Les différents crédits-cadres de la coopération avec les pays de l'Est	557
2 Transition et cohésion – deux concepts et deux projets internationaux	558
3 Nouveaux pauvres et développement social	560
4 Migration et asile: Suisse	
Migration en Europe de l'Est et au sein de la CEI	563
5 Aide humanitaire (DDC), aide au retour (ODM) et appui à la transition (DDC/SECO): l'aide au retour en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo	565
6 Cadre des relations économiques extérieures	566
7 Indicateurs économiques	668
8 Les huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)	570
9 Allocation des ressources du III <sup>e</sup> crédit-cadre (de 1999 à 2005)	571
10 Bilan de la coopération avec les pays de l'Est pour les années 1990 à 2002	572
11 La coopération suisse en comparaison internationale	575
12 La contribution suisse au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est	576
13 Exemple d'une stratégie de coopération	577
14 Les quatre priorités thématiques de la coopération avec les pays de l'Est	578
<b>Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (Projet)</b>	<b>579</b>

## Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
BAsD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEI	Communauté des Etats indépendants
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (BM et FMI)
FMI	Fonds monétaire international
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
IFI	Institutions financières internationales
MARRI	Initiative régionale migration, asile, réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
PEV	Politique européenne de voisinage
PSA	Processus de stabilisation et d'association (UE)
SFI	Société financière internationale
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme (programme suisse pour la promotion des importations)
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments (organisation suisse de promotion du commerce et des investissements)

# Message

## 1 Contexte général

### 1.1 Cadre politique et financier

Depuis le début des années 90, la Confédération soutient les anciens pays communistes d'Europe de l'Est et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) dans leurs efforts pour mener à bien la transition politique, économique et sociale. Au milieu des années 90, le Parlement a créé une première base légale pour la coopération avec les pays d'Europe de l'Est: l'arrêté fédéral du 24 mars 1995<sup>5</sup> concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Se fondant sur l'art. 8 de cet arrêté, les Chambres fédérales ont alloué les moyens nécessaires à cette coopération sous forme de crédits-cadres portant sur plusieurs années. A la mi-mars 2004, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un projet de loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est<sup>6</sup>, qui doit remplacer et prolonger la base légale actuelle, dont la validité est limitée dans le temps (cf. ch. 5.3). La loi fédérale a été adoptée par le Parlement le 24 mars 2006<sup>7</sup> et approuvée par le peuple le 26 novembre 2006.

Depuis 1990, le Parlement a approuvé trois crédits-cadres, d'un total de 3,45 milliards de francs<sup>8</sup>: le premier crédit-cadre, alloué en 1990, a servi à financer des mesures urgentes en Pologne, en Hongrie et en Tchécoslovaquie. Le deuxième crédit-cadre, ouvert en 1992, se montait à 800 millions de francs; il a élargi la coopération avec l'Est aux Etats baltes et à l'Europe du Sud-Est. Une année plus tard, ce crédit a dû être augmenté de 600 millions de francs, suite à la dissolution de l'Union soviétique. Avec le troisième crédit-cadre de 900 millions alloués en 1999, la coopération s'est orientée vers les pays de l'ex-Yougoslavie et les pays transcaucasiens et d'Asie centrale de la CEI. Le crédit supplémentaire de 500 millions de francs, accordé lors de la crise du Kosovo, a renforcé la réorientation géographique au profit de l'Europe du Sud-Est et de la CEI.

Dans son message du 31 mars 2004, le Conseil fédéral demandait au Parlement d'ouvrir un IV<sup>e</sup> crédit-cadre de 800 millions de francs pour quatre ans au moins, afin de poursuivre la coopération avec les pays de l'Est<sup>9</sup>. Après l'adhésion, le 1<sup>er</sup> mai 2004, de dix nouveaux Etats à l'Union européenne (dont huit pays d'Europe centrale et de la Baltique), le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à fournir une contribution autonome et solidaire pour participer à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Les Chambres fédérales ont alors prié le gouvernement de préciser le rapport entre le soutien à la transition en Europe de l'Est et une contribution destinée aux nouveaux Etats membres de l'UE. Optant pour une solution transitoire, elles ont augmenté le III<sup>e</sup> crédit-cadre de 400 millions de francs et l'ont prolongé de deux années (2005 et 2006)<sup>10</sup>. Le rapport entre coopération avec les pays de l'Est et contribution à l'Europe élargie a depuis lors été tiré au clair, et le

<sup>5</sup> RS 974.1

<sup>6</sup> Message du 31 mars 2004 (FF 2004 1803).

<sup>7</sup> FF 2006 3403

<sup>8</sup> Cf. annexe 1. Un historique de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est dans le contexte général figure sur le site de la DDC: [www.ddc.admin.ch/cooperationest](http://www.ddc.admin.ch/cooperationest).

<sup>9</sup> FF 2004 1691

<sup>10</sup> FF 2004 5177

Conseil fédéral soumet au Parlement un message distinct sur la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie<sup>11</sup>.

Les moyens alloués par l'arrêté fédéral du 4 octobre 2004 seront engagés d'ici au milieu de l'année 2007. Par le présent message, le Conseil fédéral demande dès lors l'ouverture d'un nouveau crédit d'engagement (IV<sup>e</sup> crédit-cadre) pour quatre années au moins, afin d'assurer la poursuite de la coopération technique et financière avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI.

## 1.2 Présentation de la situation et motifs de la demande

Les pays de l'Est sont engagés dans un processus unique: jamais réformes politiques, économiques, sociales et culturelles d'une telle ampleur n'avaient été initiées dans un espace géographique aussi vaste. En toute logique, le passage d'un régime autoritaire à parti unique et d'une économie planifiée avec une forte centralisation vers le pluralisme, la démocratie et l'économie de marché ne s'est pas fait à la même cadence dans tous les pays.

La *transition* désigne le processus de réformes entamé par les pays de l'ancien bloc de l'Est pour instaurer l'Etat de droit, une démocratie pluraliste et une économie sociale de marché à caractère durable. On considère que la transition est achevée lorsque les institutions politiques et économiques sont stables et qu'elles garantissent à la population une vie libre et digne. Telle qu'elle a été formulée au niveau international, la transition est loin d'être achevée dans nombre de pays. Sa poursuite exige un soutien accru et la conclusion de nouveaux partenariats (cf. annexe 2).

Ces dix dernières années, certains pays de l'Est ont suivi une évolution dynamique qui leur a permis de rejoindre les rangs de l'Union européenne. Les anciens pays prioritaires pour la coopération avec l'Est en Europe centrale (Hongrie, Pologne, Slovaquie et République tchèque) et dans le Baltique (Estonie, Lettonie et Lituanie) ont ainsi adhéré à l'UE le 1<sup>er</sup> mai 2004. Ils bénéficient désormais d'instruments de cohésion et de mesures de politique structurelle divers, qui sont décrits dans le message sur la contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie. Aujourd'hui, les pays d'Europe centrale que la Suisse a soutenus dans les années 90 comptent parmi ses principaux partenaires commerciaux. Dès le milieu de la décennie, notre pays a dès lors mis fin à ses projets dans ces pays pour réorienter sa coopération vers les régions défavorisées d'Europe du Sud-Est et de la CEI.

Selon les critères de la Commission de l'UE, plus d'un tiers des 27 pays en transition sont aujourd'hui des Etats de droit stables, dotés d'une économie de marché compétitive. Cependant, les réformes entreprises, de profonde ampleur, ont également connu des reculs importants, tout en détériorant les conditions de vie de larges couches de la population. Dans toute l'Europe de l'Est, le changement de système s'est accompagné d'une profonde crise économique, dont les pays d'Europe du Sud-Est et de la CEI ne se sont pas encore remis. De plus, le déclin économique et social

<sup>11</sup> FF 2007 439

a été aggravé par des conflits armés, qui ont détruit des infrastructures et des sites de production. En 2003, plus de 40 % des habitants vivaient dans la pauvreté, soit avec moins de 2 dollars par jour, dans 8 des 27 pays d'Europe de l'Est. L'absence de perspectives économiques est la principale cause de taux d'émigration élevés, et l'effondrement de larges pans du secteur de la santé et de la sécurité sociale ne fait que renforcer cette tendance. Dans certains pays d'Europe de l'Est, le changement de système est loin de faire l'objet d'un consensus politique et les réformes ne sont toujours pas consolidées. Or cette transition inachevée fait peser une lourde menace sur la sécurité et la stabilité en Europe.

L'un des grands défis qui caractérisent le changement en Europe de l'Est réside dans la nécessité de *mener de front plusieurs étapes de la réforme*, afin de garantir une transformation sociale homogène et la création de structures propres à une économie de marché: les gouvernements doivent à la fois instaurer un nouveau cadre politique, juridique et institutionnel, créer de nouvelles structures régionales, veiller à la stabilité macroéconomique, procéder à des ajustements structurels et à des réformes sectorielles, et assurer la durabilité écologique et sociale de la transition.

En *Europe du Sud-Est*, l'événement le plus marquant a été l'éclatement de la Yougoslavie. Les guerres qui ont alors secoué les Balkans ont retardé le processus de réforme de dix ans au moins par rapport aux autres pays de l'Est, tout en aggravant les difficultés de la transition. Seule la Slovénie, qui a adhéré à l'UE en 2004, fait exception. Les conflits interethniques ont certes diminué dans les Balkans occidentaux depuis 2000 et la situation politique s'y est stabilisée, mais le processus de transition peine à décoller. Et seule la perspective d'une adhésion à l'Union européenne fait progresser le développement et la transition en Europe du Sud-Est. La Roumanie et la Bulgarie adhéreront à l'ONU début 2007. L'intégration des pays des Balkans occidentaux (cf. ch. 2.3.5.1) a d'ailleurs été confirmée au Sommet de Thessalonique de l'UE, le 21 juin 2003, et le processus de stabilisation et d'association de la région a été défini dans l'*agenda de Thessalonique*. En mars 2006, les ministres des affaires étrangères de l'UE ont souligné une nouvelle fois la réalité de cette perspective d'adhésion et les conditions qui s'y rapportent<sup>12</sup>.

L'héritage soviétique a rendu la transition particulièrement difficile aux membres de la *Communauté des Etats indépendants (CEI)*. Sous le président Poutine, la Russie est néanmoins parvenue à se relever de la crise financière de 1998 et à mener de vigoureuses réformes économiques. Dans la plupart des autres pays, les bouleversements et les réformes ont entraîné des préjudices considérables, tant sur le plan économique que social. La *récession de transition*, déclenchée par les vestiges d'un système moribond et la restructuration, a par ailleurs entraîné un recul dramatique de la production et l'anéantissement de quantités colossales d'avoirs sous forme d'économies et de rentes. S'étant prononcés en faveur du renouvellement de l'Union soviétique en 1991, les *Etats d'Asie centrale* n'étaient pas préparés à assumer leur indépendance. Partant, ils ont connu une profonde crise politique et économique, combinée à une paupérisation de la population, et peinent à s'en sortir. Des conflits non résolus et des tensions ethniques persistantes continuent de déterminer le climat politique en *Transcaucasie*, où des centaines de milliers de réfugiés rêvent de retourner dans leur pays. Si l'Europe du Sud-Est, la Transcaucasie et l'Asie centrale

<sup>12</sup> Réalisation des critères d'adhésion de Copenhague et des conditions du processus de stabilisation et d'association, renforcement des réformes et pleine coopération avec le TPIY. La capacité d'élargissement de l'UE doit également être prise en compte.

semblent s'être prudemment engagées sur la voie des réformes, leurs structures étatiques fragiles ou autoritaires présentent d'inquiétants symptômes de déclin. Une gestion lacunaire des affaires publiques et une protection insuffisante des droits de l'homme font obstacle à un essor économique durable.

### 1.3 Importance des activités à financer

La Suisse a de tout temps entretenu des relations étroites avec les pays de l'Est. Ces relations se sont toutefois intensifiées dans les années 90, au lendemain de la chute du communisme. En raison de sa proximité géographique, la Suisse ressent directement les effets que les bouleversements à l'Est provoquent sur l'économie, les migrations, la sécurité et l'environnement. Notre pays a intérêt non seulement à renforcer ses relations de voisinage avec la région, mais aussi à voir l'UE consolider ses frontières extérieures et ses nouveaux membres suivre un développement pacifique. Etant membre du même groupe de vote au sein du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale<sup>13</sup>, ainsi qu'à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)<sup>14</sup>, la Suisse possède en outre des liens privilégiés avec certains pays de la CEI. Les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI sont aussi d'importants partenaires commerciaux de la Suisse: l'excédent d'exportation avec les pays en transition soutenus dans le cadre du présent message s'est élevé en 2005 à un montant total de 1,67 milliard de francs, dont 932 millions proviennent du commerce avec les pays de la CEI, et 744 millions du commerce avec les pays en transition d'Europe du Sud-Est<sup>15</sup>.

S'associant aux efforts de la communauté internationale, le Conseil fédéral souhaite poursuivre pendant les quatre années à venir sa coopération avec les pays en transition moins avancés d'Europe du Sud-Est et de la CEI. Dans le cadre de la division internationale du travail, il incombe en effet à la Suisse de contribuer de manière appropriée au développement de l'Europe de l'Est. Sa contribution n'est nullement altruiste: assurer une prospérité et une stabilité durables dans cette importante région du globe, stimuler son essor économique, soulager la pression des mouvements migratoires et limiter les risques environnementaux, c'est poursuivre des objectifs qui servent aussi les intérêts de notre pays.

La *finalité* de la coopération avec les pays de l'Est consiste pour l'essentiel à promouvoir une stabilité, une sécurité et une prospérité durables sur le continent européen. Définis au début des années 90, les deux grands objectifs de cet effort – promotion de la transition politique (démocratie, gouvernance et droits de l'homme) et des réformes économiques et sociales (économie de marché stable) – conservent toute leur actualité.

Le crédit-cadre contribue à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Après la conclusion des programmes menés en Bulgarie, en Roumanie et en Russie, les dépenses seront imputées à 100 % à la coopération

<sup>13</sup> Membres du même groupe de vote au sein du FMI et de la Banque mondiale: Azerbaïdjan, Kirghizistan, Pologne, Ouzbékistan, Serbie, Suisse, Tadjikistan et Turkménistan.

<sup>14</sup> Membres du même groupe de vote au sein de la BERD: Azerbaïdjan, Kirghizistan, Serbie et Monténégro, Ouzbékistan, Suisse, Turkménistan et Turquie.

<sup>15</sup> Source: Administration fédérale des douanes.

publique au développement et figureront comme telles dans les statistiques de l'OCDE.

## 1.4 Les avantages pour la Suisse

### 1.4.1 Objectifs et intérêts en matière de politique extérieure

La coopération avec les pays de l'Est contribue à la réalisation de tous les objectifs du Conseil fédéral qui relèvent de la politique extérieure: favoriser la cohésion pacifique des peuples; faire respecter les droits de l'homme et promouvoir la démocratie; sauvegarder les intérêts économiques de la Suisse à l'étranger; soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté; préserver les ressources naturelles<sup>16</sup>. Dans sa stratégie économique extérieure, le Conseil fédéral souligne en outre la nécessité de renforcer de manière ciblée le développement économique et d'intégrer les pays partenaires dans l'économie mondiale dans une perspective large<sup>17</sup>.

Depuis 1990, la coopération avec les pays de l'Est compte parmi les priorités de la politique extérieure suisse. Sa place concorde, d'une part, avec le principe de la responsabilité solidaire évoqué dans la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est<sup>18</sup> et, d'autre part, avec la conception moderne de la défense des intérêts nationaux à l'étranger, qui passe par un renforcement de la participation et de l'intégration internationales.

Les intérêts en matière de politique extérieure sont déterminés par la proximité géographique et culturelle, de même que par les relations d'interdépendance politique et économique. Dans le cas particulier des Etats d'*Europe du Sud-Est*, la Suisse a de plus tout intérêt à faciliter leur intégration dans la communauté des valeurs européennes. Depuis les conflits qui les ont agités dans les années 90, les Balkans occupent le rang de région prioritaire pour la Suisse. Voilà pourquoi le Conseil fédéral a élaboré en 2001 une politique spécifique pour cette région<sup>19</sup>. Pour la compléter, il a adopté le 19 octobre 2005 une stratégie pour les Balkans occidentaux. L'Europe du Sud-Est continuant de jouer un rôle prépondérant dans la politique de sécurité de la Suisse, la coopération avec cette région ne relève pas seulement du DFAE (outre les activités traditionnelles, la coopération comprend également la promotion civile de la paix et la promotion des droits de l'homme et de l'Etat de droit) et du DFE, mais aussi du DFJP (police et migrations, etc.), du DFF (sécurité des frontières) et du DDPS (Partenariat pour la paix et Swissscoy). Si la Suisse entend contribuer à améliorer la situation dans les Balkans occidentaux, c'est non seulement par solidarité, mais aussi pour défendre ses propres intérêts. Il s'agit notamment de prévenir de nouveaux conflits armés, de soutenir les pays d'Europe du Sud-Est dans leurs efforts pour devenir des partenaires économiques et politiques à part entière, d'éviter un flux massif de réfugiés et de migrants et de lutter contre l'extrémisme politique et contre le crime organisé transnational. Le processus de

<sup>16</sup> Art. 54 de la Constitution fédérale (RS 101)

<sup>17</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral du 11 janvier 2006 sur la politique économique extérieure 2005.

<sup>18</sup> FF 2006 3403 (art. 3)

<sup>19</sup> Stratégie de politique extérieure de la Suisse pour l'Europe du Sud-Est, Politorbis n° 30 1/2002.

stabilisation et d'association lancé par l'Union européenne illustre d'ailleurs l'importance de l'intégration politique des Balkans. Sans être membre de l'UE, la Suisse gagnera aussi à favoriser cette intégration et à aider l'ensemble de la région à retrouver sa place au sein de l'Europe.

Selon la nouvelle politique de voisinage de l'UE<sup>20</sup>, la *zone de la CEI* gagne en importance puisqu'elle se trouve désormais aux frontières de l'Union européenne. Cette situation donne davantage d'importance à des Etats tels que l'Ukraine et la Moldavie, car les voisins méridionaux de la Russie sont appelés à jouer un rôle croissant dans la lutte contre le terrorisme. Une coopération renforcée avec la CEI s'impose aussi pour assurer un développement durable sur l'ensemble du continent européen.

Pour résumer les intérêts de la Suisse, on peut formuler les objectifs suivants: promouvoir la sécurité et la prospérité en Europe, favoriser l'évolution démocratique, renforcer les relations économiques extérieures, promouvoir la transition économique et le développement social, atténuer la pression migratoire, renforcer la protection de l'environnement et le développement durable.

#### **1.4.1.1 Promouvoir la sécurité et la prospérité en Europe**

L'absence de perspectives d'avenir dans un pays augmente les risques à l'échelle de tout le continent. Les conflits et la dégradation des conditions de vie dans les régions en crise peuvent avoir un impact direct sur la Suisse, celui-ci pouvant se manifester par un afflux de réfugiés ou par la criminalité organisée. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'UE, la Suisse considère que l'intégration des pays d'Europe du Sud-Est au sein de l'Europe constitue la meilleure chance de voir ces pays progresser vers l'Etat de droit, la stabilité politique et la prospérité. L'adhésion à l'espace Schengen souligne bien l'importance de cette intégration. Pour sauvegarder ses intérêts économiques et politiques, la Suisse coordonne ses programmes de coopération avec les donateurs et les programmes internationaux les plus importants, notamment le Pacte de stabilité (cf. ch. 2.3.5.1 et annexe 12).

Pour les pays d'Europe du Sud-Est, de même que pour certains pays de l'ex-Union soviétique, l'intégration dans les structures européennes et transatlantiques et l'adoption des règles régissant ces structures sont un objectif prioritaire depuis l'effondrement du régime communiste. Leur but était alors de s'affranchir définitivement de l'influence soviétique, de façon à rendre irréversible la transition, de se «raccorder» au système occidental et d'accéder à ses marchés. Plus concrètement, ils aspiraient à adhérer à l'OTAN, à l'OSCE, au Conseil de l'Europe, à l'OCDE et, surtout, à se rapprocher de l'Union européenne, voire à adhérer à l'Union.

L'adhésion à l'UE est souvent à la fois l'objectif et le moteur de la transition: les attentes et les espoirs qu'elle suscite permettent aux gouvernements de bénéficier du soutien de leurs concitoyens, même lorsque les réformes se font particulièrement douloureuses. Consciente de sa responsabilité, l'Union européenne s'est d'emblée prononcée en faveur d'un processus de rapprochement. Elle a de plus élaboré des instruments destinés à assurer un rapprochement progressif de ces Etats, notamment le processus de stabilisation et d'association (PSA), les programmes ISPA et

<sup>20</sup> *European Neighbourhood Policy (ENP)*, cf. <http://europa.eu.int/comm/world/enp>.

PHARE<sup>21</sup> pour l'Europe de l'Est et le programme TACIS<sup>22</sup> pour les pays de la CEI. En mai 2004, le premier élargissement à l'Est ouvre l'adhésion de huit pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne<sup>23</sup>. La Bulgarie et la Roumanie adhéreront à l'UE début 2007. Quant aux Balkans occidentaux, ils suivent un processus d'association graduel adapté à chacun des Etats de la région.

En l'espace d'une décennie, les risques que l'espace est-européen peut représenter pour notre sécurité se sont profondément modifiés: la probabilité d'une confrontation armée entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est est devenue quasi insignifiante. Par contre, la sécurité a été mise à mal par de violents conflits en Europe du Sud-Est. C'est pourquoi il a fallu engager 16 000 soldats dans des opérations de maintien de la paix au Kosovo et 7000 en Bosnie-Herzégovine<sup>24</sup>. Parmi les facteurs de risque les plus explosifs, citons la pauvreté endémique, les contrastes socio-économiques criants, de même que la fragilité et le manque de crédibilité des institutions étatiques. La *faiblesse des structures de l'Etat*, l'insuffisance des mécanismes de surveillance et la déliquescence du système, caractéristiques des régions en guerre, remettent en question l'autorité centrale. Ils favorisent la *privatisation du pouvoir* et poussent quelques groupes à s'accaparer les prérogatives de l'Etat pour servir leurs intérêts particuliers. La *criminalité* et la *corruption*, relativement préoccupantes en Europe de l'Est, constituent autant une menace pour la sécurité des individus, des groupes et des institutions qu'un obstacle à la transition. La Suisse participe dès lors à des actions coordonnées à l'échelle internationale pour combattre le trafic de drogue, le blanchiment d'argent et la traite d'êtres humains.

#### **1.4.1.2 Favoriser la stabilité et la gouvernance pour créer des Etats de droit démocratiques**

La promotion de la démocratie et des droits de l'homme compte parmi les grandes préoccupations de la coopération suisse avec les pays de l'Est. En effet, des mesures visant à instaurer une bonne gouvernance et un Etat de droit jouent un rôle crucial dans le succès de la transition. Une conception démocratique, participative et pluraliste de l'Etat est la condition indispensable pour que s'épanouissent les individus, leur identité et leur culture, la société civile et la liberté d'opinion, et ce, dans un système stable. A quelques exceptions près, l'Europe de l'Est et la CEI ne comptent plus de ces Etats totalitaires centralisés, qui contrôlaient tous les domaines de la société, de l'économie à la vie privée des citoyens. La nouvelle *conception du rôle de l'Etat* peine cependant à s'imposer. De plus, les autorités des pays en transition ne disposent pas d'une grande expérience du fonctionnement d'un Etat de droit moderne, alors qu'elles doivent faire face aux attentes considérables de la population.

Nombre de pays d'Europe de l'Est et de la CEI ont fait des progrès notables dans les domaines de la *gouvernance et des droits de l'homme*. Ils se sont dotés de constitutions modernes, ils organisent régulièrement des élections basées sur des principes

<sup>21</sup> Instruments d'aide de préadhésion en faveur des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

<sup>22</sup> Programme d'assistance technique à la Communauté des Etats indépendants.

<sup>23</sup> Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

<sup>24</sup> Situation en novembre 2006.

démocratiques et leurs parlements réunissent des représentants d'une multitude de partis. Ces progrès au niveau des droits civils et politiques contrastent cependant avec des retards importants en termes de droits économiques, sociaux et culturels.

Dans le contexte est-européen, les *rappports*, souvent tendus, *entre citoyens et Etat* sont un facteur déterminant: de larges couches de la population ayant fait de mauvaises expériences par rapport aux institutions étatiques, leur méfiance demeure grande. Le principal défi consiste donc bien souvent à rétablir la confiance. L'efficacité des services publics et un authentique processus de décentralisation revêtent à cet effet une importance primordiale. Il convient également de mettre en place des institutions proches des citoyens, de veiller au respect des droits des minorités, de renforcer la société civile et de promouvoir l'égalité des sexes et la culture.

En matière de gouvernance, les progrès ne relèvent pas seulement de l'Etat; les *institutions de la société civile* – partis, associations, organisations non gouvernementales (ONG) – et les *médias* ont aussi leur rôle à jouer. Or, ces derniers ne possèdent pas encore les structures requises pour contribuer à la formation de l'opinion et au règlement pacifique des conflits sociaux. Les *rappports sociaux entre hommes et femmes* et leur participation inéquitable aux processus de décision figurent parmi les causes structurelles de l'instabilité politique et sociale. L'égalité des sexes est dès lors perçue comme un passage obligé vers un développement durable et une justice sociale. La promotion des femmes a également une grande importance dans la coopération avec les pays de l'Est, car la chute du communisme a considérablement affaibli la position relativement forte dont les femmes jouissaient dans ce système.

La *gouvernance dans le secteur économique* est l'un des facteurs-clés de la transition. La privatisation de l'économie publique implique la redistribution d'un patrimoine immense en un temps record. Or, les entreprises – publiques ou privées – d'Europe de l'Est et de la CEI présentent encore de grandes lacunes en matière de gouvernance. Sous le régime socialiste, les sociétés d'Etat assumaient des responsabilités sociales considérables: au-delà de leur rôle d'employeur, elles prenaient en charge les soins médicaux de leurs employés et s'occupaient de leurs loisirs. Il importe donc de promouvoir la bonne gestion d'entreprise (*corporate governance*), qui comprend non seulement les relations entre le propriétaire de l'entreprise et ses employés, mais aussi la mise à disposition de toutes les informations susceptibles d'intéresser le public et les autorités.

Dans le contexte post-communiste, le problème de l'*identité* ethnique et religieuse se pose avec une acuité particulière, puisque les courants nationalistes et les hommes politiques s'en sont largement servis pendant des années, manipulant sans scrupules les jeunes consciences ethno-nationalistes pour assouvir leur soif de pouvoir. Les guerres des Balkans montrent à quel point ces manipulations peuvent être désastreuses. La chute du communisme a par ailleurs jeté les populations dans un profond désarroi. Les grands changements sociaux exigent des nations qu'elles se forment une nouvelle identité culturelle. L'effondrement des valeurs et de l'identité culturelle en Europe de l'Est constitue un risque que l'on a souvent sous-estimé. Les milieux artistiques et les institutions culturelles se trouvent dans une situation précaire et la multiplicité culturelle est particulièrement mise à mal dans les régions multiethniques d'Europe du Sud-Est, du Caucase et d'Asie centrale. Or la protection et le respect des minorités culturelles et la promotion de la diversité des formes d'expression locales contribuent toujours à mettre en place des sociétés pluralistes et ouvertes. Les échanges artistiques transfrontaliers favorisent en outre la compréhension mutuelle et contribuent ainsi à prévenir les tensions et les conflits interethniques.

### 1.4.1.3 Renforcer les relations économiques extérieures

Avec une population totale de 410 millions d'habitants et un développement économique dynamique, les pays en transition recèlent un potentiel notable pour le développement des relations économiques bilatérales. Outre les ressources naturelles et les progrès en matière de réformes, ce sont avant tout les conditions politiques (progrès sur la voie de la démocratisation, développement de la société civile, gouvernance, Etat de droit, etc.) qui détermineront les *perspectives de développement économique* de chaque pays. Les lacunes dans la sécurité et dans l'applicabilité du droit, la bureaucratie, la corruption et l'inadéquation des infrastructures sont autant de facteurs qui ont jusqu'ici empêché les particuliers de s'impliquer davantage dans le processus de développement.

Les activités de la coopération économique du SECO financées par le crédit-cadre proposé dans ce message visent à promouvoir l'économie de marché, à instaurer une croissance économique durable, à stimuler davantage les initiatives et les investissements privés et à accroître la participation des pays partenaires au commerce international. Toutes ces mesures ont un objectif commun: réduire la pauvreté. Leur impact positif, tel que l'amélioration du cadre économique dans les pays partenaires, facilite toutefois aussi les activités commerciales d'entreprises suisses. A long terme, l'intégration des pays en transition dans l'économie mondiale servira les intérêts de l'économie suisse, puisqu'elle ouvrira de nouvelles possibilités d'approvisionnement, de débouchés et d'investissement. Voilà pourquoi la coopération économique au développement fait partie intégrante de la stratégie économique extérieure du Conseil fédéral<sup>25</sup>.

La Suisse dispose de toute une palette d'instruments pour intensifier ses échanges commerciaux. Parmi ces instruments, mentionnons la garantie contre les risques à l'exportation (GRE), à laquelle les entreprises suisses ont surtout fait appel, ces dernières années, pour leurs opérations avec des partenaires d'Europe centrale. Le recours à la GRE a par contre été restreint dans les relations avec les pays de la CEI en raison des risques associés à cette région, mais cette limitation a été partiellement compensée par des garanties de crédits octroyées dans le cadre de la coopération avec les pays de l'Est<sup>26</sup>. Avec la diminution des risques, l'engagement de la GRE va sans doute s'intensifier à nouveau (notamment en Russie). De plus, certaines banques privées se consolidant rapidement, elles seront bientôt à même de participer davantage aux opérations de financement. A l'avenir, il ne sera dès lors plus nécessaire de recourir aux garanties de crédits. Pour développer les relations commerciales, il importe par ailleurs d'exploiter pleinement les nombreuses possibilités de promotion des exportations qu'offrent l'OSEC, les instruments de promotion des investissements (SOFI et Start-up Fund) et des importations (SIPPO), et la participation à des foires nationales et internationales. Au niveau étatique, ce sont les commissions et les missions économiques mixtes dans des pays sélectionnés qui contribuent à développer les relations économiques.

<sup>25</sup> Cf. rapport du Conseil fédéral du 11 janvier 2006 sur la politique économique extérieure 2005.

<sup>26</sup> Cf. loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 2006 3403), art. 7 et 11.

La Suisse a conclu des accords de libre-échange avec les pays d'Europe centrale et avec les Etats baltes dans le cadre de l'AELE, et des accords bilatéraux sur le commerce et la coopération avec les autres Etats. Des accords de protection des investissements et des conventions de double imposition ont également été signés<sup>27</sup>. Malgré l'établissement de bases contractuelles solides et la multiplication notable des échanges avec certains Etats, les *relations économiques bilatérales* de la Suisse avec les pays d'Europe centrale, d'Europe du Sud-Est et de la CEI n'ont véritablement commencé à s'intensifier que depuis 2000.

Ces dernières années, les échanges commerciaux avec les *pays d'Europe centrale* ont cependant suivi une progression plus dynamique que ceux avec les pays de la CEI ou d'Europe du Sud-Est. Notons aussi que l'Europe centrale absorbe la plus grande partie (60 %) des exportations suisses et des *investissements* suisses (95 %). Ces investissements se sont donc tournés vers les régions qui ont progressé le plus rapidement sur la voie des réformes, grâce au soutien remarquable accordé au processus de transition, et qui ont ainsi pu adhérer à l'UE.

En *Europe du Sud-Est*, la Suisse réalise environ les trois quarts de ses échanges avec la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie, et les investissements des entreprises suisses dans cette région sont également en hausse. Le potentiel de ces pays permet de tabler sur une intensification des relations économiques dans les années à venir. En dépit de leur taille, *la Russie et les autres pays de la CEI* n'occupent pas encore une place importante dans nos relations commerciales bilatérales. Dans le cas de la Russie, du Kazakhstan et de l'Azerbaïdjan, ce sont les vastes réserves de matières premières qui ont attiré les bailleurs de fonds étrangers. Quant aux pays de Transcaucasie et d'Asie centrale, ils continuent de jouer un rôle marginal pour l'économie suisse.

#### **1.4.1.4 Promouvoir la transition économique et le développement social**

Sur le plan économique, les bouleversements survenus en Europe de l'Est et dans les pays de la CEI ont tout d'abord provoqué la rupture des relations commerciales et la chute de la production. Ils ont ainsi entraîné une grave récession, qui a réduit le revenu par habitant de moitié, voire des deux tiers dans certains cas (cf. annexe 7).

L'évolution de la situation a grandement varié d'un pays à l'autre: le développement économique en Europe du Sud-Est a été fortement marqué par la crise des Balkans, tandis que les pays de la CEI ont dû faire face à la crise financière russe de 1998, dont les répercussions se sont fait sentir pendant plusieurs années. Ce dernier exemple illustre la vulnérabilité de toute la région, qui demeure tributaire de l'évolution du prix du pétrole et des matières premières.

L'Europe du Sud-Est ne forme plus un espace économique homogène. La Bulgarie, la Croatie et la Roumanie se relèvent en effet beaucoup plus rapidement que les autres pays de la région. D'après la BERD, le taux de croissance de la région a atteint 3,6 % en 2002 et 4,1 % en 2003. Dans la CEI, où la croissance a atteint 4,4 % en 2002 et 4,0 % en 2003, les pays riches en ressources naturelles maintiennent leur rythme de croissance rapide. La Russie, notamment, affiche une hausse annuelle du

<sup>27</sup> La liste des accords conclus par la Suisse peut être consultée à l'adresse suivante: <http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/foreign/intagr.html>.

PIB de près de 5 %. Son économie semble d'ailleurs appelée à jouer un rôle moteur pour l'ensemble de la région.

Malgré tout, la plupart des Etats considérés sont encore loin du niveau de prospérité des pays les plus pauvres d'Europe occidentale et affichent des insuffisances, aussi bien en ce qui concerne les conditions régissant leur économie que les infrastructures économiques et sociales. Les défis qu'ils doivent relever sont dès lors multiples: renforcer les institutions, poursuivre la politique de restrictions budgétaires, réduire le chômage, privatiser dans le respect des règles, exploiter les avantages comparatifs et s'orienter vers des niches d'exportation. Force est de constater aussi que la corruption reste largement répandue et que la sécurité du droit n'est bien souvent pas garantie. Autres problèmes de taille: la mise sur pied d'un système bancaire performant et la gestion de la dette extérieure. Nombre de sites de production n'étant pas viables et tournant à perte, l'accroissement de la productivité passe par des réformes structurelles dont les répercussions sociales doivent être prises en compte. Par ailleurs, le commerce régional stagne à un niveau assez faible, notamment dans les Balkans, dans le Caucase et en Asie centrale. Quant aux investissements directs, ils demeurent insuffisants dans l'ensemble de la région et sont presque exclusivement affectés à l'exploitation des ressources naturelles.

Si la majorité des habitants de l'Europe du Sud-Est et de la CEI jouissent d'une plus grande liberté et disposent d'une offre à la consommation plus vaste, leurs conditions de vie se sont dégradées, leur pouvoir d'achat s'est érodé et le tissu social s'est désagrégé. En effet, le régime socialiste garantissait autrefois le travail, le logement, la formation et les soins de santé pour tous, aussi bien que des rentes raisonnables après la vie active. Dans son ensemble, la transition a eu des répercussions négatives sur la *situation sociale* et a provoqué un accroissement subit de la pauvreté.

Aujourd'hui, de nombreux pays sont confrontés au fait que de larges couches de la population vivent dans la pauvreté. Les coûts sociaux de la transition ont pris des proportions énormes. Les groupes les plus vulnérables, personnes âgées, jeunes ayant quitté l'école et peinant à trouver un emploi, femmes élevant seules leurs enfants et autres groupes marginalisés, sont les plus durement touchés par la paupérisation. Les ajustements structurels, la perte de débouchés et la suppression d'emplois ont entraîné une chute des revenus et une réduction des budgets sociaux. Dans certaines régions, les conflits armés ont aggravé encore la crise sociale. Dans pareil contexte, les systèmes nationaux de prise en charge se révèlent insuffisants et menacent de s'effondrer totalement. Les prestations sociales ne sont plus garanties ou s'avèrent de moindre qualité, et les systèmes d'assurance sont anémiques. En général, rien ne permet d'atténuer suffisamment les effets sociaux de la transition, car les institutions qui devraient s'y employer sont elles-mêmes en pleine restructuration et doivent adapter leurs prestations à un environnement en mutation. L'aide internationale doit donc contribuer d'urgence à remettre sur pied les systèmes sociaux, parfois totalement anéantis, afin d'atténuer la pauvreté et ses conséquences.

La paupérisation (cf. annexe 3) ne favorise nullement une participation active des individus et des groupes d'individus à la reconstruction économique et à la vie en société. Perçue comme une impasse, cette situation suscite divers types de réaction: radicalisation politique, résignation et émigration<sup>28</sup>, voire criminalisation. Elle menace aussi la santé, pouvant engendrer des troubles psychiques et conduire à

<sup>28</sup> Le nombre d'habitants est en diminution dans des pays tels que la Géorgie et l'Arménie.

l'alcoolisme. La détérioration des conditions de vie favorise en outre la propagation de maladies contagieuses telles que la tuberculose et le sida. La Russie et l'Ukraine font par exemple état des taux de contamination par le VIH les plus élevés du monde.

#### 1.4.1.5 Atténuer la pression migratoire

L'effondrement du bloc communiste a accru la liberté de mouvement des populations et incité nombre d'habitants des pays de l'Est à émigrer, ce qui s'est traduit par une pression migratoire sur les pays occidentaux. Ayant accueilli nombre de migrants provenant d'Europe du Sud-Est, la Suisse a tout intérêt à ce que les conditions de vie dans leurs pays d'origine s'améliorent pour que la pression migratoire s'atténue. Il s'agit avant tout d'enrayer la migration illégale et de lutter contre la traite et le trafic d'êtres humains pratiqués par des organisations criminelles. Sur ces deux fronts, les efforts doivent toutefois être coordonnés au niveau international.

La chute du mur de Berlin a déclenché de forts courants migratoires transfrontaliers dans toute l'Europe de l'Est. Les guerres qui ont secoué les Balkans et le Caucase ont, quant à elles, provoqué une autre forme de migration: celle des réfugiés fuyant les zones de conflit. Comme exposé en annexe 4, ce ne sont pas les pays d'Europe occidentale, mais les régions et les pays des zones de conflit qui accueillent la grande majorité des réfugiés. En 2005, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie et Monténégro comptaient encore quelque 700 000 réfugiés et personnes déplacées. Les travailleurs migrants constituent un troisième flux, engendré par la paupérisation et l'absence de perspectives professionnelles.

Parmi les conséquences néfastes de la paupérisation et des flambées de violence, citons le développement de la *traite d'êtres humains* de l'Est vers l'Ouest, notamment l'exploitation sexuelle des femmes. Plus un pays est pauvre, plus les réseaux mafieux ont des chances d'y recruter de futures prostituées. La situation est telle que le DFAE a élaboré des mesures pour prévenir la traite d'êtres humains et protéger les victimes.

Le problème de la migration est complexe et dépasse les compétences nationales: ni les efforts d'Etats isolés, ni les programmes bilatéraux ne peuvent en venir à bout, car sa résolution passe par des interventions concertées au niveau international. Pour faire face à la pression migratoire persistante issue d'Europe de l'Est, les Etats occidentaux ont mis en place divers mécanismes, au centre desquels figurent les accords de Schengen et de Dublin (auxquels la Suisse a récemment adhéré). Par ailleurs, en lançant l'*Initiative régionale migration, asile, réfugiés (MARRI)*, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (cf. ch. 2.3.5.1) a mis au point un instrument qui permet de traiter les problèmes de migration, en particulier dans les Balkans occidentaux. La lutte contre la traite d'êtres humains s'organise quant à elle autour de programmes de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). La Suisse s'associe à ces actions internationales et mise de plus en plus sur la conclusion de partenariats avec certains pays.

Dans les années 90, la Suisse a favorisé avec succès le *retour volontaire des réfugiés*: elle a obtenu des résultats probants en combinant divers instruments de la Confédération, l'aide humanitaire, la coopération technique et l'aide au retour.

Grâce à ce programme, quelque 50 000 réfugiés sont retournés en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, où la plupart se sont parfaitement réintégrés (cf. annexe 5).

Les débats sur la migration ne peuvent faire l'impasse sur les *transferts de fonds privés* opérés par les migrants vers leur pays. En 2001, la Suisse a occupé le cinquième rang des pays de provenance de ces flux financiers destinés à l'Europe de l'Est, où ces transferts constituent aujourd'hui une source importante de revenus pour nombre de ménages et contribuent à réduire la pauvreté.

#### **1.4.1.6 Promouvoir la protection de l'environnement et le développement durable**

Depuis 1991, le développement durable est au cœur du dialogue et de la coopération avec l'Europe de l'Est. Le processus *Un environnement pour l'Europe* rassemble aujourd'hui aussi bien des gouvernements que des institutions internationales, des organisations non gouvernementales et des entreprises de toute l'Europe autour d'une même réflexion. Dans le cadre de sa Commission économique pour l'Europe (CEE) et de son Programme pour l'environnement, l'ONU participe largement à la coordination de cet effort, qui soutient et encourage la collaboration transfrontalière en matière de protection de l'environnement, l'amélioration des politiques environnementales dans les pays en transition et leur alignement sur les standards d'Europe occidentale. La Suisse a également apporté une contribution active à cet effort européen, notamment pour ce qui est de réglementer la pollution de l'air et de l'eau, et de préserver les sources d'énergie et la biodiversité. Les principaux champs d'activités sont la gouvernance, le principe de causalité, la création d'instruments économiques qui prennent davantage en considération les questions écologiques et le développement durable, le passage à des modèles de consommation durables et l'élimination des déchets toxiques.

Les restructurations économiques en Europe de l'Est ont sensiblement diminué la pollution de l'environnement et la consommation d'énergie. L'héritage du communisme, parfois catastrophique sur le plan écologique, place cependant les pays de la région face à des défis énormes, tant dans le domaine des institutions que dans celui des infrastructures.

La perception de l'environnement reste largement déterminée par des idées héritées de l'économie planifiée, qui faisait peu de cas de la dimension écologique. Des lacunes particulièrement criantes apparaissent dans la production et la consommation d'énergie, la gestion des ressources naturelles et l'élimination des déchets. Au vu de la faible efficacité énergétique au sein de la CEI, les investissements dans les infrastructures et dans la *protection climatique* constituent un enjeu capital. Pour l'heure, l'administration et les organisations environnementales ne disposent que de capacités limitées et d'une marge de manœuvre restreinte.

La Suisse concentre ses efforts sur les secteurs suivants de la protection de l'environnement:

Les ressources en *eau* revêtent une importance vitale non seulement pour l'agriculture et l'industrie, mais aussi pour les ménages, l'hygiène et la santé. Nombre de cours d'eau, de lacs, de nappes phréatiques et d'eaux côtières sont pollués par des substances dangereuses telles que les métaux lourds et les hydrocarbures. Tandis que l'exploitation durable et la protection des réserves d'eaux souterraines et des bassins

versants représentent un enjeu capital pour l'Europe du Sud-Est, les pays d'Asie centrale doivent commencer par résoudre le problème de la répartition et de l'exploitation régionales de l'eau et remédier à la catastrophe écologique de la mer d'Aral.

Tous les pays de la CEI possèdent une ressource économique appréciable: leurs vastes *forêts*. Véritables puits de carbone, elles remplissent aussi une fonction écologique essentielle pour tout le continent. L'exploitation illégale des ressources et le changement des conditions de la propriété (privatisations) continuent toutefois de poser problème.

L'*approvisionnement énergétique* joue un rôle primordial pour ces pays. Ils doivent en effet non seulement acquérir, produire, transformer et distribuer des ressources limitées, mais aussi veiller à l'efficacité de leur utilisation. Alors que certains d'entre eux peuvent compter sur leurs propres ressources, d'autres dépendent de livraisons en provenance de l'étranger. La Suisse concentre ses activités sur l'approvisionnement en électricité, l'intégration des pays concernés dans les réseaux internationaux, la restructuration et la rénovation du secteur de l'électricité, l'exploitation des énergies alternatives et la gestion efficace de l'électricité. Dans le secteur de l'environnement, la *sûreté nucléaire* requiert toujours une forte attention, car les normes de sécurité des centrales nucléaires demeurent inadaptées. Seules des actions concertées au niveau international sont à même d'apporter l'aide financière et technique dont cette région a besoin. Voilà pourquoi la Suisse participe à des initiatives multilatérales dans le domaine nucléaire: *Nuclear Safety Account (NSA)*, *Chernobyl Shelter Fund (CSF)* et *International Decommissioning Support Fund (IDSF)*.

## **1.4.2 Contributions à la transition et cadre multilatéral**

### **1.4.2.1 Les Objectifs du Millénaire dans les pays de l'Est**

La Déclaration du Millénaire et les huit *Objectifs du Millénaire pour le développement*<sup>29</sup> (OMD), adoptés en septembre 2000 par l'Assemblée générale de l'ONU, servent de référence à toutes les actions que la communauté internationale entreprendra en faveur du développement d'ici à 2015. Ces deux documents établissent un consensus international sur les priorités de la politique de développement: lutter contre la pauvreté et la faim; garantir une éducation primaire à tous; promouvoir l'égalité des sexes; réduire la mortalité infantile et améliorer la santé maternelle; combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies; garantir la durabilité écologique; conclure un partenariat mondial pour le développement (cf. annexe 8).

L'adoption des OMD, signés par tous les Etats membres de l'ONU, par les institutions multilatérales et les banques de développement, crée aussi une obligation internationale pour la Suisse. Le Conseil fédéral est dès lors décidé à les réaliser aussi dans le cadre de sa coopération avec les pays de l'Est<sup>30</sup>. En effet, le partenariat international conclu autour des OMD s'applique également à l'Europe de l'Est, en particulier aux Etats est-européens considérés comme pays en développement selon

<sup>29</sup> [www.un.org/french/millenniumgoals](http://www.un.org/french/millenniumgoals).

<sup>30</sup> Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport intermédiaire de la Suisse 2005, rapport du 25 mai 2005 du Conseil fédéral ([www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch)).

les critères de l'OCDE<sup>31</sup>. Les huit grands objectifs adoptés au sein de l'ONU ne revêtent toutefois pas tous la même importance dans le contexte de la transition: alors que les questions touchant à la pauvreté, à la santé ou à l'environnement s'avèrent aussi d'une actualité brûlante pour la coopération avec les pays de l'Est, des préoccupations telles que la faim ou l'éducation primaire ne présentent pas la même acuité ou doivent être redéfinies selon les régions. Comme dans la coopération avec les pays en développement, c'est néanmoins l'engagement dans un partenariat commun entre pays en transition et pays donateurs qui est primordial.

L'adhésion de la Suisse à l'*Organisation des Nations Unies (ONU)* en septembre 2002 a marqué une étape décisive dans notre politique multilatérale. Si elle n'exerce aucune influence directe – opérationnelle ou financière – sur notre engagement en Europe de l'Est, elle permet désormais à la Suisse d'être reconnue comme un partenaire à part entière au sein de la communauté internationale, de faire entendre sa voix sur la scène politique et de peser davantage dans le dialogue international. Par le passé, la Suisse a mis à plusieurs reprises des envoyés spéciaux à la disposition de l'ONU, notamment pour assurer une médiation dans le conflit du Caucase. En Europe de l'Est, elle collabore aussi dans des secteurs ou sur des thèmes spécifiques avec les diverses institutions de l'ONU (OMS, UNICEF, etc.).

#### **1.4.2.2 Consolidar la communauté de droit et de valeurs**

La Suisse ne faisant pas partie de l'UE, *le Conseil de l'Europe et l'OSCE* jouent traditionnellement un rôle important dans notre politique européenne et est-européenne. Depuis 1989, ces deux organes ont largement contribué à la reconstruction et à la transformation politique de l'Europe de l'Est. Le Conseil de l'Europe, à Strasbourg, a fait des droits de l'homme l'objet central de sa politique, avec la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 (CEDH)<sup>32</sup> qui a été ratifiée par la quasi-totalité des Etats d'Europe de l'Est. Ses autres activités dans la région visent à mettre en place des institutions juridiques et à promouvoir l'éducation et la culture. Son assemblée parlementaire constitue un forum idéal pour assurer les échanges et la coopération entre les représentants des pouvoirs législatifs.

L'*OSCE* se concentre quant à elle sur les systèmes politiques et l'observation des élections, de même que sur la prévention des conflits, la diplomatie préventive et la protection des minorités. Rappelons ici le rôle de catalyseur joué en Europe de l'Est par l'organisation qui l'a précédée sur ce terrain, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

#### **1.4.2.3 Collaborer avec les institutions financières internationales**

Les principales institutions financières internationales (IFI) actives en Europe de l'Est et dans la CEI comprennent le FMI, le groupe de la Banque mondiale, qui inclut la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie

<sup>31</sup> Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Kirghizistan, Macédoine, Ouzbékistan, Serbie et Monténégro, Tadjikistan, Ukraine.

<sup>32</sup> RS 0.101

des investissements (AMGI), la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) et la Banque asiatique de développement (BAsD), présente uniquement en Transcaucasie et en Asie centrale. La Suisse est membre de toutes ces institutions et participe à la définition de leur politique, puisqu'elle siège au sein de leurs organes décisionnels.

Les IFI occupent une place centrale dans le financement du processus de transition et dans la coopération internationale, car elles aident souvent les pays concernés à se doter d'un cadre macroéconomique durable. De par leur poids dans le dialogue politique, elles sont souvent le moteur des réformes structurelles dans lesquelles s'inscrivent les activités bilatérales de la Suisse. Dans de nombreux cas, notre pays coopère directement avec les IFI en cofinçant des projets ou des programmes. Ces institutions apportent en outre une contribution décisive à la coordination des donateurs.

Pour ce qui est de la division internationale du travail dans les pays en transition, la *Banque mondiale* se concentre sur la création d'institutions nouvelles et la modernisation des institutions existantes, sur la réhabilitation des infrastructures et sur la coopération et l'intégration régionales. Pour leur part, la SFI et la BERD encouragent le développement du secteur privé et l'instauration d'un climat plus propice aux investissements, par le biais d'une assistance technique et par la mise à disposition de capital-risque pour les investissements privés. Quant à la *BAsD*, elle finance avant tout des projets d'infrastructure et soutient le processus d'intégration régionale. Si la *BERD* est le principal investisseur dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI, sa marge de manœuvre est cependant limitée dans les pays en transition relativement pauvres. En effet, contrairement à la Banque mondiale et à la *BAsD*, elle ne dispose pas d'une ligne de crédit lui permettant d'accorder des prêts à des conditions préférentielles.

La Suisse forme avec plusieurs pays est-européens en transition un *groupe de vote* au sein de la Banque mondiale et du FMI<sup>33</sup>, ainsi qu'à la BERD<sup>34</sup>. Puisqu'elle préside ces groupes de vote, elle siège au conseil des administrateurs des institutions concernées. De ce fait, l'administrateur suisse représente les intérêts des divers pays membres de son groupe de vote au sein des organes des institutions financières et entretient à cet effet d'étroites relations avec leurs représentants. La Suisse bénéficie ainsi de contacts privilégiés avec les pays concernés, et ces contacts peuvent conduire à intensifier la collaboration bilatérale. Nombre de ces Etats comptent d'ailleurs parmi les pays prioritaires de notre coopération avec les pays de l'Est. Cette forme de participation active aux institutions de Bretton Woods et de la BERD confère à la Suisse une grande crédibilité en matière de transition.

#### **1.4.2.4 Veiller à la coordination de la coopération**

La *coordination des donateurs* est l'une des grandes tâches des institutions financières internationales et des institutions de l'ONU. En effet, nombre de projets, notamment ceux visant les infrastructures, dépassent les moyens financiers des

<sup>33</sup> Composition du groupe de vote au sein des institutions de Bretton Woods: Azerbaïdjan, Kirghizistan, Pologne, Ouzbékistan, Serbie, Suisse, Tadjikistan et Turkménistan.

<sup>34</sup> Composition du groupe de vote à la BERD: Azerbaïdjan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Serbie et Monténégro, Suisse, Turkménistan et Turquie.

institutions et des pays donateurs, de sorte que leur réalisation passe par la conjugaison de tous les efforts (p. ex. cofinancements).

La coordination entre programmes bilatéraux et multilatéraux repose essentiellement sur les *cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* (CSLP), cadres que les pays pauvres élaborent eux-mêmes pour préciser les priorités sur lesquelles doivent porter leurs efforts de développement.

Le consensus de Monterrey<sup>35</sup> sur le financement du développement exige de tous les Etats qu'ils redoublent d'efforts pour coordonner et harmoniser leurs politiques, afin d'accroître l'efficacité de l'aide et de garantir une affectation optimale des ressources. C'est le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui est chargé de coordonner ces efforts d'harmonisation. Se fondant sur la Déclaration de Paris<sup>36</sup>, ceux-ci interviennent entre partenaires et bailleurs de fonds, ainsi qu'entre divers organismes au sein d'un même pays donateur.

### 1.4.3 Perspectives d'avenir

Le processus de transformation politique, économique et sociale est loin d'être achevé dans tous les pays d'Europe de l'Est et de la CEI: tensions régionales, successions politiques persistantes et instabilité des équilibres régionaux recèlent toujours le risque de sérieux revers, à l'instar de l'assassinat, en 2003 à Belgrade, du Premier ministre serbe, Zoran Djindjic, ou des violents incidents d'Andijan, en Ouzbékistan, en mai 2005. Par ailleurs, ce n'est qu'en 2004, après la *révolution des roses* et la *révolution orange*, que la Géorgie et l'Ukraine se sont véritablement engagées sur la voie des réformes, mais force est de constater que ces efforts sont aujourd'hui en partie menacés. De plus, les gros titres des médias font état de tendances et de signaux contradictoires en provenance d'Europe de l'Est et de la CEI.

Une chose est sûre: dans nombre de pays, la transition économique et sociale ne progresse que lentement, aiguillant d'autant le désir et le besoin d'émigrer. Or, seules des réformes profondes et durables permettront aux Etats d'atténuer la pauvreté et d'offrir de nouvelles perspectives à leurs populations. La communauté internationale s'accorde d'ailleurs pour constater que la transition demeure inachevée (*agenda inachevé*).

Bien que l'UE joue un rôle central dans la transition, la perspective de l'adhésion ne suffit pas pour résoudre tous les problèmes. Exclue de l'espace Schengen, les pays voisins de l'Europe des 27 se voient confrontés à de nouveaux problèmes.

La situation politique demeure imprévisible dans les Balkans occidentaux, où le statut du Kosovo continue de susciter des tensions. De surcroît, plus de dix ans après les accords de Dayton, la Bosnie-Herzégovine ne s'est toujours pas dotée d'une structure étatique définitive. En Transcaucasie et en Asie centrale, la situation reste toujours aussi critique.

Dans ces conditions, la Suisse ne peut pas s'exclure des efforts internationaux visant à mener à bien la transition, ne serait-ce que dans les pays qui lui sont géographiquement proches. Cet engagement ne constitue pas une nouvelle tâche à long terme

<sup>35</sup> Conférence de l'ONU, Monterrey (Mexique), du 18 au 22 mars 2002.

<sup>36</sup> Conférence de l'OCDE sur le thème «Efficacité et harmonisation de l'aide au développement», Paris, 2 mars 2005 ([www.aidharmonization.org](http://www.aidharmonization.org)).

pour la Confédération, mais un effort limité dans le temps, comme le prévoit d'ailleurs la nouvelle loi fédérale du 24 mars 2006<sup>37</sup> sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

## **2 Teneur de l'arrêté financier portant sur le IV<sup>e</sup> crédit-cadre**

### **2.1 Proposition du Conseil fédéral**

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement d'ouvrir un crédit-cadre de 650 millions de francs pour la période allant de 2007 à 2010. Ce nouveau crédit-cadre se fonde sur la loi fédérale 24 mars 2006<sup>38</sup> sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et fait suite à l'augmentation de 400 millions de francs du III<sup>e</sup> crédit-cadre<sup>39</sup>, approuvée par les Chambres fédérales le 4 octobre 2004<sup>40</sup>. Etant donné que ces moyens financiers supplémentaires seront complètement engagés à la mi-2007, le crédit-cadre proposé permet de poursuivre sans interruption la coopération de la Suisse avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI.

Le montant du crédit a été déterminé au terme d'une évaluation détaillée, qui a pris en compte les moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs fixés, les moyens financiers de la Confédération, des considérations relevant de la politique étrangère et des exigences pratiques. Le frein à l'endettement et les programmes d'allègement du Parlement sont également pris en compte. Le crédit proposé répond en outre à la volonté du Conseil fédéral de porter le montant alloué par la Suisse à la coopération publique au développement à 0,4 % au moins du revenu national brut (RNB) d'ici à 2010. Le Conseil fédéral devra encore redéfinir l'objectif à partir de 2010. Le montant total du crédit intègre également les compensations et les coupes financières antérieures destinées à financer la contribution suisse à l'UE élargie.

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, l'arrêté fédéral proposé est soumis au frein aux dépenses et doit par conséquent être adopté à la majorité des membres de chaque Conseil.

### **2.2 Motifs de la proposition**

Dans certains pays, le processus de transition prend plus de temps que prévu. En effet, si *les pays d'Europe centrale et les Etats baltes* ont si bien progressé sur la voie des réformes économiques et sociales qu'ils ont pu adhérer à l'UE en 2004, il n'en va pas de même pour les autres pays de la région. Dès 1997, la Suisse a donc réorienté sa coopération avec les pays de l'Est vers les régions moins avancées d'Europe du Sud-Est, de Transcaucasie et d'Asie centrale, où le succès de la transition est loin d'être garanti.

37 FF 2006 3403

38 FF 2006 3403

39 FF 1998 4381

40 FF 2004 5177

Dans *les pays de la CEI*, les réformes marquent le pas: des régions dévastées par la guerre, telles que le Tadjikistan et la Transcaucasie, en subissent encore les lourdes conséquences sociales et économiques, et la paupérisation y prend des proportions tragiques.

*L'Europe du Sud-Est* a connu un succès relatif en termes de stabilisation et de reconstruction. En effet, l'effondrement de la Yougoslavie a provoqué de violentes guerres civiles, dont les conséquences entravent aujourd'hui encore le processus de réforme, pourtant urgent. Bien que la Suisse ait contribué, de 1996 à 2005, à raison de 1300 millions de francs<sup>41</sup> aux efforts internationaux, les réformes et la transition économique sont loin d'être achevées dans cette région. Il importe dès lors de prévenir les conflits régionaux, d'éviter la stagnation et d'empêcher un retour à l'autoritarisme, qui peuvent avoir des effets dévastateurs dans toute la région, voire jusqu'en Suisse.

La poursuite de la coopération avec les pays de l'Est coïncide parfaitement avec *les objectifs de la politique extérieure de la Suisse*: veiller à la coexistence pacifique des peuples; promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie; sauvegarder les intérêts économiques de la Suisse à l'étranger; atténuer la misère et la pauvreté dans le monde; préserver les ressources naturelles. La coopération avec les pays de l'Est apporte en outre une contribution notable à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement. Grâce à sa renommée internationale dans le domaine de la coopération avec les pays de l'Est, la Suisse pèse d'un plus grand poids dans le dialogue multilatéral (au sein du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, p. ex.). Enfin, l'appui que la Confédération accorde à plusieurs Etats membres de ses groupes de vote au FMI, à la Banque mondiale et à la BERD, ne peut que renforcer notre influence au sein de ces institutions financières.

La coopération avec les pays de l'Est apporte aussi des avantages *sur le plan intérieur*: la Suisse a tout intérêt à voir les pays de l'Est suivre un développement pacifique et durable. Coopérer avec eux, c'est donc contribuer à garantir la *sécurité* au sens large. Compte tenu des risques inhérents aux conflits latents, aux mouvements migratoires et à la criminalité organisée, la coopération est un investissement dans la stabilité, la sécurité et le bien-être, et la Suisse en profitera largement. L'intensification des contacts et des échanges stimule par ailleurs les institutions suisses, dans les domaines scientifique et culturel par exemple.

La coopération avec les pays de l'Est sert aussi les intérêts de l'économie suisse. Le développement rapide des échanges commerciaux avec les pays d'Europe centrale prouve que l'essor économique des Etats de toute la région ouvrira à moyen terme de nouveaux débouchés, de nouvelles sources d'approvisionnement et un nouveau potentiel d'investissement pour les entreprises suisses. A cet effet positif s'ajoutent, plus directement, les mandats et les livraisons de marchandises dans le cadre de la coopération bilatérale. Entre 1990 et 2003, les commandes passées dans le cadre de projets d'infrastructures ont permis aux entreprises suisses d'engranger 780 millions de francs. Enfin, notre pays étant membre des banques internationales de développement, les entreprises suisses peuvent répondre à leurs appels d'offres et se voir attribuer d'autres mandats. Des études scientifiques ont d'ailleurs démontré que

<sup>41</sup> Les ressources que la Confédération destine aux Balkans englobent les crédits-cadres pour la coopération avec les pays de l'Est (627 millions env.), l'aide humanitaire, l'aide au retour de l'ODM et les mesures de la politique de paix du DFAE et du DDPS (sans l'intervention de la Swisscoy au Kosovo).

chaque franc consacré à l'aide au développement ou à la transition augmente de 1 fr. 50 le produit intérieur brut de notre pays.

## **2.3 Le nouveau crédit-cadre: orientation stratégique de la coopération avec les pays de l'Est pour les années 2007 à 2010**

### **2.3.1 Bilan de 12 années de coopération avec l'Est**

La Suisse a jusqu'ici fourni une contribution notable et internationalement reconnue au processus de transition en Europe de l'Est: par l'adoption de trois crédits-cadres successifs, le Parlement a alloué depuis 1990 pas moins de 3450 millions de francs à la réalisation de cette tâche. Pour mesurer l'importance et le succès de l'aide internationale, il suffit de considérer les progrès réalisés par les pays d'Europe centrale et les pays baltes, qui ont figuré parmi les premiers bénéficiaires de la coopération suisse. Une fois consolidées les structures démocratiques de ces pays, la Suisse a réorienté ses activités de coopération vers l'Europe du Sud-Est et la CEI, en particulier vers la Transcaucasie et l'Asie centrale.

*Au niveau international*, l'effort financier de la Suisse se situe dans la moyenne: ayant consacré environ 0,03 % de son produit intérieur brut (moyenne des années 1999 à 2001) à cette coopération, elle se classe dans la moyenne des pays donateurs européens (cf. annexe 11). Il convient toutefois de relativiser cette position, puisque les pays de l'UE ne se contentent pas de soutenir les pays de l'Est sur une base bilatérale, mais leur allouent aussi une aide considérable par le biais du budget communautaire. Les programmes de l'UE en faveur des pays de l'Est, les fonds structurels et les instruments de cohésion représentent la majeure partie du soutien financier accordé à l'Est. Si l'aide de l'UE atteignait environ 3 milliards d'euros par an jusqu'en 2003, elle a plus que doublé après le premier élargissement à l'Est, atteignant quelque 24 milliards d'euros pour les années 2004 à 2006. Enfin, les institutions financières internationales allouent aussi d'importants moyens à la coopération avec les pays de l'Est, mais presque exclusivement sous forme de crédits.

Le Conseil fédéral a régulièrement rendu compte de ses activités au Parlement et spécifiquement abordé la coopération avec les pays de l'Est dans ses rapports annuels. L'allocation des ressources du dernier crédit-cadre est présentée dans l'annexe 9.

La poursuite de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI s'appuie sur la riche expérience acquise pendant la mise en œuvre des trois premiers crédits-cadres. Avant la rédaction du présent message et du message concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est<sup>42</sup>, il a paru utile de dresser un bilan général et de réévaluer la situation. Cet état des lieux comprend d'une part une analyse de la transition, d'autre part une évaluation externe de la coopération suisse. Un résumé de l'étude a été publié en 2004<sup>43</sup> et l'annexe 10 reprend ses principaux résultats et recommandations.

<sup>42</sup> FF 2004 1803

<sup>43</sup> Le chemin difficile vers la démocratie et l'économie de marché – Bilan de douze ans de coopération avec les pays de l'Est, DDC/SECO, Berne 2004.

### 2.3.2 Stratégie et objectifs

La *stratégie* de la coopération avec l'Europe de l'Est se fonde aussi bien sur les priorités des pays en transition que sur les exigences dictées du point de vue suisse. Quant à l'orientation stratégique, elle se concentre sur *les domaines-clés et sur les déficits les plus graves de la transition* et vise les principaux groupes cibles. La Suisse définit en outre sa stratégie de coopération en prenant en considération *les initiatives, les programmes ou les partenariats internationaux*<sup>44</sup> qui créent des obligations entre Etats et organisations internationales et régissent les domaines d'activités des différents intervenants. Enfin, la stratégie tient compte de *la valeur ajoutée et de l'avantage comparatif* de la contribution suisse par rapport à celles d'autres organismes et Etats donateurs. Cette manière de faire correspond aux stratégies de la DDC et du SECO, présentées plus en détail au ch. 2.3.4.

L'une des principales recommandations du bilan établi en 2003 (cf. annexe 10) préconise une *concentration accrue de la coopération avec les pays de l'Est sur les thèmes et les secteurs* dans lesquels la Suisse possède des compétences-clés ou est à même d'en acquérir. Pour renforcer cette concentration, la coopération affine la définition de ses objectifs en ciblant plus précisément encore les déficits et les besoins de la transition. Le choix des thèmes prioritaires dans les divers pays partenaires est par ailleurs déterminé selon la contribution que la Suisse est à même de fournir pour résoudre un problème spécifique. Enfin, pour mener des activités dans le contexte imprévisible et incertain des pays de l'Est, il faut faire preuve de beaucoup de souplesse, coordonner au mieux les instruments de la coopération, définir clairement les objectifs et assurer un suivi méthodique des programmes et des projets.

Conformément aux intérêts et aux *objectifs* économiques et politiques de la Suisse (cf. ch. 1.4), la coopération avec les pays de l'Est et de la CEI s'attache à promouvoir la stabilité, la sécurité, l'Etat de droit et la prospérité sur le continent européen. Ce faisant, elle contribue à atténuer différents risques en matière de sécurité et la pression migratoire. Sa tâche principale consiste donc à apporter un soutien ciblé aux efforts de transition entrepris par des pays désireux de mener des réformes.

Les objectifs de la coopération avec les pays de l'Est ont été définis dans l'arrêté fédéral de 1995 et repris dans la nouvelle loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est:

- promouvoir et renforcer l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme et mettre en place un système démocratique fondé sur des institutions politiques stables (gouvernance);
- promouvoir un développement économique et social durable fondé sur les principes de l'économie de marché et propice à la stabilité économique, à l'accroissement des revenus et à l'amélioration des conditions de vie des populations, tout en favorisant le développement culturel et en contribuant à la protection de l'environnement.

<sup>44</sup> Exemples: Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (annexe 12); partenariats dans le domaine des migrations (cf. ch. 1.4.1.5); programmes multilatéraux à Tchernobyl; cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (cf. ch. 1.4.2.4).

La création et la restructuration d'institutions solides et viables, telles qu'un appareil judiciaire fondé sur l'Etat de droit et un système de réglementation de la concurrence, sont indispensables pour mener à bien des réformes politiques et économiques et sont au cœur de la transition (cf. annexe 2). L'orientation future de la coopération se traduit aussi par le recours aux partenariats, qui passent par une coordination avec les autres donateurs et par la participation d'autorités, d'entreprises et de groupements de la société civile des pays bénéficiaires. Cette orientation repose en outre sur l'application plus fréquente d'approches intégrées, qui consistent à rattacher des projets isolés à des programmes, puis à inclure ceux-ci – par le dialogue politique – dans certaines réformes politiques.

La réussite de la planification et de l'exécution des programmes de coopération exige aussi des engagements contraignants entre Etats, dans le cadre d'un partenariat bilatéral. D'une part, les pays qui bénéficient des activités sont tenus d'entreprendre des mesures politiques pour créer un contexte permettant aux activités de déployer toute leur efficacité; d'autre part, les programmes de coopération ne doivent soutenir que les efforts entrepris par les gouvernements et les partenaires locaux eux-mêmes. Lorsqu'elle vise essentiellement à promouvoir l'autonomie des partenaires, la coopération internationale est toujours liée à certaines conditions (*conditionnalité de l'aide*<sup>45</sup>). Dans le cas des pays de l'Est, le processus de transition pose la question de la conditionnalité – c'est-à-dire des conditions liées à la coopération – avec une acuité particulière. Les activités et les interventions prennent en effet toujours comme point de départ les réformes entreprises par les Etats partenaires; en l'absence de réformes, ce soutien doit se concentrer sur les forces et les secteurs de la société favorables aux réformes. Dans le contexte est-européen, les pays bénéficiaires doivent non seulement remplir certaines conditions politiques minimales, mais leurs gouvernements doivent encore faire preuve d'une véritable volonté de réforme<sup>46</sup>.

Ces dernières années, l'importance croissante de la gouvernance multilatérale a conféré une nouvelle dimension à la *coopération fondée sur le partenariat*. La coopération s'est en effet internationalisée; elle s'inscrit désormais plus souvent dans des initiatives régionales regroupant plusieurs Etats (comme le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est; cf. annexe 12) ou dans des programmes multilatéraux. L'adoption universelle d'objectifs contraignants – Objectifs du Millénaire pour le développement (cf. ch. 1.4.2.1) – a introduit la notion de partenariat à l'échelle mondiale et créé un système multilatéral d'engagements réciproques entre Etats donateurs, Etats partenaires et organisations internationales. Ce système repose sur les critères de la bonne gouvernance, reconnus par la communauté internationale et correspondant à la conception suisse de la bonne gestion des affaires publiques (cf. ch. 2.3.4.1). L'aspect *partenariat* de cette approche transparaît dans la place prépondérante réservée aux mesures positives en matière de gouvernance et, en toute logique aussi, au dialogue politique. Dans ce modèle de coopération, un consensus s'est

<sup>45</sup> Le Conseil fédéral a introduit le principe de la conditionnalité dans sa coopération internationale dans les années 90. Pour l'appliquer, il a élaboré des directives qui lui permettent d'interrompre ou de réorienter ses activités de coopération, notamment en cas de violations graves et systématiques des droits de l'homme.

<sup>46</sup> Cf. message du 19 août 1998 (FF 1998 4381).

établi: il incombe aux pays bénéficiaires de créer le contexte propice à la transition et au développement.

Parmi les principes de la coopération, mentionnons aussi l'importance des *groupes cibles*: tout projet de coopération est conçu et réalisé en fonction du groupe que l'on souhaite atteindre par l'intermédiaire d'institutions et de partenaires locaux. Cette approche a pour objectif premier de soutenir et d'appuyer la volonté de réforme dans le pays concerné. Les groupes cibles comprennent donc les forces novatrices des secteurs tant public que privé, la société civile, désireuse de participer aux processus politiques, économiques et sociaux, et les femmes, qui souhaitent elles aussi prendre part à la vie politique et économique. La coopération se concentre par ailleurs sur les minorités et sur les groupes socialement ou culturellement marginalisés. Enfin, elle a de tout temps rangé les jeunes parmi les groupes prioritaires.

Les *instruments* de la coopération suisse avec les pays de l'Est comprennent avant tout les mesures de coopération technique, économique et financière, qui sont décrites plus en détail dans le message concernant la loi fédérale<sup>47</sup>.

La *coopération technique*, qui est du ressort de la Direction du développement et de la coopération (DDC), soutient le processus de réforme en se conformant à l'orientation qui résulte de la combinaison des cinq domaines prioritaires définis dans la Stratégie 2010 de la DDC: prévention et résolution des crises, bonne gestion des affaires publiques, promotion de l'emploi et des revenus, amélioration de l'équité sociale et gestion durable des ressources naturelles. La DDC met l'accent tout particulièrement sur les thèmes suivants: santé, eau, développement rural et ressources naturelles, emploi et formation, environnement, Etat de droit, démocratie, droits de l'homme et migration. Ces thèmes ont été fixés en 2006 dans le cadre d'un processus de priorisation. La conception moderne de la coopération technique est axée sur la création et la réforme d'institutions; elle mise sur le développement des capacités, le transfert de savoir-faire et les activités de mise en réseau (*capacity development*).

La *coopération économique et financière* du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) soutient la mise en place de structures d'économie de marché et l'instauration d'une croissance économique durable, stimule le développement d'un secteur privé prospère et favorise l'intégration des pays en transition dans l'économie mondiale. Son instrument le plus important en termes de déboursments sont les contributions non remboursables, destinées principalement à financer des infrastructures. Le financement des infrastructures demeure en principe lié à des livraisons suisses, bien que ce principe soit appliqué avec toujours plus de souplesse. La Suisse reconsidère en effet régulièrement cette conditionnalité et l'adapte, le cas échéant, en tenant compte des efforts d'harmonisation déployés par la communauté des donateurs, des besoins des pays partenaires et des recommandations émises par le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD).

La promotion du secteur privé et des investissements vise à améliorer le cadre économique général et à créer des services de conseils pour les petites et moyennes entreprises, et comprend aussi la participation à des fonds de capital-risque spécialisés. La nouvelle facilité *SIFEM*<sup>48</sup> permet notamment de renforcer ces activités en Europe de l'Est. Pour obtenir des conseils et développer des projets d'investissement

<sup>47</sup> FF 2004 1803

<sup>48</sup> Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM), FF 2003 216.

dans nos pays partenaires à l'Est, les entreprises peuvent par ailleurs faire appel aux services de la société spécialisée SOFI<sup>49</sup>, établie en Suisse.

La promotion commerciale offre avant tout un appui destiné à améliorer le contexte des opérations commerciales pour les PME exportatrices (politique commerciale, législation, renforcement des associations patronales et création de centres d'exportation). Du côté suisse, la SIPPO et l'octroi de concessions douanières unilatérales permettent de faciliter l'accès au marché suisse.

La garantie contre les risques à l'exportation (GRE) est désormais disponible pour presque tous les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. D'où la décision de renoncer, dans le présent crédit-cadre, aux garanties de crédits, dont l'objet était de couvrir, en l'absence de GRE, les risques politiques et de transfert liés aux livraisons vers ces pays. La GRE va prochainement changer de statut juridique et s'appellera alors Assurance suisse contre les risques à l'exportation (ASRE).

Désormais, il sera également possible de recourir à l'instrument des contributions aux ONG (DDC). Les projets conçus par des ONG suisses peuvent être cofinancés à hauteur de 50 % au maximum. Les projets constituent un élément géographique et thématique complémentaire aux programmes et projets de la DDC.

Ces dernières années, la DDC et le SECO sont parvenus à optimiser sensiblement la complémentarité de leurs instruments et la définition d'orientations communes. Ces deux services s'accordent par exemple pour fixer des bases de travail ou de planification en élaborant des programmes régionaux à moyen terme et des stratégies de coopération pour chacun des Etats prioritaires de la coopération suisse. C'est ensuite sur la base de ces programmes et de ces stratégies que le SECO et la DDC planifient et mettent en œuvre leurs activités de coopération avec les pays de l'Est. Ces instruments comprennent en effet des exigences contraignantes pour le choix et la conception des projets, généralement assurés sur place par des bureaux de coopération communs.

Par ses activités, auxquelles elle consacre quelque 250 millions de francs par an dans le monde entier, *l'aide humanitaire* constitue aussi un instrument important de la coopération avec les pays de l'Est. Financée par un crédit-cadre séparé, elle fournit rapidement une aide d'urgence en se conformant à son mandat, c'est-à-dire dans un esprit de neutralité et en dehors de toute considération d'ordre politique. Des synergies apparaissent entre l'aide humanitaire et la coopération avec les pays de l'Est où des programmes humanitaires sont menés pendant ou après un conflit armé ou une catastrophe naturelle, avant de se muer en programmes de reconstruction à plus long terme (cf. annexe 5).

Grâce à une étroite collaboration interdépartementale dans le domaine de l'aide au retour (ODM, DDC et DPIV), la Confédération mène depuis la fin des années 90 des actions fructueuses dans le secteur des migrations, en particulier dans les Balkans. Le fait de combiner aide individuelle au retour et aide structurelle permet d'appréhender dans leur globalité les multiples aspects des flux migratoires et de la gestion des migrations. La loi sur les étrangers du 24 septembre 2006 prévoit que la Confédération s'attache à promouvoir des partenariats bilatéraux et multilatéraux en matière de migration avec d'autres Etats. Au vu des expériences réalisées à ce jour, la coopération interdépartementale portant sur le dialogue et sur les partenariats en matière de migration sera renforcée tout particulièrement dans les Balkans.

<sup>49</sup> Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI), FF 2003 213.

Dans les régions en crise des Balkans occidentaux, de Transcaucasie et d'Asie centrale, on redoute une recrudescence des conflits politiques et ethniques, qui ne manquerait pas de mettre à mal les équilibres fragiles instaurés à grand peine. La prévention des conflits, la promotion et le maintien de la paix ainsi que la protection des minorités comptent dès lors parmi les éléments centraux de divers programmes de coopération. A ces efforts viennent s'ajouter des *mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme*, qui se fondent sur la loi fédérale du 19 décembre 2003<sup>50</sup>. Les principales missions de maintien de la paix se déroulent pour l'heure en Bosnie-Herzégovine, en Serbie et au Kosovo, en Macédoine, en Russie, en Géorgie et au Tadjikistan. Ces activités sont financées par un crédit-cadre séparé et relèvent de la compétence de la Division politique IV du DFAE.

### **2.3.4 Priorités de la coopération avec les pays de l'Est**

Bien que chaque pays se trouve à un stade différent de la transition, il est possible de cerner les principaux défis que la coopération avec les pays de l'Est devra relever et qui concernent l'ensemble de la région (cf. annexe 14).

Les quatre thèmes prioritaires identifiés par la Suisse dans la transition inachevée se retrouvent dans tous les programmes de coopération menés dans la région. Leur pondération et leur rang dans l'ordre des priorités varient cependant d'un pays à l'autre et sont précisés dans les stratégies de coopération.

#### **2.3.4.1 Gouvernance, stabilisation, démocratie et sécurité**

Par ses activités, la Suisse entend non seulement contribuer à renforcer la stabilité politique et à apaiser les tensions, mais aussi favoriser la bonne gouvernance et la mise en place d'institutions démocratiques et transparentes. Pour ce faire, elle vise surtout à promouvoir l'indépendance de la justice, la confiance de la population en l'Etat de droit, le respect des droits de l'homme et une véritable participation des citoyens aux processus de décision. La sécurité, la stabilité politique, la démocratie et l'Etat de droit sont en effet les conditions de base du bien-être individuel, d'une coexistence pacifique et du développement économique, politique et social (cf. ch. 1.4.1.2).

Pour prévenir les conflits et apaiser les tensions dans des régions où la situation demeure tendue, il faut promouvoir avant tout la résolution pacifique des conflits, l'intégration, la réconciliation et la pluralité culturelle, et mettre sur pied des mesures destinées à protéger les minorités et les groupes défavorisés. Que ce soit dans les Balkans occidentaux, en Transcaucasie ou en Asie centrale, le recours à ces instruments passe aussi par des approches transfrontalières.

La sécurité et la stabilité vont de pair avec des améliorations dans le secteur de la gouvernance, en vue de garantir l'accès aux prestations de base de l'Etat même aux groupes marginalisés et jusque dans les régions les plus reculées. Il s'agit ici de consolider les structures politiques et démocratiques d'institutions légitimées par le

<sup>50</sup> FF 2003 7475

peuple et de promouvoir une bonne gestion des affaires publiques<sup>51</sup>, fondée sur l'Etat de droit, la séparation des pouvoirs et le respect des droits de l'homme et des minorités. Un tel progrès passe par l'instauration de structures administratives décentralisées proches des citoyens et axées sur leurs besoins, la réforme des systèmes judiciaire et policier, l'encouragement de médias libres et la création de services étatiques chargés de lutter contre le crime organisé. A l'avenir, les priorités comprendront toujours la mise en place d'institutions basées sur le pluralisme, à même de donner une voix aux groupes de population défavorisés (surtout aux femmes et aux jeunes). Dans le contexte spécifique des pays de l'Est, les aspects économiques de la gouvernance revêtent une importance cruciale. Ils englobent notamment la création de conditions régulatrices et stables, favorisant le développement de l'économie privée et contribuant par là même à la lutte contre la corruption. Il convient aussi d'accorder une grande attention à l'émergence de la société civile et aux points de friction dans les relations entre le citoyen et l'Etat (lacunes du droit administratif, indépendance de la justice).

La gouvernance et l'égalité homme-femme<sup>52</sup> sont intégrées comme thèmes transversaux dans les stratégies bilatérales de développement élaborées par la Suisse avec ses Etats partenaires. Ces deux thèmes doivent être dûment pris en compte dans toutes les activités.

### **2.3.4.2 Réformes structurelles, croissance économique et accroissement des revenus**

Les changements et les ajustements structurels de l'économie constituent les missions-clés de la transition. Alors que la plupart des pays sont parvenus, ces dernières années, à une certaine stabilisation macroéconomique, nombre d'autres viennent de se lancer sur la voie des réformes. La Suisse encourage la transformation des structures économiques, car cela constitue la condition préalable à une croissance économique durable et au développement social, en permettant de créer des emplois, d'améliorer les revenus et d'accroître les recettes fiscales (cf. ch. 1.4.1.4). Notre pays mène dès lors des activités dans les domaines suivants:

*La création de conditions appropriées* et la mise en place d'institutions économiques sont des facteurs déterminants non seulement pour initier une croissance économique durable, mais aussi pour accroître l'emploi et les revenus. Voici les principaux objectifs dans ce domaine: répartir clairement les tâches entre l'Etat et l'économie (désimbrication), démanteler la bureaucratie et améliorer la bonne gestion des entreprises, introduire une politique fiscale transparente, restructurer et assainir le secteur financier (qui doit devenir plus accessible pour les entreprises), promouvoir l'emploi et les revenus, réglementer les relations financières extérieures (désendettement et accès aux marchés des capitaux, politique commerciale et d'investissement, etc.). Il

<sup>51</sup> La bonne gouvernance est une notion reconnue au niveau international dans le domaine de la gestion publique. Ses critères fondamentaux ont été définis au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE et ont valeur contraignante.

<sup>52</sup> La position de l'homme et de la femme dans la politique, l'économie et la société est un sujet qui revêt une importance tout particulière dans le contexte de l'Europe de l'Est (cf. ch. 1.4.1.2), car l'égalité des chances ne peut être réduite à un simple effet collatéral: elle est aussi une clé du développement.

importe aussi de veiller à la nouvelle répartition des rôles entre employeurs et syndicats, ainsi qu'à la promotion d'un dialogue social fructueux.

*L'émergence d'un secteur privé prospère* – formé essentiellement de petites et moyennes entreprises (PME) capables de réagir avec souplesse et dynamisme à l'évolution de la situation, de créer des emplois et de générer des recettes fiscales – est capitale pour la réussite de la transition économique. Voici les principales mesures prévues: appuyer la création et la croissance d'entreprises, encourager la qualification professionnelle de la main-d'œuvre, faciliter l'accès des PME aux sources de financement et à d'autres prestations, fournir des conseils sur la gestion des finances et de la dette et améliorer les partenariats sociaux entre employeurs et salariés. Les activités dans ce domaine incluent également la promotion des investissements étrangers, notamment par des services de mise en relation d'affaires et d'analyse des marchés.

La simplification des échanges commerciaux régionaux (souvent fortement entravés par des obstacles de nature politique) et l'intensification des relations économiques avec les Etats voisins et les pays industrialisés favorisent l'intégration politique et économique des pays et augmentent le potentiel de leur croissance économique. Les objectifs de la coopération dans ce domaine sont les suivants: améliorer la politique commerciale (conduite de négociations, adhésion à l'OMC, etc.), créer des associations à même de formuler des intérêts de politique commerciale et promouvoir des relations commerciales entre les entreprises des pays bénéficiaires et les clients potentiels des pays industrialisés.

### **2.3.4.3 Infrastructures et ressources naturelles**

Il ne peut y avoir de développement économique sans infrastructures opérationnelles et durables. Or, dans les pays de l'Est, les infrastructures ont longtemps été mal entretenues, voire délibérément détruites pendant les conflits. Dans le cadre de leur rénovation et de leur modernisation, la Suisse concentre ses activités sur l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'élimination des déchets, l'électricité, le chauffage à distance et les transports publics, tout en misant sur une exploitation durable des ressources naturelles.

Les interventions visent aussi à instaurer des conditions et des institutions susceptibles d'assurer un approvisionnement durable à tous les groupes de la population. Pour accroître l'efficacité des activités et exercer une plus grande influence dans le dialogue politique, les projets touchant aux infrastructures et à la protection de l'environnement viendront souvent compléter ou enrichir des programmes cofinancés par des institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et la BERD. Enfin, la coopération recourra de plus en plus à des modèles qui font intervenir le secteur privé (par le biais de ce que l'on appelle des partenariats public-privé) et qui renforcent l'autonomie à l'égard des sociétés d'approvisionnement.

En dépit des problèmes que pose le gaspillage des *ressources* dans les Etats post-communistes, les ressources naturelles et la biodiversité de l'Europe de l'Est recèlent un potentiel énorme. Il est donc indispensable non seulement de réformer en profondeur les réglementations qui régissent leur protection et leur exploitation, mais aussi de changer les mentalités. La coopération se concentre ici sur des actions intégrées dans les domaines suivants: gestion de l'eau, développement des régions

de montagne, sylviculture et agriculture, réserves naturelles, gestion des déchets, promotion de la formation environnementale et du dialogue entre gouvernement et société civile, aux niveaux tant local que national et international.

Des *mesures de politique environnementale* s'imposent d'urgence non seulement pour préserver la diversité biologique, mais aussi pour optimiser la gestion de l'environnement, de la terre, de l'énergie et de l'eau. Elles permettront aussi de renforcer les organismes étatiques et civils œuvrant pour la protection de la nature. Pour réaliser ces progrès, des efforts doivent être entrepris tant sur le plan bilatéral que dans le cadre multilatéral (comme celui qu'offre *Un environnement pour l'Europe*; cf. ch. 1.4.1.6).

#### **2.3.4.4 Réforme sociale et nouveaux pauvres**

Conséquence de la transition, le phénomène des nouveaux pauvres prend des proportions dramatiques, incitant la population à rejeter le processus de transition et menaçant la stabilité politique. La pauvreté et le manque de perspectives étant souvent à l'origine de migrations, de problèmes sociaux ou de santé, il faut veiller à atténuer les conséquences sociales des réformes et à mettre en place rapidement des systèmes sociaux solides pour enrayer la paupérisation (cf. ch. 1.4.1.4). Comme les institutions sociales font défaut et que les systèmes de prévention sont insuffisants, la société civile assume des tâches croissantes dans le domaine social.

La santé reste un secteur prioritaire de la coopération suisse, qui met l'accent sur la promotion des capacités afin de permettre la fourniture de prestations de base efficaces à tous les groupes de la population. Les activités visent également à créer des institutions capables d'offrir un degré adéquat de prévoyance sociale et d'assurance-vieillesse, ainsi qu'un système éducatif digne de confiance. Dans la définition de ses groupes cibles, la coopération accordera une place particulière à la prise en charge des groupes socialement menacés (minorités, femmes, jeunes, personnes âgées, etc.).

#### **2.3.5 Priorités et programmes régionaux**

Seule la concentration des ressources et une présence sur place permettent d'initier un changement durable. Le choix des pays partenaires intervient sur la base de critères tels que les besoins, l'indice de pauvreté, la gestion gouvernementale, le dynamisme de la réforme, les potentiels locaux et les intérêts politiques et économiques de la Suisse.

Les priorités actuelles de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI, en particulier sa concentration sur l'Europe du Sud-Est, la Transcaucasie et l'Asie centrale, résultent des observations accumulées pendant la mise en œuvre du troisième crédit-cadre et cette orientation géographique devrait se maintenir pendant la durée du prochain crédit-cadre. De même, la répartition financière actuelle devrait rester inchangée: deux tiers environ pour les Balkans et un tiers environ pour la CEI.

## Liste des pays et des régions prioritaires de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est

DDC	SECO
<i>Pays prioritaires:</i> Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie (jusqu'à fin 2007), Macédoine, Roumanie (jusqu'à fin 2007), Serbie <sup>1</sup> , Ukraine	<i>Pays prioritaires:</i> Albanie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie (jusqu'à fin 2007), Kirghizistan, Macédoine, Roumanie (jusqu'à fin 2007), Serbie, Kosovo inclus <sup>1</sup> , Tadjikistan, Ukraine
<i>Programmes régionaux:</i> Asie centrale <sup>2</sup> (Kirghizistan, Tadjikistan, Ouzbékistan), Transcaucasie (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie)	
<i>Programmes spéciaux<sup>3</sup>:</i> Kosovo, Moldavie, Russie	

<sup>1</sup> Le Monténégro est intégré dans le programme de la Serbie.

<sup>2</sup> Le programme régional pour l'Asie centrale se concentre sur le Kirghizistan et le Tadjikistan. L'Ouzbékistan ne compte pas parmi les pays prioritaires de la coopération suisse.

<sup>3</sup> Les programmes spéciaux se distinguent de ceux destinés aux pays prioritaires par un engagement à moyen terme, pouvant toutefois aller jusqu'à dix ans, et un volume financier plus faible. Ils s'orientent davantage sur certaines niches de la coopération et sur les possibilités du moment.

Les quatre prochaines années du crédit-cadre seront marquées par une concentration géographique plus forte encore des programmes: le nombre des pays prioritaires de la DDC devrait ainsi passer de sept (aujourd'hui) à cinq. En effet, la Bulgarie et la Roumanie deviendront membres de l'UE pendant la période d'application du crédit, de sorte que les programmes d'appui à la transition prendront fin dans ces pays d'ici à 2008. Le programme spécial pour la Russie devrait par ailleurs s'achever progressivement d'ici à 2010. Quoiqu'il en soit, la DDC et le SECO poursuivent parfois des priorités géographiques différentes: tandis que la DDC mènera des activités en République de Moldavie, le SECO se concentrera surtout sur l'Azerbaïdjan. De plus, le SECO ne prend plus de nouvel engagement en Russie ni en Ouzbékistan depuis fin 2005.

Dans les différents pays prioritaires de la coopération avec l'Est, les activités s'inscrivent non seulement dans un cadre bilatéral, mais de plus en plus aussi dans une *cadre régional*. En effet, si une coopération interétatique s'impose parfois pour instaurer et garantir la stabilité et la sécurité, des approches coordonnées sur le plan international et des échanges régionaux sont nécessaires pour assurer le développement économique et surmonter les graves problèmes liés à la transition, tels que la criminalité, la migration et l'exploitation excessive des ressources. Voilà pourquoi la Suisse élabore toujours plus souvent des *stratégies régionales à moyen terme* pour des zones géographiques, économiques et culturelles données: dans le cas de l'Asie centrale et de la Transcaucasie, la DDC et le SECO ont renoncé à inscrire leurs projets spécifiques dans des programmes par pays. Cette démarche novatrice permet

d'élargir le cadre des opérations à une échelle régionale et tient compte de la tendance à la régionalisation qui se manifeste dans la coopération internationale.

Pour compléter ses programmes bilatéraux et régionaux visant des régions et des pays précis, la Suisse réalise aussi des *programmes régionaux thématiques*, qui canalisent et valorisent le savoir-faire spécifique de certains partenaires suisses, en particulier dans les domaines de la culture, de la recherche et des réformes de la police.

### 2.3.5.1 Europe du Sud-Est

Dans cette région, l'éclatement de la Yougoslavie a constitué l'événement le plus marquant, puisqu'elle a touché tous les pays à l'exception de l'Albanie, de la Bulgarie et de la Roumanie. Les conflits armés engendrés par cet éclatement ont retardé d'au moins dix ans le processus de transition par rapport aux autres pays de l'Est. Seule la Slovénie, qui a adhéré à l'UE en 2004, fait exception. Bien que les violents conflits qui ont secoué les *Balkans occidentaux* se soient progressivement apaisés depuis 2000 et que la situation politique se soit stabilisée, la transition y est très lente. C'est aujourd'hui la perspective de l'adhésion à l'UE qui est le moteur de la transition en Europe du Sud-Est: la Roumanie et la Bulgarie adhéreront à l'Union en 2007 et l'*agenda de Thessalonique* a confirmé la perspective d'une adhésion pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Macédoine, la Serbie (Kosovo inclus) et le Monténégro. De plus, le processus de stabilisation et d'association (PSA), auquel l'UE consacre des moyens substantiels, s'est concrétisé dans chacun des pays concernés: la Macédoine a conclu un accord de stabilisation et d'association avec l'UE en 2001 déjà, suivie par l'Albanie en 2006. Quant à la Serbie et à la Bosnie-Herzégovine, elles ont entamé, en octobre et novembre 2005 respectivement, des négociations avec l'UE en vue de la conclusion d'un accord du même type.

L'Europe du Sud-Est et, plus spécialement, la région des *Balkans occidentaux* occupent toujours une *place prépondérante dans la politique étrangère* de la Suisse. C'est d'ailleurs la seule région d'Europe de l'Est pour laquelle le Conseil fédéral a élaboré une politique suisse (cf. ch. 1.4.1). Celle-ci sert de cadre de référence à tous les départements qui mènent des activités sur place: DDPS (Swisscoy au Kosovo et Partenariat pour la paix), DFJP (programme pour les réfugiés de l'ODM), DETEC (protection de l'environnement, p. ex.), DFAE et DFE<sup>53</sup>.

Cependant, aucune autre région d'Europe de l'Est ne présente de telles disparités ni un développement aussi hétérogène. La Slovénie s'est muée, en un temps record, en un Etat démocratique indépendant fondé sur des valeurs occidentales, tandis que l'Albanie et la Macédoine progressent sur le chemin de leur intégration dans les structures euro-atlantiques. La Bosnie-Herzégovine peine en revanche à avancer dans la réforme de ses bases constitutionnelles, lesquelles, insuffisantes, ne prévoient que de faibles structures étatiques centralisées. Des tensions interethniques rendent ces efforts encore plus ardues. En prenant son indépendance face à la Serbie, le Monténégro est devenu un nouvel Etat, qui doit d'abord trouver ses marques et s'intégrer pleinement dans la communauté internationale. La Serbie est toujours

<sup>53</sup> Outre les programmes de la coopération avec les pays de l'Est, les activités comprennent également la promotion civile de la paix, ainsi que le renforcement des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

entravée dans son développement par son manque de coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Les mouvements nationalistes constituent un autre élément préoccupant. Toutefois, la principale menace pour la stabilité régionale provient sans aucun doute des problèmes non résolus concernant le statut politique du Kosovo: aucune solution acceptable pour toutes les parties ne semble se dessiner, en dépit des négociations soutenues menées sur cette question.

Le *Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est* a défini en 1999 un important cadre politique de référence, tant pour les partenaires suisses que sur le plan international (cf. annexe 12).

Dans les Balkans occidentaux, les principaux enjeux comprennent la sécurité, la stabilité, la création d'institutions étatiques, la promotion de la société civile, la résolution pacifique des conflits, le développement économique et social, le retour des réfugiés, les migrations et l'intégration régionale.

Le soutien à l'Europe du Sud-Est suit donc les orientations stratégiques suivantes.

- Stimuler le dynamisme de la réforme et contribuer à stabiliser la région à long terme: la Suisse adopte des mesures de coopération complémentaires au soutien de l'UE et harmonise son action avec des donateurs poursuivant les mêmes buts au sein du Pacte de stabilité ou dans le contexte des CSLP.
- Favoriser le changement institutionnel et renforcer la gouvernance en tenant compte des quatre dimensions du développement des capacités: ressources humaines, développement institutionnel, développement de processus et création de réseaux. On encourage aussi la conclusion de partenariats pour favoriser le développement fédératif et démocratique. Les activités entendent renforcer la société civile en donnant les moyens à des associations, à des chefs d'entreprises et à des structures administratives locales d'assumer leur rôle dans le dialogue réciproque. Ce faisant, elles réservent une place particulière à la participation active de la société civile et du secteur privé aux processus décisionnels démocratiques au niveau local.
- Ouvrir des perspectives économiques et créer des emplois: il importe d'améliorer le contexte dans lequel évolue le secteur privé, de construire des infrastructures appropriées et d'assurer des services adéquats pour valoriser le potentiel d'une main-d'œuvre bien formée. Des services de conseils spécialisés, un accès facilité aux sources de financement et la création d'un système de labels ou de gestion de la qualité accéléreront la création de PME, tandis que des mises en relation d'affaires d'entreprises (*match-making*) ou la promotion de débouchés pour des produits de niche encourageront les investissements étrangers.
- Promouvoir la justice sociale: des mesures d'aide sociale visant plus particulièrement les groupes cibles socialement défavorisés sont mises en œuvre pour atténuer les effets des restructurations, notamment celles qui concernent le système de santé publique. L'économie a également besoin de solutions novatrices, par exemple dans les secteurs de la finance et de la fiscalité, ou encore pour faire face aux problèmes de l'emploi et encourager les partenaires sociaux à participer à l'application de normes internationales sur le lieu de travail.

Les *stratégies de coopération* élaborées pour les pays ou les régions prioritaires – Albanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Monténégro, Macédoine et province du Kosovo – servent à mettre en œuvre le programme de soutien sur le terrain (cf. exemple de l'annexe 13). Ce programme permet d'harmoniser les mesures de coopération technique et financière. Tous les programmes mettent l'accent sur la gouvernance<sup>54</sup> et le développement économique et social, en intégrant des aspects relatifs à la migration, notamment la question des retours et la prévention. La problématique de l'égalité des sexes est traitée comme un thème transversal.

En République de Moldavie, la coopération avec les pays de l'Est a multiplié ses projets dans le cadre d'un programme spécial et assume, depuis 2005, la succession de l'aide humanitaire à la tête du bureau de coopération. La Moldavie est englobée depuis février 2005 dans la nouvelle politique de l'UE à l'égard de ses voisins immédiats.

La Roumanie et la Bulgarie adhéreront à l'UE début 2007. En décidant de reprendre l'acquis communautaire de l'UE à leur compte, elles se sont fixées un objectif ambitieux. La Suisse cessera fin 2007 ses activités visant à appuyer la transition dans ces deux pays.

### **2.3.5.2 Communauté des Etats indépendants (CEI)**

Fondée après l'effondrement de l'Union soviétique, la Communauté des Etats indépendants (CEI) n'est pas encore parvenue, en quinze années d'existence, à se positionner clairement, que ce soit dans sa politique extérieure ou dans sa politique économique.

En règle générale, on subdivise la CEI en *trois zones géographiques*: les pays russo-européens de la CEI, la Transcaucasie et l'Asie centrale. Compte tenu de l'étendue géographique de la région, de ses immenses besoins de réformes et des moyens limités à disposition, la Suisse s'est fixé trois priorités stratégiques et a fortement concentré sa coopération, même au sein des différentes régions, en limitant parfois ses activités à certaines niches.

#### **Russie et Ukraine**

La *Russie* d'Europe, l'*Ukraine* et la *Biélorussie* formaient le pôle économique et politique de l'Union soviétique. Ces régions, devenues aujourd'hui des Etats indépendants, étaient alors étroitement liées entre elles tout en appartenant au vaste réseau d'échanges de matières premières et de produits finis qui englobait l'ensemble des républiques soviétiques. La création d'Etats indépendants a engendré une désagrégation de ce tissu économique et une profonde récession, qui a touché plus gravement la Biélorussie et l'Ukraine, pays importateurs d'énergie, que la Russie, riche en matières premières et en ressources énergétiques. En effet, la Russie s'est remise relativement vite de sa crise financière de 1998, puis a accumulé des réserves pétrolières et monétaires substantielles et remboursé avant échéance les crédits du FMI, alors qu'en Ukraine, l'économie n'a commencé à se redresser qu'en 2000. Quant à la Biélorussie, elle ressent de plus en plus durement les conséquences de réformes non abouties.

<sup>54</sup> La gouvernance est également traitée comme un thème transversal.

Le pouvoir politique reste concentré à Moscou. Fière de son appartenance au G8, la Russie fait aussi valoir des revendications et des intérêts géostratégiques. Tout en se positionnant dans un rôle d'investisseur régional et de puissance d'importance moyenne, elle recourt de plus en plus au dirigisme pour mener sa politique intérieure. Désormais situées aux frontières d'une Europe élargie, l'Ukraine et la Biélorussie hésitent entre se rapprocher des normes européennes et maintenir avec la Russie un réseau d'échanges indispensable à leur économie.

La *stratégie de coopération* avec la Russie et l'Ukraine<sup>55</sup> poursuit les *grands objectifs* suivants: encourager la décentralisation, consolider les principes de l'Etat de droit et le pluralisme politique; promouvoir le secteur privé et les réformes économiques; créer des emplois et des revenus grâce à la gestion durable des ressources naturelles; renforcer le secteur de la santé et les contributions aux initiatives internationales dans le domaine de l'environnement (secteur nucléaire).

Si sa taille ne permet guère à la Suisse d'exercer une influence sur l'Ukraine dans le cadre de ses programmes bilatéraux, elle peut néanmoins obtenir un effet multiplicateur appréciable grâce à des idées novatrices dans des domaines très spécifiques.

La coopération avec la Russie se concentrera sur le renforcement de partenariats institutionnels dans les domaines de la gouvernance et des droits de l'homme et devrait progressivement prendre fin dans les années à venir.

La Russie et l'Ukraine étant d'ores et déjà des pays de provenance et de destination de certains flux migratoires<sup>56</sup>, la Suisse a établi un dialogue sur la migration avec ces deux Etats.

## Asie centrale

Les anciennes républiques soviétiques que sont le Kazakhstan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kirghizistan se situent dans un espace géostratégique de premier plan délimité par la Russie, la Chine, l'Afghanistan et l'Iran. Sur le plan politique, la région est marquée par des velléités de pouvoir et de domination, subit l'influence croissante de la Russie et de la Chine et fait l'objet d'un intérêt croissant de la part de l'Iran, du Pakistan et de l'Inde. L'histoire et les traditions des Etats d'Asie centrale se distinguent par un autoritarisme sévère et des structures claniques (khanats islamiques et colonies tsaristes puis soviétiques). Contrairement au Kazakhstan et au Turkménistan, dont le sous-sol recèle de grandes richesses, le Kirghizistan et le Tadjikistan comptent parmi les pays les plus pauvres du monde et leur développement pâtit de leur isolement géographique. Le tracé artificiel des frontières a creusé de nouveaux fossés au sein même des zones économiques et culturelles et entre ces zones, tandis que la quête de nouvelles identités nationales et l'éloignement réciproque font obstacle à la coopération et à l'intégration régionales. L'essor croissant de l'islam dans certains cercles de la population suscite par ailleurs

<sup>55</sup> La Biélorussie n'est pas un pays d'intervention de la coopération avec les pays de l'Est, mais bénéficie de l'aide humanitaire de la DDC.

<sup>56</sup> Depuis 1990, 5 à 6 millions de Russes ont quitté les nouveaux Etats indépendants pour retourner en Russie. Entre 1,5 et 2 millions d'entre eux ont obtenu la citoyenneté russe. Ces dernières années, le développement économique a été le principal facteur qui attire les travailleurs migrants (souvent en situation illégale). Environ 5,5 millions viennent des pays de la CEI, mais au moins 2 autres millions proviennent d'autres Etats. Le traitement réservé aux travailleurs immigrés et aux résidents en situation illégale devenant plus sévère, la Russie, mais aussi l'Ukraine et la Biélorussie deviennent des pays de transit tant pour les flux migratoires que pour le trafic d'êtres humains (cf. annexe 4).

le rejet du gouvernement et des élites, et donne parfois lieu à des actes de répression massive. L'évolution politique, dans des pays parfois instables, a connu quelques revers notoires, la situation des droits de l'homme s'étant notamment aggravée dans le cas de l'Ouzbékistan. La transition politique est loin d'être achevée: l'instauration de l'Etat de droit, la lutte contre la corruption, la démocratisation, la participation politique, le respect des droits de l'homme et la protection des minorités demeurent en effet des défis de taille. La région joue en outre un rôle-clé dans le trafic de drogue et a gagné en importance dans la lutte contre le terrorisme.

Les autres grands défis que doivent relever le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan consistent à stabiliser, à diversifier et à développer leur économie. A présent que les anciens réseaux économiques sont dissous et que les débouchés dans l'espace de la CEI sont fermés, le cloisonnement croissant, les conflits pour les ressources (eau et énergie) et la corruption font planer la menace d'une nouvelle déstabilisation politique et économique.

Voilà pourquoi la stratégie de la coopération suisse dans cette région soutient en priorité la réforme sociale et la réduction de la pauvreté, la promotion du secteur privé, aussi bien que la collaboration et les échanges régionaux. Dans son appui, elle entend relier les programmes aux niveaux micro, méso et macro et mettre l'accent sur les réformes institutionnelles. Tenant compte des particularités de la situation régionale, la Suisse a renoncé à des approches bilatérales avec les pays concernés et a préféré élaborer un programme régional à moyen terme pour l'Asie centrale<sup>57</sup>. Les projets régionaux s'orientent sur les *domaines d'activités* et sur les thèmes transversaux suivants.

- *Droits de l'homme, Etat de droit, gouvernance et prévention des conflits*: ces domaines revêtent toujours une importance centrale. Les mesures de développement organisationnel et institutionnel permettant de les promouvoir font partie intégrante du soutien apporté par exemple à la réforme de la santé, à la culture, à la gestion de l'eau ou aux projets d'infrastructure.
- *Gestion durable des ressources naturelles à même de générer des revenus*: en Asie centrale, c'est surtout dans le domaine de l'eau que cette gestion joue un rôle crucial pour garantir le passage de l'économie planifiée et de la propriété publique à une économie sociale de marché. Et c'est justement dans le secteur de l'eau que la coopération suisse réalise des projets régionaux qui prennent en compte les intérêts des riverains en amont (Tadjikistan et Kirghizistan) et en aval (Ouzbékistan) d'un même cours d'eau. Les priorités comprennent la gestion de l'eau et l'irrigation. Dans le domaine des infrastructures, le soutien suisse se concentre sur l'approvisionnement en eau et en énergie, et recourt parfois à des partenariats public-privé.
- *Promotion du secteur privé et des petites et moyennes entreprises*: dans ce domaine, la Suisse concentre ses efforts sur l'amélioration de la gestion des entreprises et sur le développement de certains instruments de financement (lignes et garanties de crédits, participation à des fonds de capital-risque ou de leasing). Dans le secteur financier, elle apporte un appui aux banques centrales, aux systèmes de surveillance des banques et aux institutions bancaires privées. Le désendettement et la professionnalisation de la gestion de

<sup>57</sup> The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006, DDC/SECO, Berne, novembre 2002.

la dette constituent en outre des priorités pour les pays dont l'endettement ne cesse de croître.

- *Réformes dans le secteur social*: la coopération suisse entend surtout favoriser la réforme de la santé au Kirghizistan et au Tadjikistan, où l'enjeu consiste avant tout à mettre en place un système et une infrastructure de soins financièrement supportables et à même de répondre aux besoins de la population. Dans ces deux pays, la Suisse participe à des programmes de réforme de la santé nationale en collaborant étroitement avec d'autres donateurs (Banque mondiale, Organisation mondiale de la santé, organismes nationaux suédois et britanniques).

A l'avenir, la coopération suisse en Asie centrale restera orientée en priorité sur le Kirghizistan et le Tadjikistan. Pendant un certain temps, la DDC mènera encore quelques activités en *Ouzbékistan*. Dans le cadre du programme régional pour l'Asie centrale, ce pays bénéficiera surtout de programmes régionaux dans le secteur de l'eau et de quelques actions profitant directement à la société civile et à l'économie privée. En raison des événements d'Andijan en mai 2005, les programmes seront régulièrement remis en question sur la base de critères relatifs à la gouvernance.

### **Transcaucasie**

La Suisse a également renoncé à des approches par pays en Géorgie, en Arménie et en Azerbaïdjan pour appliquer une stratégie régionale. Comme il ressort du programme à moyen terme<sup>58</sup>, le principal problème de cette région, qui abrite plusieurs ethnies et cultures différents, réside dans les tensions géostratégiques et interétatiques et dans les conflits interethniques, dont la plupart n'ont toujours pas été résolus (Haut-Karabakh, Ossétie du Sud et Abkhazie). Le manque de sécurité et de stabilité entrave continuellement les efforts de réforme et de développement, avec des conséquences économiques et sociales désastreuses: pauvreté élevée (entre 30 et 40 % selon le pays et le groupe de population), chômage persistant (plus de 40 %) et environ 1,5 million de réfugiés et de déplacés, soit près de 10 % de la population totale.

Dans ce contexte défavorable, la *stratégie d'aide* de la Suisse poursuit les *objectifs* suivants: appuyer la réforme sociale et la lutte contre la pauvreté grâce à un développement durable de l'économie et de l'agriculture, et promouvoir le secteur privé, les réformes économiques et la collaboration régionale. La règle de base de cette stratégie consiste à soutenir essentiellement des projets ayant une dimension régionale, qui font intervenir les acteurs de plusieurs pays et qui se fondent sur une approche similaire. Elle se concentre sur les *domaines d'activités* suivants:

- gouvernance: l'accent est mis sur la transparence, sur l'obligation des autorités de rendre compte de leurs actions et sur le renforcement de la société civile;
- infrastructures: on accorde la priorité aux projets destinés à améliorer l'exploitation des ressources, en particulier l'eau et le sol (cadastre);
- promotion des revenus en milieu rural;
- développement du secteur privé et du secteur financier.

<sup>58</sup> Swiss Programme for the South Caucasus 2002 à 2006; DDC/SECO; Berne, janvier 2003.

Alors que l'Azerbaïdjan a tiré un fort avantage économique de ses revenus pétroliers et attiré de nombreux investisseurs privés, la stabilisation en Arménie, et en particulier en Géorgie, est encore fortement entravée. Leurs marchés étant relativement petits et leurs échanges commerciaux plutôt limités, leur économie ne présente pour l'heure guère d'attrait. Comme d'autres pays, ceux de Transcaucasie doivent s'efforcer d'adhérer à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) pour s'intégrer dans l'économie mondiale.

## **2.3.6 Mise en œuvre**

### **2.3.6.1 Organisation et réseau de représentations**

La mise en œuvre de la coopération avec les pays de l'Est relève de la Direction du développement et de la coopération (DDC), au sein du DFAE, et du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), au sein du DFE<sup>59</sup>. Ces deux services mènent chacun leurs activités en tenant compte de leur mission et de leurs compétences et en recourant à leurs propres instruments (cf. ch. 2.3.3)<sup>60</sup>. Le SECO et la DDC planifient ensemble les activités en élaborant des stratégies de coopération à moyen terme et des programmes annuels communs. Pour mettre en œuvre ces programmes et collaborer efficacement avec les partenaires locaux, la Suisse a ouvert des bureaux dans les pays prioritaires de sa coopération. Dans le cadre de la concentration géographique prévue, le nombre de ces bureaux de coopération – au nombre de 13 aujourd'hui<sup>61</sup> – passera à 10 d'ici à fin 2008.

Les rôles et les responsabilités sont définis par la DDC et le SECO d'entente avec les bureaux de coopération sur place. Des efforts ont été entrepris en 2005 et en 2006 pour décentraliser davantage les compétences décisionnelles et opérationnelles. La mise en œuvre des projets est assurée par les bureaux de coopération en collaboration avec des services gouvernementaux, des ONG et des partenaires privés. A cet effet, les services fédéraux concluent des contrats de partenariat (par lesquels ils confient toute la réalisation d'un programme à un organisme) ou attribuent des mandats (limités à une prestation de services dans le cadre d'un programme). Les mandats sont en principe attribués conformément à la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics<sup>62</sup> (LMP) et à l'ordonnance fédérale du 11 décembre 1995 sur les marchés publics<sup>63</sup> (OMP). Le SECO a par ailleurs élaboré des lignes directrices spécifiques pour le cas où la fourniture de services, la livraison de biens ou des travaux de construction s'inscrivent dans des projets d'infrastructure financés par la Suisse sont confiés à des partenaires étrangers.

<sup>59</sup> Conformément à l'art. 2, al. 1, de l'ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est, le DFAE et le DFE élaborent ensemble les lignes directrices de l'aide suisse en faveur des Etats d'Europe de l'Est. Le DFAE assume la coordination générale des activités (RS 974.11).

<sup>60</sup> Cf. aussi le message concernant la loi fédérale (art. 7), FF 2004 1803.

<sup>61</sup> Y compris 3 sous-bureaux dans le cadre de programmes régionaux.

<sup>62</sup> RS 172.056.11

<sup>63</sup> RS 172.056.1

### 2.3.6.2 Partenaires et institutions

Au cours des dix premières années de coopération avec les pays de l'Est, la collaboration avec les partenaires suisses et internationaux a évolué et s'est consolidée. Jusqu'au milieu des années 90, cette coopération a été menée avec des partenaires suisses très divers, dont certains entretenaient des liens directs avec l'Europe de l'Est: œuvres d'entraide, syndicats, universités, entreprises, associations, communes, cantons et divers offices fédéraux. On a aussi recherché des synergies avec des offices fédéraux habituellement peu versés dans la coopération internationale, tels que l'Office fédéral des migrations (ODM; cf. annexe 5). Nombre des organismes engagés dans cette coopération ont largement contribué à établir des partenariats solides, qui favorisent aujourd'hui encore une meilleure compréhension mutuelle et un intérêt pour les échanges culturels. La collaboration dans les domaines de la recherche et de la culture s'est d'emblée révélée fructueuse pour les deux parties.

Les *œuvres d'entraide (ONG) suisses* ont fourni une aide appréciable à l'ex-Yougoslavie durant la guerre. La DDC a soutenu leurs activités en contribuant à l'aide d'urgence et à l'aide à la reconstruction. Orientés à l'origine vers l'offre des partenaires suisses, les programmes ont progressivement mis l'accent sur les demandes locales. Dans le même temps, la mise en œuvre de programmes est devenue plus professionnelle et les ONG locales ont gagné en importance. Aujourd'hui, la société civile suisse est encore impliquée dans 40% de projets financés par la DDC et certains projets sont cofinancés à partir du programme de contributions aux ONG (cf. ch. 2.3.3).

Le secteur privé suisse est étroitement associé à la mise en œuvre des mesures de coopération avec l'Est, en particulier dans le domaine du financement des infrastructures. Pour leur part, les cantons et les communes participent moins souvent de manière directe à la réalisation de projets. La Suisse travaille en outre avec des *organisations internationales*, afin d'acquérir de nouvelles connaissances grâce à des partenariats stratégiques nouveaux et, surtout, afin de promouvoir des approches cohérentes sur le plan politique. Ces dernières années, le SECO a notamment collaboré avec la Banque mondiale et la BERD.

La coopération vise de plus en plus à renforcer les *institutions locales*, appelées à devenir les moteurs du changement: les bureaux de coopération ont permis d'intensifier la collaboration avec des partenaires internationaux sur place, d'améliorer la coordination avec d'autres donateurs (harmonisation) et d'intégrer plus efficacement les programmes dans la planification nationale. Cette présence facilite l'intégration des expériences faites sur le terrain dans l'élaboration de politiques et la prise en compte des préoccupations de certains groupes de population (tels que les minorités ethniques). Des contacts directs avec des groupements de la société civile permettent précisément de renforcer cette dernière dans des pays où les institutions démocratiques restent fragiles.

La participation, l'autonomie et la responsabilisation des partenaires locaux sont les principaux facteurs de la durabilité des programmes. Puisque tout changement social fait intervenir les institutions de l'Etat et des acteurs de la société civile, le choix des partenaires sur place dépend avant tout de leur capacité à initier et à gérer les changements. Dans le domaine de la santé, la Confédération a par exemple longtemps collaboré uniquement avec des institutions étatiques, telles que les ministères et les hôpitaux, alors qu'il lui arrive aujourd'hui de confier également des projets à des ONG locales, par exemple dans les soins de santé pour les familles. En matière de

promotion des PME, la Suisse collabore toutefois surtout avec des organismes privés.

### 2.3.6.3 Assurance qualité: contrôle de gestion et évaluation

La coopération avec les pays de l'Est repose sur le concept largement reconnu de la gestion du cycle de projet, qui applique une combinaison de mesures de planification, de contrôle de gestion et d'évaluation afin de garantir la qualité. Pour être efficaces, la préparation et la réalisation d'un projet doivent mobiliser les compétences locales ou internationales appropriées et capitaliser systématiquement les expériences et le savoir acquis dans les programmes. En clair, dans un environnement complexe, en constante évolution, comme celui de l'Europe de l'Est et de la CEI, les institutions doivent être en mesure d'apprendre et de s'adapter sans cesse. C'est là un défi et un travail de longue haleine.

L'*assurance qualité* et la *gestion du savoir* s'appliquent aussi bien aux procédures – celles du SECO sont conformes à la norme ISO 9001 depuis 2000 – qu'aux résultats du travail et aux effets des projets sur la transition. L'amélioration constante de la qualité méthodologique et thématique est assurée par des cours de formation dispensés tant à la centrale que dans les pays partenaires, et également destinés au personnel local. En général, des partenaires et des spécialistes externes participent à la conception et à la réalisation d'un projet.

L'*évaluation*, qui sert à mesurer les résultats, consiste à vérifier, sur la base de critères prédéfinis, la conformité des projets aux objectifs fixés, leur efficacité et leur utilisation appropriée des moyens. Alors que le *suivi* – observation régulière des activités et de leur contexte – fournit de précieuses informations pour la poursuite des programmes et des projets en cours, l'évaluation – analyse critique des activités – intervient en général à la fin d'une phase de projet. Les résultats de ces évaluations sont intégrés dans la planification et servent de base à une éventuelle adaptation ou réorientation des programmes. Les évaluations de la coopération suisse avec les pays de l'Est se conforment aux directives en vigueur sur la scène internationale, notamment celles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, et sont effectuées par des évaluateurs indépendants.

Le *contrôle de gestion* intervient à tous les niveaux de l'administration et dans les bureaux de coopération. Se fondant sur les instruments correspondant à chaque échelon (documents stratégiques, programmes annuels et à moyen terme, descriptions de projets, budgets, etc.), il fournit des indications utiles sur la gestion des activités, contribue à optimiser les bases de décision, et garantit la qualité des projets et des programmes en cherchant sans cesse à l'améliorer. Il porte sur des aspects aussi bien thématiques que méthodologiques et financiers, et constitue l'un des principaux instruments de conduite de la coopération.

### **3 Conséquences**

#### **3.1 Conséquences financières pour la Confédération**

Le processus de transition dans lequel se sont engagées l'Europe de l'Est et la CEI pour instaurer l'économie de marché et le pluralisme politique n'étant pas encore achevé, l'aide suisse reste nécessaire. Le Conseil fédéral demande donc aux Chambres fédérales d'ouvrir un crédit-cadre de 650 millions de francs pour poursuivre la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI pendant les quatre années à venir.

Il s'agit d'un crédit d'engagement de la Confédération ouvert pour quatre années au moins. Les crédits budgétaires nécessaires au financement de ces programmes seront soumis pour approbation au Parlement dans le cadre du budget.

Le montant de ce quatrième crédit-cadre pour la coopération avec les pays de l'Est a été déterminé conformément au plan financier de la Confédération pour les années 2007 à 2011. Les engagements qui n'auront probablement pas encore été honorés au terme de la période prévue atteindront l'équivalent d'un budget annuel et demi et correspondront aux engagements encore ouverts au terme du troisième crédit-cadre. Cette manière de procéder garantit la réalisation de programmes prévus sur plusieurs années. Contrairement au troisième crédit-cadre, le quatrième ne comprend pas de garanties de crédits.

La répartition actuelle des moyens, à savoir la moitié pour les instruments de la coopération technique et l'autre moitié pour l'aide financière, sera maintenue. De même, leur répartition géographique approximative (environ deux tiers pour l'Europe du Sud-Est et un tiers pour la CEI) ne sera pas modifiée pendant la durée du nouveau crédit.

#### **3.2 Conséquences pour le personnel de la Confédération**

La mise en œuvre du crédit-cadre en cours est assurée au moyen de 91 postes à plein temps. L'abandon des programmes menés en Russie, en Bulgarie et en Roumanie, ainsi que d'autres réductions de programmes, auront pour effet de réduire les besoins en personnel de 12 postes, ramenant ainsi le nombre total de postes à plein temps à 79. Comme jusqu'ici, les frais de personnel seront imputés au crédit-cadre. Le crédit proposé permettra de maintenir les rapports de service existants et de rémunérer le personnel chargé d'exécuter des tâches directement liées à la poursuite de la coopération avec les pays de l'Est. Les postes sont limités à la durée de l'exécution des mesures prévues dans le crédit-cadre et les coûts de personnel s'élèveront à 57 millions de francs au maximum.

#### **3.3 Conséquences pour la Confédération, 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. La réalisation des mesures financées par le crédit-cadre n'entraîne aucune charge financière pour les cantons et les communes.

### **3.4 Conséquences économiques**

La coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI apporte des avantages directs et indirects à la place économique suisse. On peut en effet admettre que plusieurs centaines de personnes en Suisse travaillent à plein temps ou à temps partiel pour assurer cette coopération. Par ailleurs, les données issues de la coopération internationale, selon lesquelles chaque franc investi augmente de 1 fr. 50 le PIB de la Suisse, sont également valables pour la coopération avec l'Est. Cette retombée ne bénéficie pas seulement aux entreprises suisses, mais aussi à d'autres partenaires et institutions décrits au ch. 2.3.6.2. Enfin, la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI a permis d'accroître les exportations suisses et d'ouvrir de nouveaux débouchés à l'industrie suisse. L'excédent commercial de la Suisse avec les Etats d'Europe de l'Est s'élève à 1,67 milliard par an. Le ch. 1.4.1.3 présente plus en détail le rôle de cette coopération dans les relations économiques extérieures de notre pays.

## **4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier**

Le présent projet est contenu dans le rapport du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003 à 2007<sup>64</sup> comme objet des grandes lignes et figure dans les Objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2007.

Le crédit-cadre et les financements requis ont été définis en conformité avec le plan financier de la Confédération pour les années 2007 à 2011.

## **5 Aspects juridiques**

### **5.1 Rapports avec le droit européen**

Les activités de la coopération suisse avec les pays de l'Est n'ont aucun rapport direct avec les directives de l'Union européenne, ni avec des conventions ou des recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organes européens.

Il existe certes des parallèles entre la coopération avec les pays de l'Est menée par l'UE et celle de la Suisse, mais la coopération de l'UE, qui repose sur le processus de stabilisation et d'association, vise clairement à préparer les pays d'Europe du Sud-Est candidats à l'adhésion à entrer dans l'UE. L'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) de l'UE appuie, quant à lui, les efforts des pays de la CEI pour mener à bien leur processus de transition économique, institutionnelle et sociale. Dans ce cas aussi, les activités de l'UE et la coopération suisse poursuivent des objectifs très similaires.

<sup>64</sup> FF 2004 1070

## **5.2 Frein aux dépenses**

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, 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.

## **5.3 Bases légales et forme de l'acte à adopter**

Le crédit-cadre dont l'adoption est proposée au Parlement se fonde sur l'art. 10 de la loi fédérale du 24 mars 2006<sup>65</sup> sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. La loi fédérale remplace l'arrêté fédéral de portée générale du 24 mars 1995<sup>66</sup>.

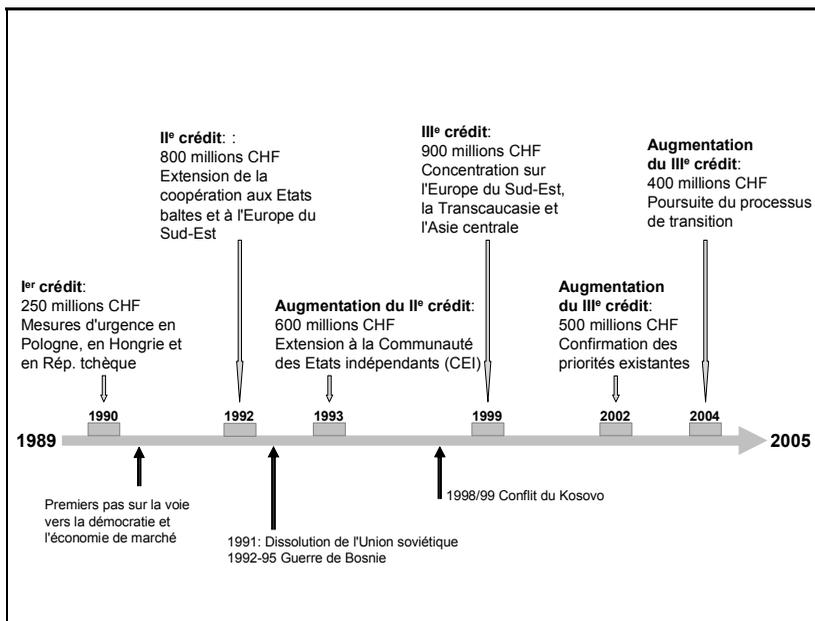
Compte tenu de son caractère financier, l'arrêté doit, conformément à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>67</sup>, revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple. Il n'est dès lors pas sujet au référendum.

<sup>65</sup> FF **2006** 3403

<sup>66</sup> RS **971.4**

<sup>67</sup> RS **171.10**

## Les différents crédits-cadres de la coopération avec les pays de l'Est



## **Transition et cohésion – deux concepts et deux projets internationaux**

Politique de transition et politique de cohésion diffèrent sensiblement par leur raison d'être, leur finalité et leurs objectifs.

Dans son acception internationale, la *transition* désigne aujourd'hui la mise en place de nouvelles institutions politiques, économiques et sociales, fondées sur la démocratie, le respect des droits de l'homme et l'économie de marché, et visant à instaurer un développement social et écologique durable. Ce processus englobe donc aussi bien des réformes législatives que la transformation des diverses institutions qui garantissent la cohésion d'une société, du droit des obligations aux caisses de pension en passant par le cadastre et le système de crédits. La transition n'est achevée que lorsque la stabilité et la fiabilité du cadre institutionnel sont garanties. Chaque pays concerné élabore son propre programme de transition, en s'appuyant sur une aide coordonnée au niveau international.

Le principal défi pour l'Europe de l'Est réside dans la *nécessité de mener de front plusieurs étapes de la réforme*, afin d'assurer une transformation sociale homogène. A la différence du modèle chinois ou vietnamien, les gouvernements de l'Est doivent à la fois instaurer un nouveau cadre politique, juridique et institutionnel, créer de nouvelles structures régionales, garantir la stabilité macroéconomique, procéder à des ajustements structurels et à des réformes sectorielles, veiller à amortir les effets sociaux de la transition et assurer la durabilité écologique. Dans certains cas, ce processus, déjà complexe, s'accompagne de la fondation d'un nouvel Etat ou du démantèlement d'une structure étatique existante en plusieurs Etats indépendants.

### **Evolution du concept de transition**

- Jusqu'en 1990, la transition désigne avant tout une libéralisation formelle basée sur des réformes de fond (réformes expéditives *top-down*): introduction de structures démocratiques pluralistes, libéralisation des prix et du commerce, convertibilité des monnaies et droit de propriété sur les moyens de production.
- A partir de 1993, c'est l'institutionnalisation des réformes dans les domaines politique, législatif, judiciaire et économique qui occupe le premier plan: concurrence, infrastructures, banques, autorités de surveillance, etc.
- Depuis 2000, ce sont des programmes de réforme sociale et de lutte contre la pauvreté qui dominent, en particulier dans les pays transcaucasiens et centra-siatiques de la CEI.

La notion de *cohésion* désigne la *cohésion interne*. La politique de cohésion de l'Union européenne a ainsi pour objectif de promouvoir la cohésion économique et sociale de la Communauté, en favorisant en particulier le développement des régions structurellement faibles. Elle témoigne donc de la solidarité au sein de l'UE. La nouvelle politique européenne possède sa planification et son calendrier à moyen terme, et s'applique en priorité aux infrastructures, au marché du travail, aux rapports sociaux et à l'environnement dans les régions pauvres de l'UE. Le message sur la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie<sup>68</sup> fournit plus de détails à ce sujet.

<sup>68</sup> FF 2007 439

## Nouveaux pauvres et développement social

La CEI est la seule région du monde où l'indicateur du développement humain (IDH) a reculé entre 1990 et 2000. L'IDH se compose d'indicateurs sur la santé, la formation et la qualité de vie.

(Source: Rapport sur le développement humain 2006, <http://hdr.undp.org/>)

A titre de comparaison, l'IDH suisse se situait à 0,947 en 2004.

Valeurs IDH en Europe de l'Est et dans la CEI	1990	2000	2004
<b>Europe du Sud-Est</b>			
Albanie	0,704	0,738	0,784
Bosnie-Herzégovine			0,800
Bulgarie	0,794	0,797	0,816
Macédoine			0,796
Roumanie	0,775	0,778	0,805
Serbie et Monténégro		0,729	0,772 (2003)
<b>CEI</b>			
Arménie	0,738	0,736	0,768
Azerbaïdjan			0,736
Géorgie			0,743
Kirghizistan			0,705
Tadjikistan	0,697	0,627	0,652
Ouzbékistan		0,688	0,696
Moldavie	0,740	0,679	0,694
Russie	0,818	0,785	0,797
Ukraine	0,800	0,755	0,774

La dégradation de la situation sociale s'est répercutée même sur l'espérance de vie, avec une tendance à la baisse dans les pays de la CEI.

(Source: Indicateurs du développement dans le monde 2002 et 2006, Banque mondiale; <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/index2.htm>)

A titre de comparaison, l'espérance de vie en Suisse se situait à 81 ans en 2004.

Espérance de vie en années	1990	2000	2004
<b>Europe du Sud-Est</b>			
Albanie	72	74	74
Bosnie-Herzégovine	72	73	74
Bulgarie	72	72	72
Macédoine	72	73	74
Roumanie	70	70	71
Serbie et Monténégro	72	72	73
<b>CEI</b>			
Arménie	68	74	71
Azerbaïdjan	71	72	72
Géorgie	70	73	71
Kirghizistan	68	67	68
Tadjikistan	63	69	64
Ouzbékistan	69	70	65
Moldavie	68	68	68
Russie	69	65	65
Ukraine	70	68	68

## **Part de la population vivant sous le seuil international de pauvreté (moins de 2 USD/jour)**

La pauvreté s'est aggravée en Europe de l'Est et, en particulier, dans la CEI. Cette tendance est confirmée par les valeurs définies au niveau international comme seuil de pauvreté (part de la population vivant avec moins de 2 USD par jour).

(Source: Banque mondiale, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,menuPK:258620~pagePK:146732~piPK:146813~theSitePK:258599,00.html>)

---

Pourcentage de la population vivant avec moins de 2 USD/jour	Dernières données disponibles pour la période 2002 à 2005
--	---

---

### **Europe du Sud-Est**

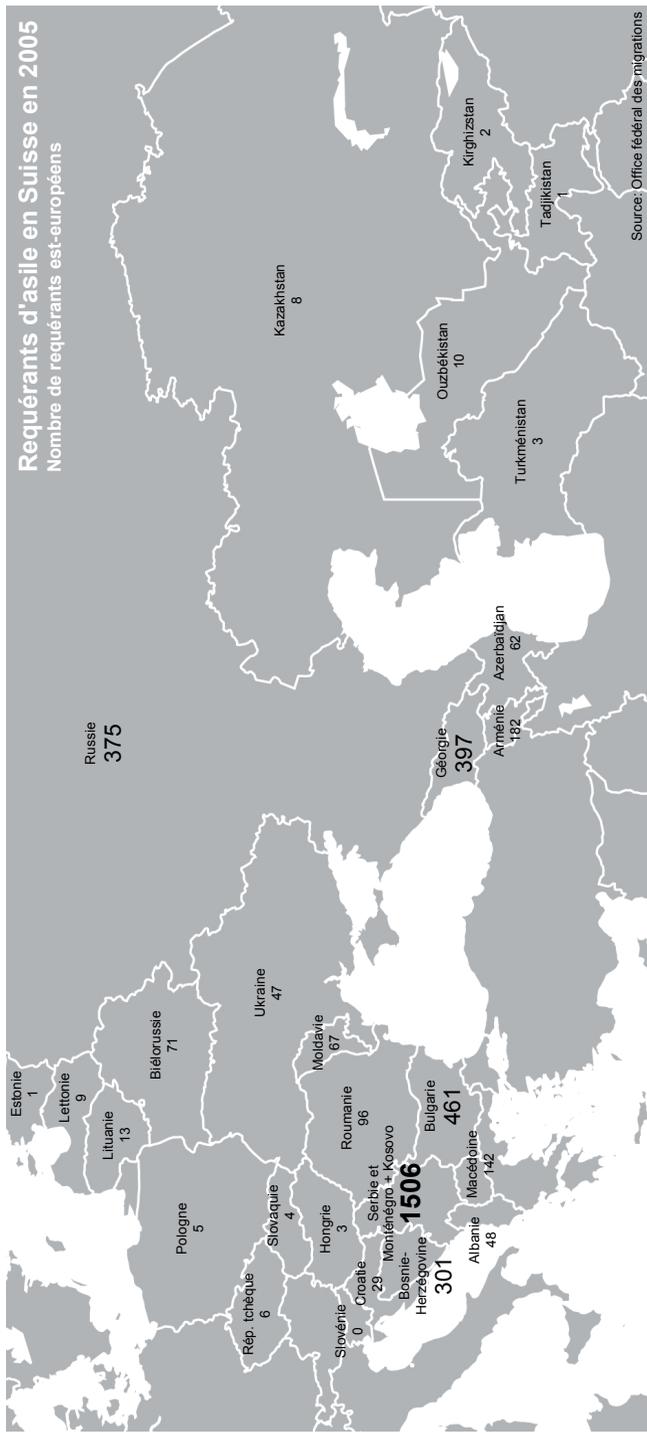
Albanie	12
Bulgarie	6
Macédoine	2
Roumanie	13

### **CEI**

Arménie	31
Géorgie	26
Kirghizistan	23
Tadjikistan	42
Moldavie	64
Russie	13
Ukraine	5

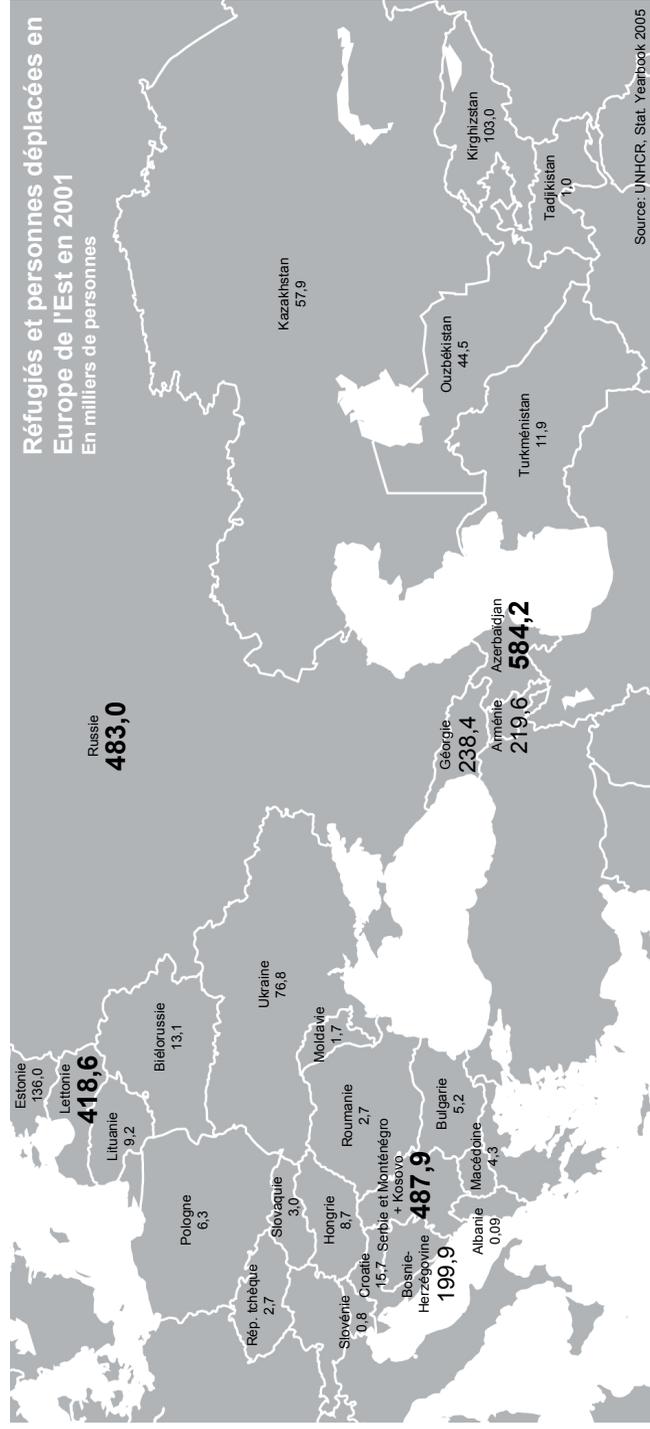
---

## Migration et asile: Suisse



De tous les requérants d'asile en Suisse, 38,25 % sont des ressortissants d'Europe de l'Est et de la CEI. Les groupes les plus importants viennent de Serbie et du Monténégro, de Bulgarie, de Géorgie, de Russie et de Bosnie-Herzégovine.

## Migration en Europe de l'Est et au sein de la CEI



En Europe de l'Est, l'Azerbaïdjan, la Serbie, le Monténégro et la Russie sont les pays où aboutissent les plus grands flux migratoires. Il arrive aussi souvent que les gens quittent une zone de conflit pour se réfugier dans une région ou un pays voisin.

## **Aide humanitaire (DDC), aide au retour (ODM) et appui à la transition (DDC/SECO): l'aide au retour en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo**

Depuis le début des années 90, l'Europe de l'Est et la CEI sont le théâtre de divers flux migratoires: réfugiés, travailleurs migrants – ayant parfois des liens avec la Suisse – et migrants en transit provenant du Proche-Orient et d'Asie. La coopération avec les pays de l'Est se doit dès lors d'exploiter les synergies entre les différents instruments à sa disposition: politique migratoire et d'asile, aide humanitaire, coopération technique et financière et autres mesures de la politique étrangère et de paix.

Menés d'entente avec l'Office fédéral des migrations (ODM, alors ODR) et avec son appui financier, d'importants programmes d'aide au retour ont été lancés au lendemain des guerres de Bosnie et du Kosovo. L'action combinée de l'aide humanitaire, d'aides au retour individuelles et de mesures structurelles a permis à quelque 50 000 réfugiés de guerre d'origine albanaise ou bosniaque de rentrer au pays. Grâce à l'intégration des interventions, la Suisse a mis au point des approches novatrices, qui permettent de passer de l'aide au retour à la prévention de la migration et à la coopération en matière de migration. L'appui à la transition s'est notamment concentré sur la modernisation des infrastructures sociales et publiques. En Bosnie-Herzégovine, en Serbie et Monténégro et au Kosovo, la Suisse a par exemple participé à la construction d'un grand nombre de logements en prévision du retour des réfugiés, de même qu'à la rénovation ou à la construction de cliniques, d'écoles et de services publics. Les projets économiques de l'aide à la transition, notamment la promotion des PME, ont par ailleurs contribué à créer des emplois et à prévenir l'émigration. Dans le cadre de l'initiative MARRI (Initiative régionale migration, asile, réfugiés) du Pacte de stabilité, la Suisse s'efforce en outre d'améliorer les capacités d'accueil et les accords avec les autorités nationales.

En collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les organismes de police, l'aide à la transition participe aussi à l'application de mesures destinées à prévenir et à combattre la traite d'êtres humains en Europe de l'Est et dans la CEI.

## Cadre des relations économiques extérieures

Commerce extérieur de la Suisse avec les pays de l'Est et de la CEI de 1992 à 2004 (en millions de francs)

	1992			1997			2002			2003			2004		
	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Import	Solde	
	Albanie	6,1	1,7	4,4	4,5	0,9	3,6	21,7	0,5	21,2	17,8	0,7	17,6	31,9	0,5
Arménie	0,9	0,3	0,6	1,3	4,2	-2,9	13,9	1,4	12,5	8,3	1,5	6,8	7,2	1,1	6,1
Azerbaïdjan	5,2	0,2	5,0	1,8	0,7	1,1	24,3	0,5	23,8	22,5	0,9	21,6	53,3	1,3	52,0
Biélorussie	12,5	0,7	11,8	27,2	20,5	6,7	25,7	2,6	23,1	27,7	3,7	24,0	43,8	3,8	40,0
Bosnie-Herzégovine	3,8	5,5	-1,7	20,5	1,0	19,5	35,5	4,6	30,9	36,6	6,2	30,4	39,0	12,3	26,7
Bulgarie	98,4	18,5	79,9	95,2	21,3	73,9	152,8	68,8	84,0	178,9	61,9	117,0	282,5	64,9	217,6
Croatie	46,3	33,9	12,4	175,5	32,9	142,6	201,9	42,1	159,8	213,7	44,2	169,6	225,2	62,0	163,1
Estonie	2,9	1,0	1,9	21,2	13,3	7,9	36,9	35,3	1,6	43,2	33,1	10,0	50,7	33,7	17,0
Géorgie	0,3	0,0	0,3	6,5	1,5	5,0	5,1	0,2	4,9	7,6	0,5	7,1	8,9	0,5	8,4
Hongrie	373,7	214,1	159,6	453,7	334,8	118,9	716,0	644,1	71,9	846,8	711,2	135,6	881,8	769,3	112,4
Kazakhstan	4,1	7,6	-3,5	26,5	4,7	21,8	76,7	58,7	18,0	77,7	47,5	30,3	104,5	104,5	0,0
Kirghizistan	0,1	8,2	-8,1	1,7	0,2	1,5	2,8	0,1	2,7	2,0	0,3	1,7	2,0	0,0	2,0
Lettonie	2,5	1,8	0,7	25,3	3,4	21,9	101,3	11,0	90,3	103,7	7,8	95,9	123,4	11,7	11,7
Lituanie	7,9	0,9	7,0	55,4	6,9	48,5	75,2	24,9	50,3	93,9	27,9	65,9	95,0	46,0	49,0
Macédoine	37,7	4,5	33,2	95,6	4,4	91,2	36,7	10,5	26,2	31,6	5,2	26,5	42,6	4,5	38,1
Moldavie	2,4	0,1	2,3	17,1	0,7	16,4	7,7	1,4	6,3	18,2	1,1	17,1	20,9	1,3	19,7
Ouzbékistan	5,4	8,3	-2,9	23,4	5,7	17,7	36,7	3,0	33,7	26,4	2,5	23,9	24,3	1,6	22,7
Pologne	416,2	99,3	316,9	837,7	185,8	651,9	1140,7	471,7	669,0	1122,9	504,6	618,3	1336,3	654,8	681,4
Roumanie	84,7	17,5	67,2	164,1	48,7	115,4	244,3	106,9	137,4	305,2	142,2	163,0	463,5	154,9	308,5
Russie	267,1	337	-69,9	592,8	1066,6	-	882,2	1527,1	-	1064,7	1175,6	-110,8	1211,2	1005,0	206,2
Serbie et Monténégro	16,3	5,7	10,6	110,7	18,0	92,7	151,0	17,3	133,7	-	-	-	215,5	20,8	194,8
Slovaquie	-	-	-	212,6	126,0	86,6	260,4	279,3	-18,9	283,4	306,6	-23,2	291,0	295,5	-4,6

	1992			1997			2002			2003			2004		
	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde
	Slovenie	108	79,1	28,9	209,8	103,4	106,4	261,5	184,3	77,2	292,8	173,0	119,7	294,9	200,1
République tchèque	-	-	-	616,1	332,7	283,4	945,3	842,2	103,1	1032,4	882,8	149,6	1148,3	981,2	167,1
Tadjikistan	0,1	0,6	-0,5	1,0	1,0	0,0	1,5	0,1	1,4	0,5	0,2	0,3	3,3	1,2	2,1
Turkménistan	0,0	0,3	-0,3	4,2	0,4	3,8	3,4	0,4	3,0	6,5	0,6	5,9	6,2	0,2	6,1
Ukraine	86,3	10,5	75,8	109,4	32,7	76,7	174,7	32,7	142,0	199,1	46,3	152,8	229,7	50,0	179,7

Source: Administration fédérale des douanes

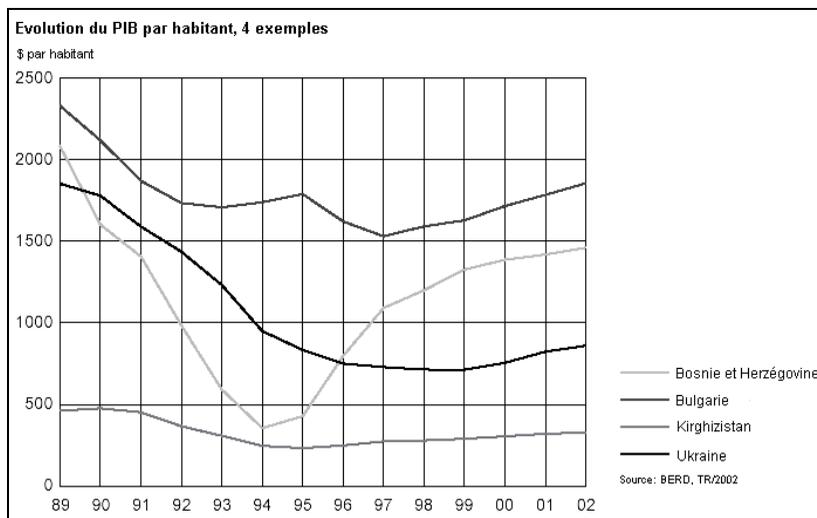
### Evolution du commerce extérieur suisse avec l'Europe de l'Est (en millions de francs)

	Exportations suisses										Importations suisses				
	1989	1992	2002	2003	2004	1989	1992	2002	2003	2004	1989	1992	2002	2003	2004
Europe centrale	1075	1260	3210	3819	4221	570	505	2290	2647	2992					
Europe du Sud-Est	870	480	1105	784	1300	245	205	435	260	320					
CEI	955	380	1105	1461	1715	400	375	1575	1281	1171					
<b>Total</b>	<b>2900</b>	<b>2120</b>	<b>5420</b>	<b>6064</b>	<b>7236</b>	<b>1215</b>	<b>1085</b>	<b>4300</b>	<b>4188</b>	<b>4483</b>					

## Indicateurs économiques

	Produit intérieur brut (PIB) 2004		Inflation 2004	Investissements étrangers cumulés 1989 à 2002 (en millions d'USD)
	Variation annuelle en %	PIB estimé pour 2003 (1989 = 100 %)	Variation annuelle en %	
<b>Europe centrale et États baltes</b>	4,9	119		147,553
Estonie	5,5	102	3,5	3,246
Hongrie	4,0	115	6,8	33,641
Lettonie	7,5	83	6,2	3,372
Lituanie	7,0	84	1,5	3,683
Pologne	5,5	135	3,6	51,906
Slovénie	4,1	120	3,7	3,277
Slovaquie	4,8	114	7,5	10,185
République tchèque	4,0	108	3,2	38,243
<b>Europe du Sud-Est</b>	5,0	86		31,276
Albanie	6,2	129	3,4	1,114
Bosnie-Herzégovine	4,0	57	-	1,073
Bulgarie	5,5	84	6,0	6,235
Croatie	3,7	91	2,5	8,204
Macédoine	2,5	78	2,8	1,002
Roumanie	5,8	92	11,9	10,536
Serbie et Monténégro	5,0	52	8,5	3,112
<b>CEI</b>	7,4	75		41,797
Arménie	8,0	89	7,8	868
Azerbaïdjan	10,0	71	5,2	7,214
Biélorussie	6,0	100	19,3	1,979
Géorgie	6,0	41	6,0	1,257
Kazakhstan	9,0	94	6,7	15,730
Kirghizistan	6,0	75	6,2	413
Moldavie	7,0	41	10,0	893
Ouzbékistan	2,5	107	12,0	917
Russie	6,9	77	10,7	4,478
Tadjikistan	8,5	62	6,3	223
Turkménistan	7,5	105	8,8	1,613
Ukraine	12,3	51	8,1	6,213

## Evolution du PIB par habitant: quatre exemples



## **Les huit Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)**

### **Objectif 1: Réduire l'extrême pauvreté et la faim**

- Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et de celle qui souffre de la faim.

### **Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous**

- Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

### **Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes**

- Eliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement d'ici à 2015.

### **Objectif 4: Réduire la mortalité infantile**

- Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.

### **Objectif 5: Améliorer la santé maternelle**

- Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle.

### **Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies**

- Stopper la propagation du VIH/sida et inverser la tendance actuelle.
- Enrayer la propagation du paludisme et d'autres grandes maladies.

### **Objectif 7: Assurer un environnement durable**

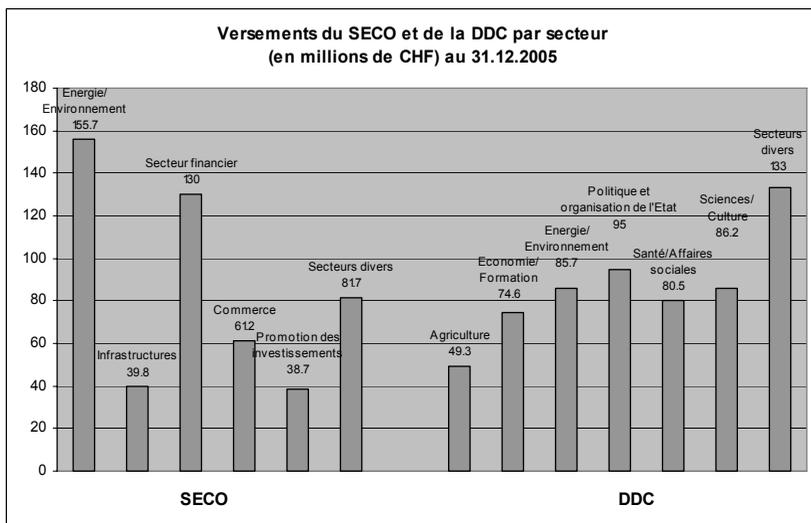
- Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales.
- Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable salubre.
- Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.

### **Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement**

- Instaurer un système commercial et financier multilatéral ouvert.
- S'attaquer aux besoins des pays les moins avancés.
- Répondre aux besoins des pays enclavés et des petits Etats.
- Traiter efficacement le problème de la dette des pays en développement.
- Créer des emplois productifs dans le respect de la dignité humaine.
- Rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.
- Permettre à tous, en collaboration avec le secteur privé, de bénéficier des avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication.

Pour en savoir plus, lire le rapport du 25 mai 2005 du Conseil fédéral intitulé Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport intermédiaire de la Suisse 2005 ([www.deza.admin.ch](http://www.deza.admin.ch)).

## Allocation des ressources du III<sup>e</sup> crédit-cadre (de 1999 à 2005)



## Bilan de la coopération avec les pays de l'Est pour les années 1990 à 2002<sup>69</sup>

### Evaluation de l'orientation des projets

Les objectifs de la coopération avec les pays de l'Est sont définis dans l'arrêté fédéral de 1995 (SR 971.1). L'examen empirique entrepris dans le cadre de l'évaluation externe (2003) révèle que les programmes se sont effectivement axés sur ces objectifs (avec des contributions principales ou secondaires), le SECO se concentrant surtout sur l'économie (secteur financier et infrastructures) et l'environnement, et la DDC sur la gouvernance, les affaires sociales et l'économie.

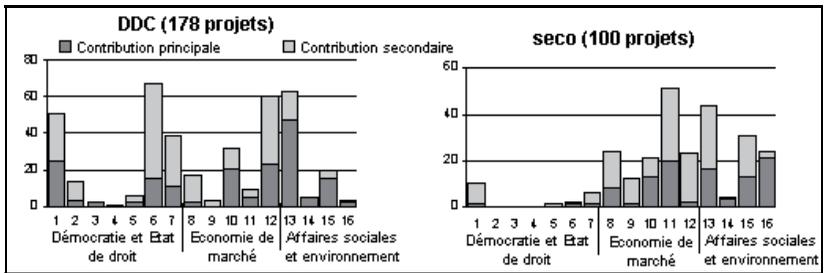
L'étude conclut que la coopération de la Suisse a su s'attaquer efficacement aux problèmes de la transition. Etant un pays neutre, la Suisse est par ailleurs considérée comme un partenaire crédible et fiable.

- L'appui fourni par la Suisse est efficace et le taux de réussite des projets est élevé. On peut souligner la concentration des moyens sur des domaines dans lesquels la Suisse possède des compétences spécifiques.
- La coopération ne pêche pas par bureaucratie et tient compte des besoins locaux. Elle définit clairement ses groupes cibles et mise sur des partenariats.
- La Suisse a su adapter ses priorités régionales et ses activités à la dynamique de la transition.
- La Suisse privilégie une approche intégrée, synonyme de développement durable, et veille à assurer un ancrage de ses activités au plan local, la création de structures institutionnelles saines et la coordination avec les programmes de réforme des gouvernements et le soutien d'autres donateurs.

Les *points forts de la coopération suisse avec les pays de l'Est* résident dans son orientation sur les besoins et dans les relations étroites établies avec les partenaires, grâce à des approches dites *bottom-up* (partant de la base). De plus, la présence sur place des bureaux de coopération (cf. ch. 2.3.6.1) garantit une mise en œuvre rapide, souple et peu bureaucratique des activités. Selon les évaluateurs externes, ce sont ces qualités qui ont permis aux programmes de s'adapter de manière dynamique à l'évolution des besoins. La Suisse jouit d'ailleurs d'une crédibilité particulière: petit pays indépendant, elle ne nourrit pas d'ambitions d'ordre géostratégique. Après avoir relevé que la coopération avec les pays de l'Est applique de plus en plus des approches systémiques globales à tous les niveaux d'intervention (macro, méso et micro), ainsi que des approches intégrées, les experts soulignent la fiabilité et la transparence de la coopération suisse, qualités qui résultent de sa planification à

<sup>69</sup> Le chemin difficile vers la démocratie et l'économie de marché – Bilan de douze ans de coopération avec les pays de l'Est, DDC/SECO, Berne 2004 (OFCL, Vente de publications; [www.bundespublikationen.ch](http://www.bundespublikationen.ch)).  
Die Transition und ihre Schatten. Evaluation 2003 / 4 (Band 1). Rapport d'experts indépendants, DDC/SECO, août 2003 (Alex Melzer, TULUM Ltd.).  
Bilanz der öffentlichen Zusammenarbeit mit Osteuropa und der GUS 1990–2002 – Evaluation 2003 / 4 (Band 2). Rapport d'experts indépendants, DDC/SECO, août 2003 (Terra Consult; E. Basler, Taesco; NADEL, EPF Zurich).

moyen terme et d'une conception des projets fondée sur la participation et sur les besoins des bénéficiaires.



### Principales conclusions et recommandations de l'évaluation

Les objectifs et les principes de la coopération tels qu'ils figurent dans l'arrêté fédéral de 1995 restent d'actualité. Les exigences légales et stratégiques doivent cependant ménager une marge de manœuvre suffisante pour permettre à la coopération de s'adapter aux changements qui vont de pair avec le dynamisme de la transition. Dans ce sens, il serait souhaitable d'intégrer dans la coopération les prestations d'autres services fédéraux (Division politique IV, Office fédéral des migrations et DDPS) qui mènent également, aux côtés du SECO et de la DDC, des activités dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Par ailleurs, pour permettre aux programmes et aux projets d'atteindre une taille critique avec des moyens somme toute limités, il s'avère nécessaire de concentrer encore davantage les priorités et les domaines d'activités. Il s'agit toutefois moins de réduire le nombre de pays ou de secteurs visés que de limiter la variété thématique et le nombre de projets dans un même secteur. La coopération doit surtout se concentrer sur les thèmes et les projets pour lesquels la Suisse possède des compétences reconnues, par exemple les processus démocratiques au niveau local, la formation professionnelle, l'accès aux prestations financières et non financières, l'environnement et la promotion des entreprises.

A l'avenir, la coopération suisse devra éviter de faire cavalier seul et donc mieux coordonner ses activités avec ses partenaires et d'autres donateurs, tout en mettant l'accent sur l'observation et le dialogue politiques. Ces dernières années, les bureaux de coopération n'ont d'ailleurs pas ménagé leurs efforts pour harmoniser davantage les programmes avec les donateurs internationaux et les organismes nationaux.

Si la répartition actuelle des compétences entre la DDC et le SECO est pertinente, il serait parfois possible de mieux exploiter les synergies entre coopération technique et aide financière, afin d'accroître l'efficacité, la visibilité et la cohérence des efforts déployés sur place par la Suisse. De telles synergies permettraient d'accroître la cohérence de la présence suisse et de mieux concentrer des ressources financières relativement modestes. Des approches intégrées des réformes sectorielles, par exemple dans les domaines de la santé ou de la police, de l'administration locale ou de l'approvisionnement en eau, obtiennent en effet des résultats probants. Un suivi efficace des activités devrait toutefois permettre d'intervenir à temps pour adapter un projet-pilote novateur qui menace de devenir une solution *isolée*, n'ayant aucune chance de trouver un financement à long terme, ou lorsqu'un projet ne tient pas suffisamment compte du contexte politique.

## **Les clés du succès de la coopération avec les pays de l'Est**

Le savoir, l'expérience et les investissements suisses ont été adaptés aux besoins et aux capacités locales et judicieusement combinés avec les compétences disponibles sur place.

L'accent mis sur les processus d'apprentissage a permis d'accroître en permanence le professionnalisme et la qualité de la coopération.

En collaborant et en enrichissant leurs expériences, la DDC et le SECO ont su exploiter avec une efficacité croissante les points forts des différents instruments de la coopération.

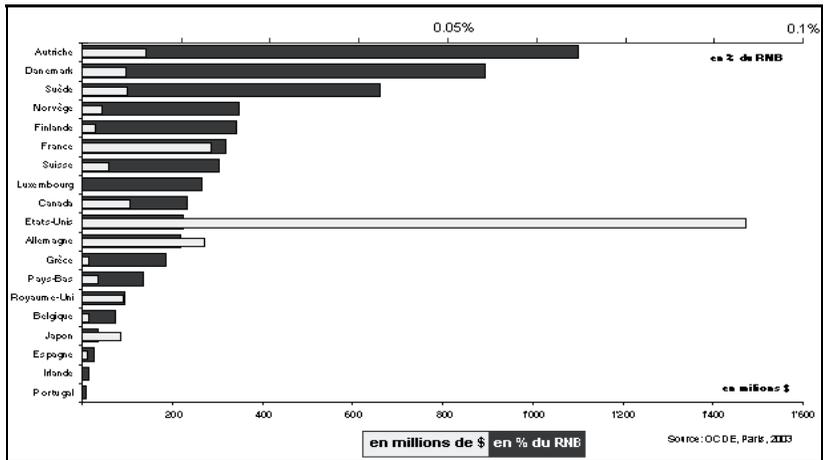
L'ouverture, dans les pays partenaires, de bureaux de coopération, financés et exploités conjointement par la DDC et le SECO et chargés de mener un programme national commun, a permis de décentraliser la mise en œuvre des programmes et d'en déléguer la responsabilité aux partenaires locaux.

La présence sur place a facilité le suivi et la supervision des projets et créé des conditions propices au dialogue politique. Elle a garanti une grande souplesse dans le choix des approches, des instruments et de la gestion des programmes, qui sont tous des éléments que les partenaires locaux apprécient particulièrement dans la coopération suisse.

*Source:* Le chemin difficile vers la démocratie et l'économie de marché – Bilan de douze années de coopération avec les pays de l'Est, DDC/SECO, Berne, 2004.

## La coopération suisse en comparaison internationale

(RNB = revenu national brut)



## La contribution suisse au Pacte de stabilité<sup>70</sup> pour l'Europe du Sud-Est

La Suisse participe depuis 2000 aux Tables de travail du Pacte de stabilité et aux programmes destinés à stabiliser la région à long terme. Du point de vue suisse, le bilan du pacte, créé il y a six années, s'avère globalement positif. Il a en effet prouvé sa capacité à promouvoir les échanges réciproques et une approche commune face à certains problèmes, ainsi qu'à lancer et à coordonner des activités internationales efficaces dans la région.

En prenant part au Pacte de stabilité, la Suisse a par ailleurs pu poursuivre les objectifs de sa propre politique extérieure tout en se servant utilement de son expérience bilatérale dans le contexte régional. D'une part, les échanges d'idées et d'analyses lui sont fort utiles; d'autre part, elle gagne en visibilité sur le plan international.

Afin de renforcer les *regional ownerships*, le transfert des tâches du Pacte de stabilité à un Conseil de coordination régionale (RCC) est prévu pour le milieu de l'année 2008. Le RCC devra avoir son siège dans la région et assumer, en tant que bras opérationnel du PCESE (processus de coopération en Europe du Sud-Est<sup>71</sup>), des activités de coordination et des tâches politiques en relation avec les initiatives régionales existantes. La Suisse appuie ce projet et concentre d'ores et déjà son appui sur un nombre limité d'initiatives ancrées dans le tissu local, qui s'inscrivent en outre dans les domaines qui comptent parmi les priorités de la coopération bilatérale de la Suisse avec l'Europe du Sud-Est. Le soutien suisse dans le cadre du Pacte de stabilité vise donc essentiellement les secteurs suivants:

- *Migration*: retour et réintégration des réfugiés (Initiative migration, asile et réfugiés; MARRI)
- *Démocratisation*: renforcement de la démocratie locale et de la collaboration transfrontalière (association nationale des autorités locales)
- *Cohésion sociale*: dialogue social, santé et mesures sur le marché du travail (initiative pour la cohésion sociale)
- *Formation*: plateforme régionale de coordination en matière de formation (initiative de réforme de l'éducation)
- *Sécurité*: lutte contre le crime organisé, la corruption et la traite d'êtres humains (réseau de formation dans la lutte contre le crime organisé)
- *Reconstruction économique*: amélioration du cadre général pour l'industrie privée (pacte d'investissement, accord régional de libre-échange)

<sup>70</sup> [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)

<sup>71</sup> Forum régional qui, depuis 1996, s'attache à promouvoir la coopération, jusque-là sans structure fixe ni financement extérieur. En font partie, outre les États des Balkans occidentaux, la Bulgarie, la Roumanie, la Grèce, la Turquie et la Moldavie.

## Exemple d'une stratégie de coopération

Pendant la période 1996 à 2008, la Suisse investit 420 millions de francs en *Bosnie-Herzégovine*, comptant dès lors parmi les principaux donateurs bilatéraux. Malgré une reconstruction physique relativement rapide, le pays souffre des conséquences de la guerre et du fait que sa transition politique, économique et sociale vers l'économie sociale de marché n'est pas encore achevée. Les accords de Dayton, signés en 1995, ont certes mis fin au conflit, mais les bases qu'ils ont instituées ne sont pas assez solides pour édifier un Etat moderne. Le pays reste divisé à bien des égards et le pouvoir étatique est encore géré au niveau international onze ans après la fin de la guerre. Un taux de chômage très élevé – qui touche plus particulièrement les jeunes – augmente encore le risque de pauvreté de larges pans de la population, ce qui se traduit par l'absence de perspectives et une plus forte pression migratoire. La mise en place des structures de l'Etat de droit progresse, bien que lentement. Le principal moteur de la réforme est l'association proposée par l'UE, avec la perspective d'une adhésion ultérieure.

Dans le cadre du programme établi pour ce pays, la coopération suisse définit trois objectifs auxquels elle entend contribuer: développement économique durable et socialement équilibré, lutte contre la pauvreté et rapprochement des structures européennes. Les activités de coopération se concentrent sur la gouvernance, le développement social et la promotion économique.

Le soutien suisse favorise dès lors le processus de décentralisation et renforce la capacité des communes à assumer leurs tâches. D'autres priorités sont l'élaboration et la mise en œuvre d'un système fondé sur le médecin de famille dans le cadre de la réforme de la santé nationale, une gestion transparente de l'eau au niveau communal, ainsi que la réalisation d'un projet de développement des capacités de la police (*community policing*). La promotion des revenus est assurée dans plusieurs projets de promotion des PME, notamment en milieu rural.

L'amélioration du contexte économique et commercial, des conditions d'investissement et de l'accès aux sources de financement revêt aussi une importance primordiale. La coopération met par ailleurs l'accent sur la collaboration avec la société civile, les médias locaux et les ONG, notamment en relation avec le soutien suisse à la réforme constitutionnelle. La Suisse travaille dans les deux entités du pays, mais surtout dans le nord-ouest de la Bosnie. Les projets sont mis en œuvre par des organisations partenaires suisses ou internationales et, de plus en plus souvent, par des organisations bosniaques.

Voir annexe 5 sur les partenariats de migration et l'aide au retour en Bosnie-Herzégovine.

## Les quatre priorités thématiques de la coopération avec les pays de l'Est

<p><b>Sécurité, stabilité, gouvernance et démocratie</b></p> <p>Par ses activités, la Suisse entend contribuer à renforcer la stabilité politique et à apaiser les tensions. Elle veut favoriser la bonne gouvernance et la mise en place d'institutions démocratiques et transparentes. Pour ce faire, elle mise sur l'instauration de l'Etat de droit, sur le respect des droits de l'homme et sur une véritable participation des citoyens aux processus de décision.</p> <p>Efforts bénéficiant de l'aide suisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– initiatives internationales pour la résolution non violente des conflits, l'intégration et la réconciliation;</li> <li>– protection des minorités et des groupes de population défavorisés;</li> <li>– mise en place de structures administratives qui facilitent l'accès des citoyens à la justice, à l'information et aux services.</li> </ul>	<p><b>Réformes structurelles, croissance économique et promotion des revenus</b></p> <p>La Suisse favorise la réforme des structures économiques afin d'initier une croissance économique durable et de stimuler le développement social. Ses activités visent à créer des emplois, à améliorer les revenus et à augmenter les recettes fiscales. Dans ce domaine, la coopération a aussi pour objectif de renforcer l'intégration régionale du commerce extérieur.</p> <p>Efforts bénéficiant de l'aide suisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– stabilisation de la situation économique pour favoriser le développement du secteur privé;</li> <li>– création d'un secteur privé prospère fondé sur les PME;</li> <li>– promotion des exportations de produits compétitifs vers les pays de l'OCDE;</li> <li>– formation et qualification professionnelles de la main-d'œuvre.</li> </ul>
<p><b>Infrastructures et ressources naturelles</b></p> <p>Les infrastructures publiques ont longtemps été négligées, voire détruites pendant les conflits. C'est pourquoi la Suisse soutient la rénovation des infrastructures de base.</p> <p>Dans le domaine de l'environnement, elle favorise l'utilisation économe des ressources naturelles. Elle apporte aussi son appui à des institutions publiques ou privées qui cherchent à instaurer une plus grande sécurité environnementale et à ménager les ressources.</p> <p>Efforts bénéficiant de l'aide suisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– rénovation et modernisation des infrastructures indispensables tant à la population qu'à l'économie;</li> <li>– partenariats public-privé pour mener des projets dans les domaines de l'environnement et des infrastructures;</li> <li>– gestion des risques que représentent les sites contaminés et les installations nucléaires.</li> </ul>	<p><b>Réforme sociale et nouveaux pauvres</b></p> <p>L'ampleur de la pauvreté entrave sérieusement les efforts de réforme. La Suisse souhaite dès lors atténuer les conséquences sociales du processus de transition et empêcher que de larges couches de la population ne tombent dans la pauvreté. Pour y parvenir, elle participe à la remise sur pied d'un système social digne de ce nom, en particulier dans la prévention sociale et l'assurance-vieillesse.</p> <p>Efforts bénéficiant de l'aide suisse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– réformes de la santé et de la formation;</li> <li>– renforcement d'institutions sociales (non étatiques);</li> <li>– accès aux prestations de base, notamment pour les groupes de population défavorisés.</li> </ul>