

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

du 19 septembre 1994

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

Nous vous soumettons avec ce message le projet d'un arrêté fédéral de portée générale concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

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

19 septembre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Stich

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les conditions-cadre de la politique étrangère de la Suisse ont été modifiées par les bouleversements survenus en Europe de l'Est depuis 1989. Le partage du continent en deux blocs est révolu; une liberté accrue et le droit à l'autodétermination ouvrent des chances à une Europe pacifique. Cette évolution a cependant conduit à une plus grande insécurité et au réveil de tensions longtemps réprimées. Telle qu'elle se présente, la situation appelle un engagement renforcé de la Suisse, motivé par la co-responsabilité solidaire et les risques de déstabilisation sur le plan économique, mais aussi en matière de sécurité, qui pourraient provenir de ces régions. Aussi le Parlement a-t-il alloué, sur propositions du Conseil fédéral des 22 novembre 1989, 23 septembre 1991 et 1^{er} juillet 1992, des crédits de programme destinés à soutenir les réformes en cours dans les pays considérés. Il s'agit par ce moyen de promouvoir et de renforcer un développement économique et social durable aussi bien que l'Etat de droit et la démocratie.

Le processus de réforme politique, économique et sociale s'étendra sur plusieurs années, comme le montre l'expérience faite à ce jour, et la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est constituera pendant longtemps encore une composante primordiale de la politique étrangère de la Suisse. C'est pourquoi le présent projet de base légale a été élaboré. Il se fonde dans une large mesure sur la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). La nécessité d'une disposition spécifique à la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est provient de la finalité politique particulière de celle-ci, qui vise à promouvoir la stabilité et la sécurité en Europe, comme de l'identité européenne de plusieurs Etats bénéficiaires, qui souhaitent s'intégrer peu à peu dans une Europe élargie; en outre, l'acte législatif doit être limité dans le temps, car il conviendra d'examiner après dix ans s'il est encore adéquat.

L'arrêté définit l'objet et les buts de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, dont il énonce les principes et décrit les formes. Il règle également la question du financement. La section relative à la mise en œuvre prévoit la fixation de priorités, la délégation au Conseil fédéral d'une compétence de conclure des traités internationaux (avec la possibilité d'une sous-délégation) et le soutien à des activités privées. Par ailleurs, le projet d'arrêté consacre la collaboration avec des cantons, communes et institutions publiques, de même que la création d'une commission consultative.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

Les bouleversements de portée historique intervenus en Europe de l'Est depuis 1989 modifient profondément les conditions-cadre de la politique étrangère de la Suisse. La guerre froide, confrontation entre deux modèles de société antagoniques, est révolue. Le partage du continent européen en deux blocs appartient au passé. Le Pacte de Varsovie, instrument militaire et menace potentielle, s'est dissous. Les pays d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est ont reconquis leur indépendance. L'URSS a éclaté en une série d'Etats indépendants. Les Etats de ces deux régions entendent s'intégrer dans une Europe démocratique élargie. La sécurité de l'Europe est aujourd'hui un souci commun à tous les pays européens. A la «stabilité» imposée par le conflit Est-Ouest succèdent une plus grande liberté et le droit à l'autodétermination. De nouveaux horizons s'ouvrent pour une Europe pacifique. Cette évolution s'est opérée, en Europe de l'Est du moins, au prix d'une plus grande insécurité et du réveil de tensions longtemps bâillonnées. L'Europe est aujourd'hui plus libre et plus vaste, mais elle est aussi moins stable et moins prévisible.

Il y a également de l'intérêt de la Suisse d'apporter un large soutien aux Etats d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est ainsi qu'aux anciennes républiques soviétiques dans leurs efforts de réforme, compte tenu des risques de déstabilisation provenant de ces régions dans les domaines de l'économie et de la sécurité. Cette opinion ressort aussi très nettement des prises de position reçues dans le cadre de la procédure de consultation. De plus, ce soutien nous est dicté par le principe de la co-responsabilité solidaire. Le 22 novembre 1989 déjà, le Conseil fédéral a soumis au Parlement son message concernant le renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et les mesures d'aide immédiate correspondantes (FF 1990 I 121). Ce projet avait pour but d'appuyer les réformes qu'avaient engagées les pays d'Europe de l'Est, notamment la Pologne, la Hongrie et l'ancienne Tchécoslovaquie, en vue de promouvoir la liberté politique, économique et sociale, de même que le pluralisme, l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Réuni en session de printemps, le Parlement a approuvé en 1990 un crédit de programme de 250 millions de francs (FF 1990 I 1543), dotant ainsi le Gouvernement d'un instrument de coopération économique, politique, culturelle et sociale avec l'Europe de l'Est.

Par son message du 23 septembre 1991 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (FF 1991 IV 537), le Conseil fédéral demandait l'ouverture d'un crédit de programme supplémentaire de 800 millions de francs pour la poursuite de la coopération avec l'Europe de l'Est. Dans son message complémentaire du 1^{er} juillet 1992 (FF 1992 V 469), le Conseil fédéral appelait le Parlement à augmenter ce crédit de 600 millions de francs et à en étendre le champ d'application aux Etats issus des anciennes républiques soviétiques. Le Parlement a accédé à sa demande.

Les crédits de programme ouverts à ce jour pour soutenir financièrement les Etats d'Europe de l'Est ont pour unique base juridique un arrêté fédéral simple non soumis au référendum, conformément à l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Les mesures correspondantes ne reposent pas sur un acte législatif spécifique mais se fondent directement sur les compétences que la constitution octroie à la Confédération en matière de relations extérieures. Les compétences des Chambres fédérales découlent de leurs attributions budgétaires générales prévues à l'article 85, chiffre 10, de la constitution et celles du Conseil fédéral relatives aux mesures de soutien ponctuelles, de l'article 102, chiffre 8, de la constitution (FF 1992 V 485, 1991 IV 589, 1990 I 144). Cette procédure est conforme à la pratique adoptée en matière d'aide financière à l'étranger (cf. FF 1990 I 121, 1989 I 584 1200, 1984 I 1233). Elle se justifiait d'autant plus qu'il semblait opportun d'accorder aux pays de l'Est une aide financière rapide et souple, et qu'il était difficile de prévoir sous quelle forme, selon quelles modalités et pendant combien de temps cette coopération allait rester nécessaire.

Les expériences que nous avons réalisées dans les pays de l'Europe de l'Est indiquent que le processus de réforme s'étendra sur des années, voire des décennies, et qu'il appelle une aide à moyen, voire à long terme. En conséquence, la coopération renforcée avec les pays d'Europe de l'Est constituera pendant longtemps encore une composante primordiale de nos relations extérieures. Elle continuera d'exiger un important effort financier ainsi qu'une certaine institutionnalisation en matière d'organisation et de personnel. Il s'agit donc, comme l'avait annoncé le Conseil fédéral dans le message précité du 23 septembre 1991 (FF 1991 IV 589), d'élaborer une base légale spécifique à ce domaine des relations extérieures. Le présent arrêté fédéral se fonde dans une large mesure sur la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales et tient compte des expériences faites en la matière. Sa finalité politique spécifique doit cependant être recherchée dans la stabilité et la sécurité en Europe, comme il en est fait mention sous chiffre 12 ci-dessous. A cela s'ajoute l'identité européenne de nombreux pays bénéficiaires, identité qui représente précisément une particularité en comparaison de la loi précitée. A la différence de celle-ci, la base légale à créer sera pour le moment limitée dans le temps, car il conviendra d'examiner après dix ans si cet arrêté fédéral est encore adéquat. Pour toutes ces raisons, il s'impose d'élaborer, pour soutenir la transformation des sociétés de l'après-communisme, un *arrêté fédéral de portée générale ad hoc*.

12 La finalité politique de la coopération

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est a essentiellement pour finalité de promouvoir la *stabilité et la sécurité* sur le continent européen. En outre, la possibilité doit être offerte aux pays intéressés de rejoindre la communauté des valeurs européennes. Cette possibilité s'adresse avant tout aux pays d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est et – encore qu'à des degrés divers – à la majorité des Etats constitués sur le territoire de l'ancienne Union soviétique.

S'agissant des républiques d'Asie centrale, les données sont en partie différentes. Comme par le passé néanmoins, ces Etats sont liés à la Russie ou dépendent d'elle

sur les plans économique, politique et militaire, compte tenu des structures créées par l'Union soviétique. C'est la raison pour laquelle ils sont, eux aussi, tout à fait concernés par la coopération visée dans le cadre de l'arrêté fédéral. Telle était d'ailleurs également l'intention du Parlement lorsqu'il a adopté le message complémentaire relatif à la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale. En ce qui concerne la coopération avec les républiques d'Asie centrale, l'accent portera moins sur des objectifs tels que l'Etat de droit et l'économie de marché que sur l'amélioration des conditions de vie; c'est ainsi que l'on contribuera à la stabilisation de la région.

Les développements du présent message doivent être compris à la lumière de ces précisions et, par conséquent, être appliqués de façon différenciée, c'est-à-dire *mutatis mutandis*, aux différents Etats bénéficiaires de l'aide.

13 Procédure de consultation

En date du 14 juin 1993, le Conseil fédéral chargeait le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'économie publique d'engager une procédure de consultation relative à un projet d'arrêté fédéral de portée générale concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées ont donc été invités à s'exprimer, jusqu'au 30 septembre 1993, au sujet du projet et de son rapport explicatif. Ont fait usage de cette possibilité 25 cantons ou demi-cantons, sept partis et 31 organisations intéressées.

Les participants à la consultation ont approuvé presque unanimement la création d'une base légale pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Les arguments développés à ce propos se réfèrent avant tout à la nécessité même d'une telle coopération, pour des motifs d'ordre humanitaire, économique, écologique et de politique de sécurité. La coopération ne doit pas seulement permettre un passage à la démocratie et à l'économie de marché, mais aussi continuer à faire obstacle à d'éventuels flux migratoires d'Est en Ouest. Si, pour la plupart, les réactions ont été positives, on note cependant un certain scepticisme de la part de quelques intervenants qui mettent en doute la nécessité d'une base légale.

Une autre remarque de nature générale apparaît dans plusieurs prises de position: elle concerne la notion d'«Europe de l'Est», dont on relève l'imprécision. Cette observation se réfère surtout à l'extension géographique de la coopération envisagée, qui comprend également les républiques de la CEI en Asie centrale. Parfois, on se demande également si l'arrêté fédéral n'est pas trop eurocentrique. A l'opposé, certains intervenants émettent aussi l'idée d'exclure les républiques d'Asie centrale de la coopération avec l'Europe de l'Est.

De nombreux participants à la consultation recommandent de mieux mettre à profit les expériences faites dans le cadre de la coopération au développement; ils considèrent que la distinction opérée par l'arrêté fédéral entre cette dernière et la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est ne se justifie pas toujours objectivement.

A ces remarques et suggestions d'ordre général s'ajoutent toute une série de commentaires spécifiques et de propositions de modification. S'agissant des principes (art. 3), plusieurs intervenants proposent de substituer au terme «politique européenne» celui de «politique extérieure». En ce qui concerne les «efforts entrepris par les partenaires eux-mêmes» dont il est question dans le même article, les uns sont partisans d'un renforcement de cette condition préalable par la suppression de l'expression «en règle générale», alors que d'autres militent en faveur d'une aide plus généreuse.

Les remarques relatives au catalogue des objectifs (*ancien* art. 5, *art. 2 actuel*) visent presque exclusivement la pondération de ceux-ci. Alors que certains mettent en évidence l'amélioration des conditions de vie et un développement social, d'autres attachent une plus grande importance à la promotion de l'économie de marché et de la démocratie. Cependant, la liste contenue dans le projet est considérée comme complète.

Les quelques avis exprimés à propos des garanties de crédit sont essentiellement positifs et concernent avant tout leur mise en œuvre. La question du risque de ducroire est plus controversée. Tandis que certains intervenants s'expriment en faveur de la prise en charge de ce risque, d'autres s'y opposent; d'autres encore préconisent à nouveau une application restrictive. A propos de la participation des Etats d'Europe de l'Est au commerce international, on note plusieurs opinions favorables à une reconnaissance explicite, de la part de la Suisse, d'une ouverture du marché à l'Europe de l'Est.

Quelques participants à la consultation désirent que l'arrêté fédéral fixe plus précisément les priorités. Plusieurs intervenants demandent que le Conseil fédéral collabore avec une commission parlementaire ou consultative, en vue non seulement de fixer les priorités, mais de coordonner les différentes mesures. Quant à la délégation de compétence du Conseil fédéral aux départements et offices fédéraux pour la conclusion d'accords internationaux, elle ne rencontre d'opposition que de la part de deux participants à la consultation.

La collaboration avec les cantons recueille un écho favorable. Celle qui a été envisagée avec les communes suscite cependant la crainte, ici ou là, que la Confédération puisse outrepasser ses compétences.

S'agissant de l'article relatif à l'administration fédérale, quelques intervenants expriment le souhait de voir la Confédération instituer une commission spéciale pour la coordination des mesures sur le plan interne de l'administration. D'autres proposent l'engagement de la Commission consultative pour la coopération internationale au développement et de l'aide humanitaire. Certaines voix suggèrent une collaboration plus étroite entre le Bureau pour la coopération avec l'Europe centrale et orientale et la Direction pour la coopération au développement et l'aide humanitaire.

S'il y a eu de nombreuses suggestions relatives à des points particuliers, les milieux consultés ont largement approuvé le principe d'un arrêté fédéral, aussi bien dans sa forme que dans son contenu.

14 Les grandes lignes du projet

Le présent projet d'arrêté se fonde d'une part sur les expériences faites par l'administration fédérale depuis 1990 dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est et d'autre part sur la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0). Les trois premiers articles sont consacrés à l'objet de l'arrêté, ainsi qu'aux buts et aux principes de la coopération. Ils précisent qu'un développement économique et social durable aussi bien que l'Etat de droit et la démocratie doivent être promus et renforcés dans les pays bénéficiaires. L'article 6 décrit les formes de la coopération (coopération technique, coopération financière, mesures favorisant la participation des Etats d'Europe de l'Est au commerce mondial, mesures encourageant l'engagement de ressources du secteur privé, etc.). Les articles 7 et 8 traitent du financement; ils prévoient que celui-ci se fasse dans le cadre de crédits de programme. Les articles 9 et suivants sont consacrés à la mise en œuvre de la coopération (art. 9: fixation des priorités par le Conseil fédéral; art. 10: attribution au Conseil fédéral de la compétence de conclure des accords internationaux avec la possibilité de déléguer cette compétence aux départements et offices; art. 11: appel à des tiers; art. 12: soutien des activités privées; art. 13: collaboration avec des cantons, communes et institutions publiques; art. 14: coordination interne à l'administration fédérale; art. 15: commission consultative; art. 16: rapport). Les articles 17 et 18 contiennent les dispositions finales.

2 Partie spéciale: Commentaire détaillé des dispositions

Préambule

L'arrêté fédéral envisagé a pour base constitutionnelle la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures. Cette compétence, consacrée également par les articles 8 et 85, chiffres 5 et 6, ainsi que 102, chiffres 8 et 9, de la constitution, autorise aussi la Confédération à adopter des actes juridiques internes touchant les relations extérieures (cf. FF 1982 I 65, 1973 I 863).

Article premier Objet

1^{er} alinéa

L'article premier du projet *autorise* la Confédération à prendre des mesures propres à soutenir les Etats d'Europe de l'Est dans leurs efforts de transition vers la démocratie et l'économie de marché. Il s'agit d'une simple attribution de la Confédération; celle-ci n'a pas juridiquement l'obligation de prendre et de financer les mesures en question. Cette autorisation accordée à la Confédération n'exclut pas que des cantons, des communes ainsi que des institutions et organisations de droit privé et public participent à des actions en matière d'aide à l'Europe de l'Est.

2^e alinéa

La notion d'«Etats d'Europe de l'Est», utilisée par souci de brièveté, comprend les Etats autrefois communistes d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est (le cas

échéant, les Etats successeurs de ces pays), ainsi que les Etats constitués sur le territoire de l'ancienne Union des Républiques Socialistes Soviétiques. Comme dans la pratique actuelle, la portée de l'arrêté ne se limite donc pas aux Etats d'une Europe comprise en tant qu'entité géographique (cf. FF 1992 V 472).

Dès lors, en englobant l'Albanie et quelques nouveaux Etats d'Asie centrale, le champ d'application de l'arrêté s'étend à des pays qui, à certains égards, présentent des similitudes avec les pays en développement et que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment, qualifie aussi de tels. Leur traitement particulier dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est se justifie avant tout par le fait que ces pays, en raison de leur rattachement passé au monde d'obédience communiste et compte tenu des liens encore existants avec la Russie – comme il en est déjà fait mention auparavant –, sont confrontés à des problèmes en partie différents de ceux des pays en développement. Il incombe au Conseil fédéral d'assurer une coordination et une harmonisation matérielle entre la coopération au développement et la coopération avec l'Europe de l'Est.

Le terme d'«Etats» à l'article premier, 2^e alinéa, n'exclut pas que la Confédération engage des mesures de coopération avec des Etats ou des républiques fédérés, de même qu'avec des institutions ou des organisations étatiques ou non gouvernementales, en particulier avec des organisations et institutions de droit privé (ONG – organisations non gouvernementales) dans les pays d'Europe de l'Est.

Article 2 Buts

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est a pour but de soutenir ces pays dans leur processus de réforme et d'assurer cette évolution à long terme. Il s'agit en définitive de promouvoir la stabilité et la sécurité sur le continent européen et de permettre aux Etats témoignant d'une identité européenne de partager les valeurs communes des nations européennes, comme il en est déjà fait mention sous chiffre 12.

Pour qu'une aide de la Suisse se justifie, il faut qu'il y ait volonté manifeste de la part des gouvernements concernés d'engager ou de poursuivre – selon le stade du processus – des réformes institutionnelles, politiques et économiques qui aillent dans le sens de nos objectifs. Cette conditionnalité ne se fonde pas sur des évolutions à court terme ou sur une situation momentanée, mais elle considère le processus de réforme dans sa globalité. Les conditions d'octroi doivent être examinées dans chaque cas particulier, l'essentiel étant que le pays en question prenne des mesures crédibles en vue de la réalisation des réformes à moyen terme. Par le biais des mesures envisagées, la Suisse poursuit en particulier les objectifs suivants:

Lettre a

La Suisse entend promouvoir et renforcer dans les Etats d'Europe de l'Est les valeurs fondamentales que sont l'*Etat de droit*, le *respect des droits de l'homme* et la *démocratie*. Elle veut ainsi contribuer à ce que les libertés fondamentales soient garanties et respectées et que, par là même, l'Est et l'Ouest puissent à nouveau partager des valeurs communes. Pour ce faire, il faut construire et consolider le *système démocratique* avec des élections libres à bulletin secret, développer des

institutions politiques stables, surmonter l'organisation coercitive de la société et instaurer le pluralisme politique comprenant avant tout la liberté des partis, des syndicats, des associations professionnelles, des œuvres d'entraide et d'autres groupes d'intérêts, autrement dit la consolidation d'une société civile. Figurent aussi au premier plan l'élaboration de constitutions démocratiques ainsi que la mise en place d'un appareil législatif et de structures administratives efficaces. Enfin, la coopération implique le développement du dialogue social et la sauvegarde du patrimoine culturel commun. Il s'agit de venir définitivement à bout des divisions Est-Ouest et de parvenir à un véritable rapprochement des valeurs sociales. De tels objectifs reposent sur la conviction que le respect des institutions démocratiques et des libertés fondamentales forme l'un des piliers essentiels de la sécurité nationale et internationale, sans lesquels il sera impossible de construire une paix durable fondée sur la stabilité et la justice.

Lettre b

L'instauration de l'Etat de droit et de la démocratie doit aller de pair avec la *promotion d'un développement économique et social durable* dans les pays d'Europe de l'Est. En effet, sans redressement économique, le processus de réforme dans son ensemble ne pourra pas porter ses fruits. Toute crise économique profonde et durable constitue une menace pour la démocratie et la paix sociale. Elle crée un terrain fertile à l'éclosion de tendances antidémocratiques et autoritaires et risque ainsi de compromettre la construction d'une Europe libre.

En conséquence, la coopération a particulièrement pour but d'aider ces pays à passer d'une économie dirigée à une *économie de marché* et de relever le *niveau de vie de la population*. Pour être promise au succès, une stratégie économique doit reposer en particulier sur la libéralisation et la privatisation. Il s'agit notamment d'ouvrir à ces pays de nouvelles perspectives économiques par le biais d'un appui à la formation professionnelle ainsi que par la promotion de structures d'économie privée. Mais ces objectifs ne seront atteints que si on accorde aussi un soutien aux investissements ciblés destinés à la modernisation de l'infrastructure de l'économie.

Les efforts que consentent les pouvoirs publics pour appuyer les transformations en Europe de l'Est s'inscrivent directement dans l'objectif à *plus long terme d'une intégration* de ces pays à l'économie mondiale. Le soutien fera finalement place à une intégration complète, fondée sur des relations de partenariat, où l'équilibre économique résultera avant tout de la collaboration des agents économiques privés.

Les mesures de restructuration et d'adaptation mises en œuvre dans les pays d'Europe de l'Est requièrent du temps et engendreront inévitablement des problèmes sociaux pendant la phase de transition. En inscrivant dans ses objectifs *l'amélioration des conditions de vie de la population*, la Suisse entend s'attaquer à la montée du chômage, à l'inflation, à la paupérisation et à la destruction du réseau social, en vue d'amortir les retombées sociales du changement économique et de favoriser un développement social équitable.

Au chapitre des objectifs économiques, la Suisse entend aussi encourager la *protection de l'environnement* dans les pays d'Europe de l'Est et contribuer ainsi à diminuer le poids des menaces sur la nature et l'environnement. Nombre de ces

pays présentent un bilan écologique en partie catastrophique, imputable à plusieurs facteurs: industrialisation démesurée entreprise sur la base de techniques obsolètes et d'un gaspillage des ressources, agriculture intensive privilégiant les monocultures et le recours massif aux engrais et pesticides, erreurs de planification parfois monumentales, politique des prix non conforme au marché, manque de sécurité des centrales électriques et camouflage intentionnel des problèmes et des risques. Si plusieurs gouvernements mesurent l'urgence de la situation, il leur manque le savoir-faire et les fonds nécessaires pour s'attaquer à la source des problèmes et réduire les atteintes portées à la qualité de l'air, de l'eau et du sol ainsi qu'à l'écosystème. Une aide de la Suisse s'impose dans ce domaine. Notre pays offrira donc d'une part un soutien à des projets spécifiques dans le secteur de l'environnement et prêterà d'autre part, lors de l'examen des projets de coopération, une attention particulière à l'aspect de la protection de l'environnement dans le sens d'un développement durable. Ce faisant, il tiendra notamment compte du programme d'action environnementale pour l'Europe centrale et orientale adopté à la Conférence des ministres de l'environnement à Lucerne. Dans le même contexte, il faut aussi nommer l'objectif de *l'utilisation rationnelle des ressources naturelles et de l'énergie* à tous les stades du cycle d'utilisation. Jusqu'ici, l'énergie était utilisée de manière à la fois inefficace, peu rentable, peu respectueuse de l'environnement et dangereuse. Cette situation appelle des mesures tant du côté de l'offre que de la demande, ainsi qu'un soutien à l'élaboration d'une politique énergétique. A l'avenir, le développement économique et social devra prendre cet aspect en compte.

Eu égard aux besoins énormes de l'Europe de l'Est et aux moyens limités dont dispose la Suisse, il nous faut définir des priorités. Pour tous les objectifs formulés dans cet article, il appartient au Conseil fédéral de fixer les accents à imprimer à la coopération (cf. art. 9).

Article 3 Principes

Les trois alinéas de cet article traitent chacun d'un principe commun à la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

1^{er} alinéa

Le 1^{er} alinéa établit que la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est ne constitue pas un domaine politique à part, mais qu'elle doit au contraire s'insérer dans la *politique étrangère globale de la Suisse*. Outre le soutien qu'elle devra apporter à l'Europe de l'Est, la Suisse devra relever les défis de l'intégration européenne en cours et de la mise en place de structures de sécurité à l'échelle du continent. Notre politique européenne découle de l'analyse que seule une Europe unie, forte et ouverte sur le monde sera à même de relever les grands défis du XXI^e siècle. Il est dans l'intérêt de la Suisse de prendre une part active à la construction de l'édifice européen, d'autant qu'en raison de l'interdépendance croissante des Etats, nous partageons avec tous les pays européens les chances, les risques et les défis qui se manifestent en particulier dans le domaine de la sécurité. Par ailleurs, nous ne pouvons faire abstraction des attentes que nos voisins placent dans la Suisse en tant que pays comptant parmi les plus riches d'Europe.

Après la fin de la Guerre froide, l'Europe doit s'atteler à de nouvelles tâches d'envergure en matière de politique de sécurité. Les contrastes économiques et sociaux, les catastrophes écologiques, la résurgence des nationalismes, les conflits régionaux et les crises entre Etats ou à l'intérieur des Etats font peser une lourde menace sur la sécurité de l'Europe dans son ensemble. De plus, ces éléments risquent de déclencher des mouvements migratoires incontrôlés. A cela s'ajoutent les menaces des anciennes installations nucléaires et autres équipements dangereux implantés dans l'ex-URSS et d'autres pays. De tels dangers appellent la définition d'une stratégie globale sur le plan international. L'aide financière et matérielle aux pays d'Europe de l'Est en est une composante, dans la mesure où les équilibres économiques et sociaux sont aussi des garants importants de la sécurité. La stabilisation de la démocratie et des conditions économiques et sociales dans les pays de l'Est joue à cet égard un rôle crucial. Or, une telle stabilité ne s'obtiendra qu'au prix d'un soutien substantiel à ces pays. L'aide à l'Europe de l'Est revêt une importante *dimension de sécurité*. Le développement à longue échéance de notre continent serait sans doute mis en péril si l'Europe occidentale devait manquer cette occasion et se distancer de l'Est. Du reste, l'ampleur croissante des migrations d'Est en Ouest exclut d'emblée une telle politique d'abandon.

La Suisse a un intérêt politique propre à ce que le changement se fasse de manière contrôlée, sans menace pour la stabilité internationale, dans le sens d'une plus grande liberté politique, économique et sociale, d'un pluralisme plus étendu, du renforcement de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme en Europe de l'Est. Cette évolution est la condition préalable pour que puissent se tisser des liens plus étroits entre les peuples d'Europe et pour que s'instaure une paix durable. La contribution de la Suisse à ces efforts devient ainsi une composante de premier plan de sa politique de sécurité (cf. FF 1992 V 475, 1991 IV 555, 1990 I 128). De plus, il est aussi dans l'intérêt économique, humain et culturel de la Suisse de soutenir ces pays dans leurs réformes afin que se combler les multiples fossés entre l'Est et l'Ouest.

La coopération de la Suisse avec l'Europe de l'Est repose en particulier sur le principe de la *co-responsabilité solidaire*. La maxime de la solidarité a été, depuis la Deuxième Guerre mondiale, un élément fondamental de la politique étrangère de la Suisse. Comprise à l'origine comme un engagement humanitaire en faveur des populations en détresse à l'étranger, le principe de la solidarité s'est enrichi d'une signification sensiblement plus large depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La Suisse exprime ainsi sa volonté d'assumer une part de responsabilité dans les grands problèmes de notre époque et de participer activement à la coopération internationale en vue d'y apporter une solution. Cette option se fonde sur l'analyse que le destin de la Suisse est inséparable de celui de l'Europe et de la planète tout entière. Dans ce sens, la Suisse se doit d'affirmer sa co-responsabilité solidaire et de concourir au succès des réformes en Europe de l'Est comme à la construction de toute l'Europe. La coopération avec l'Europe de l'Est constitue donc pour notre pays une tâche importante, nécessitant un arrêté fédéral de portée générale et la libération des moyens nécessaires. Notre engagement financier en faveur des Etats d'Europe de l'Est représente aussi une contribution de la Suisse à la coopération et à la cohésion européennes. Il trouve

sa place dans les efforts que consentent les autres Etats d'Europe occidentale en vue de combler le fossé qui sépare l'Est et l'Ouest. Notre contribution témoigne de la volonté de la Suisse d'assumer sa part de responsabilité paneuropéenne (cf. FF 1991 IV 556, 1975 I 534).

2^e alinéa

Cette disposition, reprise de l'article 2, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), arrête que les mesures prises par la Suisse tiennent compte de la situation des pays partenaires, en particulier des besoins des populations auxquelles elles sont destinées. Les conditions et les besoins varient considérablement d'un bénéficiaire à l'autre dans leurs aspects géographique, démographique, social, économique ou culturel. Le succès des activités de coopération dépend grandement de la prise en compte de ces données particulières. La Suisse se doit de porter une attention toute particulière à la population, à qui les mesures devraient profiter en dernier ressort (FF 1973 I 870).

3^e alinéa

Le 3^e alinéa précise que les prestations de la Confédération complètent en règle générale les efforts que les partenaires déploient eux-mêmes. Dans ce sens, la contribution suisse doit se concevoir comme un appui aux initiatives propres des intéressés et agir comme catalyseur. Les partenaires sont censés prendre la part la plus active à la réalisation des objectifs visés. C'est des efforts fournis par les pays concernés que dépendra en premier lieu le succès ou l'échec des réformes. Il importe donc que les bénéficiaires et les personnes directement intéressées au succès des projets y participent financièrement dans la mesure de leurs possibilités. L'aboutissement des projets dépend de la collaboration active que le pays concerné et sa population assurent aux activités entreprises ou soutenues par la Suisse. Il faut aussi que notre contribution s'intègre dans les activités que notre partenaire poursuit sous sa propre responsabilité. A défaut, l'impulsion venue de l'extérieur conduira difficilement à des résultats positifs (FF 1992 V 478, 1991 IV 557, 1990 I 129 et 1973 I 871).

Comme préalable à une aide de la Suisse, il faut donc qu'il y ait volonté de la part des gouvernements intéressés d'engager des réformes. Les pays prêts à emprunter la voie des réformes assument eux-mêmes la responsabilité des réformes qu'ils ont engagées. En règle générale, la Suisse n'apporte son soutien que si demande lui en est faite. Par ailleurs, les prestations sont définies d'un commun accord avec les responsables des pays concernés.

Article 4 Modalités

L'article 4 précise que la Confédération peut prendre des mesures sur le plan bilatéral, multilatéral ou de manière autonome. On entend assurer ainsi la souplesse nécessaire dans la répartition des moyens, souplesse qui s'impose eu égard à la diversité des besoins et au fait qu'aujourd'hui de nombreux pays et organisations accordent un soutien aux pays de l'Est. Les modalités les mieux adaptées sont déterminées par les circonstances spécifiques à chaque cas. Cette flexibilité doit être assurée non seulement dans la répartition des mesures

bilatérales, multilatérales ou autonomes, mais aussi dans le choix des pays, l'attribution des moyens par pays ou encore le choix des domaines de coopération. C'est à cette condition seulement que le crédit de programme pourra être utilisé de manière efficace et conforme aux objectifs fixés (FF 1991 IV 559, 1973 I 871).

Dans le cadre de *mesures bilatérales*, la Suisse et le partenaire concerné sont en contact direct, étant entendu qu'il peut y avoir plusieurs participants d'un côté ou de l'autre. Les *mesures multilatérales* sont menées ou coordonnées, en règle générale, par l'entremise d'une organisation intergouvernementale comptant plusieurs pays membres. Cette option est spécialement indiquée pour les tâches qui dépassent les possibilités d'un seul pays donateur ou qui doivent être entreprises sur une grande échelle. Les *mesures autonomes*, enfin, sont des actes relevant de la seule compétence de la Suisse. Il peut s'agir, par exemple, de l'octroi unilatéral d'un avantage au partenaire, notamment de préférences tarifaires ou de garanties de crédit (FF 1973 I 872).

Article 5 Coordination

Cette disposition fait naître une obligation pour la Confédération de coordonner l'ensemble de ses propres mesures avec les efforts de ses partenaires dans les Etats d'Europe de l'Est, de même que, dans la mesure du possible, avec les prestations provenant d'autres sources nationales et internationales et tendant au même but.

En vue d'atteindre un effet optimal et d'intégrer au mieux les mesures de soutien à chaque processus de réforme, la Suisse coordonne son aide d'une part avec le pays partenaire en tenant compte des efforts qu'il fournit, et d'autre part avec les sources publiques ou privées, suisses ou étrangères, y compris celles des organisations internationales, dont les prestations sont en relation avec les mesures suisses. Cela est important, car nombre d'Etats, d'organisations internationales et d'institutions de droit public et privé mettent en œuvre des programmes de soutien en Europe de l'Est (cf. FF 1991 IV 549). La coordination internationale des mesures de soutien essentiellement bilatérales est menée dans le cadre du Groupe des 24 (G-24), c'est-à-dire d'une association relativement peu structurée de 24 pays donateurs occidentaux et coordonnée par la Commission des CE, mais également au sein de groupes consultatifs de la Banque mondiale. Il s'agit là surtout d'information réciproque et de concertation. La Suisse participe activement à la coordination et s'efforce de faire en sorte que ses projets, aussi bien sur le plan suisse qu'au niveau international, s'inscrivent véritablement dans un contexte global (FF 1992 V 478, 1991 IV 560, 1990 I 130, 1973 I 872).

Le devoir de coordination au sein de l'administration fédérale est fixé à l'article 14.

Article 6 Formes de coopération

Il est indispensable de pouvoir adapter les formes que revêt la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est à des situations changeantes et aux besoins de chaque pays bénéficiaire. En conséquence, le 1^{er} alinéa ne retient, sous les lettres a à d, que les principales formes de coopération, alors que la lettre e ouvre la possibilité de recourir à toute autre forme propre à réaliser les buts que la Suisse s'est assignés.

La *coopération technique* s'attache, par la transmission de connaissances et de compétences techniques, à promouvoir le développement d'institutions démocratiques, à appuyer les réformes et l'introduction d'instruments d'économie de marché, à relever le niveau de vie de la population et à favoriser l'équilibre social du changement.

La coopération technique tend à mobiliser l'esprit d'initiative et les capacités des bénéficiaires. Elle embrasse des mesures de nature diverse. En règle générale, la Suisse met à la disposition des pays bénéficiaires des experts qualifiés chargés de transmettre leur expérience en matière d'organisation, des connaissances scientifiques, culturelles ou techniques ou encore un savoir-faire pratique. Ces experts sont appelés à participer à la planification et à la mise en œuvre de travaux précis, par exemple à la conception d'un projet à la création de nouvelles formes d'organisation. La mise en place de nouvelles structures requiert aussi bien des conseils d'experts qu'une aide à la formation et un appui matériel. Dès lors, la coopération technique recouvre la mise à disposition de personnel (conseils, formation) ainsi qu'une série de mesures de soutien y afférentes (c'est-à-dire des prestations en nature et la prise en charge de dépenses en rapport avec le projet). Les projets sont réalisés dans un esprit de partenariat avec le pays bénéficiaire. Le but étant de favoriser l'initiative propre de ces pays, une aide directe est fréquemment allouée à des partenaires locaux, entre autres à des organisations non gouvernementales ou des groupes de développement autonome. En vue d'inscrire le programme d'aide à l'Europe de l'Est dans le cadre d'actions internationales et de renforcer la coordination avec d'autres pays donateurs, la Suisse apporte aussi une contribution à des organisations multilatérales.

L'accent est mis, dans les projets de coopération technique, sur le transfert de savoir-faire. Une grande place y est faite à la formation et aux conseils liés aux projets. L'expérience montre effectivement que le transfert de connaissances a des effets plus durables si les bénéficiaires peuvent travailler sur un projet commun et transposer dans la pratique les connaissances acquises. Les partenaires bénéficient généralement à ce stade d'une assistance technique et d'un appui ciblé, d'où l'importance de donner au projet une assise institutionnelle («institution-building», encouragement du partenariat). Dans le domaine de la formation, on reconnaît à la Suisse un grand potentiel et une riche expérience. L'offre de formation dans le cadre de l'aide à l'Europe de l'Est a rencontré à ce jour un écho positif. Il ne s'agit pas ici d'amener la Confédération à conduire de son propre chef des projets de formation, mais plutôt d'encourager les milieux et les institutions intéressés en Suisse à nouer des liens avec des partenaires dans les pays de l'Est et à mettre sur pied une coopération moyennant une participation limitée de la Confédération (cf. FF 1991 IV 573).

Les projets et les programmes de la coopération technique sont définis en fonction des priorités des pays bénéficiaires et des besoins des populations concernées. Le succès de la coopération technique dépend de plusieurs éléments, notamment de la prise en compte de la situation économique et des conditions institutionnelles générales, de même que des données sociales et des problèmes des pays considérés. Les principaux critères retenus lors du choix et de la mise en œuvre des projets sont les suivants: durabilité du projet, convergence de l'objectif

du projet et des objectifs généraux de l'aide à l'Europe de l'Est, présence de partenaires et d'organisations responsables, caractère pilote du projet (effet multiplicateur), avantages comparatifs de la Suisse (savoir-faire spécifique) et rapport coût-utilité. A ce jour, la coopération technique dans le cadre de l'aide à l'Est s'est concentrée sur l'économie et la politique, la mise sur pied de structures étatiques et administratives, l'environnement et l'énergie, les affaires sociales et la santé publique ainsi que la culture et la science.

En règle générale, les activités de la coopération technique sont financées sur la base d'une aide non remboursable. Afin d'éviter, à l'égard de bénéficiaires privés, la création de subventions et de distorsions de marché, on prévoit un remboursement en monnaie locale de la contre-valeur sous forme d'un versement à un fonds spécial.

1^{er} alinéa, lettre b

A la coopération technique vient s'ajouter la *coopération financière* avec les Etats d'Europe de l'Est, qui peut prendre la forme d'aides financières, d'aides à la balance des paiements, de mesures de désendettement ou de garanties de crédits (cf. FF 1991 IV 565, 1990 I 139).

Le rétablissement et le développement de l'industrie et de l'infrastructure, de même que l'amortissement des coûts sociaux induits par l'ajustement nécessaire à la restructuration placent les pays d'Europe centrale et orientale face à un énorme besoin de financement. Pour y répondre, ne fût-ce qu'en partie, les crédits des organisations multilatérales (Banque mondiale, Banque européenne de reconstruction et de développement [BERD], Société financière internationale [SFI]), les garanties de crédit émanant des pays occidentaux, ainsi que les investissements privés directs doivent être complétés par des aides financières octroyées sur un plan bilatéral par les pays occidentaux.

Les *aides financières* sont en principe allouées à des projets pour lesquels une grande partie de l'investissement doit être effectué en devises. Il s'agit principalement de mettre à disposition des moyens financiers permettant l'acquisition de biens d'équipement ou de services en vue des restructurations. Dans le cadre de négociations avec les offices gouvernementaux s'occupant de ces questions dans les pays concernés et sur la base d'un examen préalable de la part des autorités suisses, comme aussi des analyses par pays ou par secteurs effectuées par des instituts internationaux de financement (Banque mondiale, BERD, notamment), la Confédération fixe les domaines qui nécessitent en priorité des livraisons de l'étranger ne pouvant être financées sur une base purement commerciale. L'aide doit aller avant tout à des secteurs importants où l'offre suisse, comparée à l'offre internationale, présente des avantages à la fois techniques et financiers. Pour éviter d'éventuelles distorsions du marché, il est prévu que le bénéficiaire final verse une partie au moins de la contre-valeur de la livraison ou du service fourni en monnaie locale sur un compte dans le pays bénéficiaire, pour financer par exemple des projets sociaux.

Le choix des projets s'opère en étroit contact avec les partenaires. En règle générale, ces pays soumettent des propositions élaborées en fonction de leurs priorités, propositions que la Suisse examine ensuite avant de les approuver. L'examen a lieu avec le concours d'experts et de spécialistes expérimentés. Il

porte sur le caractère prioritaire du projet, sur son degré d'insertion dans la stratégie d'ensemble du pays, sur les mesures de soutien que lui accordent d'autres donateurs bilatéraux ou multilatéraux, sur la faisabilité technique et financière, sur le bien-fondé économique ainsi que sur l'impact écologique. Les experts s'attachent tout particulièrement à établir si les conditions, sur le plan local, sont données en matière de personnel et d'infrastructure pour assurer l'aboutissement du projet. Selon les circonstances, il peut donc arriver que les livraisons soient assorties de mesures de formation. Les projets sont menés à bien sur la base d'un contrat de droit privé que le fournisseur suisse conclut avec l'utilisateur final du pays partenaire. La Confédération surveille la réalisation des projets et vérifie que leurs effets sont durables.

Les conditions d'octroi des aides financières sont fixées en fonction de la situation économique du pays concerné et, le cas échéant, de la nature du projet à financer. Selon la situation et compte tenu des accords internationaux relatifs aux aides liées, il peut s'agir de contributions non remboursables, de prêts assortis de conditions préférentielles ou de taux d'intérêts subventionnés. On peut aussi envisager une combinaison de moyens publics et privés. Pour l'appui à des projets nécessitant des investissements importants, il apparaît judicieux de procéder à un cofinancement avec la Banque mondiale ou la BERD. Cette formule a en outre l'avantage de simplifier les formalités administratives, tant pour la Suisse que pour ses partenaires.

Dans tous les pays de l'Est ou presque, la transformation du système économique et les besoins considérables du service de la dette ont provoqué une pénurie de devises. En raison des difficultés de la balance des paiements, le G-24, en collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI), accorde des *aides à la balance des paiements* à des conditions identiques ou similaires. En principe, celles-ci revêtent la forme de crédits non liés accordés aux conditions du marché et étalés sur plusieurs années. La Suisse a participé à ces actions du G-24 en vertu de l'arrêté fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales (RS 941.13). Les énormes faiblesses économiques de ces pays ne laissent pas prévoir un rééquilibrage à court terme de la balance des paiements. Dès lors, il faut partir de l'idée que les crédits de ce type resteront nécessaires. Dans le cadre d'actions internationales, cette aide peut aussi être octroyée gratuitement ou sous une forme non liée, dans des cas justifiés. L'aide est financée par les crédits de programmes de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Le niveau d'endettement des pays d'Europe de l'Est s'est considérablement aggravé dans les années qui ont précédé la chute du Mur de Berlin, notamment parce que ces pays ont tenté de masquer leurs propres faiblesses économiques en faisant appel à des crédits de l'étranger. Or ces crédits, plutôt que d'être investis, ont servi à satisfaire des besoins courants, au point que dans certains pays, l'endettement antérieur et le service de la dette ont pris une ampleur telle qu'ils freinent, voire compromettent tout effort de reconstruction. Ils agissent défavorablement sur le taux d'investissement, la croissance et la balance des revenus, entravent la restauration de la solvabilité nécessaire au financement de crédits commerciaux et réduisent l'efficacité de l'aide occidentale et de la coopération économique avec ces pays. Les actions visant à diminuer l'endettement et à

réduire le service de la dette représentent souvent, par conséquent, un complément nécessaire de la coopération dans d'autres domaines. Les considérations fondamentales relatives aux conditions et aux effets des *mesures de désendettement* figurent dans les messages sur les mesures de désendettement en faveur des pays en développement¹⁾. Ces considérations sont également valables dans le cadre de la coopération avec les Etats d'Europe centrale et orientale.

Le financement de crédits est un instrument indispensable à toute économie dynamique. Sans crédits, ni les entreprises ni l'Etat ne peuvent réaliser les investissements que réclame une production moderne et rationnelle. Les entreprises privées et les collectivités publiques font donc souvent dépendre leurs achats des possibilités de crédits que leur offre le fournisseur, à moins qu'elles ne puissent obtenir des conditions plus favorables sur le marché des capitaux. Un financement de l'exportation est en particulier nécessaire lorsqu'elles dépendent, pour des raisons de technologie ou de prix, de livraisons de l'étranger. Les risques de crédits afférents aux pays d'Europe de l'Est sont jugés si élevés que le financement d'un crédit ne peut être assuré que s'il existe une *garantie de crédit* de l'Etat.

Les garanties de crédits sont destinées à financer des livraisons de biens d'équipement pour des projets dont on est en droit d'attendre un rendement permettant le remboursement du capital et des intérêts. Il en va généralement ainsi des livraisons à des entreprises de production. Tous les pays occidentaux pratiquent de telles garanties de crédits sur une assez large échelle. Dans certains pays de l'Est, la situation économique est si précaire qu'elle présente, pour la garantie des risques à l'exportation (GRE), des risques trop élevés, qui ne sont plus compatibles avec la rentabilité du capital propre. Il est donc impossible de recourir à la GRE pour des garanties de crédits en faveur de ces pays, quand bien même cela serait souhaitable pour le développement de ces derniers. Dans son message sur les mesures d'allègement de la GRE du 21 février 1990 (FF 1990 I 1712), le Conseil fédéral a exposé les raisons pour lesquelles des possibilités de garanties peuvent être créées néanmoins dans de tels cas sur des bases juridiques spéciales, lorsque des garanties de crédits s'imposent pour des motifs particuliers.

Les garanties sont allouées au titre de l'aide aux pays de l'Est et sont imputées dans les limites spécifiques clairement définies sur les crédits de programme approuvés par le Parlement. Aussi le risque encouru est-il limité à l'avance quant à son montant. Comme les moyens mis à disposition par les crédits de programme sont limités, les garanties ne sont accordées qu'à la condition que les pays bénéficiaires puissent faire valoir un besoin prioritaire. Il s'agit ici d'encourager en premier lieu les livraisons aux entreprises privées, y compris aux PME. Les

¹⁾ Message du 21 février 1990 concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, y compris des mesures de désendettement, au titre de la coopération internationale au développement et un accord sur le statut juridique de la Société financière internationale en Suisse (FF 1990 I 1565) et message du 30 janvier 1991 à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération concernant deux nouveaux crédits-cadre pour le financement de mesures de désendettement en faveur des pays en développement démunis ainsi que de programmes et projets, dans les pays en développement, en faveur de l'environnement global (FF 1991 I 717).

entreprises d'Etat ne sont pas exclues pour autant, car leur rôle est, comme par le passé, essentiel à la création d'emplois et à la fourniture de garanties, l'accent étant toutefois mis sur les garanties pour des livraisons relatives à des investissements prioritaires et productifs. Les garanties de crédits sont octroyées selon le principe d'un fonds de garantie («revolving fund»), c'est-à-dire que les garanties non utilisées pourront être accordées une nouvelle fois. En honorant les garanties accordées, les Etats d'Europe de l'Est ont en outre la possibilité de rétablir leur solvabilité.

L'expérience faite avec la garantie accordée à la Pologne a montré qu'outre les risques de transfert, les fournisseurs suisses craignent aujourd'hui les risques d'insolvabilité de l'acheteur, autrement dit le risque de ducroire. Conformément aux règles de la GRE, le risque de ducroire privé sans garanties d'Etat n'a pas été couvert dans le cadre du premier crédit de programme sur la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale. Or cette pratique excluait précisément la possibilité d'un financement de crédits pour les acquéreurs privés ou en vue d'une privatisation. Dès lors, si l'on entend soutenir la privatisation, il serait souhaitable d'inclure également le risque de ducroire sans garantie d'Etat. L'arrêté fédéral prévoit donc que la Confédération peut couvrir ce risque dans le cadre de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et percevoir à cet effet des émoluments (cf. à ce sujet le commentaire de l'art. 8). A cet égard, comme sous l'angle de l'aide à apporter, il serait toutefois erroné d'accepter des risques non mesurables. Un contrôle de la solvabilité du bénéficiaire final s'avère aujourd'hui encore, et pour un avenir prévisible, difficile dans les pays concernés. Nous examinerons tout d'abord si la Confédération peut assurer le risque de ducroire privé quand l'importateur fournit une garantie d'une banque du pays en question, banque connue sur le plan international et reconnue par la Suisse. Il appartient donc à cet établissement bancaire de vérifier la solvabilité et les capacités d'entrepreneur de son client. Pour la Confédération, le risque de ducroire de l'acquéreur final devient ainsi un risque de ducroire de la banque accordant la garantie.

1^{er} alinéa, lettre c

Le retard économique des Etats d'Europe de l'Est est également attesté par leur faible volume d'exportations. Seuls les pays riches en matières premières ou forts d'une agriculture solide peuvent afficher quelques succès dans ce domaine. Dans le secteur industriel, leur compétitivité reste en revanche limitée sur les marchés occidentaux. L'assainissement économique des pays de l'Est passe par la consolidation de leur économie d'exportation, qui augmentera leurs recettes du commerce extérieur et, par là même, leurs rentrées en devises. Une troisième forme de la coopération suisse comprend par conséquent des *mesures de promotion commerciale* destinées à accroître la participation de ces pays aux échanges commerciaux internationaux. Cette présence accrue sur les marchés mondiaux exige des produits compétitifs, un marketing d'exportation efficace et l'accès aux marchés à forte capacité d'achat des pays occidentaux. Par son soutien aux réformes structurelles, ainsi qu'à la modernisation des équipements et de la gestion d'entreprise, la Suisse contribuera à relever la qualité des produits. Au chapitre du marketing d'exportation, l'accent doit être placé sur la mise à jour d'informations utiles et sur leur diffusion aux importateurs, ainsi que sur la

création de cours de formation pour les professionnels de l'exportation. En ce qui concerne l'accès facilité aux marchés, il faut envisager – pour rester dans la ligne libérale que la Suisse a donnée à sa politique commerciale – la levée des barrières au commerce telles que les droits de douane et les restrictions quantitatives, l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée ou des préférences tarifaires, ou la conclusion d'accords de libre-échange (cf. FF 1991 IV 570, 1990 I 141).

1^{er} alinéa, lettre d

Les investissements directs privés en provenance de l'étranger représentent une contribution indispensable à l'essor économique des pays d'Europe de l'Est. Ce flux de capital se conjugue souvent à un transfert de compétences techniques et de connaissances en matière de gestion d'entreprise, toutes mesures qui facilitent l'accès aux marchés d'exportation. Il importe que la Suisse favorise les investissements privés par une série de mesures d'accompagnement, entre autres par des accords de protection des investissements, des accords économiques ou des accords de double imposition, par la communication d'informations sur les conditions d'investissement, par l'aménagement de contacts entre les investisseurs partenaires, tout comme par sa participation à des programmes similaires lancés par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) ou la Société financière internationale (SFI). Reste aussi la possibilité que la Confédération accorde aux petites et moyennes entreprises suisses une contribution limitée aux coûts des études préalables qu'elles entreprennent pour fonder leur choix d'investissements (FF 1991 IV 570, 1990 I 138). Ici aussi, le succès des mesures de promotion prises par la Suisse dépend en dernière analyse de chaque pays partenaire, puisque les entreprises ne se risquent à investir que si la situation économique est favorable et si la stabilité juridique et politique est assurée.

1^{er} alinéa, lettre e

Par sa formulation ouverte, cette disposition doit permettre de prendre des mesures qui ne tombent pas, ou pas directement, dans le champ d'application des lettres a à d, mais dont les buts sont identiques. Elle permet d'éviter un long inventaire des formes de coopération, lequel devrait être bientôt révisé pour prendre en compte des besoins en constante évolution dans la coopération avec les pays de l'Est. Pourraient notamment être englobées dans cette disposition les mesures offrant aux aspirants potentiels à l'émigration de nouvelles perspectives professionnelles dans leur propre pays et permettant ainsi d'attaquer le problème des flux migratoires à la racine. Des mesures particulières telles que l'aide de bon voisinage (cf. FF 1992 V 484, 1991 IV 585, 1990 I 142) ou encore les programmes d'échanges culturels ou les échanges de jeunes relèvent aussi de cette disposition.

2^e alinéa

La Confédération alloue ses prestations sous forme de dons, de prêts ou de garanties. En règle générale, la coopération technique est accordée sur une base gratuite non remboursable tandis que la coopération financière revêt la forme de dons, de prêts ou de garanties.

3^e alinéa

Afin d'obtenir un effet optimal, il peut être indiqué de conjuguer les formes de coopération mentionnées au 1^{er} alinéa. C'est tout particulièrement le cas de la coopération technique et de la coopération financière, qui se complètent à maints égards. Ainsi, la transmission de connaissances techniques exige fréquemment la mise à disposition de moyens financiers pour l'acquisition de nouveaux biens d'équipement. A l'inverse, il peut être également judicieux d'assurer, dans les projets de coopération financière, la transmission de connaissances techniques, en particulier lorsque le pays bénéficiaire ne dispose pas de personnel qualifié pour faire fonctionner les équipements ou pour mettre au point les méthodes de travail qui s'imposent. En outre, l'expérience a montré que, suivant les circonstances, une combinaison de différentes mesures, notamment de conseils, de formation, de livraisons de marchandises et de financement, peut se révéler particulièrement utile (cf. FF 1992 V 479, 1991 IV 561, 1990 I 134).

Article 7 Crédits de programme

L'article 7 confirme la pratique observée jusqu'à ce jour en matière d'allocation de moyens financiers au titre de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Avec l'ouverture de *crédits de programme* pour plusieurs années – et non plus seulement de crédits de paiement inscrits au budget annuel de la Confédération – le Conseil fédéral peut procéder à la planification désirée et prendre des engagements à plus long terme. Cette pratique a du reste fait ses preuves depuis des décennies dans la coopération au développement et l'aide humanitaire (cf. FF 1973 I 870).

Article 8 Emoluments sur garanties de crédits

1^{er} alinéa

Dans le message concernant les mesures d'allègement de la garantie des risques à l'exportation (GRE) du 21 février 1990 (FF 1990 I 1728), il est exposé que les risques liés à des tâches spéciales de nature conjoncturelle ou relevant de la politique de développement sont exclus de la GRE ou font l'objet d'engagements conditionnels. Il appartient au législateur d'établir les bases juridiques de cas en cas. Ainsi, à ce jour, la Confédération a accordé les garanties nécessaires à l'octroi de crédits commerciaux en vertu des arrêtés concernant des crédits de programme pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Comme la GRE ne couvre ni les risques accrus ni le risque de ducroire (cf. ci-dessus le commentaire de l'art. 6), l'article 8 crée une norme législative autorisant la Confédération à percevoir un émolument pour de telles garanties de crédit.

2^e alinéa

La fixation du tarif des émoluments doit se fonder sur les considérations suivantes: l'octroi de garanties de crédits vise à restaurer à moyen terme la solvabilité de ces pays et à faire en sorte que la GRE leur soit à nouveau ouverte. Afin d'éviter toute distorsion au moment du passage des garanties de la Confédération aux garanties de la GRE, les émoluments perçus par la Confédération devront s'aligner sur les montants des primes de la GRE. En conséquence, le présent arrêté ne prévoit pas de barèmes définitifs. Il confère en revanche au Conseil fédéral le droit de fixer des tarifs alignés sur les primes ordinaires de la

GRE et ne l'autorise à s'en écarter sensiblement que si un tel traitement préférentiel devait être décidé à l'échelon international en fonction de la situation particulière de tel ou tel Etat d'Europe de l'Est.

3^e alinéa

Les pertes doivent être couvertes en premier lieu par le produit des émoluments. En outre, ces derniers peuvent aussi servir à couvrir les coûts administratifs résultant de la gestion des garanties de crédits auxquels ont été associés des tiers.

Article 9 Fixation des priorités

Sur la base de l'arrêté fédéral, le Conseil fédéral fixe les accents qu'il entend imprimer à la coopération et définit les domaines d'action prioritaires. Ce faisant, il tient compte en particulier des buts énoncés à l'article 2, des besoins des Etats d'Europe de l'Est et des capacités et du savoir-faire dont dispose la Suisse.

Article 10 Accords internationaux

1^{er} alinéa

Les autorités fédérales concluent des accords internationaux soit selon la procédure ordinaire, soit selon une procédure simplifiée. Dans le premier cas, l'Assemblée fédérale approuve expressément les traités négociés et signés par le Conseil fédéral. Cette approbation intervient avant que ces traités ne soient ratifiés par le Conseil fédéral, autrement dit avant qu'ils ne soient définitivement conclus tant sur le plan international que sur le plan interne. Dans la procédure simplifiée, en revanche, il n'y a pas d'approbation parlementaire entre la fin des négociations et la ratification du traité (cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 51, 1987, N° 58, p. 387 ss).

La procédure simplifiée s'applique principalement dans les cas où, par un acte de niveau législatif, le Parlement autorise expressément le Conseil fédéral à conclure les accords internationaux dans le domaine en question. Cette autorisation remplace la procédure ordinaire d'approbation parlementaire qui intervient avant la signature ou la ratification du traité. Des exemples d'une telle autorisation figurent à l'article 10 de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) et dans l'arrêté fédéral du 20 juin 1980 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes (RS 946.240.9).

La procédure simplifiée trouve application surtout dans les cas où il s'agit de conclure de nombreux traités essentiellement bilatéraux, qui portent sur un objet précis, souvent de nature technique, et qui couvrent, sur le plan matériel, un domaine clairement délimité. C'est précisément le cas en l'occurrence. En effet, plusieurs types de mesures au sens de l'arrêté envisagé nécessitent régulièrement, pour leur exécution, la conclusion d'un traité de droit international de nature plutôt technique avec le pays partenaire ou une organisation internationale. Parmi ces mesures figurent en particulier la coopération technique et la coopération financière, ainsi que la politique commerciale. Aux fins de répondre aux nécessités pratiques de la coopération avec les pays de l'Est, l'article 10, 1^{er} alinéa, autorise le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux portant sur des

mesures prévues dans le présent arrêté. Cette disposition vise principalement à décharger le Parlement d'affaires de routine d'importance mineure.

2^e alinéa

L'expérience en matière de coopération au développement a montré que l'exécution des projets et des programmes internationaux ne peut être fructueuse que si ceux-ci possèdent une base contractuelle. Ces accords relatifs à des projets ou des programmes sont des traités internationaux, mais ils sont de nature purement technique, limités dans le temps et restreints au projet ou au programme en question. S'agissant de la coopération au développement, le Conseil fédéral a donc délégué sa compétence de conclure de tels traités aux offices fédéraux, sous réserve que le service compétent autorise, conformément à l'ordonnance pertinente (RS 974.01), le crédit nécessaire au projet ou au programme en question.

Dans le domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est également, il est prévu que le Conseil fédéral délègue aux offices compétents, par analogie avec la procédure qui a fait ses preuves en matière de coopération au développement, le pouvoir de conclure des traités internationaux relatifs à des projets ou à des programmes particuliers, sous réserve d'une autorisation de projet. Une telle délégation nécessiterait une modification de l'ordonnance du 6 mai 1992 sur la poursuite de la coopération renforcée avec des Etats d'Europe centrale et orientale (RS 172.017).

3^e alinéa

Le 3^e alinéa précise par souci de clarté que le Conseil fédéral et l'administration fédérale ne peuvent prendre des engagements financiers que dans les limites des crédits de programme accordés par l'Assemblée fédérale. Le gouvernement et l'administration sont tenus, lors de la conclusion de traités internationaux, de tenir compte de la souveraineté de l'Assemblée fédérale en matière budgétaire. Ils doivent veiller à ne pas prendre d'engagements dépassant le crédit de programme autorisé.

Pour l'instant, il n'existe qu'un seul crédit de programme au titre de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Il est toutefois envisageable qu'à l'avenir, plusieurs crédits de ce genre soient ouverts parallèlement. Cette démarche a été adoptée pour la coopération au développement et l'aide humanitaire, où il existe des crédits de programme pour la coopération technique et l'aide financière, pour l'aide humanitaire et l'aide alimentaire, pour les mesures économiques et de politique commerciale; y compris pour les mesures de désendettement, et pour l'augmentation du capital des banques de développement régionales. Afin de laisser cette possibilité ouverte, le terme général de «crédits de programme» est utilisé au 3^e alinéa.

Article 11 Appel à des tiers

Les autorités fédérales ne sont pas tenues de mener elles-mêmes à bien les projets de coopération. Elles peuvent mandater des tiers à cet effet, c'est-à-dire des personnes physiques ou des personnes morales de droit public ou privé, externes à l'administration. Elles sont habilitées à conclure des contrats à cet effet. En règle générale, les tiers n'interviennent qu'à titre auxiliaire. Cependant, certaines tâches

peuvent être entièrement déléguées sous mandat à des tiers, lesquels assument alors leur mission de manière largement autonome. Les services compétents de l'administration fédérale veillent, en vertu de leur devoir de surveillance, dont les modalités sont précisées dans le cadre des dispositions contractuelles, à ce que les activités menées sous contrat répondent aux principes énoncés dans l'arrêté fédéral (cf. FF 1991 IV 559, 1990 I 130). L'octroi de mandats à des tiers répond au besoin de flexibilité; la conduite des projets doit être adaptée aux circonstances et aux conditions-cadre locales. De plus, cette possibilité évite à l'administration fédérale de devoir renforcer ses propres effectifs au-delà de ce qui est nécessaire.

Article 12 Soutien des activités privées

Cette disposition autorise le Conseil fédéral à soutenir les activités des institutions privées répondant aux principes et aux buts formulés dans le présent arrêté. Il s'agit ici d'utiliser leur précieuse expérience, leur savoir-faire, leurs compétences et leurs initiatives, dans le sens d'un engagement rationnel du potentiel disponible en Suisse. Ce soutien répond aussi aux exigences de coordination entre les institutions privées et les autorités fédérales, au sens de l'article 5. L'arrêté n'entraîne cependant pas pour les particuliers un droit à des prestations de la Confédération.

Un soutien de la part de la Confédération a pour condition que l'institution privée en cause fournisse elle-même une prestation appropriée. En outre, ne peuvent jouir de ce soutien que les institutions qui offrent, grâce à la transparence de leurs finances et de leur organisation, toute garantie quant à un engagement conforme aux objectifs et se déclarent prêtes à en rendre compte de manière circonstanciée (cf. art. 25 de la loi du 5 oct. 1990 sur les subventions, RS 616.1). Si ces conditions sont remplies, la collaboration peut être envisagée en principe avec toutes les forces du secteur privé, y compris avec les institutions à but lucratif.

Article 13 Collaboration avec des cantons, communes et institutions publiques

Les cantons, communes et institutions publiques contribuent toujours davantage à la coopération et témoignent ainsi d'un esprit de co-responsabilité solidaire très poussé envers les pays de l'Europe de l'Est. Les autorités fédérales s'en félicitent. L'article 13 est donc destiné à donner les moyens au Conseil fédéral de collaborer avec les cantons, les communes et les institutions publiques et d'appuyer leurs efforts. En principe, un tel soutien financier ne peut entrer en ligne de compte que si la collectivité assumant la responsabilité du projet apporte sa propre prestation.

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

Article 14 Coordination interne à l'administration fédérale

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est fait partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse, comme de sa politique économique extérieure et de sa politique de sécurité. De par les multiples formes qu'elle revêt, elle concerne

plusieurs services de la Confédération, d'où la nécessité d'instaurer, sur le plan interne, une étroite collaboration entre les principaux services compétents. Une telle tâche appelle en outre des efforts soutenus de consultation et de coordination. Conformément à l'article 14, il incombe au Conseil fédéral d'y veiller. Il lui appartient en particulier de s'assurer que toutes les formes de coopération avec l'Europe de l'Est et l'activité des différents offices fédéraux s'inscrivent dans le contexte global de la politique étrangère de la Suisse et que la coordination est garantie.

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

Article 15 Commission consultative

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est touche à de nombreux domaines spécifiques de notre activité économique et étatique. Elle nécessite un soutien attentif sur le plan politique interne, par une participation permanente de représentants des cercles les plus divers au traitement des problèmes qui se posent. En conséquence, l'article 15 prévoit que le Conseil fédéral nomme une commission consultative pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Comme d'autres organes consultatifs, cette commission doit se prononcer, à l'intention des services fédéraux compétents, sur les questions fondamentales de la coopération suisse et examiner en particulier les objectifs, les priorités ainsi que la conception générale des mesures envisagées.

Article 16 Rapport

L'article 3 de l'arrêté fédéral du 9 mars 1993 concernant un crédit de programme pour la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (FF 1993 I 988) fait obligation au Conseil fédéral de fournir aux commissions parlementaires compétentes un rapport annuel sur les projets autorisés, sur la manière d'utiliser les moyens financiers ainsi que sur les conséquences – établies sur la base d'évaluations – des mesures prises. Cette disposition est reprise par l'article 16 du présent projet et doit garantir que les commissions parlementaires seront informées, chaque année et en détail, de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est. En outre, le Conseil fédéral fera rapport à l'Assemblée fédérale à l'occasion des demandes de nouveaux crédits de programme, l'informant ainsi des mesures prises et des résultats de ses évaluations. Enfin, les Chambres fédérales disposent d'autres moyens pour influencer la politique de coopération, par exemple en exerçant leur droit de haute surveillance, ou encore, par des interventions parlementaires.

Article 17 Exécution

L'exécution de l'arrêté fédéral est du ressort du Conseil fédéral. Le Gouvernement est chargé d'adopter les dispositions d'exécution nécessaires et de veiller à l'organisation et à l'exécution efficaces de la coopération. A cet effet, il a édicté, à l'occasion de l'ouverture du premier crédit de programme de 1990, l'ordonnance du 23 mai 1990 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec des Etats d'Europe de l'Est (RS 172.017). Modifiée le 6 mai 1992 en fonction des nécessités nouvelles et des expériences réalisées, cette ordonnance régit la répartition des

compétences en matière de préparation, d'exécution et de contrôle des mesures et délègue les compétences financières et décisionnelles, de manière échelonnée, aux différents départements et offices fédéraux.

Le Conseil fédéral veille en outre à ce que les fonds libérés au titre de la coopération avec l'Europe de l'Est soient utilisés à bon escient et à ce qu'un contrôle soit instauré. A cet effet, il procède à une évaluation serrée des mesures mises en œuvre. Il examine en particulier leurs effets et leur concordance avec les buts de l'arrêté, de même que l'utilisation appropriée et économique des fonds. Se fondant sur les résultats de cette évaluation, il pourra renforcer l'efficacité des actions en cours et des projets à venir et améliorer la planification de nouvelles actions. Afin d'assurer également la surveillance des contributions allouées à des tiers, à des particuliers ou à des institutions publiques, l'octroi de telles contributions est assorti de l'obligation de rendre régulièrement compte de leur utilisation. S'agissant d'actions multilatérales, le Conseil fédéral exerce sa fonction de contrôle par une participation active au sein des organes de surveillance des institutions considérées.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les conséquences financières et les effets de l'arrêté fédéral sur l'état du personnel dépendent des crédits de programme décidés par le Parlement. L'entrée en vigueur de l'arrêté lui-même n'aura pas de conséquences propres.

4 Relation avec le droit européen

L'orientation générale et les buts de l'arrêté correspondent aux efforts entrepris par les pays européens ainsi que par l'Union européenne, qui soutiennent les Etats d'Europe de l'Est dans leur processus de réforme politique, économique et sociale.

5 Programme de la législature

La création d'une base légale pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est est prévue dans le rapport sur le programme de la législature 1991-1995 (FF 1992 III 51).

6 Bases juridiques

Les bases constitutionnelles et légales du présent projet sont exposées dans le préambule (cf. p. 8 supra).

Le présent acte législatif contient des règles de droit, et sa durée est limitée à dix ans. En conséquence, il doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral de portée générale soumis au référendum facultatif, conformément à l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11).

Arrêté fédéral concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence de la Confédération en matière de relations extérieures;

vu le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994¹⁾,

arrête:

Section 1: Dispositions générales

Article premier Objet

¹ La Confédération peut prendre des mesures de coopération propres à soutenir les Etats d'Europe de l'Est dans leurs efforts de transition vers la démocratie et l'économie de marché.

² Les Etats d'Europe de l'Est au sens du présent arrêté sont les Etats autrefois communistes d'Europe centrale, orientale et du Sud-Est ainsi que les Etats constitués sur le territoire de l'ancienne Union des Républiques Socialistes Soviétiques.

Art. 2 Buts

La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est a notamment pour buts:

- a. la promotion et le renforcement, dans ces pays, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme ainsi que la construction ou la consolidation du système démocratique, en particulier le développement d'institutions politiques stables;
- b. la promotion d'un développement économique et social durable, conforme aux principes d'une économie de marché et favorisant la stabilité économique, l'accroissement des revenus et l'amélioration des conditions de vie des populations, tout en encourageant le respect de l'environnement ainsi que l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

Art. 3 Principes

¹ La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est fait partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse. Elle repose en particulier sur la co-responsabilité solidaire.

¹⁾ FF 1994 V 537

² Les mesures de coopération tiennent compte de la situation des pays partenaires, en particulier des besoins des populations auxquelles elles sont destinées.

³ Les prestations de la Confédération complètent en règle générale les efforts entrepris par les partenaires eux-mêmes.

Art. 4 Modalités

Les mesures de coopération peuvent être réalisées par voie bilatérale, multilatérale ou de manière autonome.

Art. 5 Coordination

La Confédération coordonne ses propres mesures avec les efforts des partenaires dans les Etats d'Europe de l'Est et, autant que possible, avec les prestations provenant d'autres sources nationales ou internationales, et tendant au même but.

Section 2: Formes

Art. 6

¹ La coopération avec les Etats d'Europe de l'Est peut revêtir les formes suivantes:

- a. la coopération technique;
- b. la coopération financière, y inclus les aides financières, l'aide à la balance des paiements, la réduction de l'endettement et les garanties de crédits;
- c. des mesures favorisant une meilleure participation des Etats d'Europe de l'Est au commerce mondial;
- d. des mesures de nature à encourager l'engagement de ressources du secteur privé;
- e. toute autre forme propre à atteindre les buts mentionnés à l'article 2.

² Les prestations de la Confédération sont accordées sous forme de dons, de prêts ou de garanties.

³ Différentes formes de coopération avec les Etats d'Europe de l'Est peuvent être conjuguées, notamment la coopération technique et financière, pour la mise en œuvre de programmes et de projets.

Section 3: Financement

Art. 7 Crédits de programme

Les moyens nécessaires au financement de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est sont alloués sous forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années.

Art. 8 Emoluments sur garanties de crédits

¹ La Confédération peut percevoir un émolument auprès des bénéficiaires de garanties à titre de contribution à la couverture des coûts que lui occasionneraient des pertes éventuelles.

² En principe, l'émolument est fonction des risques, du montant et de la durée de la garantie. Le Conseil fédéral fixe le tarif des émoluments; à cet égard, il peut prendre en considération la situation spécifique de chaque Etat d'Europe de l'Est.

³ Les pertes doivent être couvertes en premier lieu par le produit des émoluments.

Section 4: Mise en œuvre

Art. 9 Fixation des priorités

Le Conseil fédéral fixe les accents qu'il entend imprimer à la coopération et les domaines d'action prioritaires selon les besoins des Etats d'Europe de l'Est, notamment de leur population, ainsi qu'en fonction des capacités et du savoir-faire disponibles en Suisse.

Art. 10 Accords internationaux

¹ Le Conseil fédéral peut conclure des accords internationaux portant sur les mesures prévues par le présent arrêté.

² Il peut autoriser les départements ou les offices fédéraux à conclure des accords internationaux.

³ Des engagements financiers ne peuvent être pris que dans le cadre des crédits de programme alloués.

Art. 11 Appel des tiers

Il peut être fait appel à des tiers pour l'élaboration des projets et l'exécution des mesures.

Art. 12 Soutien des activités privées

Le Conseil fédéral peut soutenir des activités d'institutions privées qui répondent aux principes et aux buts formulés dans le présent arrêté. Ces institutions doivent fournir elles-mêmes une contribution.

Art. 13 Collaboration avec des cantons, communes et institutions publiques

Le Conseil fédéral peut collaborer avec des cantons, des communes et des institutions publiques à des activités qui relèvent du présent arrêté et soutenir leurs initiatives.

Art. 14 Coordination interne à l'administration fédérale

Le Conseil fédéral veille à la coordination au sein de l'administration fédérale.

Art. 15 Commission consultative

¹ Le Conseil fédéral désigne une commission consultative pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

² La commission donne au Conseil fédéral son avis sur les objectifs et les priorités.

Art. 16 Rapport

Le Conseil fédéral présente chaque année aux commissions parlementaires compétentes un rapport sur les projets autorisés, sur la manière d'utiliser les moyens financiers ainsi que sur les conséquences, établies sur la base d'évaluations, des mesures prises.

Section 5: Dispositions finales

Art. 17 Exécution

Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

Art. 18 Durée, référendum et entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est limité à dix ans.

² Le présent arrêté est de portée générale; il est sujet au référendum facultatif.

³ Le Conseil fédéral fixe l'entrée en vigueur.

Message concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 19 septembre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	49
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.083
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.12.1994
Date	
Data	
Seite	537-565
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 002

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.