

01.073

**Message complémentaire
sur l'augmentation et la prolongation du III^e crédit
de programme pour la coopération avec les Etats
d'Europe de l'Est**

du 14 novembre 2001

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

Nous vous remettons le message complémentaire et le projet d'arrêté fédéral sur l'augmentation et la prolongation du III^e crédit de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est en vous priant de l'adopter.

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

14 novembre 2001

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Le présent message complémentaire présente l'état de l'utilisation des moyens provenant du III^e crédit de programme et expose les raisons qui rendent nécessaire une augmentation de 500 millions de francs et la prolongation simultanée du crédit de deux ans. A ce moment-là le renouvellement de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1) devrait être initié; il pourrait être associé à un futur crédit de programme IV.

Ce message met l'accent sur l'analyse des récentes et importantes évolutions politiques et économiques intervenues en Europe de l'Est et dans la CEI, lesquelles ont provoqué une utilisation plus intense des moyens mis à la disposition de la coopération avec l'Europe de l'Est. Il décrit par ailleurs également l'orientation future du soutien apporté par la Suisse à ces pays.

En adoptant le message du 19 août 1998 demandant le III^e crédit de programme, les Chambres fédérales avaient accordé au total 900 millions de francs pour une durée minimum de quatre ans, à la coopération avec l'Europe de l'Est. Si l'on retranche 200 millions de francs prévus pour les garanties de crédits, il reste 700 millions pour la coopération technique et financière. Deux ans et demi plus tard, plus des trois quarts de ces moyens sont d'ores et déjà engagés. Depuis son entrée en vigueur, le crédit de programme est plus sollicité que prévu, d'où l'augmentation du budget de paiement. Si les engagements continuent à ce rythme, il sera totalement engagé au début de 2002, et non au début de 2003 comme on le prévoyait.

Plusieurs raisons expliquent l'intensification de la collaboration avec l'Europe de l'Est. Voici les plus importantes:

- 1. La crise du Kosovo a secoué le Sud-Est de l'Europe en 1999 et entraîné d'importants flux de réfugiés. La Suisse a elle aussi été concernée. Elle a accordé un séjour provisoire à de nombreux réfugiés et a soutenu, après la crise, la réintégration de ceux qui sont rentrés dans leur pays. Depuis lors, elle a mis sur pied un vaste programme de collaboration. Elle a également fourni une aide immédiate, technique et financière, aux pays voisins touchés par la crise. Ces mesures ont entraîné des dépenses supplémentaires significatives qui ont été imputées au III^e crédit de programme.*
- 2. Le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est a été lancé à la mi-1999 alors que l'on était encore sous le coup de la crise du Kosovo. Il avait pour objectif, en traitant à long terme les causes de la guerre, de promouvoir, la démocratie, le bien-être et la sécurité dans les pays de l'Europe du Sud-Est, et d'apporter ainsi une contribution à la stabilité durable de la région. Les membres du pacte ont accepté un engagement financier supplémentaire alors que les pays partenaires ont de leur côté entrepris des réformes de grande ampleur. La Suisse considère que le pacte de stabilité est un instrument essentiel de la stabilisation en Europe du Sud-Est. Elle s'y est donc engagée dès le début et en est devenue membre à part entière en juin 2000. Elle devra maintenir son engagement aux cours des années qui viennent.*

-
3. *Le changement politique intervenu dans la République fédérale de Yougoslavie (RFY) à l'automne 2000 a ouvert la voie des réformes politiques et économiques et écarté un des grands obstacles qui empêchaient la stabilisation de la région. La Suisse, ne voulant pas laisser passer cette chance, a dès le début apporté son soutien aux efforts des réformistes. Entre-temps, elle a entrepris de mettre sur pied un vaste programme de soutien. Dans le groupe de vote auprès des institutions de Bretton Woods et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) qu'elle mène, et auquel appartient la RFY, la Suisse soutient la réintégration de la RFY dans ces institutions financières. Cet engagement a entraîné et entraîne encore d'importantes dépenses supplémentaires.*
 4. *Les régions de l'Asie centrale et du Caucase ont une importance stratégique considérable. Les pays qui les composent doivent par conséquent être aidés dans leurs efforts de transformation. Toutefois, les réformes sont lentes à venir, car ces États, qui avaient souvent une économie de type monolithique, ont connu un effondrement dramatique aux plans économique et social. Plusieurs d'entre eux sont membres du groupe de vote de la Suisse auprès des institutions de Bretton Woods et de la BERD. La Suisse assume envers eux, ainsi qu'envers la communauté internationale, une responsabilité politique; elle les soutient et les accompagne. Elle prévoit de renforcer son engagement.*

La transition dans les pays d'Europe de l'Est où nous sommes engagés varie d'un pays à l'autre, mais elle est toujours très lente. La crise financière de 1998 l'a encore ralentie. Des progrès ont pourtant été réalisés dans la démocratisation et dans la réorganisation des institutions politiques. La stabilisation macroéconomique a largement été atteinte, mais l'élan pour appliquer les réformes structurelles urgentes qui devraient avant tout aider le secteur privé en pleine gestation à prendre son essor fait toujours défaut. La lutte contre la pauvreté de larges couches de la population constitue un défi majeur. Le manque d'aide sociale et l'absence de perspectives économiques risquent de provoquer la résignation des populations et de susciter maints conflits dans les années à venir .

Vu cette évolution et ses conséquences économiques et sociales dans les pays de l'Europe de l'Est et de la Communauté d'Etats indépendants (CEI), les responsables de la coopération sont confrontés à de nouvelles tâches. Au rythme qu'ont pris les engagements à ce jour, les moyens du crédit de programme ne suffiront pas à assurer leur financement jusqu'en 2003, ni à renforcer notre engagement en Europe du Sud-Est et en Asie centrale. Ils seront même épuisés au début de 2002. Voilà pourquoi il est nécessaire de les renforcer de manière substantielle tout en prolongeant de deux ans la durée de validité du III^e crédit de programme.

Message

1 Contexte initial

1.1 L'engagement de la Suisse à ce jour, contexte et motivation

La Suisse coopère depuis 1990 avec les Etats d'Europe de l'Est, et depuis 1992 avec la Communauté d'Etats indépendants (CEI). Le premier crédit de programme, d'un montant de 250 millions de francs, avait été adopté par le Parlement en 1990 pour la coopération avec la Pologne, la Tchécoslovaquie d'alors et la Hongrie. Le deuxième crédit de programme s'élevait à 1400 millions de francs au total; il avait été octroyé en 1991, en deux tranches: dans une première étape, sa validité avait été étendue aux pays de l'Europe du Sud-Est ainsi qu'aux Etats baltes (800 millions de francs). La disparition de l'Union soviétique avait profondément modifié la carte politique de l'Europe de l'Est et entraîné la naissance de nouveaux Etats. C'est pourquoi, dans une deuxième étape et à la suite d'un message complémentaire en 1992, ce deuxième crédit avait été augmenté de 600 millions de francs et la coopération étendue aux pays de la CEI nouvellement créés. En 1999, le Parlement avait approuvé un troisième crédit de programme s'élevant à 900 millions de francs.

L'arrêté fédéral du 24 mars 1995 sur la coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est¹ constitue la base légale de la coopération avec l'Europe de l'Est; il poursuit les objectifs suivants:

- Encouragement et renforcement de l'Etat de droit et des droits de l'homme, développement et consolidation du système démocratique, notamment d'institutions politiques stables;
- Encouragement du développement économique et social durable, reposant sur les principes de l'économie de marché et favorisant la stabilité économique, la croissance des revenus et l'amélioration des conditions de vie de la population, contribuant ainsi à la protection de l'environnement et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

La coopération avec l'Europe de l'Est en tant qu'instrument de la politique extérieure ...

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et avec la Communauté des Etats indépendants (CEI) fait partie intégrante de la politique extérieure de la Suisse et s'inscrit dans les objectifs fixés à l'art. 54, al. 2 Cst.: dans son engagement pour préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse, la Confédération contribue à soulager la population dans le besoin et à lutter contre la pauvreté dans le monde ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. Avec l'art. 101, al. 1 Cst., qui précise que la Confédération veille à la sauvegarde des intérêts de l'économie suisse à l'étranger, l'art. 54, al. 2 Cst. fixe l'orientation générale de la politique extérieure de la Suisse et partant de la coopération avec l'Europe de l'Est. Tels sont d'ailleurs les objectifs que le Conseil fédéral a annoncés dans son rapport de politique extérieure 2000 daté du 15 novembre 2000 (FF 2001 237), en

¹ RS 974.1

particulier pour la coopération avec l'Europe de l'Est (loc. cit. pp 300 ss). Il a par ailleurs déclaré qu'il espérait atteindre dans les dix prochaines années l'objectif consistant à porter à 0,4 % du produit national brut de la Suisse les fonds consacrés à la coopération publique au développement (loc. cit. p. 287).

... et de la politique économique extérieure

Dotée d'une panoplie d'instruments très complète, la coopération avec l'Europe de l'Est apporte une contribution de poids à la politique économique extérieure de la Suisse. Elle soutient les pays partenaires par des mesures aussi bien multilatérales que bilatérales capables de développer et consolider les compétences et les potentiels de ces pays dans le domaine économique, afin qu'ils s'intègrent mieux dans l'économie mondiale.

En effet, il importe pour la Suisse qu'ils puissent s'intégrer plus facilement dans l'économie mondiale, car qui dit intégration dit développement économique, mais aussi stabilité politique, démocratie et lutte contre la pauvreté. La Suisse a par ailleurs tout intérêt à développer de bonnes relations économiques avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI et à les encourager à se développer, en tant que – futurs – partenaires commerciaux. La coopération avec l'Europe de l'Est a donc un rôle important: celui d'ouvrir les portes aux relations économiques et commerciales.

La coopération économique du seco et la coopération technique de la DDC dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est permettent ensemble d'atteindre les objectifs de politique étrangère et de politique économique extérieure (voir le chap. 3) de notre pays.

Objectifs internationaux du développement

Pour atteindre les objectifs définis dans l'arrêté fédéral de 1995, la coopération avec l'Europe de l'Est se fonde également sur ce que l'on nomme les objectifs internationaux de développement («International Development Goals»), tels qu'ils ont été formulés par les conférences mondiales tenues dans les années 90 sous l'égide de l'ONU. Dans ce contexte, les sept objectifs quantitatifs consignés dans le document fondamental du Comité exécutif de l'OCDE «Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation» et acceptés par l'ONU, par la Banque mondiale, par le FMI et par tous les pays donateurs sont particulièrement importants. Ils servent de guide à la communauté internationale dans sa lutte contre la pauvreté et dans les efforts qu'elle déploie pour favoriser le développement durable.

1.2 Utilisation du III^e crédit de programme

En adoptant l'arrêté fédéral du 8 mars 1999 concernant le crédit de programme (FF 1999 2372), les Chambres fédérales ont débloqué au total 900 millions de francs pour la coopération avec l'Europe de l'Est et ce, pour une durée de quatre ans au moins à partir du 1^{er} janvier 1999, dont 200 millions étaient réservés (par le Conseil fédéral et à titre indicatif) aux garanties de crédits. Ce sont donc au total pour au moins quatre ans 700 millions de francs, soit en moyenne 175 millions de francs par an, qui sont disponibles pour la coopération proprement dite. A la mi-septembre 2001 cependant, soit deux ans et demi plus tard, le volume des engagements s'élevait à 559 millions de francs au total. Le graphique 1 montre qu'on a dû faire

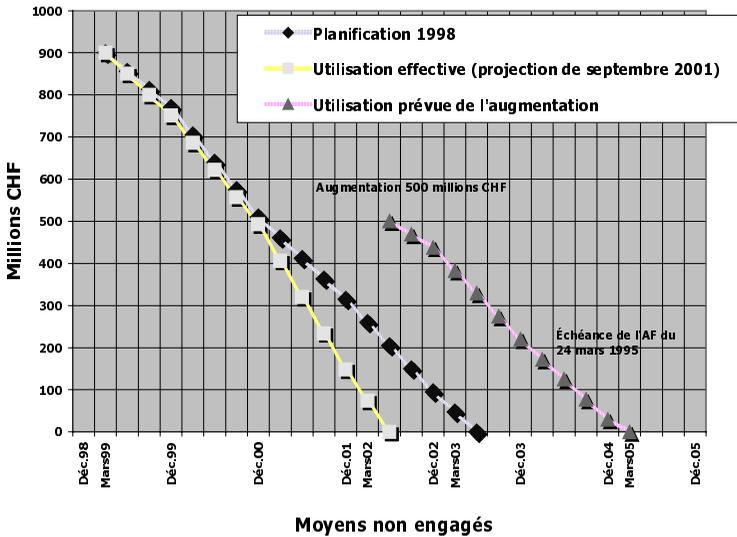
face chaque année depuis l'entrée en vigueur dudit crédit, à des engagements supérieurs à ce qu'on avait prévu. Si le rythme des engagements se maintient, c'est au début de 2002 et non pas au début de 2003 que le III^e crédit d'engagement sera complètement engagé. Le montant de l'augmentation demandée a été calculé sur la base du budget 2002 et tient compte des projections du plan financier pour les exercices 2003 et 2004. Les moyens seront répartis à parts égales entre la DDC et le seco.

Le volume accru des engagements correspond à un budget de paiement qui, lui aussi, a fortement augmenté. Rétrospectivement, les budgets de paiement ont été substantiellement relevés par diverses demandes de crédit. Il y a lieu de mentionner en particulier le crédit complémentaire en relation avec la crise du Kosovo en 1999 et le complément budgétaire en 2000 pour la reconstruction du Kosovo, pour le pacte de stabilité et pour la République fédérale de Yougoslavie (RFY). Pour l'année courante (et, aussi dans le cadre de la planification financière pour les années suivantes), le Conseil fédéral a approuvé une augmentation du budget pour le renforcement des mesures en Europe du Sud-Est ainsi que pour l'engagement à long terme en Asie centrale. À ceci s'ajoute l'intention du Conseil fédéral d'accroître les dépenses consenties au titre de la coopération au développement pour qu'elles atteignent un montant correspondant à 0,4 % du PNB (et ceci concerne également les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI qui figurent sur la liste du CAD²).

Graphique 1

Comparaison entre l'utilisation des moyens prévue et effective

Comparaison engagements prévus / effectifs



² Comité d'aide au développement de l'OCDE

Le volume plus élevé des engagements reflète l'extension, approuvée par le Parlement et par le Conseil fédéral, du programme de soutien accordé aux pays d'Europe du Sud-Est et d'Asie centrale.

Le montant de 200 millions de francs prévu pour les garanties de crédits doit être maintenu à ce niveau. Il est difficile d'évaluer les besoins en la matière, car ils dépendent du profil de risque des pays destinataires, de l'évolution du secteur privé dans ces pays et, enfin de la demande des exportateurs suisses. Vu les expériences antérieures, il faut toutefois partir de l'hypothèse que le cadre imparti jusqu'à présent aux garanties de crédits suffira même si la durée du crédit est rallongée.

1.3 Raisons de cette évolution

L'évolution a été très différente au cours des dernières années dans les pays de l'Europe de l'Est et de la CEI et elle n'était guère prévisible. Elle s'est accompagnée d'incertitudes et de risques, de progrès et de reculs. Ont particulièrement compté pour la collaboration de la Suisse avec l'Europe de l'Est à la fin de la guerre du Kosovo, les élections et la démocratisation dans la République fédérale de Yougoslavie, l'engagement de notre pays dans le cadre du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est et la transformation hésitante des pays d'Asie centrale et du Caucase.

Pour répondre aux besoins des pays partenaires, la coopération de la Suisse avec l'Europe de l'Est doit présenter un degré élevé de souplesse et une grande faculté d'adaptation. Les pays partenaires sont confrontés à une situation très fluctuante. Les quelque dix années d'expérience montrent que la transformation de l'économie et de la société constitue un processus lent et problématique pour tous ou presque. Dans nombre d'entre eux s'ajoutent à la transformation hésitante des guerres ou des conflits latents toujours susceptibles d'éclater. A l'inverse, il faut signaler les libertés politiques nouvellement conquises et les nouvelles possibilités ouvertes à l'économie.

La Suisse continue à développer sa coopération avec l'Europe de l'Est. Pour ce faire, elle s'appuie sur le message et le crédit de programme 1998, dont les grandes lignes conservent aujourd'hui encore toute leur validité. Le rapport de politique extérieure 2000 prévoit également une extension de la coopération en Europe du Sud-Est et dans les Etats de la CEI.

Les principales raisons de l'accroissement du rythme des engagements et des paiements sont les suivantes:

- (i) L'engagement renforcé de la Suisse, voulu par le Conseil fédéral, dans les pays de l'Europe du Sud-Est (en particulier dans la RFY qui devient un des pays prioritaires), dans le cadre des efforts internationaux en vue de promouvoir l'intégration politique et économique, et finalement la stabilité de ces pays.

- (ii) Le renforcement du soutien apporté par la Suisse aux pays de son groupe de vote³ en Asie centrale et dans le Caucase; il s'agit ainsi en premier lieu de renforcer le groupe de vote de la Suisse dans les institutions de Bretton Woods.
- (iii) Le Conseil fédéral prévoit d'augmenter les moyens destinés à la coopération au développement ces prochaines années; en profiteront également les pays d'Europe de l'Est classés comme étant en voie de développement; le budget de paiement de la coopération avec l'Europe de l'Est en sera également affecté.
- (iv) D'autres crises ne sauraient être exclues; le crédit de programme doit donc disposer de certaines réserves pour pouvoir, le cas échéant, financer des mesures d'urgence; le passé a montré que ceci est indispensable.

Le rythme actuel des engagements et des paiements devra donc être maintenu, même pendant les années supplémentaires. Voilà pourquoi nous demandons une augmentation de 500 millions de francs du III^e crédit d'engagement pour le faire passer à 1,4 milliard de francs et de prolonger sa durée de validité au moins jusqu'à la fin 2004. A ce moment-là le renouvellement de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est devrait être initié; il pourrait être associé à un futur crédit de programme IV.

2 Principaux développements dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI

2.1 Modification des conditions politiques et économiques

Les pays d'Europe de l'Est et de la CEI sont très dissemblables. L'évolution des dernières années montre que le passage à la démocratie et à l'économie de marché varie considérablement d'une région ou d'un pays à l'autre depuis le début de la transition.

Alors qu'elle est quasiment achevée dans les pays d'Europe centrale et dans les pays baltes, dont l'intégration dans les structures politiques et économiques européennes et mondiales avance à grand pas, la transition peine à s'imposer en Europe du Sud-Est, dans le Caucase et en Asie centrale, avec des différences d'un pays à l'autre. L'économie s'y est développée certes, mais la situation reste encore souvent marquée par des crises fréquentes, par l'incertitude et par des reculs. Nul doute que soient positifs, même avec certaines réserves, les efforts de démocratisation. La planification par l'Etat a quasiment disparu, mais les structures reposant sur l'économie de marché ne fonctionnent pas encore correctement. Dans tous ces pays, l'initiative privée commence seulement à voir le jour. De nombreux obstacles au processus de transformation politique et économique subsistent. La manipulation politique et les obstacles bureaucratiques et fiscaux sont encore trop présents pour permettre le développement d'un secteur privé prospère.

³ Membres des groupes de vote FMI/Banque mondiale: Azerbaïdjan, Kirghizistan, Pologne, République fédérale de Yougoslavie, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan – BERD: Azerbaïdjan, Kirghizistan, Liechtenstein, République fédérale de Yougoslavie, Suisse, Turquie, Turkménistan, Ouzbékistan.

S'y ajoute le fait que la conversion économique et politique d'un système d'économie planifiée et centralisé à l'économie de marché et à la démocratie a eu des répercussion différenciées pour la population: chômage et nouvelle pauvreté d'une part, nouvelle richesse et ascension sociale d'autre part. Les prestations de l'Etat dans le domaine social (prévoyance vieillesse et maladie, ou protection de l'enfance) ont quasiment disparu. Ce sont les femmes qui ont le plus souffert et qui souffrent encore de cette situation. La multiplication des antagonismes menace le processus de démocratisation et la société dans son ensemble. De nombreux pays sont en outre victimes de la perte d'autorité de l'Etat, phénomène qui favorise l'éclosion de la criminalité économique. La corruption est également un grave problème. La plupart de ces Etats sont certes des démocraties au plan formel, mais ils sont souvent peu enclins à engager des réformes, car les anciennes élites ne sont pas prêtes à renoncer à leurs privilèges.

Voilà pourquoi de nombreux pays d'Europe de l'Est et de la CEI ne sont pas encore parvenus à passer du processus de transformation à un élan durable. La moyenne du PNB par habitant y est, aujourd'hui encore, inférieure à celle de 1989/1990 (voir le tableau des *indicateurs économiques* à l'annexe 2). Les statistiques montrent en outre une détérioration croissante de la répartition des revenus au détriment des groupes de la population aux revenus les plus faibles. Dans les pays les plus pauvres d'Europe de l'Est, près de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté; c'est le cas au Tadjikistan, au Kirghizistan, au Bélarus et en Albanie.⁴

Dans ces pays, les relations économiques avec l'étranger se développent en général beaucoup plus lentement. Ceci se reflète dans les statistiques du commerce extérieur, que ce soit les leurs ou celles de notre pays. Ainsi, les pays de la CEI ont vu leurs exportations vers la Suisse chuter en 2000 par rapport à 1997 par exemple (voir l'annexe 3 *Commerce extérieur de la Suisse avec les Etats de l'Europe d'Est*).

2.1.1 Europe centrale et pays baltes

Les pays d'Europe centrale et les pays baltes ont été les premiers partenaires de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est au début des années 90: ce sont la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Slovénie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie. Tous présentaient des conditions de départ assez favorables. Aujourd'hui, ce sont les plus avancés sur la voie des réformes politiques et économiques. Les conditions politiques y sont stables et l'économie connaît une évolution positive. Ces pays sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

La coopération technique et l'aide économique et financière sont terminées dans ces pays. Seules quelques mesures ponctuelles dans le domaine de la promotion du commerce et des investissements ainsi que de l'environnement (test des mécanismes flexibles du protocole de Kyoto) y sont encore poursuivies.

⁴ BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement): Transition Report 2000. Employment, skills and transition. Transition Report 1999, Ten years of transition. La BERD définit comme seuil de pauvreté tout revenu journalier inférieur à 4 dollars US par personne.

2.1.2 Europe du Sud-Est

La situation est bien différente dans les pays de l'Europe du Sud-Est que sont l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la Macédoine, la République fédérale de Yougoslavie et la Roumanie. Pour la coopération, cette région présente un environnement complexe et le développement varie considérablement d'un pays à l'autre de la région. La Bulgarie et la Roumanie ont une certaine avance sur la voie des réformes. Le but déclaré de la politique étrangère de tous ces Etats est d'adhérer aux institutions européennes, en particulier à l'Union européenne.

Au printemps 1999, la crise du Kosovo a dégénéré en guerre après l'échec des entretiens diplomatiques. Cette guerre a affecté toute la région et provoqué des flux massifs de réfugiés. Aujourd'hui, les gouvernements démocratiquement élus tentent de réformer le système politique et de le démocratiser, parfois contre la résistance acharnée des milieux d'opposition. Des conflits éclatent toujours dans la région; cette année, ce fut en Macédoine. Le Monténégro et la Voïvodine ne sont pas non plus à l'abri de crises. La reconstruction subit en conséquence des revers et la population a bien de la peine à reprendre confiance en l'avenir. La crise du Kosovo atteste clairement des risques permanents de crise qui menacent la région et montre les conséquences directes (migrations) qui peuvent affecter les autres pays d'Europe occidentale.

Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

Encore sous le coup de la crise du Kosovo l'Union européenne a lancé l'initiative d'un pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, qui a été adopté à Cologne le 10 juin 1999. Ce pacte a pour objectif, par le renforcement de la coopération régionale et par l'encouragement du développement et de l'intégration politique et économique, de créer les conditions cadres nécessaires à la paix, à la sécurité, à la stabilité et au bien-être en Europe du Sud-Est. Il offre une plate-forme au dialogue régional et international, à l'harmonisation des réformes et à la coordination de l'aide internationale. Il est parvenu à susciter le dialogue au plan régional, à donner de nouvelles impulsions aux réformes dans ces pays et, ce qui n'est pas le moindre de ses mérites, à mieux adapter l'aide internationale aux besoins effectifs de ces pays. La pierre angulaire de ces efforts est la perspective du rapprochement et finalement de l'adhésion à l'Union européenne. La Suisse a soutenu l'initiative du pacte de stabilité dès le début et elle en est membre à part entière depuis juin 2000. Pour le Conseil fédéral, la participation au pacte de stabilité concrétise ses objectifs de politique étrangère en Europe du Sud-Est.

L'évolution en République fédérale de Yougoslavie

L'évolution que connaît la République fédérale de Yougoslavie (RFY), la voie politique choisie par le nouveau gouvernement et les réformes politiques et économiques voulues par le pays sont encourageantes pour le pays lui-même et pour toute la région. La plupart des sanctions internationales prises contre la RFY ont été levées après les élections de décembre 2000 et la voie de la réintégration du pays dans la communauté internationale est ouverte. Le changement ne semble toutefois pas encore assuré, les nécessaires réformes sont considérables, la reconstruction indispensable; les attentes immédiates de la population semblent impossibles à satisfaire. La communauté internationale apporte un soutien généreux au processus de reconstruction et de réformes. La Suisse participe à ces efforts internationaux au moyen d'un important programme d'aide. Elle s'est par ailleurs efforcée, avec

succès, de faire entrer la République fédérale de Yougoslavie dans le groupe de vote qu'elle conduit auprès des institutions de Bretton Woods et de la BERD, ce qui n'a pas manqué de renforcer la position de notre pays dans ces institutions. Le rôle de leader du groupe de vote entraîne aussi des engagements pour lui. La Suisse a donc été, dans une première phase, aux côtés de la République fédérale de Yougoslavie lors de sa réintégration au sein des institutions financières internationales et elle a accepté de soutenir à long terme son processus de réformes.

2.1.3 Communauté des Etats indépendants (CEI)

Asie centrale

Les réformes en Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan) avancent plus lentement que prévu. Ces nouveaux Etats doivent se doter de structures politiques et économiques entièrement nouvelles et ils ont absolument besoin de l'aide internationale en raison de la situation difficile qu'ils connaissent sur les plans institutionnel et financier. Les pays d'Asie centrale sont ceux qui ont connu le recul le plus marqué à la suite de la disparition de l'Union soviétique, car ils étaient auparavant réduits au rôle de fournisseur de matières premières et de quelques rares produits industriels de masse dans la structure économique centralisée de l'URSS d'alors. De plus, les frontières, au tracé relativement arbitraire, ne tiennent aucun compte des infrastructures régionales (transports, approvisionnement en eau et en énergie), ni des relations économiques et de l'appartenance ethnique. C'est pourquoi le potentiel de développement est très inégalement réparti et les risques de conflits y sont présents en de nombreux endroits.

La structure clanique constitue un obstacle considérable à la démocratisation et aux réformes économiques. Elle a survécu au socialisme et à l'économie planifiée qui étaient la marque de l'Union soviétique. Elle s'oppose au pluralisme politique, freine les réformes structurelles et économiques, favorise le népotisme et est parfois encore la cause de conflits latents, internes et armés. L'un des plus grands problèmes est toutefois celui de la paupérisation croissante de larges couches de la population. La pauvreté dans un Etat faible, c'est-à-dire l'insuffisance criante d'aide sociale et l'absence de perspectives économiques surtout pour les jeunes, constitue le ferment de la criminalité et des activités illégales et accroît encore la pression des migrations. En outre, le couloir de la drogue Est-Ouest passe par ces pays, ce qui favorise encore la criminalité et la corruption dans l'économie et dans la société.

Au cours des dernières années, il est apparu clairement que cette région ne pourrait réaliser la transition vers la démocratie et l'économie de marché par ses propres forces et qu'elle dépendrait pendant de longues années encore de l'aide constructive et critique de la communauté internationale des donateurs. On est par ailleurs de plus en plus conscient de l'importance de la situation stratégique de l'Asie centrale en tant que pont entre l'Est et l'Ouest et de son potentiel migratoire, ce qui justifie l'engagement accru de l'aide de l'Ouest à ces pays. La Suisse, en particulier en raison de sa position de leader du groupe de vote auprès des institutions de Bretton Woods, leur a, dès le début, apporté son soutien dans leurs efforts de réformes. Elle a joué un rôle important en tant que donateur substantiel.

Caucase du Sud

La région du Caucase du Sud est marquée par sa grande dépendance des sources de financement étrangères, surtout de l'aide publique au développement. Les conflits persistants en Géorgie (Abkhazie et Ossétie) et entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie (Nagorny Karabakh) ont provoqué des flux de réfugiés. Les réformes économiques, en particulier les privatisations, avancent lentement. La région est un corridor important de transit pour les oléoducs et les gazoducs. L'Azerbaïdjan bénéficie même de quelques revenus provenant de ses puits de pétrole. Les faiblesses des gouvernements, l'état insatisfaisant de la démocratisation et le faible niveau économique initial empêchent ces pays de tirer parti de leurs réels atouts économiques. La pauvreté croissante et l'augmentation du chômage marquent de leur empreinte le climat social et économique. L'émigration est de plus en plus souvent considérée comme la seule issue possible par les jeunes et par les personnes bien formées voulant échapper à la difficile réalité quotidienne. Les plus grands défis sont par conséquent l'encouragement de réformes politiques et économiques parfois douloureuses et, simultanément, la lutte contre la pauvreté croissante, contre l'économie souterraine et contre la corruption. Cette région, en raison de son importance géostratégique, sera de plus en plus considérée comme fournisseuse d'énergie que comme région traditionnelle d'échanges entre l'islam et la chrétienté. La Suisse est en train de mettre sur pied un programme régional d'aide qui lui est destiné.

Russie et Ukraine

La Russie a connu une grave crise financière en 1998, qui a détérioré sa situation économique déjà difficile. Cette crise a non seulement affaibli le pays, mais elle a encore eu des effets négatifs sur les économies de tous les pays de la région. La transformation politique et économique du géant russe en a pâti. Les luttes pour le pouvoir politique et économique entre les oligarchies, le règne du plus fort et une gigantesque bureaucratie gênent l'évolution politique et économique. Le passage des anciennes structures politiques et économiques à la démocratie et à l'économie de marché demanderont beaucoup plus de temps qu'on ne l'avait imaginé. Il en va de même pour l'Ukraine, deuxième pays de la CEI, qui s'oppose aux prétentions hégémoniques de la Russie et qui a elle-même de la peine à gérer sa propre évolution politique. L'Ukraine joue un rôle stratégique important en raison de sa situation géopolitique puisqu'elle est située entre la Russie, l'Asie centrale et l'Europe du Sud-Est.

3 Utilisation des moyens supplémentaires

Comme indiqué au chap. 2, des événements imprévus par leur ampleur, survenus dans les pays partenaires lors de la rédaction du message relatif au III^e crédit de programme ont exigé un engagement accru de la part de la Suisse.

D'une manière générale, les objectifs de la coopération avec l'Europe de l'Est présentés dans le message de 1998 sont aussi valables pour l'engagement supplémentaire. Il s'agit

- de l'encouragement du développement durable économique et social, conforme aux principes de l'économie de marché;
- du renforcement de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme, du développement et de la consolidation du système démocratique;

- de la protection de l'environnement et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles;
- de la modernisation des infrastructures.

Comme par le passé, la coopération repose sur le principe que les moyens doivent être engagés là où ils sont nécessaires et là où l'on peut s'attendre à la plus grande efficacité possible dans le soutien et dans la facilitation du processus de transformation. Les forces au service des réformes doivent être appuyées dans leurs efforts de création des structures démocratiques d'un Etat de droit et d'émergence des réformes économiques. Du côté des partenaires, on s'attendra à une volonté claire de réformer le gouvernement, à un soutien du processus par la population et à la crédibilité des détenteurs du pouvoir politique.

Le processus de réforme revêt des aspects différents dans chaque pays et il faut, de cas en cas, évaluer avec soin jusqu'où les réformes travaillent effectivement pour la démocratie et l'économie sociale de marché, et quelle contribution utile la Suisse peut y apporter. Le renforcement de l'engagement comporte également de nouveaux risques qui doivent être pesés avec soin dans l'optique des phases du développement auxquelles on s'attend. L'environnement dynamique, marqué par les imprévus et les incertitudes, exige une panoplie d'instruments souples de coopération, mais aussi des objectifs clairs et un suivi attentif de nos projets.

3.1 Instruments

Les instruments présentés dans le message de 1998 de la DDC (coopération technique) et du seco (coopération économique et financière) ont dans l'ensemble fait leurs preuves depuis lors. C'est pourquoi le présent message n'en reprendra pas la description détaillée, mais mettra en avant les nouvelles connaissances acquises par l'expérience, ainsi que les nouvelles orientations.

L'engagement complémentaire des instruments disponibles a permis d'accroître les effets de synergie au cours des dernières années. Les programmes par pays conjoints constituent pour la DDC et pour le seco le fondement de la planification et de la mise en œuvre de la coopération. Tout programme par pays contient des données contraignantes pour le choix et l'agencement des projets. Ces données reflètent les besoins prioritaires des pays partenaires dans les domaines où la Suisse peut apporter son aide.

Même si la coopération accorde une grande importance au renforcement des institutions publiques, ce sont toujours les êtres humains qui sont les partenaires au centre de nos préoccupations. Leurs visions pour une amélioration durable de leurs conditions de vie ne peuvent s'accomplir que si leur accès à la formation, au travail, aux prestations sociales et aux infrastructures nécessaires est à nouveau assuré. L'existence d'un environnement économique, social et culturel stable en est la condition préalable.

3.1.1 **Coopération technique**

La coopération technique soutient le processus de transformation politique, économique et sociale, selon l'orientation stratégique donnée aux cinq domaines prioritaires d'action reliés entre eux, tels qu'ils sont contenus dans la stratégie 2010 de la DDC:

- Prévention et résolution des crises,
- Bonne gouvernance,
- Promotion des revenus et de l'emploi,
- Augmentation de la justice sociale,
- Utilisation durable des ressources naturelles.

La coopération technique repose sur la transmission de connaissances et de compétences, ainsi que sur la fourniture de biens d'équipement qui est nécessaire. Elle part du potentiel et des capacités de nos partenaires encouragés par l'expertise, le transfert de technologies, le renforcement et la mise en réseau des institutions. Les prestations de conseil, l'encouragement à l'accès de crédits permettent la réalisation d'initiatives propres.

Etant donné les exigences complexes de la transition, la DDC accorde une grande importance (lors de l'identification des programmes et des projets) à la planification soignée; en cas de conflits et de divergences, elle recourt aux facultés présentes en termes de médiation et de communication.

Les divers mesures sont toujours soigneusement adaptées à l'environnement et aux besoins sur place. La concentration géographique et thématique des actions sur certains domaines sélectionnés renforce les effets de l'aide suisse. Une préoccupation constante est celle de favoriser la coopération transfrontière.

Les exigences spécifiques qui découle de la complexité et de la dynamique de la coopération avec des pays en pleine transformation requièrent qu'on ait recours à une procédure orientée selon les processus, aussi bien dans la planification et dans la réalisation que dans l'évaluation des mesures engagées. Les engagements doivent profiter aussi bien aux services gouvernementaux qu'aux groupements de la société civile et soutenir en particulier les femmes.

L'annexe 4 illustre la répartition thématique des moyens engagés à ce jour par la DDC.

Prévention et résolution des crises

Les conflits armés et le risque de voir les tensions politiques et ethniques tourner à l'affrontement contraignent nombre de personnes à la fuite et à l'émigration. En plus d'un chômage déjà élevé, cette perte additionnelle de sources de revenus contribue à favoriser la migration pour cause économique. Dans le contexte de la coopération avec l'Europe de l'Est, il y aura de plus en plus d'activités de prévention des crises et de résolution des conflits civils. Elles seront planifiées à long terme et auront un caractère préventif général. Elles contribueront à éliminer les causes structurelles des crises et à promouvoir la paix et la sécurité des populations.

Ces mesures s'appliqueront à deux niveaux: en premier lieu, au dialogue politique avec les instances gouvernementales dans le cadre d'alliances avec d'autres partenaires (pacte de stabilité, différentes organisations des Nations Unies); en second

lieu, à l'encouragement des capacités individuelles, qui est prioritaire, pour une approche non violente des divergences d'opinion et d'intérêts. L'objectif est de mettre en place des mécanismes ou des institutions fiables pour détecter à temps les tensions, pour assurer la vie en commun de communautés différentes et pour remédier aux traumatismes de la guerre.

Dans le domaine du traitement des conflits, il est très important d'assurer la transition en douceur de l'aide d'urgence en situation de crise à l'aide à long terme pour la reconstruction. En cela, la coopération avec l'Europe de l'Est contribuera à améliorer de façon durable les conditions de vie des personnes concernées, condition sine qua non du succès des programmes d'aide au retour.

Bonne gouvernance

La mondialisation et la volonté des pays de l'Est de s'intégrer aux structures occidentales (UE) accroissent la pression exercée sur les Etats pour qu'ils gèrent leur institutions centrales, mais aussi locales, de manière à la fois efficace et transparente. Sans administration responsable, il n'y a pas d'interaction de l'Etat avec la société civile et l'économie, ni combat contre la corruption et la criminalité.

L'encouragement de la bonne gouvernance s'oriente localement vers l'aide à la décentralisation et le conseil pour la mise en œuvre du processus démocratique des prises de décisions (parlements locaux, création d'associations). Au plan national, il se concentre sur l'encouragement des réformes de la justice et de la police.

L'égalité des chances des hommes et des femmes revêt une importance toute particulière, car sans elle la société ne remettra pas en question les rôles traditionnels attribués à chaque sexe. Les médias, «quatrième pouvoir», seront renforcés de manière à pouvoir informer en toute indépendance et objectivité.

Promotion de l'emploi et des revenus

L'accès au travail et aux revenus est indispensable pour l'amélioration durable des conditions de vie. La communauté internationale des donateurs doit travailler à inverser la tendance actuelle, qui est celle d'une nette diminution des emplois dans de nombreux pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Des perspectives économiques incertaines et une bureaucratie qui manque de transparence rebutent les investisseurs. Les Etats se doivent donc de proposer des conditions cadres favorables au développement économique.

La Suisse apporte dans le cadre de réseaux et d'alliances avec des institutions internationales spécialisées son soutien à l'amélioration du processus législatif, au développement d'un système de crédit qui fonctionne et à la lutte contre la corruption.

Les exigences auxquelles doivent répondre les entrepreneurs de ces pays sont multiples et ils sont souvent mal préparés à travailler dans un système d'économie de marché libre. Assimiler ces nouvelles tâches et ce nouveau rôle demande du temps. Lorsque tout évolue, on a besoin d'instruments adaptés au contexte spécifique pour la planification des activités d'acquisition, de transformation et de commercialisation des biens. Ce processus offre des chances considérables aux personnes entrepreneurs et capables de réagir rapidement aux événements. Pour les autres, plus âgées ou moins capables, pour celles qui appartiennent à des minorités (exclues), pour celles dont la formation est insuffisante, trouver un emploi est particulièrement difficile.

Le domaine d'action de la coopération technique suisse comprend aussi bien l'intégration des acteurs de l'économie dite « souterraine » dans des rapports de travail légaux, le conseil aux PME en matière d'organisation que la façon pour elles d'obtenir des crédits ou la création d'associations professionnelles les regroupant. Une aide supplémentaire des petites et des moyennes entreprises est fournie dans le cadre de l'aide aux investissements et au commerce (voir le ch. 3.1.2).

Développement social

Le processus de transformation de l'économie a des effets négatifs, beaucoup plus longs qu'on ne le pensait, sur le bien-être et la qualité de vie des habitants de ces pays. Perte du travail et réduction des prestations de l'Etat dans les domaines de la santé et de la formation en sont le corollaire. Les rentes sont insuffisantes et sont payées avec beaucoup de retard, quand elles sont payées; elles sont aussi laminées par une inflation considérable. Livrés à eux-mêmes, puisque la cohésion sociale a disparu; les gens vivent dans des conditions de plus en plus difficiles; la résignation ou le radicalisme politique en sont les conséquences.

La coopération est confrontée au phénomène de la « nouvelle pauvreté » croissante et l'on voit, dans certains pays, se dessiner le risque que les moyens financiers prévus pour la modernisation du système soient utilisés à terme pour l'aide sociale, ce qui ne serait pas conforme au mandat de la coopération avec l'Europe de l'Est. Pour lutter contre cette tendance, elle emploie des moyens substantiels pour améliorer les prestations dans certains secteurs (marché du travail, santé, formation) et accorde une importance toute particulière à l'aide apportée aux groupes de la population les plus menacés, tels que les enfants des rues, les personnes âgées, les réfugiés ou les personnes déplacées. Il va falloir répondre à la question de l'intégration sociale et du développement en faisant preuve d'originalité, notamment lorsque'il s'agira de mettre au point, en concertation avec tous les milieux concernés, un modèle d'intégration des personnes qui rentrent au pays.

Utilisation durable des ressources naturelles

L'utilisation durable des ressources naturelles est l'un des plus grands défis qui soient pour les pays d'Europe de l'Est et de la CEI.

Avec l'aide de la communauté internationale des donateurs, dont la Suisse, certains pays se sont dotés d'une législation complète sur la protection de l'environnement. Pourtant, l'application et le respect de ces lois sont encore imparfaits. La raison tient aussi bien au manque de moyens qu'aux connaissances spécifiques insuffisantes et à l'absence de spécialistes. Les mesures de soutien consistent à favoriser l'utilisation multifonctionnelle et durable des ressources naturelles, en impliquant tous les acteurs en présence, mais aussi à sensibiliser les milieux urbains et les milieux ruraux au problème et à les inciter à mettre le principe en pratique. Les organisations de défense de l'environnement et les établissements de formation sont des partenaires de poids capables de lancer de dialogue sur le rôle et les enjeux de la protection de l'environnement.

Le concept de l'utilisation durable des ressources naturelles implique que les instances locales et nationales assument la responsabilité de leur environnement. Les contraintes imposées à l'environnement et les risques potentiels de catastrophes sont grands aujourd'hui encore. Dans le contexte du pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est, la Suisse apporte également son aide à des projets environnementaux ce

qui permet de donner une dimension nouvelle au dialogue et de tirer parti de toutes les synergies.

3.1.2 Coopération économique et financière

La coopération économique et financière du seco soutient la création de structures d'économie de marché, encourage le développement d'un secteur privé qui soit prospère et contribue à intégrer les pays en transition dans l'économie mondiale. Ce faisant, elle favorise la naissance d'une croissance économique durable, créatrice d'emplois et donc la lutte contre la pauvreté. Ce soutien s'articule autour de quatre grands axes:

– *Amélioration des conditions macroéconomiques cadres*

En font partie en particulier le fait d'assurer la stabilité macroéconomique, l'accomplissement des réformes structurelles indispensables (en particulier la désimbrication de l'Etat et de l'économie, la bonne gouvernance et la Corporate Governance, une politique fiscale à la fois transparente et cohérente, la restructuration et l'assainissement du secteur financier, etc.) ainsi que la régulation des relations financières extérieures (endettement et accès aux marchés des capitaux, politique commerciale et politique d'investissements, etc.).

– *Aide à la mise en place d'une infrastructure*

Il s'agit ici d'assurer la réalisation de l'infrastructure de base, avec au tout premier plan les réseaux d'énergie et d'eau, mais aussi les transports et les télécommunications sans lesquels il n'y a pas de développement économique. L'implication du secteur privé est ici essentielle. L'aide à la modernisation des infrastructures doit également réduire des nuisances causées à l'environnement par nombre des installations actuels.

– *Promotion des investissements privés*

Elle couvre aussi bien les investissements du pays, donc la création d'un marché intérieur, que les investissements étrangers. L'accent est mis sur la création de nouvelles entreprises (surtout de PME), sur la diversification de l'économie, sur le renouvellement de l'appareil de production et sur l'utilisation de technologies respectueuses des ressources et de l'environnement.

– *Promotion du commerce*

Elle a pour but de renforcer la capacité des pays de se doter d'une politique commerciale, de développer son aptitude à conduire des négociations et à mettre en œuvre les réglementations internationales (OMC), de faciliter le commerce régional, de favoriser l'accès aux marchés d'acquisitions internationaux et de créer dans les pays bénéficiaires des capacités et des potentiels d'exportation.

Dans tous ces domaines, il s'agira de soutenir les réformes économiques et politiques nécessaires par des programmes d'aide et par des projets concrets. Ces programmes et ces projets s'inscriront ainsi dans le processus de réformes économiques et structurelles spécifiques du chaque secteur.

Toutes ces activités visent à mettre les connaissances et les ressources du secteur privé, aussi bien dans ces pays qu'en Suisse, au service du développement économique durable. De plus, on aspire à une collaboration étroite avec les institutions financières internationales qui exercent leurs activités dans ces domaines. Les lignes qui suivent décrivent les nouveautés et les changements importants survenus dans la panoplie d'instruments. L'annexe 5 donne un aperçu de la répartition par instrument des moyens engagés par le seco.

Promotion du commerce et des investissements

On a assisté ces dernières années à un renforcement considérable des mesures d'encouragement du commerce et des investissements, dans tous les pays et dans tous les secteurs. Alors que ces mesures étaient au début concentrés sur l'Europe centrale, leur application s'est maintenant de plus en plus étendue aux pays de l'Europe du Sud-Est. Vue l'ampleur que prend le développement de la coopération avec les pays d'Asie centrale, ces mesures doivent aussi s'appliquer dans ces pays. Au plan sectoriel, la perspective a évolué d'un soutien plutôt individualisé et économique à une aide plus large consistant à améliorer les politiques commerciales et les politiques d'investissements, à encourager l'intégration économique (régionale et internationale), et à renforcer les structures (création d'associations professionnelles, renforcement du secteur financier).

En matière d'encouragement des investissements privés il s'agit de soutenir toutes les phases des projets. En Suisse, la Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI) prodigue des conseils pour la préparation des projets (dans l'optique de ce que l'on nomme le «Match-making») et, depuis le début de 1999, la Swiss Development Finance Corporation (SDFC) finance des projets concrets. Dans les pays concernés, la Suisse est présente dans les instances spécialisées qui proposent conseils et prestations préparatoires aux entreprises locales (surtout des PME). Pour rendre possible le financement des projets, des fonds du capital risque voire des lignes de crédits spéciales seront institués auprès d'intermédiaires financiers. Cette offre est à l'origine de synergies efficaces.

La participation à des fonds spécialisés du capital risque s'est avérée être un maillon essentiel de l'encouragement du secteur privé. Vu l'état calamiteux du secteur financier dans de nombreux pays, ces fonds représentent souvent la seule source de financement pour les nouvelles entreprises, qui sont surtout des PME. En raison des besoins financiers importants et pour pouvoir prendre une participation substantielle (minoritaire) dans le fonds de capital-risque, notre engagement par projet devra être augmenté d'un montant maximum de 5 millions à 10 millions de francs. Seules seront autorisées les participations minoritaires. Le recours à cet instrument fera de plus l'objet d'un examen attentif qui tiendra compte des risques spécifiques à chaque pays. La Suisse travaille ici en étroite collaboration avec d'autres donateurs bilatéraux et internationaux spécialisés dans les mesures de cette nature (en particulier la BERD et l'International Finance Corporation [IFC]).

Garanties de crédits

Ainsi qu'il a été annoncé dans le dernier message, les modalités d'application des *garanties de crédits* ont été révisées. Elles ont été harmonisées dans les pays en transition et les pays en développement. Au début de 2001, le Conseil fédéral a approuvé une nouvelle politique et les crédits d'engagement destinés à l'octroi de garanties de crédits. C'est dans le cadre de cette politique que les objectifs et les principes ont été clarifiés, qu'une liste de critères pour la sélection des pays a été

établie, que les modalités d'application de cet instrument (couverture des risques, livraisons susceptibles d'être couvertes et plafonds) ont été redéfinies et que la procédure d'emploi a été simplifiée. Il a également été établi qu'il y aurait lieu, chaque fois que cela serait possible, de recourir aux intermédiaires financiers locaux et privés en qualité de contregarants. Les garanties de crédits pourront s'appliquer partout où la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) est encore fermée en raison du risque trop élevé. Elles seront censées ouvrir aux pays en transition l'accès aux biens d'investissements et aux services nécessaires à leur développement, et permettre aux entreprises suisses de couvrir les risques à l'exportation de biens livrés à des pays considérés comme présentant de grands risques.

Aides à la balance des paiements et mesures de désendettement

L'octroi d'aides à la balance des paiements et d'aides budgétaires a vu le jour au cours de ces dernières années en Europe de l'Est, avant tout comme une mesure d'urgence, suite à la crise financière russe et à la crise du Kosovo. Cela va changer car les adaptations structurelles qui sont nécessaires dans le contexte du processus de transition exposent la balance des paiements et le budget à de très fortes pressions. Ces problèmes étant de nature à s'opposer à la réalisation des réformes ou à la retarder. Les pays concernés ont besoin de l'aide d'institutions financières étrangères et de donateurs bilatéraux. Les aides à la balance des paiements et les aides budgétaires, mais aussi les mesures de désendettement faciliteront la réalisation de certaines réformes. L'octroi de cette aide est étroitement liée au dialogue politique intense que nous menons avec ces pays et elle s'accompagne d'une aide technique ciblée (en particulier dans les domaines de la gestion du budget, de la politique fiscale, de la gestion des dettes et du secteur financier). Elle est accordée par ailleurs en étroite consultation avec les institutions financières internationales.

Aide financière non remboursable

L'assistance financière est, en termes de montants, l'instrument le plus important de la coopération avec l'Europe de l'Est. Elle permet de soutenir des projets d'infrastructure, formant la base du développement économique. Elle s'adresse en priorité aux secteurs de l'énergie, de l'adduction d'eau, des transports, des télécommunications et du cadastre. L'expérience a toutefois montré que cet instrument devait disposer d'une plus grande flexibilité, et ceci dans deux domaines.

Etant donné l'impact du phénomène de mondialisation et les changements structurels qu'elle entraîne en Suisse, le fait que l'assistance financière soit liée à des livraisons de matériel suisse réduit notablement la gamme de projets possibles. L'exigence d'une valeur ajoutée majoritairement suisse est devenue une exigence souvent difficile à respecter, et le nombre des fournisseurs (et donc la concurrence) en pâtit. C'est le cas en particulier dans des domaines de l'aide financière aussi important que l'électricité, l'énergie et les transports, qui sont vitaux pour le développement de ces pays. C'est pourquoi la nécessité de lier l'aide financière en exigeant une valeur ajoutée majoritairement suisse doit à l'avenir faire l'objet d'une interprétation plus souple. La direction suisse du projet et, en général, son caractère suisse, doivent toutefois être maintenus.

L'exigence pour les pays bénéficiaires de contribuer aux coûts locaux se heurte de plus à des limites, surtout dans les pays les plus pauvres. Ainsi dans les pays d'Asie centrale, mais aussi dans les pays les plus pauvres de l'Europe du Sud-Est, cette condition est susceptible de retarder, voire même d'empêcher la réalisation de certains projets. C'est pourquoi, à l'avenir, il faudra également pouvoir assumer les

coûts locaux dans le cadre des projets d'assistance financière, tout en gardant l'exigence d'une contribution des partenaires pour qu'ils assument leurs responsabilités et une prise en charge locale.

3.1.3 Aide multilatérale et coopération internationale

Les principaux acteurs dans le domaine multilatéral qui apportent leur soutien à la transformation sont le FMI, le groupe de la Banque mondiale et la BERD. En Asie centrale, la Banque de développement asiatique joue également un rôle très important dans le financement des projets. Ces institutions financières multilatérales mobilisent une part substantielle des flux de capitaux dans les pays en transition. Elles jouent également un rôle important dans le dialogue politique et dans la conception des programmes de réformes, mais aussi dans l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté. Elles sont partout largement responsables de la coordination de la coopération avec l'Europe de l'Est.

La Suisse est membre de ces institutions financières multilatérales et contribue de ce fait à la détermination de leur politique et des orientations qu'elles prennent. Elle apporte des contributions importantes à leurs fenêtres concessionnelles, ainsi qu'aux fonds réunis par elles en vue d'améliorer la sûreté nucléaire. En alimentant des comptes fiduciaires spéciaux auprès de ces institutions, elle apporte en plus son soutien à la définition des programmes et l'identification des projets. Elle coordonne ses propres programmes d'aide avec ceux de ces institutions et réa-lise parfois ses projets directement avec les banques de développement par des cofinancements.

3.2 Orientation géographique

Le développement durable présuppose un engagement conçu à long terme, appliqué de manière cohérente et harmonisé avec les mesures prises par les autres acteurs du développement. En raison de l'étendue géographique de l'espace économique de l'Europe de l'Est et de la CEI, la Suisse s'efforce d'obtenir des effets aussi significatifs que possible en concentrant son engagement sur des régions, des pays et des secteurs précis. Les régions qui vont bénéficier de ces ressources supplémentaires sont l'Europe du Sud-Est et les pays d'Asie centrale du groupe de vote. S'y ajoute la mise sur pied d'un programme régional dans le Caucase du Sud (avec un soutien particulier pour l'Azerbaïdjan, membre du groupe de vote de la Suisse) et la poursuite de la coopération avec la Russie et l'Ukraine.

3.2.1 Accent prioritaire sur l'Europe du Sud-Est

Les pays de l'Europe du Sud-Est continueront à être l'objet prioritaire de la coopération avec l'Europe de l'Est. La Suisse, en renforçant son engagement, est désireuse de contribuer conformément aux objectifs de politique extérieure et de politique économique extérieure qui ont été exposés au début de ce message au développement social et économique de ces pays et à leur intégration dans les structures européennes.

Le *pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est* concrétise la nouvelle approche de la politique de coopération de tous les pays donateurs avec cette région. L'aide y sera plus fortement coordonnée et les pays partenaires s'engageront en faveur de réformes plus profondes. L'objectif est d'assurer un développement durable favorisant la paix. La Suisse est membre de ce pacte; elle fournira une contribution substantielle au processus de transformation dans cette région de l'Europe du Sud-Est qui lui est géographiquement proche.

La *République fédérale de Yougoslavie* (RFY) devient la nouvelle priorité de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est. Cet engagement exigera des moyens supplémentaires que le III^e crédit de programme ne peut mettre à disposition. La DDC soutiendra la reconstruction de l'administration publique centrale et communale, la création d'emplois par les petites et les moyennes entreprises et l'amélioration du niveau de formation. L'intégration sociale et la protection des minorités, des réfugiés et des groupes marginalisés constitueront l'autre volet de notre action. Le seco mettra l'accent sur la reconstruction et sur la modernisation des infrastructures dans le domaine de l'électricité, sur la création d'emplois en aidant directement les petites et moyennes entreprises, sur la mise en valeur du potentiel commercial et sur l'encouragement des investissements. En s'engageant fortement pour ce pays, la Suisse montre qu'elle assume également ses responsabilités, en tant que chef de file du groupe de vote au sein du FMI, de la Banque mondiale et de la BERD, envers le dernier venu du groupe qu'est la République fédérale de Yougoslavie (RFY).

Pour la reconstruction du *Kosovo*, sont prioritaires le soutien accordé à l'administration et à la société civile, l'amélioration des infrastructures économiques et sociales (surtout dans les domaines de la distribution d'électricité et de l'adduction d'eau), ainsi que la création d'emplois dans les secteurs économiques demandant beaucoup de main-d'oeuvre. Une place importante sera aussi accordée à l'élimination des séquelles psychologiques de la guerre.

En *Albanie*, les conditions cadres de la coopération se sont améliorées. La Suisse en tient compte et élargira son programme de coopération. Les priorités de la DDC sont la santé, la formation professionnelle, la production agricole, le renforcement des administrations locales et la professionnalisation des gens des médias. Les priorités du seco sont l'amélioration de la distribution d'électricité et de l'adduction d'eau et l'encouragement du développement des petites et les moyennes entreprises.

En *Bosnie et Herzégovine*, la coopération suisse repose sur un programme national à moyen terme dont les priorités sont l'intégration des familles qui rentrent au pays et l'aide à la reconstruction. Une économie en bon état de fonctionnement est la condition préalable de toute intégration durable. La Suisse y encourage le développement des petites et les moyennes entreprises y compris en leur facilitant l'accès au crédit. Elle soutient la création d'entreprises de distribution d'eau viables du point de vue technique, économique et de organisationnel, aux plans communal et régional. Elle contribue à l'amélioration de la distribution d'énergie. L'affirmation de l'Etat de droit constitue une autre priorité.

Les priorités de la Suisse en *Macédoine* sont les suivantes: contribution à la cohésion sociale par des programmes d'intensification des relations interethniques, renforcement des médias indépendants et du dialogue entre les partenaires sociaux. Les performances de l'économie et la création d'emplois résulteront du développement du secteur privé, du commerce et des investissements, ainsi que du soutien accordé au développement des infrastructures, surtout dans le domaine du traitement

des eaux usées. La coopération avec la Macédoine sera développée au cours des prochaines années; elle dépendra de l'évolution politique que connaîtra ce pays.

La *Bulgarie* et la *Roumanie* restent des pays prioritaires, même s'ils sont candidats à l'adhésion à l'UE. Tous deux devront entreprendre des efforts importants pour devenir «eurocompatibles». En *Bulgarie*, les priorités sectorielles du programme national sont la préservation du milieu naturel (biodiversité, protection des ressources en eau, réduction des émissions de substances nocives), le soutien aux réformes du système de santé, l'intégration dans la société des jeunes marginalisés et la création d'emploi, surtout dans les campagnes. L'aide économique fournie vise à faire assurer l'intégration économique, à développer les exportations et à créer de nouvelles places de travail. De plus, il s'agira de d'améliorer l'adduction d'eau et de réduire les nuisances environnementales causées par les entreprises publiques.

En coopérant avec la *Roumanie*, la Suisse désire également contribuer au développement du secteur privé déjà prospère, et, plus particulièrement de renforcer la capacité exportatrice des PME. L'amélioration du service de santé demeure une priorité (médecine d'urgence, néonatalogie, développement de services Spitex). La modernisation d'une infrastructure de base vieillissante nécessitera de gros investissements. La Suisse apporte sa part par l'intermédiaire d'apports de financement destinés à moderniser les transports publics, l'approvisionnement en électricité et le chauffage à distance. Elle finance également ce que l'on nomme les «Activities Implemented Jointly», qui permettent de tester la souplesse des mécanismes de réduction des émissions de CO₂ inclus dans le protocole de Kyoto. Les projets de réforme de la justice et de la police ont pour but de renforcer la démocratie dans ce pays.

La paix en Europe du Sud-Est est loin d'être assurée. L'absence de statut définitif pour le Kosovo, les visées autonomistes du Monténégro, le statut de la minorité albanophone en Macédoine et la division de fait dans la Bosnie et Herzégovine ne sont que quelques-uns des aspects qui soulignent la fragilité de la situation dans la région. Le renforcement du soutien que nous lui apportons est de nature à contribuer à sa de stabilisation, même si les risques demeurent élevés.

3.2.2 Elargissement de la coopération à l'Asie centrale

Cette région comprend le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan et le Kazakhstan. Ces pays, sauf le dernier, sont tous membres du groupe de vote conduit par la Suisse. Celle-ci a un intérêt d'ordre stratégique (surtout en matière de politique de sécurité) à ce que ces pays se développent. De plus, en tant que chef de file du groupe de vote, elle assume une responsabilité particulière. En raison de ses richesses minières et pétrolières et de son potentiel économique, le Kazakhstan présente également un intérêt certain pour l'économie privée suisse.

L'Asie centrale a été la plus touchée par la disparation de l'Union soviétique et c'est pourquoi il est nécessaire d'agir dans de nombreux domaines. La Suisse se concentrera sur les formes d'aide où elle a un avantage sur les autres pays. Son approche en Asie centrale est une approche régionale qui tient compte des conditions très diverses et parfois difficiles qui sont celles des pays de la région. Notre programme régional à moyen terme pour l'Asie centrale énonce les priorités suivantes: stabilisation macroéconomique, développement du secteur privé, exploitation des ressources naturelles et modernisation des infrastructures, bonne gouvernance, paix et santé.

Le *Kirghizistan* est traditionnellement un pays prioritaire de l'aide suisse. Les réformes politiques et économiques permettent, malgré un certain ralentissement, y réaliser un programme très complet dans pratiquement tous les secteurs de la vie politique et économique. Au *Tadjikistan* également, la situation s'est notablement stabilisée depuis la signature des accords de paix, bien qu'on puisse s'attendre à des revers. Ici, les secteurs d'activité doivent être sélectionnés avec le plus grand soin. Cela vaut également pour l'*Ouzbékistan*, qui applique comme par le passé ses propres recettes dans le domaine économique. Au *Turkménistan* enfin, peu de progrès sont visibles de sorte que les mesures d'aide, pour autant qu'elles soient prévues, doivent se limiter pour le moment à quelques rares domaines et secteurs soigneusement choisis. En raison de la situation difficile que connaissent ces pays, c'est particulièrement pour eux qu'il s'agira de collaborer étroitement avec les banques internationales de développement (Banque mondiale, BERD et Banque asiatique de développement).

Aucun développement durable n'est possible sans institutions en bon état de fonctionnement: Or elles ne pourront être mises sur pied dans ces pays que moyennant un accompagnement technique à long terme. Cela exigera également un dialogue politique de longue haleine pour arriver un jour à la bonne gouvernance. D'autres secteurs importants de la coopération sont la décentralisation, la résolution des conflits et le maintien de la paix.

3.2.3 Programme régional dans le Caucase du Sud

Dans le Caucase du Sud aussi l'approche de la Suisse est régionale. La stabilisation et le maintien de la paix sont au premier plan des préoccupations. La lutte contre la pauvreté et le développement social sont également les buts prioritaires de la coopération suisse vu la détérioration persistante de la qualité de la vie de larges couches de la population et de la présence de nombreux réfugiés, pour cause de guerres ou pour des motifs économiques. L'encouragement du dialogue régional devrait inciter ces pays à défendre leurs intérêts communs, notamment lors des négociations internationales. Or la corruption, très répandue dans les milieux économiques, s'oppose au développement durable et rebute les investisseurs étrangers. Pour des raisons économiques et pour sauvegarder la biodiversité, il est urgent de passer à l'utilisation durable des ressources naturelles.

La Suisse collabore depuis la fin des années 90 avec l'Arménie, la Géorgie et l'Azerbaïdjan. Le projet de programme régional 2002–2006 pour le Caucase repose sur les priorités suivantes: bonne gouvernance, exploitation rentable et durable des ressources naturelles, prévention et gestion des catastrophes naturelles. La coopération régionale sera conduite par le bureau suisse de coordination à Tbilissi, où une ambassade a été ouverte au printemps 2001. La présence et l'engagement de la Suisse dans le Caucase du Sud, que ce soit pour des motifs politiques (l'Azerbaïdjan est membre du groupe de vote conduit par la Suisse) ou pour des raisons économiques (importantes ressources en matières premières, commerce) s'en trouvent renforcés.

3.2.4 Coopération avec la Russie et l'Ukraine

Comme nous l'avons exposé en détail dans le message de 1998 sur le III^e crédit de programme, le soutien que nous accordons aux réformes en cours dans des pays aussi importants, du point de vue de la politique de sécurité que la Russie et l'Ukraine, est d'une importance capitale. Il est aussi dans l'intérêt politique et économique de la Suisse d'intensifier les relations avec ces pays. De plus, les besoins et les nécessités sont toujours considérables. La solidarité de la Suisse envers tous ceux qui ont été affrontés par la chute du système – en perdant leur emploi et leur revenu ainsi que leur sécurité solide tout court – est une obligation morale incontestable.

La Suisse se concentre en Russie sur la bonne gouvernance et sur les droits civils (interaction de la société civile et de l'Etat), sur le développement social, sur l'encouragement du secteur privé et sur l'exploitation durable des ressources naturelles. Un programme de coopération à moyen terme développé conjointement par la DDC et par le seco a été adopté. Les priorités de la coopération avec l'Ukraine sont la bonne gouvernance, l'exploitation durable des ressources naturelles et la modernisation des infrastructures sociales. De plus, il s'agit en Ukraine d'améliorer l'accès aux soins médicaux et, en Russie, de promouvoir le développement des petites et des moyennes entreprises.

3.3 Conditionnalité politique

Le principe de la conditionnalité politique tel qu'il a été dernièrement défini dans le rapport de politique extérieure⁵, s'applique également à la coopération avec l'Europe de l'Est. Il prévoit que la coopération avec un pays étranger soit réexaminée par le Conseil fédéral en cas de violation grave de la paix et de la sécurité ou en cas de violation des principes fondamentaux et le cas échéant, réduite, voire interrompue.

Il n'y a pas d'application automatique de la conditionnalité, laquelle doit au contraire être analysée à la lumière d'une situation concrète, dans l'optique du programme de coopération et de sa finalité. On pourra renoncer à appliquer les critères de la conditionnalité lorsque des motifs de politique étrangère, de relations économiques extérieures ou de politique de sécurité primeront sur les exigences de la conditionnalité envers un pays déterminé ou un groupe de pays.

4 Développements dans l'administration

4.1 Commission consultative

La Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux s'est dotée d'une Sous-commission pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, laquelle est composée de parlementaires fédéraux, de représentants de la science, de l'économie et d'ONG qui s'occupent de politique du développement.

⁵ FF 2001 237, p. 275 ss

4.2

Réforme de l'administration

Suite à la réforme de l'administration, des réformes importantes ont été accomplies par la DDC et par le seco. Les deux services fédéraux chargés de la mise en œuvre du crédit de programme ont clarifié et renforcé leur collaboration. L'engagement de la Suisse dans le domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est repose donc désormais sur une base solide.

Au plan stratégique

Un *comité stratégique DDC / seco* définit l'orientation stratégique donnée à la coopération avec l'Europe de l'Est et assure l'échange régulier d'informations sur la planification et sur la réalisation des programmes. Il est composé du directeur de la DDC et du directeur du seco.

Le Comité de pilotage DDC/DFAEE définit et coordonne au niveau des directeurs des divisions de la DDC et du seco l'engagement des moyens et décide de la création ou de la suppression des bureaux de coordination.

La répartition du travail entre la DDC et le seco a été revue dans le cadre de la réforme de l'administration, sur la base des résultats d'une évaluation faite en commun. Cela a permis de mieux définir les rôles et les responsabilités de chacun.

Au plan opérationnel

Depuis 1999, la DDC et le seco établissent ensemble les programmes nationaux et régionaux. Les programmes communs par pays sont en place pour les pays suivants: Bosnie et Herzégovine, Macédoine, Bulgarie, Roumanie, Russie, Ukraine et Kirghizistan.

La DDC et le seco disposent, dans les régions et pays suivants, d'un bureau de coordination conjoint chargé de suivre la conduite opérationnelle sur place des programmes:

- en Europe du Sud-Est: en Albanie (Tirana), en Bosnie et Herzégovine (Sarajevo), en Bulgarie (Sofia), en Macédoine (Skopje), en Roumanie (Bucarest), dans la République fédérale de Yougoslavie (Belgrade), au Kosovo (Pristina).
- dans la CEI: en Russie (Moscou), en Ukraine (Kiev), dans le Caucase du Sud (Tbilissi), au Tadjikistan (Douchanbe), au Kirghizistan (Bichkek) et en Ouzbékistan un bureau local à (Tachkent).

La Division de l'aide humanitaire dispose d'un bureau de coordination en Moldavie et au Belarus.

4.3

Nouveautés à la DDC

Aux termes de l'art. 2 de l'ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération avec les Etats de l'Europe de l'Est (RS 974.11), la DDC assure la coordination générale de la coopération avec l'Europe de l'Est et doit, avec le seco, veiller à la cohérence des mesures prises par la Confédération en faveur de l'Europe de l'Est et des pays de la CEI. Elle a achevé au cours des deux dernières années d'importantes discussions et a émis les documents de référence suivants:

Le document de référence sur l'orientation stratégique s'intitule la *Stratégie 2010* de la DDC. Il a été adopté en 2000. Il prévoit que la coopération soit placée sous le signe du partenariat, qu'elle fasse appel à la responsabilité de chacun et qu'elle soit à la mesure des besoins des partenaires. L'objectif est le développement durable aux plans économique, écologique et social. L'égalité des chances entre femmes et hommes, ainsi que l'utilisation durable des ressources naturelles sont ses thèmes transversaux. La coopération a pour mandat prioritaire de lutter contre la pauvreté et d'apporter un soutien aux populations et aux régions les plus défavorisées.

Le *Concept 2000–2005 de la Division pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI (DCEE)* met en œuvre la stratégie 2010 de la DDC. Il reprend les thèmes prioritaires de la DDC, définit leur orientation géographique et fixe les priorités de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI pour la période 2000–2005. Les thèmes prioritaires de la coopération avec l'Europe de l'Est sont la prévention et la résolution des crises, la bonne gouvernance, l'accroissement des revenus et de l'augmentation du nombre des emplois, l'atténuation des conséquences du changement sociale, la poursuite de la transformation ainsi que l'exploitation durable des ressources. Les critères essentiels de la collaboration sont la subsidiarité, l'approche systémique globale, la fixation de priorités par thèmes et par pays/région, la formation et la création d'organisations partenaires.

4.4 Nouveautés au seco

Suite à réforme de l'administration, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) et l'Office fédéral du développement économiques de l'emploi (OFDE) ont fusionné pour donner naissance au Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), qui a vu le jour le 1^{er} juillet 1999. Auparavant, la Division de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI et le Service du développement avaient fusionné à l'OFAEE, ce qui avait permis d'importantes synergies entre la coopération avec les pays en transition et la coopération au développement.

Au seco, le domaine de prestations Développement et transition est désormais responsable de la conception et de l'application des mesures économiques et financières de la coopération avec l'Europe de l'Est. Il est chargé de promouvoir dans les pays partenaires une croissance économique durable et de les aider à s'intégrer dans l'économie mondiale. Il apporte ainsi une contribution à la création d'emplois, et donc à la lutte contre la pauvreté. Il coordonne également la politique de la Suisse envers les banques internationales de développement.

C'est la *Stratégie 2002–2006* qui sert de ligne directrice à l'activité du seco. Elle a été adoptée en octobre 2001 et s'articule autour de quatre axes:

- Amélioration des conditions cadres macroéconomiques,
- Soutien à la réalisation d'infrastructures,
- Encouragement des investissements privés,
- Promotion du commerce.

Elle prévoit de plus une concentration renforcée des activités du seco sur un petit groupe de pays prioritaires auxquels il s'agit d'apporter un soutien, tout en veillant à tirer le meilleur parti possible des synergies entre les instruments utilisés.

Le domaine de prestations Développement et transition a entamé en 1999 la mise en place d'un système de gestion de la qualité. Ce système a obtenu en été 2000 la norme ISO DIS 9001: 2000. Un nouveau concept d'évaluation a par ailleurs été développé dans le contexte de ces travaux.

5 Conséquences

5.1 Conséquences financières

Le Conseil fédéral demande au Parlement, en raison des motifs exposés dans le présent message complémentaire, d'augmenter de 500 millions de francs le III^e crédit de programme de 900 millions de francs et de le prolonger au moins jusqu'à la fin de 2004.

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

5.2 Conséquences en matière de personnel

La coopération avec l'Europe de l'Est a gagné en ampleur et en complexité; elle pose constamment de nouvelles exigences en termes de déroulement, de coordination, d'information du public et d'évaluation. L'augmentation du volume des activités et leur extension prévue, aussi bien en Europe du Sud-Est que dans les Etats de la CEI, ne pourront être maîtrisées à la satisfaction générale que si les services concernés sont suffisamment dotés en personnel. L'extension du programme décrite dans le présent message entraînera une augmentation limitée des effectifs du personnel. Comme cela a été le cas jusqu'à présent, les dépenses supplémentaires qui en découleront seront imputées au crédit de programme.

5.3 Conséquences pour les cantons et les communes

L'application de l'arrêté fédéral proposé étant du ressort exclusif de la Confédération, elle n'est pas à la charge des cantons ni des communes.

5.4 Conséquences au plan économique

Les retombées économiques de la coopération avec l'Europe de l'Est sont considérables, mais difficiles à chiffrer. Il y a lieu de faire la distinction entre deux effets: d'une part, les effets directs sur la coopération bilatérale, le soutien bilatéral entraînant la mobilisation de (co-) financements supplémentaires par les cantons et par les communes, par les ONG et par le secteur privé et, d'autre part, les effets qui résultent de la qualité de membre de la Suisse des banques internationales de développement, ainsi que de l'accès de sousmissionnaires suisses à leurs appels d'offres. En plus de ces effets directs, il faut également tenir compte des effets indirects sur les investissements et sur le commerce résultant de l'intégration économique de ces pays. Dans une récente étude élaborée par les universités de Genève et de Neuchâtel

sur ces retombées, on a calculé pour 1998 que chaque franc dépensé au titre de la coopération au développement contribuait pour 1,40 à 1,60 Fr. à l'augmentation du produit intérieur brut.⁶ Les résultats devraient être les mêmes pour la coopération avec l'Europe de l'Est.

6 Programme de la législature

La présente demande n'a pas été annoncée dans le programme de la législature 1999–2003. La procédure choisie (augmentation et prolongation du III^e crédit de programme) décalera d'environ deux ans le «IV^e Crédit de programme pour la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI de 2003 à 2007» annoncé dans le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168, annexe 2, ch. 1.1, crédits d'engagement et plafonds de dépenses).

7 Rapports avec le droit européen

Aucune modification importante n'étant intervenue dans l'intervalle, les termes du message du 19 août 1998⁷ sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les Etats de la CEI conservent toute leur validité.

8 Bases légales

Aucune modification importante n'étant intervenue dans l'intervalle, les termes du message du 19 août 1998⁸ sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les Etats de la CEI conservent toute leur validité.

⁶ Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. DDC – Document de travail 4/2000.

⁷ FF 1998 4430

⁸ FF 1998 4430

Statistiques sur l'utilisation du crédit de programme

(état à la fin septembre de 2001)

1. Engagements et dépenses à la fin de 2000, par instruments (III^e crédit de programme)

	Engagements	Dépenses
	(A fin de septembre 2001)	
	Millions de francs	
Instruments		
Coopération technique	314	185
Coopération financière ¹		
Assistance financière non-remboursable	163	82
Garanties de crédits ²	102	0
Aides à la balance des paiements/Mesures de désendettement	10	10
Promotion du commerce et des investissements	72	38
Total	661	315
¹	Sans les coûts d'exécution et d'administration	
²	Les garanties de crédit ne n'entraînent des dépenses qu'en cas de sinistre	

2. Répartition sectorielle des engagements

A la fin de septembre 2001

	Millions de francs	%
Coopération technique		
Développement politique et de l'Etat	87	28
Economie/formation	35	11
Santé/social	43	14
Agriculture	20	6
Energie/environnement	46	15
Science/culture	83	26
Total	314	100

	Millions de francs	%
Coopération économique et financière¹		
Financements de projets d'infrastructures,	128	52
Dont: énergie	46	19
Eau	48	20
Environnement	18	7
Autres infrastructures (cadastre, météorologie, etc.)	16	7
Soutien dans les domaines du commerce et des investissements	80	33
Assistance macroéconomique	38	16
Total	245	100

¹ Sans les coûts d'exécution et d'administration

3. Engagements à la fin de 2000 par pays, état à la fin septembre de 2001

	Coopération technique		Coopération financière ¹		Garanties de crédits	
	Millions de francs	%	Millions de francs	%	Millions de francs	%
Europe centrale	8.6	3	21.1	8.7		
Estonie	0.7	0				
Hongrie	0.6	0				
Lettonie	0.6	0				
Lituanie	0.1	0	3.0	1.3		
Pologne	0.6	0				
République tchèque	0.6	0	0.3	0.1		
Slovaquie	0.6	0	0.1	0.1		
Slovénie	0.6	0				
Région	4.5	1	17.7	7.2		
Europe du Sud-Est	174.6	55.6	168.9	68.8		
Albanie	20.2	6.4	13.5	5.5		
Bosnie et Herzégovine	36.4	11.6	26.8	10.9		
Bulgarie	34.7	11.1	2.4	1.0		
Croatie	6.7	2.1				
Macédoine	26.9	8.6	16.8	6.8		
RF Yougoslavie	12.9	4.1	75.7	30.9		
Roumanie	27.5	8.7				
Région	9.3	9.3	33.7	13.7		
CEI	130.8	41.6	55.3	22.5		
Azerbaïdjan	1.7	0.5	9.9	4.0		
Belarus	3.4	1.1				
Géorgie	6.6	2.1				
Kazakhstan	1.1	0.4				
Kirghizistan	39.2	12.5	2.7	1.1		

	Coopération technique		Coopération financière ¹		Garanties de crédits	
	Millions de francs	%	Millions de francs	%	Millions de francs	%
Moldavie	1.1	0.4	0.1	0.1		
Ouzbékistan	5.6	1.8			15.0	88.2
Russie	27.5	8.7	4.9	1.9	2.0	11.8
Tadjikistan	17.9	5.7	5.0	2.0		
Ukraine	16.8	5.5	7.0	2.9		
Région	9.9	3.14	25.7	10.5		
Total	314.0	100.0	245.3	100.0	17.0	100.0

¹ Sans les garanties de crédits, ni les coûts d'exécution ou d'administration

4. Garanties de crédits: répartition sectorielle des engagements

(A fin septembre 2001)		
Millions de francs		
Montant réservé pour les garanties de crédits:		200.0
Engagement global pour garanties de crédits, état janvier 2001:	100.0	
Demandes acceptées au 30 septembre 2001 ¹		
Industrie des machines		
Energie		15.0 88.2
Industrie textile		
Traitement de produits agricoles		
Télécommunications		
Divers secteurs		2.0 11.8
Total		17.0 100.0

¹ Jusqu'à l'adoption de la nouvelle politique de garantie de crédits en février 2001, les garanties de crédits octroyées dans le cadre de l'aide à l'Europe de l'Est ont été comptabilisées sous le crédit de programme II. Le montant de 17 millions ne correspond ainsi qu'aux garanties de crédits octroyées depuis février 2001.

5. Description des instruments

1. Coopération technique

La coopération technique est censée mobiliser l'initiative et les capacités propres dans les pays en cours de réformes. Dans le cadre de projets bien définis (contenu, cadre temporel, cadre financier) des experts sont mis à la disposition des pays destinataires de l'aide. Ils transmettent des connaissances spécialisées (économie, organisation, sciences, techniques, culture) et collaborent à la planification et à la réalisation de travaux déterminés. La coopération technique comprend ainsi le conseil, la formation et les prestations techniques associées ainsi que d'autres coûts des projets. Les projets non remboursables sont réalisés dans l'optique d'une collaboration en partenariat avec les pays bénéficiaires.

2. *Coopération financière*

– *Assistance financière non remboursable*

L'assistance financière non remboursable soutien des projets urgents qui ne sont pas commercialement finançables et pour lesquels la Suisse peut fournir un apport favorable des points de vue technique et des coûts. Les projets financés jusqu'à maintenant sous le crédit de programme III se concentrent dans les domaines de l'eau, de l'énergie et de l'environnement. Le soutien est apporté par le biais de projets bilatéraux, ou par des cofinancements avec des institutions internationales telles que la Banque mondiale ou la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD).

– *Garanties de crédits*

Les garanties de crédits des crédits de programme pour l'Europe de l'Est s'appliquent dans les pays où la garantie suisse des risques à l'exportation (GRE) n'est que peu ou pas disponible. Les garanties de crédits permettent à ces pays d'importer des biens d'investissements essentiels à leur développement économique.

– *Aides à la balance des paiements/mesures de désendettement*

La Suisse a participé depuis 1990 à plusieurs reprises à des aides à la balance des paiements et au budget ainsi qu'à des actions de désendettement (p. ex. sous la forme de «Debt for Nature Swaps») au profit de pays d'Europe centrale et de l'Est. Dans presque tous les pays, les coûts du changement de système ont conduit à des goulets d'étranglement de devises et de budgets qui ralentissent ou compromettent le processus de transformation économique.

– *Promotion du commerce et des investissements*

La promotion du commerce poursuit l'objectif de renforcer l'économie d'exportation des Etats d'Europe de l'Est et de leur permettre ainsi de mieux participer au commerce mondial. Des institutions spécialisées telles que l'Office suisse d'expansion commerciale (OSEC) ou le Centre international du commerce (ITC) à Genève mènent des actions concrètes, par exemple pour l'amélioration de la qualité des produits ou pour le marketing à l'exportation.

Les investissements privés jouent un rôle essentiel dans le processus de réformes économiques. Par le biais de diverses institutions nationales et internationales, la Suisse encourage de manière ciblée les investissements privés directs nationaux (promotion des petits et des moyennes entreprises) et étrangers (par exemple en facilitant des contacts et en procédant à des études préliminaires aux investissements).

Indicateurs économiques des pays d'Europe de l'Est et de la CEI

	PIB - Produit intérieur brut 2000		Renchérissement (estimation 2000)	Investissements cumulés de l'étranger 1989-2000	Taux de chô- mage 1999
	Variation en % par rapport à l'année précédente	Indice: 1989 = 100	Variation en % par rapport à l'année précé- dente	En millions US\$	(en %)
Europe centrale					
Estonie	6.4	82.0	4.0	1 926	12.3
Lettonie	6.6	64.0	2.8	2 430	14.4
Lituanie	2.9	64.0	1.0	2 367	14.1
Pologne	4.1	127.0	10.1	29 052	13.0
Slovaquie	2.2	103.0	12.0	3 611	19.2
Slovénie	4.7	114.0	8.9	1 534	7.4
République tchèque	3.1	98.0	3.9	21 673	9.4
Hongrie	5.2	105.0	9.8	19 420	7.0
Europe du Sud-Est					
Albanie	0.0	102.0	0.4	546	18.0
Bosnie et Herzégovine	10.0	n.a.	n.a.	307	40.0
RF Yougoslavie	10.7	48.0	60.4	118	n.a.
Bulgarie	5.0	70.0	9.9	3 307	16.0
Croatie	3.6	80.0	6.2	4 085	13.6
Macédoine	5.1	77.0	9.2	437	32.4
Roumanie	1.6	77.0	45.7	6 768	11.5
CEI					
Arménie	6.0	63.0	- 0.8	605	11.6
Azerbaïdjan	10.5	52.0	1.6	4 092	13.9
Belarus	5.8	85.0	168.9	776	2.1
Géorgie	2.0	34.0	4.1	687	14.9
Kazakhstan	9.6	68.0	13.2	8 499	14.1
Kirghizistan	5.1	66.0	18.7	458	n.a.
Moldavie	0.0	32.0	31.3	438	2.0
Russie	7.7	62.0	20.8	12 344	11.7
Tadjikistan	8.3	47.0	27.6	144	1.8
Turkménistan	17.6	75.0	8.3	882	n.a.
Ukraine	6.0	39.0	28.2	3 345	4.3
Ouzbékistan	1.5	96.0	50.0	697	0.6

Source: BERD - Transition report update 2001

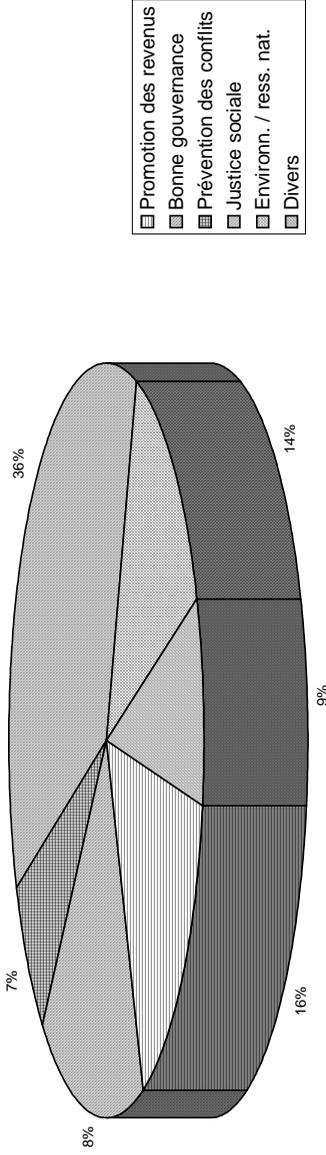
Commerce extérieur de la Suisse avec les pays de l'Est de 1989 à 2000 (sans les métaux précieux) (en millions de francs)

	1989			1997			2000		
	Exportations	Importations	Solde	Exportations	Importations	Solde	Exportations	Importations	Solde
Albanie	6.6	3.5	3.1	6.1	1.7	4.4	4.5	0.9	3.6
Bulgarie	249.4	24.0	225.4	98.4	18.5	79.9	95.2	21.3	73.9
(Total ex-Yougoslavie) ¹	(580.6)	(176.5)	(404.1)	(289.5)	(166.2)	(123.3)	(612.1)	(159.7)	(452.4)
Yougoslavie (jusqu'à la partition 1992)	580.6	176.5	404.1	77.4	37.5	39.9			(609.5)
Bosnie et Herzégovine				3.8	5.5	- 1.7	20.5	1.0	19.5
Croatie				46.3	33.9	12.4	175.5	32.9	142.6
Macédoine				37.7	4.5	33.2	95.6	4.4	91.2
RF Yougoslavie				16.3	5.7	10.6	110.7	18.0	92.7
Slovenie				108.0	79.1	28.9	209.8	103.4	106.4
Pologne	334.1	118.3	215.8	416.2	99.3	316.9	837.7	185.8	651.9
Roumanie	31.7	40.8	- 9.1	84.7	17.5	67.2	164.1	48.7	115.4
(Total Tchécoslovaquie) ¹	(355.5)	(203.3)	(152.2)	(457.2)	(187.4)	(269.8)	(828.7)	(458.7)	(370.0)
Tchécoslovaquie	355.5	203.3	152.2	457.2	187.4	269.8			(973.4)
République tchèque							616.1	332.7	283.4
Slovaquie							212.6	126.0	86.6
Hongrie	385.4	248.4	137.0	373.7	214.1	159.6	453.7	334.8	118.9
(Total Union soviétique) ¹	(954.1)	(400.8)	(553.3)	(397.5)	(377.5)	(20.0)	(914.8)	(1162.5)	(-247.7)
Union soviétique	954.1	400.8	553.3						(941.1)
Estonie				2.9	1.0	1.9	21.2	13.3	7.9
Lettonie				2.5	1.8	0.7	25.3	3.4	21.9
Lituanie				7.9	0.9	7.0	55.4	6.9	48.5
CEI:	384.2	373.8	10.4	812.9	1138.9	-326.0	790.2	219.9	570.3
- Arménie	0.9	0.3	0.6	1.3	4.2	- 2.9	4.6	0.4	4.1
- Azerbaïdjan	5.2	0.2	5.0	1.8	0.7	1.1	42.1	1.9	40.2
- Belarus	12.5	0.7	11.8	27.2	20.5	6.7	24.0	2.7	21.3
- Géorgie	0.3	0.0	0.3	6.5	1.5	5.0	5.5	0.1	5.4
- Kazakhstan	4.1	7.6	- 3.5	26.5	4.7	21.8	24.4	15.8	8.6
- Kirghizistan	0.1	8.2	- 8.1	1.7	0.2	1.5	0.7	0.1	0.6
- Moldavie	2.4	0.1	2.3	17.1	0.7	16.4	6.7	7.5	- 0.8

	1989			1997			2000		
	Exportations	Importations	Solde	Exportations	Importations	Solde	Exportations	Importations	Solde
- Russie	267.1	337.0	-69.9	592.8	1066.6	-473.8	539.7	173.2	366.6
- Tadjikistan	0.1	0.6	- 0.5	1.0	1.0	0.0	0.9	0.7	0.2
- Turkménistan	0.0	0.3	- 0.3	4.2	0.4	3.8	9.0	3.3	5.7
- Ukraine	86.3	10.5	75.8	109.4	32.7	76.7	110.6	10.8	99.9
- Ouzbékistan	5.4	8.3	- 2.9	23.4	5.7	17.7	22.1	3.5	18.6

1 Pour comparaison, des totaux intermédiaires ont été calculés pour ces groupes actuels de pays.

Engagements du III^e crédit de programme de la DCEE, par priorité
(Etat: septembre 2001)



**Engagements du III^e crédit de programme du seco, par instrument
(Etat: septembre 2001)**

