

98.049

**Message
sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe
de l'Est et les pays de la CEI**

du 19 août 1998

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un message et un projet d'arrêté fédéral sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI et vous proposons de les approuver.

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

19 août 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

Les Chambres fédérales octroient les moyens financiers nécessaires à la coopération avec les Etats de l'Est sous forme de crédits de programme qui s'étalent sur plusieurs années. Le deuxième crédit de programme, de 1400 millions de francs au total, destiné à la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale était prévu pour trois ans. Il a été accordé sur la base du message du 23 septembre 1991, auquel est ensuite venu s'ajouter le message complémentaire du 1^{er} juillet 1992. Ce crédit sera probablement entièrement engagé au milieu de 1998. Le présent message propose donc l'adoption d'un troisième crédit de programme, d'un montant de 900 millions de francs, qui s'étendra sur quatre ans au moins.

Ce crédit de programme s'insère dans l'ensemble des activités menées par la Suisse au titre de la coopération internationale. Dans le cadre de cette coopération, les Chambres fédérales ont déjà accordé d'autres crédits de programme, également prévus sur plusieurs années. Voici les principaux de ces crédits:

- Continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (message du 20 avril 1994, FF 1994 II 925; un nouveau message sera soumis au Parlement cette année);
- Continuation du financement et réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (message du 29 mai 1996, FF 1996 III 693);
- Continuation de l'aide humanitaire internationale de la confédération (message du 20 novembre 1996, FF 1997 I 1241);
- Participation de la Suisse au capital des banques de développement régionales et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (message du 31 mai 1995, FF 1995 III 1049);
- Adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods (message du 15 mai 1991, FF 1991 II 1121);
- Participation de la Suisse à l'augmentation du capital de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, BERD (message du 13 novembre 1996, FF 1997 I 1178);
- Financement de mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis ainsi que de programmes et projets dans les pays en développement, en faveur de l'environnement global (message du 30 janvier 1991, FF 1991 I 717).

La coopération avec l'Europe de l'Est fait partie intégrante de la politique étrangère de la Suisse et de sa politique en matière de commerce extérieur. Grâce à elle, le Conseil fédéral poursuit en Europe de l'Est et dans les pays de la CEI les objectifs fixés dans le «Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90» de novembre 1993. Le message du 19 septembre 1994 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 1994 V 537) décrit quant à lui les conditions spécifiques, la finalité et la stratégie de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est. Dans les pays concernés, le processus de transformation équivalait à remodeler les structures politiques, économiques et sociales en vue d'instaurer la démocratie et l'économie de marché. En soutenant ce processus par son aide technique et financière, la Suisse fait preuve de solidarité avec les autres pays donateurs occidentaux. Le Conseil fédéral souhaite donc poursuivre ce travail qui a débuté en

1990 et auquel deux crédits de programme ont jusqu'ici été consacrés. Il a déjà rendu compte de l'utilisation de ces moyens aux deux commissions de politique extérieure des Chambres dans le rapport paru cette année sur la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les Etats de la CEI de 1992 à 1997.

Le présent message se subdivise en deux grande parties. Le premier chapitre traite du développement politique, économique, social et culturel en Europe de l'Est au cours de ces dernières années. Il montre que c'est dans les Etats d'Europe centrale que le processus de transformation est le plus avancé. Les réformes politiques et économiques introduites dans ces pays constituent en effet des bases sûres pour établir des systèmes démocratiques stables et les lois du marché. Ces Etats aspirent tous à adhérer rapidement aux grandes organisations d'Europe occidentale (notamment à l'Union européenne et à l'OTAN). Ils devront toutefois continuer de développer leurs structures et leurs institutions pour consolider les acquis afin d'atteindre le niveau des pays occidentaux.

L'Europe du Sud-Est constitue l'un des plus grands défis pour la coopération avec l'Europe de l'Est. Dans les Balkans, les efforts de démocratisation et les réformes économiques n'ont pas rencontré partout le même succès. La guerre en Bosnie-Herzégovine n'a pas seulement causé un tort énorme aux victimes directes du conflit; elle a aussi complètement bloqué le processus de réforme dans de vastes régions de l'ex-Yougoslavie et a eu des répercussions néfastes tant sur la stabilité politique que sur la situation économique des Etats voisins. De leur côté, les crises albanaise et bulgare ont aussi prouvé que le processus de transformation est nettement plus complexe et plus lent en Europe du Sud-Est qu'en Europe centrale.

Au sein de la CEI, la situation varie fortement d'un pays à l'autre. Ceci n'est guère surprenant puisque les conditions initiales n'étaient pas les mêmes pour tous: tandis que la Russie a pu s'appuyer sur des structures étatiques existantes, les autres pays ont dû créer de toutes pièces leur nouvelle souveraineté, parfois sur le plan idéologique, mais surtout sur le plan institutionnel. Malgré le poids de l'héritage soviétique, ces Etats sont parvenus ces derniers temps non seulement à progresser de manière spectaculaire sur divers plans (législation et stabilité macro-économique, par exemple), mais aussi à mieux définir leurs nouveaux rapports avec la Russie. Voilà de quoi stimuler la coopération avec l'Europe de l'Est. Des questions essentielles restent pourtant à résoudre. Certains Etats doivent encore trouver un modus vivendi avec leurs voisins directs ainsi qu'avec l'Occident. De plus, divers foyers de conflit existent encore dans la région et il reste beaucoup à faire pour créer les structures institutionnelles nécessaires et faire respecter l'Etat de droit.

Les Etats d'Europe de l'Est et ceux de la CEI n'en sont certes pas tous au même stade dans le processus de transformation; il est néanmoins possible de formuler des défis valables pour toutes les régions que la coopération avec l'Europe de l'Est sera appelée à relever. La fin de la guerre froide a modifié les enjeux du maintien de la paix en Europe. Aujourd'hui, ce ne sont plus les épreuves de force politiques qui menacent notre sécurité, mais plutôt la criminalité internationale, les risques écologiques ou les conflits intérieurs. La coopération avec l'Europe de l'Est tient compte de ce changement puisqu'elle place la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit au centre de ses préoccupations. De plus, on constate partout d'énormes besoins en capitaux pour renouveler les infrastructures et pour

moderniser l'économie. Or, ces conditions devront être remplies pour que les économies en transition puissent s'intégrer à l'économie mondiale, pour leur assurer une croissance suffisante et améliorer durablement le niveau de vie des habitants de l'Europe de l'Est. Il convient également d'accorder la place qu'elle mérite à la dimension sociale du processus de transformation. En effet, des écarts salariaux énormes, l'appauvrissement de larges portions de la société, la corruption et la criminalité économique menacent gravement les succès obtenus jusqu'ici. L'état de l'environnement joue également un rôle clé pour le bien-être des gens; une vaste coordination internationale est indispensable si l'on veut remédier aux atteintes qu'il a subies jusqu'ici. La coopération avec l'Europe de l'Est concerne également la science et la culture: l'objectif est de rétablir les relations rompues à l'ère de la guerre froide et de créer de nouveaux partenariats.

Le troisième chapitre du message présente les orientations et les instruments de cette coopération dans le cadre du nouveau crédit de programme pour les années 1999 à 2002. Il s'articule autour du principe de la concentration géographique, défini en 1995, et de la concentration sectorielle. Conformément à ces principes, la coopération technique achèvera d'ici en 1999 ses programmes dans les pays d'Europe centrale – car ce sont les plus avancés sur la voie de la transformation – pour se concentrer sur les Etats d'Europe du Sud-Est, où le besoin d'aide est énorme, et sur certains pays de la CEI. A cette coopération s'ajoute le programme extraordinaire pour la reconstruction en Bosnie-Herzégovine. Comme dans le cadre du deuxième crédit de programme, l'aide financière sera avant tout destinée aux Etats d'Europe du Sud-Est. Il n'en resterait pas moins souhaitable de préserver la possibilité de soutenir encore les pays les plus avancés d'Europe centrale dans certains domaines particuliers; ceux de la promotion du commerce et des investissements, en priorité, et, dans une moindre mesure, le financement d'actions ciblées dans le domaine de l'environnement. La coopération suisse restera par ailleurs soumise à deux conditions préalables: le principe de la conditionnalité et le dialogue politique.

Les compétences se répartissent comme suit: la coopération technique relève de la Direction de la coopération et du développement (DDC) et l'aide financière, ainsi que la promotion du commerce et des investissements, de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE). Le cas échéant, ces deux offices mènent aussi des programmes et des projets communs. Comme jusqu'ici, la réalisation pratique des programmes et des projets sera en général confiée à des tiers (entreprises, consultants ou œuvres d'entraide mandatés par la Confédération). Dans certains domaines, les deux offices fédéraux compétents travaillent en étroite collaboration avec d'autres services fédéraux, avec des institutions cantonales, avec des œuvres d'entraide et avec l'économie privée, ainsi qu'avec des institutions internationales. Les grands objectifs de la coopération demeurent inchangés: il s'agit de promouvoir l'autonomie des bénéficiaires, le développement durable et un développement équilibré entre hommes et femmes.

Message

1 Présentation de la situation politique et économique en Europe de l'Est

11 Définitions

Dans le présent message, l'expression «Europe de l'Est» englobe les anciens Etats communistes d'Europe centrale et du Sud-Est, ainsi que les pays de la Communauté d'Etats Indépendants (CEI). Celle-ci comprend des nations européennes, du Caucase et d'Asie centrale.

Pour faciliter la lecture, l'Europe centrale inclut ici la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie, ainsi que les trois Etats baltes: Estonie, Lettonie et Lituanie. L'Europe du Sud-Est comprend les pays suivants: Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République fédérale de Yougoslavie, Croatie, Macédoine et Roumanie. Les pays de la CEI sont les suivants: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Russie, Ouzbékistan, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

Les données macroéconomiques de ces pays figurent dans l'annexe VI. L'annexe I donne un aperçu chiffré de leurs échanges commerciaux avec la Suisse et l'annexe II présente la liste des accords économiques entre la Suisse et les pays de l'Est.

Le processus de réforme dans les pays de l'Est équivalait à une transformation de leurs structures politiques, économiques et sociales vers la démocratie et l'économie de marché. Ce processus varie d'un pays à l'autre. Il importe donc de relever tout au moins les différences régionales.

12 Evolutions régionales

121 Europe centrale

C'est dans les pays d'Europe centrale que le processus est le plus avancé. Tous les Etats de ce groupe souhaitent s'intégrer dans les structures euro-atlantiques.

Ce profond bouleversement de l'économie et de la société a été déclenché avant tout par les mouvements réformistes relégués dans l'opposition et opprimés sous le régime marxiste. La dynamique et l'intensité de cette transformation varient d'un pays à l'autre. Le processus a d'ailleurs souvent redéfini la stratification de la société et provoqué des luttes liées à la répartition des biens qui sont allées jusqu'à engendrer des tensions sociales. Dans certains pays, ce contexte troublé a permis aux milieux de l'ancienne élite politique de reprendre le pouvoir sous de nouvelles étiquettes. Mais ces vicissitudes politiques n'ont pas altéré le mouvement de fond qui prévaut dans la région.

Dans le domaine de la réforme économique, l'Europe centrale est aussi en avance sur l'ex-bloc soviétique. Après la dissolution du COMECON, les pays de cette région ont rapidement pris en main leur politique économique. Celle-ci se caractérise par des relations commerciales tournées vers l'Europe occidentale et par la prospection de nouveaux marchés régionaux. Le commerce extérieur s'est intensifié et le volume des échanges entre ces pays a lui-même progressé de quelque 4 pour cent en moyenne. Sur le plan institutionnel, cette réorientation a donné naissance à des ac-

cords d'association avec l'Union européenne (UE) ainsi que la création d'une zone de libre-échange centre-européenne (ALECE¹). L'adhésion à l'OCDE de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne constitue une étape importante du processus de réforme. Les Etats baltes – Estonie, Lettonie et Lituanie – sont eux aussi fermement engagés dans ce processus qui touche à la fois leurs structures intérieures et l'établissement de liens économiques avec l'Europe occidentale.

Les données macroéconomiques des pays d'Europe de l'Est témoignent de progrès importants en matière de stabilisation. L'afflux d'investissements directs en provenance de l'étranger et l'inversion du mouvement d'exode des capitaux montrent que le développement économique de ces pays inspire de plus en plus confiance. Leurs réformes structurelles visent à promouvoir une utilisation efficace des ressources nationales, une large privatisation et la mise en place de mécanismes de concurrence pour les entreprises. La lutte contre l'inflation fait l'objet d'une attention particulière. Tous ces pays se rendent compte qu'il est indispensable de procéder rapidement à une réforme du système bancaire si l'on veut soutenir efficacement le processus de privatisation et la restructuration de l'ancien appareil de production étatique.

D'une manière générale, les réformes économiques réalisées jusqu'à présent dans les pays d'Europe centrale offrent une bonne base à l'épanouissement des forces du marché. Les aménagements structurels, institutionnels et économiques devront toutefois être poursuivis, notamment pour accélérer le rapprochement avec l'Union européenne. Ce processus peut aussi toutefois être soumis à des soubresauts, comme ce fut le cas en République tchèque en 1997.

122 Europe du Sud-Est

L'Europe du Sud-Est constitue aujourd'hui l'un des plus grands défis pour la paix et la sécurité de notre continent. L'attention se concentre sur l'ex-Yougoslavie, maintenant morcelée en cinq pays dans lesquels les processus de démocratisation et de libéralisation économique sont plus ou moins bloqués. Le retard diffère toutefois d'un pays à l'autre.

Les accords de paix de Dayton, signés en décembre 1995, ont mis fin à trois années et demie de guerre en Bosnie-Herzégovine. Dès lors, la mise en place de structures constitutionnelles et démocratiques a été entreprise avec l'aide de la communauté internationale. Le pays a actuellement besoin d'une aide d'urgence, d'une aide humanitaire et d'un soutien à la reconstruction économique.

Les autres républiques de l'ex-Yougoslavie – la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie et la Macédoine – ainsi que l'Albanie et la Bulgarie sont en train de redéfinir leur orientation stratégique et sociopolitique. Les crises albanaise et bulgare de 1996 et de 1997 ont illustré l'extrême fragilité des nouvelles structures politico-économiques. Elles ont prouvé, une fois de plus, que la mise en place d'un système démocratique, libéral et socialement stable est un processus de longue haleine.

Depuis 1992, l'Europe du Sud-Est toute entière est affectée par les graves répercussions économiques de la guerre yougoslave – effondrement du marché intérieur et interruption des relations commerciales avec l'Europe occidentale – qui ont entravé le développement de toute la région. Ces circonstances défavorables accentuent les

1 L'Accord de libre-échange centre-européen (ALECE) réunit la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

problèmes structurels inhérents au processus de réforme, alors que la stabilisation macro-économique n'est pas encore à l'ordre du jour dans ces pays. L'embargo commercial décrété contre la République fédérale de Yougoslavie a encore aggravé les difficultés d'approvisionnement des pays en guerre. Cet isolement a entraîné un déplacement des activités vers le secteur agricole et la débâcle de la production industrielle. Un marché noir florissant, devenu provisoirement un facteur économique de premier plan, a stimulé le secteur informel et quelque peu atténué les dégâts économiques provoqués par la guerre. Depuis quelque temps, la tendance s'est inversée et les Etats issus de l'ex-Yougoslavie renouent avec une légère croissance.

L'Albanie, la Macédoine, la Bulgarie et la Roumanie vivent une situation économique difficile et ces quatre pays ont besoin d'un soutien important. La libéralisation des prix dans les secteurs de l'énergie et du logement aggrave encore l'inflation qui est un de leurs plus gros problèmes. Le processus de privatisation n'en est qu'à ses débuts et n'a pas encore touché la plupart des grandes entreprises nationales. La guerre des Balkans a concentré l'attention du monde occidental sur les belligérants, laissant dans l'ombre le processus de réforme qu'il aurait fallu soutenir dans les autres pays d'Europe du Sud-Est. Les réformes économiques enregistrent ainsi un retard considérable et la mise en place des structures nécessaires prendra encore beaucoup de temps. Un niveau de vie minimal ne pourra être garanti aux populations concernées que par le biais d'une stratégie de lutte contre la pauvreté qui ne cesse de s'accroître dans ces pays.

123

Russie, Ukraine, Bélarus et Moldavie

Alors que tous les autres Etats issus de l'ex-URSS² ont dû créer de toutes pièces les structures nécessaires à la conduite d'une nation souveraine, la Russie bénéficiait d'une situation privilégiée dans la mesure où elle a hérité des organes de l'Etat soviétique (tels que la Banque centrale, les ministères, etc.). Pour la Russie, le principal défi consiste à adapter ces organes à la réalité actuelle. De leur côté, en plus des tâches immenses qu'implique le processus de transformation, les autres Etats se voient dans l'obligation de donner un sens à leur nouvelle souveraineté tout en se dotant *ex nihilo* de structures gouvernementales.

Ce processus a pris des tournures très variables d'un pays à l'autre et il est loin d'être achevé. L'Ukraine – dont l'aspiration sécessionniste a été pour beaucoup dans la dislocation de l'Union soviétique – a tout fait pour affirmer son autonomie au sein de la communauté internationale. Après avoir envisagé de s'associer avec la Roumanie, la Moldavie a pris les traits d'un Etat entièrement autonome, mais le conflit latent de la Transnistrie séparatiste n'est toujours pas résolu. Le changement est beaucoup plus lent au Bélarus. Le principal problème qui se pose ici est celui de la construction de l'identité nationale: le gouvernement actuel considère que l'avenir du pays se situe dans une alliance politique et économique avec la Russie.

Les Etats issus de l'ex-URSS ont beaucoup de peine à intégrer les minorités nationales et les territoires autonomes dans leurs nouvelles structures politiques. Une escalade a jusqu'à présent pu être évitée dans la crise de la Crimée ukrainienne – presque habitée en majorité par des Russes – et il semble que les conditions d'un rè-

² La Russie est considérée comme l'«Etat continuateur» de l'ex-Union soviétique puisqu'elle a repris sa place en droit international public. Tous les autres pays de l'ex-Union soviétique en sont des «Etats successeurs».

gement pacifique du conflit soient réunies dans la Transnistrie moldave, après les troubles sanglants qui ont éclaté en 1992. Le cas le plus tragique est celui de la Tchétchénie séparatiste: les personnes disparues ou déplacées, victimes de l'affrontement de la république avec le gouvernement central russe, se comptent par dizaines de milliers. Ces graves événements mis à part, l'immense bouleversement vécu par la Russie s'est dans l'ensemble déroulé sans effusion de sang.

La nécessaire réorientation de l'économie après la disparition du régime dirigiste a provoqué l'effondrement de la production et des revenus dans toute la région. Pour faire face à la hausse des déficits budgétaires, les gouvernements ont activé la planche à billets, augmentant ainsi la masse monétaire, ce qui n'a fait qu'attiser l'inflation. Les revenus réels ont encore chuté, imposant de nouveaux sacrifices à la population. Le FMI a relevé à plusieurs reprises le manque de volonté réformatrice dans ces pays. Il les a néanmoins soutenus dans leurs efforts pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de stabilisation destinés à reprendre en main leur situation macro-économique. La Banque mondiale a, elle aussi, apporté son appui aux réformes sectorielles et structurelles.

C'est en Russie que les perspectives économiques sont les plus favorables, mais on observe également les signes d'une reprise de la production au Bélarus et en Ukraine. D'importantes carences subsistent cependant encore dans les domaines institutionnel et juridique. Il importe non seulement de renforcer le processus de privatisation mais aussi de mettre en place d'urgence un système bancaire et financier efficace. Des mesures sociales sont également nécessaires pour adoucir le choc d'un ajustement qui touche durement les populations.

124 Asie centrale et Caucase

Les cinq Etats d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan), qui s'étaient tous prononcés pour le maintien d'une union renouvelée lors du référendum de 1991, n'étaient absolument pas préparés à l'indépendance. De plus, la plupart de leurs frontières n'ont pas de fondement historique, mais sont le résultat de la politique soviétique en matière de nationalités. En dépit de ces conditions peu propices, le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan ont réussi, ces dernières années, à devenir de véritables Etats. Le Tadjikistan, agité par une guerre civile, n'a en revanche pas encore pu consolider ses structures politiques. Membres de l'OSCE, tous les pays d'Asie centrale adhèrent aux principes démocratiques. Toutefois, même si le Kirghizistan a entrepris des efforts concrets pour démocratiser sa société, des régimes présidentiels autoritaires prévalent dans les autres Etats d'Asie centrale. On peut cependant admettre que les gouvernements de ces pays bénéficient du soutien de la majorité de leur population.

L'indépendance des pays transcaucasiens – Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie – a été marquée par de profonds conflits. Le vaste mouvement d'indépendance qui s'était développé en Géorgie dans les années quatre-vingt avait créé des conditions favorables à ce passage délicat. Cependant, des luttes pour le pouvoir ainsi que les conflits suscités par les aspirations autonomistes de l'Ossétie du Sud et de l'Abkhazie ont bloqué le processus de réforme durant des années. En 1995, l'adoption de la nouvelle constitution, ainsi que les élections présidentielles et parlementaires qui suivirent, ont stabilisé la situation politique intérieure. Il n'en reste pas moins que les conflits relatifs à l'Abkhazie et à l'Ossétie du Sud – et le problème de réfugiés qui en résulte – demeurent irrésolus. En Azerbaïdjan et en Arménie, l'évolution politique est

entravée par le problème du Nagorny-Karabakh – une région située en territoire azerbaïdjanais mais habitée par une majorité arménienne.

Les pays d'Asie centrale et du Caucase n'ont pas encore réussi à se libérer entièrement de la forte influence politique et économique de la Russie et l'activité économique de l'Etat continue de dominer largement le secteur privé. La plupart de ces pays ont d'autres points communs: des ressources importantes en matières premières telles que le pétrole, le gaz naturel et les métaux précieux, et la culture du coton. Ce grand potentiel les rend d'une part intéressants, tout en recelant d'autre part des risques politiques et stratégiques. Ces dernières années, les conditions de vie de leurs populations se sont en général dégradées. Le FMI et la Banque mondiale appuient également ces Etats dans l'élaboration de programmes de stabilisation.

L'appareil de production doit notamment s'adapter aux besoins du marché mondial, mais l'évolution a été très lente jusqu'ici. Ce n'est qu'au Kirghizistan que la libéralisation des prix et les réformes sectorielles ont relativement bien progressé. Tous les pays de la région devront encore investir beaucoup dans la réforme de leur économie, notamment pour améliorer les infrastructures, assurer la protection du droit de la propriété et développer le cadre juridique et institutionnel. Notons cependant que la politique de stabilisation commence à porter ses fruits: la production a cessé de reculer dans la région et l'Arménie ainsi que le Kirghizistan ont enregistré une croissance en 1995 déjà.

Les conflits ethniques, les différends territoriaux et autres litiges évoqués plus haut, de même que l'instabilité intérieure, sont autant d'obstacles à la réforme économique des pays d'Asie centrale et du Caucase. Il convient donc de replacer cette transformation dans une perspective à plus long terme pour estimer ses chances de réussite.

13 La coopération internationale

La plupart des Etats d'Europe de l'Est et de la CEI désirent aujourd'hui ardemment adhérer à des organisations internationales qu'ils rejetaient autrefois en raison des valeurs inhérentes à leur ancien régime politique. Ils manifestent actuellement un très vif intérêt pour la coopération multilatérale et souhaitent faire partie de diverses organisations politiques et économiques. Leurs aspirations les entraînent à adopter des valeurs telles que la démocratie, les principes de l'Etat de droit et le pluralisme. Les organisations concernées soutiennent le processus de réforme en Europe de l'Est et dans les pays de la CEI par toute une série de mesures économiques et techniques. Les principales institutions internationales qui apportent ici un appui politique sont le Conseil de l'Europe, l'OTAN et l'OSCE; dans le domaine économique, elles comprennent l'Union européenne, l'OCDE, l'OMC, la CEE/ONU, le FMI et la Banque mondiale, ainsi que la BERD.

13.1 Conseil de l'Europe

Les décennies passées à établir les règles fondamentales de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit ont fait du Conseil de l'Europe un gardien des valeurs occidentales. Les pays en transition tiennent en conséquence à adhérer à cette institution. C'est maintenant chose faite pour toutes les nations d'Europe centrale et du Sud-Est (mises à part la République de Yougoslavie et la Bosnie-Herzégovine)

ainsi que pour la Russie, l'Ukraine et la Moldavie. Depuis le début des années nonante, le Conseil de l'Europe a mis sur pied des programmes de coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI afin d'encourager le processus de réforme dans ces pays. Ces programmes mettent l'accent sur la création d'institutions juridiques, les droits de l'homme, la formation et la culture.

13.2 OTAN

La fin de la guerre froide, la dissolution du Pacte de Varsovie et de l'Union soviétique ont complètement bouleversé la politique de sécurité en Europe et désamorcé les tensions antérieures, tout en faisant surgir par ailleurs de nouveaux dangers. Pour promouvoir le dialogue avec les pays de l'ancien bloc soviétique, l'OTAN a créé en 1991 le Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA). Au début de 1994, elle a ensuite mis sur pied le Partenariat pour la Paix, ouvert à tous les Etats membres de l'OSCE, pour faciliter la réalisation de projets concrets. Fin mai 1997, le CCNA a été remplacé par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) qui sert aussi de cadre aux activités du Partenariat pour la Paix. Tous les pays partenaires disposent automatiquement du droit de participer au CPEA.

Dans un premiers temps, l'OTAN a invité la Pologne, la République tchèque et la Hongrie – candidats à l'adhésion – à son sommet des 8 et 9 juillet 1997. L'OTAN fait dépendre une adhésion d'exigences claires, telles que le respect de la démocratie et de l'Etat de droit, le contrôle démocratique des forces armées et les relations de bon voisinage, et entend contribuer ainsi à accroître la stabilité, la sécurité et la paix en Europe.

Le 27 mai 1997, l'OTAN a défini ses relations avec la Russie dans un «acte fondateur» qui prévoit un mécanisme spécifique de consultation et de coopération. De plus, à l'occasion de son sommet de 1997, l'OTAN a signé avec l'Ukraine une charte qui fixe le cadre politique et institutionnel de relations privilégiées entre l'organisation et ce pays.

13.3 OSCE

L'OSCE, qui a succédé à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe, englobe toujours le territoire qui s'étend de l'Amérique du Nord à la Sibérie. Les nouveaux Etats nés sur ce territoire sont tous devenus membres de cette organisation, ce qui en a porté le nombre de 35 à 54. Par ailleurs, les pays susceptibles d'être des partenaires de la coopération suisse avec l'Europe de l'Est en raison de leur situation géographique font tous partie de l'OSCE, à l'exception de la République fédérale de Yougoslavie. Même si l'OSCE ne s'occupe pas concrètement de coopération économique, son travail est étroitement lié à la coopération avec l'Europe de l'Est. Ses principales activités comprennent la prévention de conflits, la diplomatie préventive, la protection des minorités, les situations «postconflituelles» et la surveillance de processus électoraux.

13.4 Union européenne

Le désir des pays de l'Est d'adhérer à l'Union européenne est un élément charnière de la coopération en Europe. Depuis le dégel à l'Est, l'Union européenne assure de son côté un soutien quasi inconditionnel aux réformes économiques et politiques par le biais du programme Phare, qui met des moyens techniques et financiers considérables au service d'une adhésion des Etats d'Europe de l'Est. Ce programme vise en priorité à adapter les structures économiques de ces Etats et à améliorer leur compétitivité en vue de leur participation au marché intérieur. En complément au programme Phare, l'Union européenne a commencé, au début des années nonante, à octroyer des avantages commerciaux unilatéraux pour faciliter l'accès à son marché de certains produits en provenance des pays d'Europe centrale et du Sud-Est. La première génération d'accords de commerce et de coopération est désormais remplacée par des accords d'association. (La liste des accords en vigueur figure dans l'annexe VII.) L'Union européenne appuie également la réforme économique et politique des pays de la CEI par les moyens techniques et financiers du programme Tacis.

13.5 OCDE

Les premiers pays d'Europe de l'Est à adhérer à l'OCDE ont été la République tchèque (décembre 1995), la Hongrie (mai 1996) et la Pologne (novembre 1996). Un rôle particulier échoit au Centre pour la coopération avec les non-membres (CCNM) qui offre des prestations relatives au fonctionnement de l'économie de marché. En 1994, à l'occasion de la Conférence des ministres de l'OCDE, cette organisation et la Russie ont signé une déclaration de coopération qui accorde au gouvernement russe non seulement une assistance technique dans le cadre du CCNM, mais aussi un statut d'observateur auprès de divers organes de l'OCDE. Celle-ci compte ainsi accélérer le processus de transition en Russie et contribuer à améliorer l'intégration de ce pays dans l'économie mondiale. La Russie a officiellement présenté sa demande d'adhésion à l'OCDE en mai 1996. Lors de la session du Conseil des ministres de 1997, les deux partenaires ont signé un protocole portant sur la création d'une commission destinée à soutenir les travaux préparatoires à cette adhésion.

13.6 Charte européenne de l'énergie

Le 17 décembre 1994, l'Union européenne et quarante-neuf pays signataires de la Charte européenne de l'énergie (1991) ont adopté à Lisbonne le traité qui découle de cette charte. Ce traité est entré en vigueur le 16 avril 1998. Il s'agit là de la première convention multilatérale à caractère commercial entre les pays de l'OCDE et ceux de l'Est. Elle stipule l'application des règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dans le commerce des agents énergétiques, alors même que la plupart des pays de l'Est ne font pas encore partie de l'organisation mondiale. Vu l'importance stratégique que revêt l'énergie, ce traité devrait accélérer l'intégration des pays de l'Est dans l'économie mondiale. Des négociations relatives à des accords complémentaires sont d'ailleurs en cours.

13.7 OMC

L'Organisation mondiale du commerce constitue pour les pays de l'Est et pour leurs partenaires commerciaux un instrument de première importance pour développer leurs relations commerciales. Un quart des pays de l'Est sont d'ores et déjà membres de l'OMC (tous ceux de l'ALECE ainsi que la Roumanie et la Bulgarie) et quinze autres Etats de la région, dont la Russie, ont présenté une demande d'adhésion. Les conditions posées – suppression du contingentement des importations, abaissement des droits de douane, libéralisation des échanges dans le domaine des services et protection de la propriété intellectuelle – ne sont pas faciles à remplir pour des pays dont le processus de réforme n'est pas encore très avancé. En vue d'adhérer à l'OMC, ces Etats ne s'efforcent pas moins de mettre peu à peu en place les conditions répondant aux principes d'un système d'échanges multilatéraux.

13.8 CEE/ONU

La Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE/ONU) est la seule institution à caractère exclusivement économique qui regroupe, sur un pied d'égalité, à la fois des pays membres de l'OCDE et les anciens pays à économie planifiée. D'entente avec d'autres organisations internationales, elle soutient les réformes économiques dans des secteurs spécifiques. A la suite d'une réorientation de ses activités, la Commission se concentrera désormais plus particulièrement sur certains aspects de la réforme économique dans les pays de la CEI.

Dans le climat d'inquiétude engendré par les problèmes écologiques en Europe de l'Est, les ministres européens de l'environnement s'étaient réunis en 1991 pour la première Conférence paneuropéenne de l'environnement à Dobris (République tchèque). Le processus engagé sous le titre «Un environnement pour l'Europe» s'est poursuivi lors de deux nouvelles conférences des ministres tenues l'une en avril 1993 à Lucerne et l'autre en octobre 1995 à Sofia. Ce processus a d'une part pour but d'élaborer et de mettre en œuvre des principes communs pour la protection de l'environnement en Europe, et d'autre part, de coordonner le soutien apporté dans le domaine environnemental aux pays de l'Est par l'Occident et les organisations internationales. La coordination politique globale du projet «Un environnement pour l'Europe» incombe à la CEE/ONU.

13.9 FMI et Banque mondiale

Les pays de l'Est sont aujourd'hui tous membres du FMI et de la Banque mondiale. Etant les deux principales institutions dans le domaine de la coopération économique et du développement, elles ont l'une et l'autre examiné de très près les problèmes du passage d'une économie planifiée à une économie de marché. Elles apportent aux pays concernés un appui déterminant sous forme de crédits et d'assistance technique.

Alors que le FMI se concentre sur l'amélioration du contexte macroéconomique, la Banque mondiale s'occupe surtout des politiques sectorielles et ses secteurs prioritaires sont l'énergie, l'infrastructure et la promotion du secteur privé. Dans les pays en transition, les deux institutions ont placé la formation des cadres au centre de leurs activités. En 1992, le FMI a ainsi créé à Vienne, en collaboration avec la Banque mondiale et d'autres organisations, un centre de formation destiné à couvrir les

besoins spécifiques des pays de l'Est. Le FMI et la Banque mondiale jouent un rôle important dans la coordination des apports financiers de la communauté internationale. La précieuse expérience acquise grâce à leur engagement intensif dans les pays en transition fait de ces deux organisations des interlocuteurs incontournables pour les donateurs bilatéraux. Pour sa part, la Suisse est membre du FMI et de la Banque mondiale et elle dirige dans ces instances un groupe de vote comprenant la Pologne ainsi que l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan.

13.10 BERD

La BERD, créée en 1991, limite ses activités aux pays de l'Est exclusivement. Par des crédits, des participations au capital et son assistance technique, elle offre à ces Etats un soutien dans leur passage à l'économie de marché, à la démocratie et au pluralisme. Depuis qu'elle existe, cette banque a vu le contexte de son action subir de profondes transformations. Elle a commencé par travailler dans sept pays (Bulgarie, Tchécoslovaquie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Yougoslavie et URSS). Or, ses activités s'étendent actuellement à vingt-six Etats (le dernier en date étant la Bosnie-Herzégovine, où la BERD a commencé ses activités en avril 1996) qui en sont tous membres et totalisent ensemble près de 14 pour cent de son capital social. La Suisse est également membre de cette organisation et y préside un groupe de vote comprenant la Turquie et le Liechtenstein ainsi que quatre Etats de la CEI: Azerbaïdjan, Kirghizistan, Ouzbékistan et Turkménistan.

La Suisse réalise une grande partie de sa coopération multilatérale avec l'Europe de l'Est par le biais de ces organisations internationales.

14 Les défis

A l'avenir, les pays de l'Est resteront confrontés aux défis majeurs que constituent la garantie de la paix ainsi que la création et le maintien de régimes démocratiques, caractérisés par l'Etat de droit et ouverts à l'économie de marché. Dans ce contexte, ils devront vouer une attention particulière à la dimension sociale de leur transformation, à la problématique environnementale, ainsi qu'à une pression migratoire croissante. Enfin, la science et la recherche revêtent une importance centrale.

141 Politique de sécurité

La fin du conflit Est-Ouest a entraîné des changements dans le domaine de la sécurité plus que dans tout autre.

La dissolution du Pacte de Varsovie et celle de l'Union soviétique ont laissé les Etats de cette région face à un vide, et il a fallu qu'ils redéfinissent leur position politique en matière de sécurité. Les pays d'Europe centrale ont opté pour un rapprochement rapide avec l'OTAN. L'organisation a tout d'abord répondu par l'initiative d'un vaste Partenariat pour la Paix, puis en offrant à trois Etats – Pologne, Hongrie et République tchèque – d'engager des négociations en vue de leur adhésion. Dans le même temps, elle a conclu avec la Russie un «acte fondateur» qui régit ses relations avec ce pays.

Le grand bouleversement de 1989 a fait mieux comprendre à l'Europe entière que la sécurité du continent ne dépend pas seulement de l'affirmation, plus ou moins appuyée, de l'indépendance de chaque Etat vis-à-vis de l'extérieur mais de bien d'autres facteurs encore. La notion de sécurité globale s'est alors imposée rapidement. Aujourd'hui, ce ne sont plus des constellations de puissances politiques qui mettent la sécurité européenne en péril, mais avant tout divers phénomènes sociaux, économiques, démographiques ou écologiques. Forts de cette constatation, les pays d'Europe de l'Est et de la CEI se sont rapprochés d'organisations et de communautés telles que le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ils voient en cette dernière la communauté d'Etats qui est le mieux à même de garantir la sécurité au sens large du terme. En réponse, l'Union européenne s'est engagée dans une vaste stratégie de rapprochement avec ces Etats, dont l'aboutissement provisoire est une recommandation de la Commission européenne visant à engager des négociations d'adhésion avec cinq pays d'Europe centrale (Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie et Estonie).

L'instabilité politique, économique et sociale qui règne encore aujourd'hui en Europe de l'Est, notamment dans les Balkans et dans différentes parties de l'Ex-Union soviétique, déclenche aussi des mouvements de populations. Elle peut même, dans les cas de guerres civiles, de violation des droits de l'homme, de détresse économique et de destruction de l'environnement, déboucher sur des mouvements massifs de population. Les processus d'ajustement provoquent un exode rural, ce qui aggrave encore davantage la situation de l'emploi dont la précarité est déjà grande. Les mouvements migratoires de la main d'oeuvre vers les pays d'Europe occidentale, dont le degré de développement est plus élevé, est causé chez bon nombre d'habitants d'Europe de l'Est par l'espoir de construire, pour eux et leurs familles, un avenir meilleur.

Le cas de l'Albanie, encore présent dans tous les esprits, illustre cette situation. Suite à l'implosion de l'Etat et de ses institutions, des milliers de personnes l'ont quittée par voie terrestre ou maritime au cours de la première moitié de 1997, cherchant leur salut en Italie, en Allemagne ou aussi en Suisse. Seules une croissance économique rapide et de solides institutions démocratiques permettant l'instauration d'un Etat de droit peuvent réduire la pression migratoire. L'aide à l'amélioration de l'infrastructure et la création de places de travail grâce à la promotion d'entreprises, surtout petites et moyennes, peuvent contrecarrer de tels mouvements de population.

La Suisse est tout particulièrement exposée à cette migration de main d'oeuvre et aux mouvements de réfugiés en provenance des pays d'Europe de l'Est, surtout des Balkans. La proximité géographique avec l'Europe du Sud-Est, la perméabilité des frontières et l'attrait d'un Etat-providence font de notre pays un but privilégié. A cela s'ajoute que de nombreux travailleurs originaires des Balkans sont établis en Suisse depuis des années. Les structures familiales traditionnelles de ces personnes constituent des points de chute idéaux pour les nouveaux arrivants.

La procédure d'asile est souvent perçue comme la seule possibilité de rester en Suisse, non seulement pour les persécutés politiques mais aussi pour les émigrants. Il en résulte pour la Confédération une dépense d'environ un milliard de francs uniquement pour les prestations sociales et ce chiffre a tendance à croître.

Mettre en place des démocraties pluralistes à l'occidentale a constitué un défi énorme pour les nouveaux responsables – parlements, gouvernements, administrations et tribunaux – des pays en transition. Il s'est agi d'élaborer de nouvelles constitutions, de mettre en place de nouveaux régimes juridiques et de créer les institutions nécessaires à leur application. L'ampleur du travail législatif était telle que l'on peut, du point de vue juridique, parler de la création de nouveaux Etats. Il était par ailleurs tout aussi important de changer les mentalités et les comportements. Une génération au moins de responsables – politiciens, juges, fonctionnaires et policiers – n'avait jamais connu un système constitutionnel et démocratique. La situation était particulièrement difficile dans les pays de l'Empire soviétique – et précédemment tsariste – car ces territoires ignoraient tout de la notion de citoyenneté et de la tradition libérale qui l'accompagne.

Les gros efforts de ces dernières années ont abouti dans l'ensemble à des progrès appréciables, quoique l'on constate des différences notoires d'un pays à l'autre. Ces différences se font sentir moins dans la législation et les engagements pris par exemple envers des institutions internationales, comme le Conseil de l'Europe, que dans l'application quotidienne des lois et des règles instituées. On trouve ainsi en Europe de l'Est et dans les pays de la CEI toutes sortes de systèmes allant du multipartisme authentique au pouvoir absolu d'un parti ou d'un dirigeant, du respect véritable de l'Etat de droit au régime arbitraire faisant allègrement fi des droits de l'homme. Les plus grands progrès ont sans doute été réalisés dans les pays d'Europe de l'Est qui mettent beaucoup d'allant à devenir membres d'institutions occidentales telles que l'Union européenne, l'OTAN ou l'OCDE. L'adhésion à l'Union européenne, par exemple, requiert l'adoption d'un grand nombre de prescriptions légales qui nécessitent elles-mêmes un système juridique de très haut niveau.

Même dans les pays avancés, on observe toutefois aujourd'hui des signes de lassitude et de frustration chez une grande partie de la population qui est confrontée à de sévères inégalités économiques et sociales. Les espoirs de réformes démocratiques et libérales ainsi déçus sapent la stabilité du gouvernement et la confiance dans les institutions. Le citoyen est alors moins disposé à soutenir la suite du processus de réforme et à prendre des responsabilités politiques. Par ailleurs, il peut difficilement se tourner vers la sphère privée en s'appuyant sur des groupes organisés de la société civile, du fait que les comités d'action, les groupes d'intérêts, les syndicats, les partis et les associations n'en sont encore souvent qu'à leurs balbutiements. L'autonomie locale et régionale est limitée parce que les communes, les municipalités et les régions ne disposent souvent ni de compétences, ni de moyens suffisants pour former un pôle d'équilibre face au pouvoir central. Dans plusieurs pays, la décentralisation forcée des débuts a même parfois cédé la place à la tendance inverse.

Pour que les pays d'Europe de l'Est et de la CEI poursuivent leur lancée, on devra stimuler leurs forces novatrices et leur donner la possibilité d'agir dans le cadre d'institutions publiques, semi-publiques et privées. Le succès des réformes est indissolublement lié à l'existence d'un système démocratique stable à long terme. Il faut que les gens puissent s'identifier aux institutions de leur pays et cette identification dépend pour l'essentiel de relations positives avec ces institutions. L'Etat doit créer un cadre propice au bon développement économique et social en offrant un certain nombre de garanties juridiques touchant notamment à la propriété, aux contrats, à la sécurité du droit, à l'accès aux tribunaux et au respect des droits acquis. Ce cadre doit favoriser le libre épanouissement d'une économie privée efficace, d'une société

civile pluraliste et d'une administration locale jouissant de beaucoup d'autonomie, basée sur le principe de la subsidiarité. Dans tous ces domaines, les pays de l'Est ont besoin d'un appui extérieur qui leur permette d'activer les réformes en cours à différents niveaux.

143 **Restructuration et modernisation de l'économie**

Le passage de l'économie planifiée socialiste à l'économie de marché représente une tâche immense et extraordinairement complexe, dont les effets affectent la société entière des pays en transition. Il s'agit là d'un processus unique qui n'a guère d'équivalent dans l'histoire.

Bien que l'économie libérale puisse revêtir diverses formes, toute réforme dans ce sens comprendra nécessairement les éléments suivants:

- Stabilisation macroéconomique, par le biais d'une politique budgétaire et monétaire disciplinée;
- Libéralisation des prix et du commerce extérieur; convertibilité des monnaies;
- Restructuration: privatisation des PME et des grandes entreprises; réorganisation, démembrement et modernisation des entreprises, réforme du secteur bancaire;
- Création par l'Etat du cadre institutionnel indispensable: promulgation de normes juridiques (pour régir par exemple la concurrence, les investissements et le contrôle des banques) et établissement d'institutions à même de garantir l'application de l'Etat de droit.

Le succès du passage à une économie libérale passe inévitablement par la stabilisation macroéconomique. Les marchés financiers et des capitaux ne peuvent en effet prospérer que dans un contexte où les prix et les taux de change restent stables; il en va de même pour les investissements nécessaires à la restructuration des entreprises, donc pour des initiatives axées sur le long terme. Il existe une interdépendance entre restructuration économique et stabilité macroéconomique dans la mesure où cette dernière exige que le pays considéré dissocie Etat et économie, restructure le secteur bancaire et crée sa banque centrale. Dans un premier temps, la libéralisation des prix a engendré des taux d'inflation astronomiques dans presque tous les pays de la région, mais la plupart d'entre eux sont parvenus à ramener ces taux à quelques dizaines, voire à moins de 10 pour cent.

Les pays en transition ont très rapidement libéralisé les prix ainsi que les règles applicables au commerce et au change; il en a été de même pour la privatisation des petites et moyennes entreprises. Ces mesures requièrent peu d'ajustements institutionnels et peuvent ainsi être mises en œuvre relativement vite et par simple décret. La libéralisation est moins aisée dans le secteur énergétique où l'on constate que les prix se maintiennent au-dessous des coûts de production dans tous les pays de la région. Cette politique est toutefois compréhensible lorsque l'on considère les répercussions qu'une libéralisation de ces prix pourrait avoir sur la population et sur l'industrie. Elle peut en revanche fausser l'orientation de nouveaux investissements et avoir des effets nuisibles, en particulier pour l'environnement. Par ailleurs, divers obstacles – insécurité juridique, bureaucratie, impôts prohibitifs ou crime organisé – entravent souvent la privatisation et la création de petites et moyennes entreprises.

Privatiser et restructurer les grands conglomerats industriels est un processus bien plus long que prévu au départ. Ces complexes se trouvent souvent dans un état dé-

plorable et leur réorganisation représente un travail énorme. De plus, il faut du temps aux nouveaux propriétaires, aux cadres et au personnel pour modifier le système et assumer leurs responsabilités à l'intérieur des nouvelles structures. La privatisation et l'épanouissement du secteur privé sont en général freinés par une législation pléthorique et parfois contradictoire, résultant de nouvelles dispositions édictées à la hâte. La faiblesse du secteur bancaire et le sous-développement des marchés financiers constituent d'autres obstacles dans ce domaine.

Il a déjà été souligné à quel point le processus de réforme dépend du cadre global défini par les instances publiques et des institutions mises en place. Les banques et les marchés financiers sont un domaine parmi d'autres où la mise en place de mécanismes régulateurs est restée loin derrière l'évolution générale très rapide. Il en est résulté des crises bancaires et des scandales financiers d'ampleur variable, notamment en Russie, en Roumanie et dans les Etats baltes. La politique en matière de concurrence a également évolué très lentement et, bien que de nombreux pays possèdent désormais les bases nécessaires, rares sont encore ceux qui s'emploient à appliquer les normes juridiques dont ils disposent. Il en va de même pour la réglementation des investissements indigènes et étrangers, domaine où la législation se révèle souvent confuse et parfois contradictoire.

Des investissements massifs sont nécessaires pour remettre en état et améliorer l'infrastructure publique et privée et stimuler ainsi les activités productrices. La réforme économique exige aussi un entretien de l'infrastructure qui réponde aux critères économiques et écologiques actuels. L'absence d'une «culture de la maintenance» et l'existence d'équipements industriels vétustes ne satisfont pas aux besoins des nouveaux marchés.

144 Dimension sociale et situation des femmes

Le processus de réforme ébranle également l'ordre social établi. Il touche chaque individu, son identité et sa place dans la société, son environnement familial et social, ses conditions de travail. Ces bouleversements affectent tous les domaines de l'existence et exigent de chacun une très grande adaptabilité. Il est normal que de tels changements soient ressentis par beaucoup comme des menaces, qu'ils suscitent craintes et stress, et que certains, les personnes d'un certain âge surtout, se sentent dépassés par la situation.

Le bouleversement économique associé au processus de réforme et de restructuration a provoqué une hausse du chômage. Les taux indiqués par les statistiques officielles – en particulier dans les pays de la CEI – ne reflètent sans doute que partiellement un chômage souvent caché. Beaucoup de gens sont donc obligés d'assurer leur existence par des occupations d'appoint. Le déclin des grands conglomerats militaires et civils a généralement entraîné, là aussi dans les pays de la CEI surtout, une dégradation de l'enseignement et des soins médicaux dispensés le plus souvent dans le cadre de l'entreprise. Dans presque tous les pays de la région, l'inflation galopante qui a suivi le changement de régime a brutalement réduit le pouvoir d'achat des travailleurs et des retraités, et fait fondre leurs économies. Les femmes qui élèvent seules leurs enfants et les personnes âgées sont particulièrement touchées par cette évolution.

En même temps a surgi un groupe très restreint de gens qui ont su tirer parti du processus de réforme pour gagner rapidement des fortunes et qui font à présent un éta-

lage insolent de leur richesse. Comme l'apparition d'une nouvelle classe moyenne prend en général beaucoup de temps, on a surtout l'impression que le système actuel oppose un petit noyau de profiteurs à la grande masse des laissés-pour-compte de la réforme. La recrudescence de la délinquance, de la criminalité économique, de la corruption et – manifestation spécialement pernicieuse – du crime organisé, renforce encore cette impression négative. Dans la plupart des pays considérés, ces phénomènes s'expliquent par le décalage dans le temps entre la libéralisation et la privatisation d'une part et la création de structures juridiques et institutionnelles cohérentes d'autre part. Il en résulte souvent une situation de capitalisme primitif, socialement et politiquement indéfendable à terme, que les pouvoirs publics sont impuissants à combattre quand ils ne vont pas jusqu'à le servir. Cette dégradation – qui s'accompagne d'une polarisation sociale et d'un vaste sentiment de déception à l'égard de la démocratie et de l'économie de marché – constitue le principal aliment des forces nationalistes.

Depuis 1989, les indicateurs sociaux se sont dégradés dans pratiquement tous les pays de la région, mis à part ceux d'Europe centrale et du Sud-Est qui ont réussi leurs réformes. La mortalité infantile a beaucoup augmenté pour atteindre, dans tous ces pays, un niveau nettement plus élevé que dans l'Occident industrialisé. Cette situation et la lutte que doit mener chaque individu pour assurer sa survie économique se traduisent par une détérioration marquée de l'espérance de vie. De plus, la natalité a fortement régressé, sans doute par suite de l'insécurité économique et de la diminution générale des revenus. Par ailleurs, on assiste au vieillissement de la population. Le relèvement de la qualité de vie dépend avant tout de la réussite du processus de réforme et, plus particulièrement, du développement économique.

Des analyses³ récentes révèlent que le statut des femmes s'est jusqu'ici dégradé au cours du processus de réforme. A de rares exceptions près, la redistribution du pouvoir politique, des ressources économiques et des prestations sociales s'est faite depuis 1989 au détriment des femmes:

La représentation des femmes aux commandes politiques a régressé, passant d'environ 30 pour cent à moins de 10 pour cent suite à la suppression des quotas dans la plupart des pays. Au moment même où les pays en question définissent les nouvelles «règles du jeu», les femmes sont ainsi pratiquement absentes de la scène politique.

La situation des femmes s'est aussi dégradée sur le marché de l'emploi: le taux du chômage féminin est plus élevé que celui des hommes; les femmes restent plus longtemps sans travail et se voient offrir des postes subalternes dans le secteur privé. Leurs salaires sont inférieurs à ceux des hommes.

La suppression de prestations sociales – la fermeture des crèches et des garderies publiques par exemple – et la détérioration générale du niveau de vie touchent particulièrement les femmes et les enfants.

³ Voir à ce propos: To Beijing and beyond: The Gender Gap in Eastern Europe and the CIS – Impact of Transition, UNDP, 1995; Human Development under Transition: Europe and the CIS, UNDP, 1997; Women and Gender Relations: The Kyrgyz Republic in Transition; Asian Development Bank, 1997; Women and Gender Relations in Kazakhstan: The Social Cost, 1997.

L'état de l'environnement reste préoccupant dans bien des pays de l'Est et constitue souvent un danger pour la santé de leurs habitants. Par ailleurs, certains sites contaminés représentent une menace d'ampleur internationale (Tchernobyl). La pollution des sols, de l'air et des eaux, provoquée par les activités industrielles et agricoles, pose de gros problèmes. Elle résulte entre autres du gaspillage de l'énergie, d'une exploitation anarchique des ressources disponibles et de graves carences dans la gestion des déchets. L'incinération des déchets au moyen de techniques dépassées et inefficaces provoque des émissions excessives d'oxyde de carbone et d'anhydride sulfureux. Nombre de pays de l'Est abritent des décharges non contrôlées de vieux produits chimiques et de déchets spéciaux qui représentent un danger aussi bien pour l'environnement que pour l'homme. Ces pays recèlent cependant aussi de vastes paysages encore intacts où subsistent une faune et une flore très riches. Il ne faudrait pas que le processus de restructuration politico-économique sacrifie ces territoires sur l'autel d'un faux progrès.

La production et la consommation d'énergie représentent une importante source de pollution. Les prix des agents énergétiques ne correspondent en effet pas aux coûts effectifs de leur production, de sorte que l'on continue de considérer l'énergie, de même que l'eau et l'air, comme des ressources illimitées et gratuites. De plus, le risque de contamination radioactive, par des centrales nucléaires obsolètes dont on poursuit l'exploitation, est un problème particulièrement aigu.

Les pays de l'Est se trouvent ainsi face à des défis majeurs: la poursuite d'un développement durable et l'intégration des critères environnementaux dans le processus des réformes économiques et politiques. L'amélioration de la situation écologique requiert d'une part d'énormes investissements et la mise en œuvre de moyens techniques adéquats, et d'autre part l'acquisition des compétences et de l'expérience indispensables. Mais elle passe aussi et surtout par une prise de conscience tant chez les responsables politiques et économiques qu'au sein de la population en général.

Les pays en question ont besoin d'une politique environnementale qui prévoie par exemple d'adapter le prix de l'énergie à son coût effectif, incluant également les coûts écologiques, afin de favoriser des formes d'énergie plus efficaces. On peut aussi envisager des mesures pour promouvoir l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement. Il faudra bien sûr aussi penser à des programmes de formation et d'information en la matière. Notons que la communauté internationale appuie et coordonne déjà l'élaboration de stratégies environnementales à l'échelon national dans les pays de l'Est.

146 Science et recherche

Dans le cadre de la transformation, la réorientation des activités scientifiques revêt une importance toute particulière. Le secteur de la science et de la recherche des pays de l'Est a développé de grandes capacités et acquis un savoir impressionnant, mais ses échanges étaient presque exclusivement limités au bloc soviétique. Dans nombre de disciplines, les méthodes manquaient ainsi de variété et les approches de concurrence.

La particularité de ces pays était d'organiser tout leur système de recherche selon le principe sectoriel: au premier niveau, on séparait le civil du militaire. La recherche

militaire a toujours eu la priorité et absorbait environ deux tiers des budgets de recherche, disposait des meilleurs équipements et d'experts hautement qualifiés. De plus, le secret érigé en principe bloquait tout transfert des connaissances vers la recherche civile. Celle-ci était divisée, à un second niveau, en trois secteurs: recherche fondamentale à l'académie des sciences, recherche appliquée dans les instituts spécialisés (p. ex. agriculture, santé publique) et dans les entreprises industrielles et recherche universitaire. On n'accordait à cette dernière qu'une importance secondaire puisque les universités étaient conçues comme des établissements destinés uniquement à enseigner. Les échanges entre recherche fondamentale, recherche appliquée, enseignement et pratique étaient inexistants.

Dans ces circonstances, les scientifiques et les chercheurs n'étaient en mesure ni d'innover ni de répondre aux besoins réels d'une société et d'une économie en mutation. Un tel manque d'adéquation a eu des effets dramatiques après la naissance des nouveaux Etats: la science et la recherche ont été les dernières servies lors du partage des ressources. Dans presque tous les pays de l'Est, des scientifiques qualifiés ont ainsi été congédiés et sont passés au secteur privé ou ont émigré. Le manque d'argent et les difficultés linguistiques ont contribué à isoler beaucoup d'universités et d'instituts de recherche.

En dépit de ce départ difficile, les responsables de la politique scientifique s'efforcent depuis quelques années de transformer les structures sclérosées. Certains pays de l'Est ont ainsi mis sur pied de nouvelles institutions pour l'encouragement de la recherche, les équivalents en quelque sorte du Fonds national. Elles sont financées par le budget scientifique de l'Etat, dont les montants restent toutefois insuffisants. Actuellement, la recherche scientifique de l'Est ne survivrait pas en l'absence d'importants apports extérieurs. Or, dans le contexte actuel, il est essentiel d'intégrer les activités scientifiques de ces pays dans le réseau planétaire, d'épauler les tenants d'une politique réformatrice en matière de recherche et de mettre un terme à l'exode des cerveaux.

147 Culture

Les bouleversements économiques et sociaux en cours en Europe de l'Est ont de profondes répercussions sur la vie culturelle des pays de la région. Leurs activités dans ce domaine souffrent non seulement de l'appauvrissement matériel qu'a subi la majorité de la population, mais aussi de la suppression des subventions et des emplois culturels assumés auparavant par l'Etat. De plus, les réformes ont provoqué un profond désarroi culturel et un état de désorientation générale. On remet ainsi en question les fonctions sociales de la culture, censée jusque-là transmettre des valeurs et des normes de comportement, donc définir le rôle de l'individu dans la société et donner un sens aux actes de la vie quotidienne.

D'une manière générale, on a largement sous-estimé l'impact culturel du processus de réforme survenu dans les pays de l'Est. Ce processus a notamment ébranlé l'infrastructure et les organisations culturelles (associations, organes responsables de théâtres et de centres culturels, etc.). La presse et l'édition ont elles aussi subi un bouleversement complet, les artistes se sont brusquement retrouvés seuls et obligés de sonder, en tant qu'indépendants, les opportunités offertes par le marché. Tout cela exige une grande capacité d'adaptation, aussi dans le domaine culturel.

La poursuite de la coopération renforcée avec les pays de l'Est peut tirer profit des expériences des deux premiers crédits de programme. Le rapport de 1998 sur la coopération avec les pays de l'Est informe les commissions parlementaires compétentes sur les projets approuvés, l'utilisation des moyens financiers et l'impact des mesures prises tel qu'il a été analysé dans le cadre d'évaluations. Il fait aussi état, en relation avec ce message, des résultats de l'ensemble du deuxième crédit de programme 1992-1997 (voir rapport sur le renforcement de la coopération avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI dans le cadre du deuxième crédit de programme 1992-1997). Nous renonçons ici pour cette raison à répéter ces éléments et nous limitons à la présentation du tableau 1.

Tableau 1

Crédits de programme de la coopération avec les pays de l'Est

Crédits de programme et bases légales	Montant total (en mio. de fr.)	Coopération technique (DDC) (en mio. de fr.)	Aide financière (OFAEE) (en mio. de fr.)	Champ d'application
1^{er} crédit de programme Message du 22.11.1989 concernant le renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et les mesures d'aide immédiate correspondantes, AF du 13.3.1990 (FF 1990 I 121)	250	54	196	Pologne, Tchécoslovaquie, Hongrie
2^e crédit de programme Message du 23.9.1991 concernant la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (FF 1991 IV 537)	1400 (800)	350	1050	<i>Nouveaux pays:</i> Estonie, Lettonie, Lituanie et Europe du Sud-Est
Message complémentaire du 1.7.1992 sur la poursuite de la coopération renforcée avec les Etats d'Europe centrale et orientale (FF 1992 V 469)	(600)			Extension aux pays de la CEI
Total	1650	404	1246	

3 Poursuite de la coopération de 1999 à 2002

31 La coopération avec l'Europe de l'Est: un volet important des relations politiques et économiques extérieures de la Suisse

La continuation de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI fait partie intégrante de la politique et des relations économiques extérieures de la Suisse. Le soutien du processus de réforme dans ces pays constitue un des moyens pour atteindre les buts décrits par le Conseil fédéral dans son rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90: préserver et promouvoir la sécurité et la paix, promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit, accroître la prospérité commune, réduire les antagonismes sociaux et protéger les ressources naturelles. Ces buts sont le fil conducteur de toute l'action de la Suisse dans le domaine de la politique extérieure et constituent les critères pour la définition des priorités.

Partant de ces buts, le Conseil fédéral a reconnu comme prioritaires les domaines de la promotion de la paix et des droits de l'homme. De ce fait, il a renforcé ces dernières années de manière correspondante ses activités dans ces domaines. En ce qui concerne l'Europe de l'Est, ces domaines ont obtenu une importance centrale en politique extérieure, compte tenu des tensions toujours existantes et des progrès encore insuffisants dans le processus de démocratisation, surtout dans les régions des Balkans, du Caucase et de l'Asie Centrale. Pour mieux répondre à ces priorités et les mettre en oeuvre, le Conseil fédéral a élargi sa panoplie d'instruments en créant, au sein du Département fédéral des affaires étrangères, la division politique IV, à qui a été attribuée la promotion des droits de l'homme, et en élargissant considérablement les compétences de la Division politique III dans le domaine de la promotion de la paix.

Lorsque se présentent des opportunités concrètes pour des actions suisses, en matière de prévention ou de gestion des conflits par exemple, le Conseil fédéral veut les saisir grâce à une combinaison de tous les instruments adaptés de manière optimale aux circonstances particulières. Il vise par son action à valoriser les synergies entre les différents services fédéraux ainsi qu'entre d'autres acteurs publics et privés (instituts de recherche, organisations non gouvernementales, entreprises privées, etc.). Il collabore aussi étroitement avec les organisations internationales, spécialement avec l'OSCE.

La coopération avec les pays de l'Est s'inscrit dans ce cadre et fournit par ses programmes une importante contribution à cette politique. La concentration géographique accentuera encore cette orientation. En même temps sera renforcé le rôle du Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux (CIDCI), qui coordonne les activités de la coopération avec les pays de l'Est avec celles d'autres services fédéraux.

Les buts de politique extérieure pour la coopération avec les pays de l'Est présentés plus haut sont reflétés dans l'article 2 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 1995 II 432). Celui-ci vise:

- La promotion et le renforcement de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme ainsi que de la construction ou de la consolidation du système démocratique, en particulier le développement d'institutions politiques stables.
- La promotion d'un développement économique et social durable, conforme aux principes de l'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.

Comme ce message l'explique clairement, les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI forment un groupe hétérogène. Chaque Etat a réagi différemment aux défis que pose le processus de réforme. La démocratisation a certes accompli partout des progrès considérables et les réformes économiques réalisées dans un certain nombre de pays sont impressionnantes. Toutefois, les principes de l'Etat de droit ne s'étendent souvent pas encore à l'ensemble des autorités et l'initiative privée des citoyens ne bénéficie pas toujours de la sécurité juridique nécessaire. Le Conseil fédéral se doit donc de poursuivre son travail dans ce domaine, pour continuer d'offrir son soutien aux pays d'Europe de l'Est et les faire profiter de l'expérience dont notre pays dispose en la matière. La coopération doit servir à promouvoir le bon fonctionnement des institutions aussi bien publiques que privées.

La coopération de la Confédération avec l'Europe de l'Est s'inscrit également dans la volonté du Conseil fédéral d'approfondir les relations économiques de notre pays avec cette région. Elle vient compléter, d'une part, les instruments classiques de la coopération bilatérale et multilatérale – accords économiques et de libre-échange, accords de protection des investissements, mesures autonomes (préférences douanières, GRE) – et, d'autre part, notre participation à diverses organisations économiques et financières internationales (OCDE, OMC, FMI, Banque mondiale et BERD). L'intégration des pays d'Europe de l'Est dans l'économie mondiale est l'un des moyens les plus efficaces pour les faire accéder à la prospérité économique et accélérer le processus de réforme. Toutefois, le processus d'intégration sera menacé si ces pays ne parviennent pas aussi à ouvrir leurs marchés aux ressources de l'extérieur. Dans le même temps, il est essentiel que leurs produits concurrentiels parviennent sur les marchés.

Pour réussir à s'adapter aux conditions de marché au niveau international, ces pays doivent améliorer leurs normes sociales, techniques et juridiques. Il s'agit de réaménager leurs infrastructures et d'investir massivement en faveur de l'environnement. Grâce aux mesures prises dans le cadre de la coopération avec les pays de l'Est, nous contribuons aux efforts de ces pays afin de passer cette phase de transition difficile et même de l'abréger. A l'instar des accords économiques, la coopération avec l'Europe de l'Est offre aussi la possibilité aux entreprises suisses de renouveler leur réseau de relations économiques dans la région.

Depuis le début du processus de réforme, un rapprochement rapide avec l'Union européenne constitue l'un des objectifs prioritaires de la plupart des pays d'Europe de l'Est. L'Union européenne encourage ce mouvement – dans son propre intérêt – en accordant une aide substantielle aux pays concernés. L'une des tâches de la politique économique extérieure de la Suisse est d'éviter que cette évolution ne porte préjudice à nos intérêts économiques. Dans le même temps, il s'agit d'approfondir les bonnes relations économiques existantes en les plaçant sur une base nouvelle, celle de l'économie de marché.

Voilà les principales raisons qui motivent la Suisse à poursuivre ses efforts actuels. Elle souhaite cependant mieux ajuster ses activités, en les concentrant sur les Etats et les secteurs où les besoins et les effets sont les plus grands. La politique de sécurité de notre pays reste également un critère important: la coopération avec l'Europe de l'Est intervient entre autres dans des régions où le risque de mouvements migratoires incontrôlés est le plus élevé, en Europe du Sud-Est notamment. Enfin, la coopération

avec l'Europe de l'Est se tournera davantage vers les pays qui présentent des intérêts concrets en matière de politique et de relations économiques extérieures pour notre pays. Nous nous référons ici en particulier à la nécessité de garantir notre siège au sein des institutions de Bretton Woods et de la BERD, en accordant une place plus grande aux mesures de soutien de la Confédération aux pays du Caucase et d'Asie centrale. Il n'en reste pas moins que la Confédération ne pourra étendre la coopération technique à ces pays que si elle dispose des moyens financiers nécessaires.

A l'instar des autres gouvernements d'Europe occidentale, le Conseil fédéral est donc disposé à poursuivre ses efforts en faveur des pays d'Europe de l'Est et de la CEI au-delà de l'an 2000. Notre pays souhaite notamment contribuer à l'avancement des réformes politiques et économiques dans les Etats aujourd'hui les moins avancés sur cette voie.

32 Examen comparatif de l'aide suisse

La Suisse a certes fourni une contribution importante au processus de réforme, mais, isolée, son action resterait vaine. En effet, les initiatives prises par les pays de l'Est eux-mêmes exigent un soutien international d'envergure et chaque Etat est appelé à fournir une prestation en rapport avec ses possibilités. Or, les montants que la Suisse a jusqu'ici alloués à la coopération avec l'Europe de l'Est fixent sa contribution en dessous de la moyenne de ses partenaires européens.

Il n'existe aucune statistique comparative au niveau international qui couvre entièrement l'espace géographique faisant l'objet du présent message. Par ailleurs, les motivations de la coopération avec les pays de l'Est et les caractéristiques de l'aide (contributions non remboursables, crédits) diffèrent selon les pays et les institutions. Les préparatifs en vue d'une future adhésion occupent par exemple une place centrale dans les programmes de l'Union européenne destinés aux pays d'Europe centrale et du Sud-Est. Pour sa part, l'Allemagne accorde des contributions très impressionnantes en faveur des pays de l'Est et des Etats de l'ex-URSS. Ici aussi, des considérations spécifiques entrent en ligne de compte: la réunification de l'Allemagne et le retrait des troupes soviétiques.

Deux bases statistiques permettent de comparer la coopération suisse avec celle des autres pays de l'OCDE: la statistique du CAD de l'OCDE et celle du G-24:

Statistique du CAD⁴

Dans la statistique du CAD de l'OCDE sur l'aide publique aux pays en transition⁵, la Suisse se place en queue de peloton derrière les autres Etats donateurs européens, en particulier ceux de l'Union européenne, avec 0,05 pour cent (1994) et 0,04 pour cent (1995) du PNB, alors que la moyenne de l'Union européenne est de 0,06 pour cent (1994) et de 0,09 pour cent (1995) du PNB. Le tableau 2 indique les contributions des principaux pays donateurs d'Europe.

⁴ Les membres du CAD (Comité d'aide au développement) sont les 21 pays donateurs de l'OCDE.

⁵ Il s'agit des pays suivants: Bélarus, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Roumanie, Russie, Slovaquie et Ukraine.

Versements nets au titre de la coopération publique avec l'Europe de l'Est
(en pourcentage du PNB)

Tableau 2

Pays	1994	1995
Moyenne des membres de l'Union européenne:	0,06	0,09
Allemagne	0,12	0,19
Belgique	0,04	0,03
Danemark	0,03	0,10
Finlande	0,05	0,06
France	0,05	0,05
Grande-Bretagne	0,03	0,04
Italie	0,02	0,03
Pays-Bas	0,04	0,09
Suède	0,05	0,05
Suisse	0,05	0,04

Comparée à la contribution moyenne de tous les membres de l'Union européenne, celle de la Suisse est nettement inférieure. Le soutien que notre pays accorde actuellement au processus de réforme se situe ainsi à un niveau au-dessous duquel nous ne pouvons guère nous permettre de descendre, si nous voulons contribuer à cette tâche commune de tous les pays de l'OCDE par un effort qui soit proportionnel à notre poids économique.

Statistique du G-24

La statistique du G-24 de la Commission européenne relative à l'aide publique allouée par les membres de l'OCDE aux pays d'Europe centrale et du Sud-Est comprend des informations sur toutes les formes de soutien public dans cette région. Entre début 1990 et fin 1995, la Suisse a participé à raison de 1,13 pour cent au total des contributions en faveur de ces pays et à raison de 1,5 pour cent aux mesures bilatérales⁶. Au cours de la même période, l'Union européenne et ses Etats membres ont financé 53,4 pour cent du total et 71,1 pour cent des mesures bilatérales en Europe de l'Est. Un quart des fonds destinés à soutenir le processus de réforme provient des institutions financières internationales (Banque mondiale, FMI et BERD), mais exclusivement sous forme de crédits.

33 La coopération: une réponse aux défis posés en Europe de l'Est et dans les pays de la CEI

331 Soutien aux réformes politiques

Dans le cadre de sa coopération avec l'Europe de l'Est, la Suisse continuera de soutenir le processus de réforme politique en Europe de l'Est et dans les pays de la CEI,

⁶ Voici les données d'autres pays à titre de comparaison (entre parenthèses, les chiffres relatifs aux dépenses générales): Pays-Bas 1,95% (1,47%), Belgique 0,42% (0,31%), Danemark 1,68% (1,27%), Finlande 1,11% (0,84%), Suède 2,29% (1,72%).

où elle pourra avantageusement mettre à profit sa tradition humanitaire, démocratique, fédéraliste et pluriculturelle.

La notion de droits de l'homme, lesquels sont clairement définis en droit international, est plus facile à comprendre que la notion d'Etat de droit. La Suisse peut apporter une contribution concrète à la défense de ces droits, en collaborant à la réforme des systèmes judiciaire, policier et pénal, en encourageant la mise sur pied d'organisations de défense des droits de l'homme et en soutenant leurs activités.

La mise en place et la consolidation d'un Etat de droit revêtent une grande importance et la défense des droits de l'homme y est liée de façon indissociable. Bien qu'il n'existe pas de définition uniforme et universellement admise de l'Etat de droit – l'acception du terme étant le fruit de l'évolution historique, des particularités nationales et des priorités socioculturelles de chaque pays – il est possible de dégager un certain nombre de points unanimement reconnus qui sont déterminants pour la coopération suisse. Il s'agit par exemple de la légalité de l'administration ou du principe de séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire. L'Etat de droit est étroitement lié à la notion d'un Etat qui oriente ses activités sur le bien commun et qui a pour objectif prioritaire de créer des conditions cadres propices au développement et à l'épanouissement de ses citoyens. L'Etat de droit doit en même temps prévenir tout abus de la puissance publique et veiller à ce que d'autres groupements tels que des organisations criminelles ne puissent tirer profit des libertés qu'il est chargé de préserver. Or, pour pouvoir fournir des prestations comparables à celles fournies par les Etats occidentaux modernes et s'imposer sur les marchés internationaux, les Etats d'Europe de l'Est ont besoin de structures et d'organes efficaces. A l'avenir, la coopération avec l'Europe de l'Est devra donc continuer de soutenir les réformes administratives en cours et participer à la restructuration et à la création des institutions.

Pour sa part, la Suisse continuera d'appuyer les efforts des Etats d'Europe de l'Est et des pays de la CEI sur la voie de la démocratisation. Dans ce domaine, plus encore que pour l'Etat de droit, il n'existe pas de recette universelle et chaque pays doit trouver la forme de démocratie qui lui convient le mieux. Outre le respect des droits civils et politiques fondamentaux ainsi que la tenue d'élections libres au scrutin secret, il existe d'autres composantes irremplaçables de la démocratie: la possibilité offerte à une société civile et à une culture pluraliste au sens le plus large de se développer; la protection des minorités; la garantie d'une sécurité telle que nul ne soit obligé d'émigrer. C'est pourquoi l'un des objectifs que nous nous sommes fixés dans le cadre de notre engagement consiste à appuyer la création et les activités d'organisations privées de toute nature (comités de citoyens, groupes d'entraide, syndicats, associations professionnelles, groupements civiques, associations diverses). La coopération avec l'Europe de l'Est encourage par ailleurs la décentralisation, en renforçant l'autonomie locale et régionale. Un troisième domaine de mesures comprend la promotion des médias pratiquant un journalisme indépendant, critique et responsable au service du public.

332 Soutien aux processus de réforme économique et sociale

Le passage à l'économie de marché et les adaptations que cela nécessite entraînent des coûts colossaux. L'expérience montre en outre que ce processus peut engendrer d'importantes disparités sociales. Les réformes politiques et économiques risquent par conséquent d'échouer avant même d'avoir pu produire leurs premiers effets, si l'on ne prévoit pas un système de sécurité sociale, même rudimentaire, ainsi que des

mesures visant à répartir plus équitablement le poids des réformes. L'appui d'autres pays, dont celui de la Suisse, doit donc servir à accélérer les réformes tout en garantissant un meilleur équilibre des charges.

Sur le plan de l'économie, la Suisse veut avant tout aider les pays d'Europe de l'Est à améliorer leurs structures de base pour qu'ils puissent à nouveau exploiter pleinement leurs ressources en personnel hautement qualifié et créer des postes de travail dans le respect de l'environnement. Parmi les objectifs de la politique de coopération suisse, citons encore le renforcement des institutions garantissant le respect du droit et l'appui aux réformes structurelles dans le secteur bancaire et financier. Les conseils et la formation dispensés par la Suisse devraient aussi contribuer à corriger les structures économiques obsolètes héritées de l'ancien système, à promouvoir la recherche et à favoriser le développement d'associations professionnelles et sectorielles. Nous voulons aussi participer au renouvellement des infrastructures économiques et sociales ainsi qu'à la modernisation des entreprises industrielles et des sociétés de services.

Nous sommes convaincus que la collaboration entre les acteurs suisses et locaux renferme un immense potentiel, qui pourra être mis à profit pour renforcer l'économie locale. Pour y parvenir, il importe toutefois de stimuler aussi les échanges commerciaux dont le cadre est défini par des accords économiques contraignants. De plus, la Suisse cautionne l'entrée des pays d'Europe de l'Est dans les principales organisations internationales, telle l'OMC.

Dans le domaine agricole, il convient d'encourager les petits paysans à mettre au point les formes d'exploitation les mieux adaptées aux ressources disponibles. Une agriculture, une sylviculture et un tourisme respectueux de l'environnement garantiront à long terme l'existence des populations rurales et éviteront ainsi l'exode rural.

Dans certains pays, les réformes politiques et économiques ont provoqué un démantèlement du système de santé, du système social ainsi que des structures éducatives. La réforme de ces structures ne peut se passer d'un appui extérieur. Forte de l'expérience acquise, la Suisse souhaite apporter son aide à cette réforme en versant des contributions non remboursables à certains projets, en participant à la formulation de nouveaux principes de fonctionnement dans le domaine social et dans la santé publique. Elle désire aussi prendre part à l'élaboration de programmes de formation professionnelle adéquats.

333 Protection des ressources naturelles

La situation environnementale reste l'un des défis majeurs dans les pays d'Europe de l'Est. Il s'agit là d'un problème aigu, largement méconnu. Dans ce domaine, le soutien matériel aux méthodes de production ménageant l'environnement ou l'introduction de technologies «vertes» doivent être complétées par des stratégies de coopération visant à informer et à sensibiliser le public. C'est là le seul moyen d'assurer l'exploitation durable des ressources naturelles. Les efforts de la Suisse s'appuient sur le Programme d'action environnementale pour l'Europe centrale et orientale (PAE) adopté en 1993 à Lucerne. Ce programme, qui vise notamment à encourager les organisations et les initiatives environnementales, accorde la priorité aux domaines stratégiques suivants:

- préservation de la diversité biologique; protection du sol, des eaux, des forêts, de la faune et de la flore ainsi que des sites naturels;
- amélioration de la qualité de l'air et de l'eau, surtout là où la santé de la population est menacée;

- élimination des déchets industriels et ménagers comme des produits toxiques.
- sécurité des complexes industriels et des centrales nucléaires;
- mesures en faveur d'une utilisation plus efficace de l'énergie.

334 Le rôle de la coopération avec les pays de l'Est dans le domaine de la migration et des programmes de retour et de réinsertion

La mission de la coopération avec les pays de l'Est est de soutenir les pays de transition dans leurs efforts de réforme politique, économique et sociale. L'objectif de ces réformes est de créer des structures démocratiques et un Etat de droit, de respecter les droits de l'homme et de promouvoir le bien-être grâce à une croissance économique durable dans le cadre d'une économie sociale de marché. La coopération s'attaque ainsi directement aux causes des migrations. Dans ce cadre, le Conseil fédéral veut continuer d'affecter les moyens de la coopération de manière ciblée là où ils sont les plus efficaces. Cette politique de concentration est expliquée plus en détail au chapitre 341. Il s'agira d'accorder une aide au cours des prochaines années, là où le processus de réforme est encore trop peu avancé et où la pression migratoire sur la Suisse est la plus forte. On l'accordera aussi là où le risque de conflit persiste et où des mouvements importants de réfugiés vers la Suisse sont encore possibles. Cette politique de concentration consiste également à coordonner de manière optimale – entre eux et au plan international – les différents instruments dont dispose le Conseil fédéral: à savoir, outre la coopération avec les pays de l'Est, l'aide humanitaire, les mesures de maintien de la paix mises en oeuvre conjointement par le Département des affaires étrangères et par celui de la défense, de la protection de la population et des sports, ainsi que les programmes de retour, de formation et de justice mis sur pied par le Département fédéral de justice et police.

Les rapports qui existent entre les différents instruments de la Confédération dans les pays d'Europe de l'Est et la politique suisse en matière de migration et de réfugiés sont variés. Dans le cadre du programme de retour pour les ressortissants de la Bosnie-Herzégovine, on est parvenu de manière exemplaire à exploiter toutes les possibilités de synergies grâce à une étroite collaboration entre différents offices fédéraux, notamment la DDC et l'ODR. L'ODR est compétent pour les mesures du programme qui sont applicables en Suisse alors que la DDC exécute, sur mandat du Conseil fédéral, celles qui sont élaborées pour la Bosnie-Herzégovine. C'est ainsi que la DDC règle les aides au retour aux réfugiés sur place par le biais de son bureau de coordination à Sarajevo et de ses bureaux régionaux. Il lui incombe aussi d'organiser l'aide structurelle liée au programme dans certaines communes de Bosnie-Herzégovine. Ce partage des tâches a évité la mise en place, à l'étranger, de structures propres à l'ODR et a permis de profiter de l'expérience de la DDC. Celle-ci utilise, pour accomplir ses tâches, aussi bien les capacités de l'aide humanitaire que celles de la coopération avec l'Europe de l'Est, ceci afin de mettre à profit les compétences spécifiques de ces deux instruments.

Même si la coopération avec l'Europe de l'Est peut apporter une contribution à long terme au contrôle des courants migratoires, ses possibilités d'action à court terme dans le domaine de la politique d'asile sont limitées; ce sont prioritairement d'autres instruments qui doivent entrer en ligne de compte. Cependant, comme nous l'exposons au chiffre 343, avant de prendre la décision d'entreprendre la coopération dans le cadre de l'aide aux pays de l'Est, le Conseil fédéral tiendra compte de la volonté de l'Etat en

question d'accueillir ses ressortissants. Il prévoira également des programmes d'aide au retour, analogues à ceux déployés en Bosnie-Herzégovine, programmes qu'il considère comme une autre option majeure. Le soutien au programme de retour en Bosnie-Herzégovine est à compter parmi les programmes spéciaux⁷, limités dans le temps.

Les programmes spéciaux, surtout le soutien aux programmes d'aide au retour, grâce auxquels on peut réagir de manière rapide et souple à certains besoins de politique intérieure et extérieure, ne sont pas nécessairement intégrés à la politique de concentration. Outre une influence ciblée sur les mouvements migratoires, ils peuvent soutenir des processus de transition particuliers, par exemple le passage d'une situation de guerre ou de conflit à la stabilité et la paix. Ce qui importe dans les programmes spéciaux, c'est que chaque situation est examinée spécifiquement et que les formes d'intervention sont conçues en conséquence. La DDC les conçoit et les exécute en étroite collaboration avec les divisions compétentes de la Direction politique, avec l'Office fédéral des réfugiés et, le cas échéant, avec les autres offices intéressés de l'administration fédérale.

Dans les cas où les programmes spéciaux ont une dimension opérationnelle et financière plus importante et qu'ils servent principalement à des mesures de reconstruction après les conflits, plutôt que le soutien de processus de transformation, ils peuvent être financés également en dehors du crédit de programme grâce à des moyens budgétaires spéciaux. Ceci s'explique non seulement par leur importance financière, mais aussi par leur caractère imprévisible, par la rapidité nécessaire et l'avantage qu'il y a pour le Conseil fédéral, à mieux contrôler des programmes dont les incidences sont importantes sur le plan intérieur.

34 Principes de la mise en œuvre de la coopération suisse

341 Considérations géographiques

À l'avenir, nous envisageons de concentrer davantage encore la coopération avec l'Europe de l'Est, tout en conservant la variété des instruments mis en œuvre. Dans le domaine de la coopération technique, la concentration géographique sera poursuivie et approfondie conformément aux nouvelles lignes directrices de la coopération technique adoptées en 1995. La plupart des projets menés en Europe centrale seront d'ailleurs achevés en 1998 et la concentration sur l'Europe du Sud-Est et les pays de la CEI se renforcera. À cette coopération viendra s'ajouter le programme extraordinaire pour la Bosnie-Herzégovine qui s'inscrit dans le cadre des efforts de reconstruction entrepris par la communauté internationale. Les stratégies seront adaptées aux besoins de chaque pays.

Depuis la mise en œuvre du deuxième crédit de programme, l'aide financière est en priorité destinée aux pays de l'Europe du Sud-Est. Des actions ciblées en Europe centrale restent cependant nécessaires. Il s'agit d'une part de répondre aux besoins toujours aussi pressants en matière de protection de l'environnement et, d'autre part,

- ⁷ Critères applicables aux programmes spéciaux:
- Grande importance pour notre pays en matière de politique extérieure et, éventuellement, de politique intérieure
 - Participation à des actions particulières de la communauté internationale au titre de la solidarité
 - Perspective d'une amélioration rapide d'une situation temporairement difficile
 - Aide provisoire de durée limitée
 - Effets positifs sur le maintien de la paix

de renforcer les instruments de promotion commerciale et de promotion des investissements qui revêtent une importance croissante dans ces pays.

Voici les priorités régionales que la Suisse s'est données pour ces prochaines années en se fondant sur les raisons énoncées au chapitre 31:

Europe centrale

Dans ces pays, qui sont les plus avancés sur la voie des réformes, la Suisse mettra progressivement un terme aux mesures d'assistance, mais renforcera par contre les relations traditionnelles de la politique extérieure, les échanges culturels et les relations économiques. Les programmes de coopération technique seront menés à terme d'ici à l'an 2000 et les travaux entrepris jusqu'à cette date devront assurer la durabilité des projets entamés ces dernières années. Une fois le deuxième crédit de programme épuisé, des aides financières bilatérales à fonds perdu ne seront plus accordées aux pays les plus avancés (membres de l'OCDE) pour les projets d'infrastructure. Les programmes de coopération visant à promouvoir le commerce, les investissements et le secteur privé seront en revanche renforcés dans cette région. La Suisse reste prête, dans le cadre de ses possibilités financières, à soutenir ces pays dans le domaine de la protection de l'environnement. La poursuite de la coopération financière avec les pays de l'Europe centrale est fondée essentiellement sur des considérations de politique économique extérieure.

Europe du Sud-Est

La coopération suisse se concentrera en priorité sur la Roumanie et sur la Bulgarie. En Albanie, nous poursuivrons les programmes entamés pour autant que la situation politique le permette. La pertinence de ces projets a été réexaminée et le programme réorienté à la lumière des troubles et des violences politiques survenus en 1997. En ex-Yougoslavie, le soutien à la Macédoine et le programme de reconstruction de la Bosnie-Herzégovine seront poursuivis. Le lancement d'une coopération avec la République fédérale de Yougoslavie dans le cadre de ce crédit de programme dépendra notamment des événements politiques dans ce pays et surtout au Kosovo, mais aussi des montants disponibles. La concentration des priorités sur l'Europe du Sud-Est s'impose notamment aussi pour des raisons de politique de sécurité. Le besoin de réforme dans les différents pays d'action reste en outre bien plus important qu'en Europe centrale. La Suisse reconduit les engagements qu'elle avait pris lors de sa présidence de l'OSCE en 1996. Ainsi, elle est active en particulier dans les domaines de la démocratisation, de l'observation des élections, de la promotion des droits de l'homme, et dans la mise en place des institutions en Bosnie-Herzégovine, Croatie, Albanie et Macédoine. Elle met à la disposition de l'OSCE une médiatrice en Bosnie-Herzégovine ainsi que le chef de la mission de l'OSCE en Croatie. Des policiers civils suisses apportent leur aide dans la mise en place des organes de police locaux dans les deux pays. A l'aide de différents projets, la Suisse fait la promotion de la liberté de la presse et apporte un soutien logistique en Bosnie-Herzégovine en fournissant des bérets jaunes.

La Russie et autres pays européens de la CEI

La coopération technique et l'aide financière destinées à la Russie se poursuivront et continueront de mettre l'accent sur la concentration par secteurs et par régions. Parmi les secteurs de concentration, on accordera la priorité aux mesures visant à améliorer la sécurité du droit, l'infrastructure et la sécurité nucléaire, la promotion des PME, à renforcer l'économie locale et le secteur privé, et à protéger l'environnement. L'aide financière non remboursable se concentrera sur des mesures

pour lesquelles un financement à travers le marché des capitaux n'est pas approprié (infrastructure sociale, environnement). Pour ce qui est de la coopération technique avec l'Ukraine, elle se poursuivra et sera étendue. Ce pays et le Bélarus, pour autant que les conditions politiques soient remplies, ainsi que la Moldavie, continueront par ailleurs de bénéficier d'aides financières pour la réalisation de projets spécifiques. Le soutien au processus de réformes dans des pays aussi centraux du point de vue de la politique de sécurité que la Russie et l'Ukraine est d'une importance capitale et contribue à renforcer les relations avec ces pays.

La coopération avec la Fédération de Russie – qu'elle soit bilatérale ou multilatérale – ne répond pas seulement à un besoin ou à la nécessité d'un immense rattrapage. Elle s'impose surtout du fait de la solidarité et de la sécurité européennes. Il est inutile d'insister sur le fait que ce pays appartient à l'Europe du fait de sa position, de sa taille, de son influence sur l'histoire et la politique de ce continent et en raison de son potentiel humain, économique et militaire. La Russie a fait preuve d'un profond sens des responsabilités au cours des années passées marquées par des événements souvent dramatiques. La dissolution de l'Union Soviétique s'est faite sans répercussions négatives sur la stabilité de l'Europe de l'Est. La paix et la sécurité de notre continent s'en sont trouvées renforcées et continueront d'être conditionnées à l'avenir par la Russie. La Russie a donc un droit légitime à une participation aux institutions européennes, à la mesure de son importance, propre à éviter tout nouveau clivage à l'intérieur de l'Europe. Le soutien aux réformes politique et économique en Russie reste donc un élément important de la coopération suisse en Europe de l'Est, d'autant plus que ce pays ne fera pas partie de l'UE dans un avenir proche. La prise en considération de la position de la Russie en Europe fait à présent partie des préoccupations traditionnelles de la politique étrangère suisse. C'est ce qui est aussi ressorti des efforts accomplis par la présidence suisse de l'OSCE en 1996, lorsqu'il s'était agi d'éviter que la Fédération russe ne soit exclue de la politique de sécurité.

Caucase et Asie centrale

Ces prochaines années et pour autant que les conditions nécessaires soient réunies, la coopération technique et financière fera l'objet d'une extension géographique. Actuellement concentrée sur le Kirghizistan, cette coopération touchera aussi par des actions ciblées, les autres pays membres du groupe de vote que dirige la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods et de la BERD (Azerbaïdjan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan; cf. ch. 343). Le soutien accordé à ces pays dépendra aussi des moyens disponibles, notamment dans le domaine de la coopération technique. L'objectif, qui consiste à renforcer le groupe de vote dans les institutions de Bretton Woods est – en plus du besoin de réformes que nul ne saurait contester – un motif supplémentaire pour l'engagement suisse. D'autres pays de la CEI pourront bénéficier d'interventions ponctuelles telles que des projets menés en commun avec les organisations internationales, des mesures de promotion commerciale et de promotion des investissements, ou encore des garanties de crédits.

Voici, à titre indicatif, la répartition géographique des moyens disponibles:

Europe centrale et Etats baltes:	5 à 10%
Europe du Sud-Est:	50 à 55%
Etats européens de la CEI:	25%
Caucase et Asie centrale:	15%

La politique consistant à diriger le gros de l'effort vers les régions les moins avancées dans le processus de réforme répond à la nécessité d'investir les moyens disponibles – limités – là où le besoin s'en fait le plus cruellement sentir, tout en assurant une efficacité maximale aux actions et en préservant les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité. C'est pourquoi les mesures se concentreront sur les régions où la stabilité politique est la plus menacée. Il arrive toutefois que la promotion de la démocratie et de l'économie de marché ainsi que les efforts pour stabiliser la situation dans ces régions soient difficilement conciliables avec le respect des conditions politiques et économiques requises par la Suisse. La situation en Albanie et en Bulgarie prouve que les réformes avancent nettement moins vite que prévu et qu'il faut compter avec des revers pouvant réduire à néant tous les efforts accomplis. La coopération avec ces pays est liée à des risques nettement plus élevés dont tant l'opinion publique que le Parlement doivent être conscients. Nous n'avons pourtant pas le choix: nous devons maintenir notre coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI, afin que la restructuration de ces régions intervienne dans un climat de paix. Il y va de notre intérêt à tous. Le prix d'un échec dans ce processus serait en effet bien plus lourd à porter: nous aurions à faire face à l'afflux de réfugiés, aux besoins en aide humanitaire et aux coûts de reconstruction suite aux conflits qui ne manqueraient pas d'éclater. Dans cette situation, la communauté internationale est appelée à prendre de plus gros risques que l'économie privée. La population des pays concernés doit, elle aussi, consentir de gros sacrifices (baisse du niveau de vie, répartition des ressources, insécurité). Si l'on souhaite toutefois voir s'installer une situation stable, tant du point de vue politique que de l'économie de marché, il importe de surmonter cette fort délicate phase de transition.

La Suisse tient à rester un partenaire fiable pour la population concernée et les critères énoncés dans la section 343 doivent en ce sens être considérés comme des points de référence montrant la voie à suivre. En s'engageant dans plusieurs pays et secteurs différents, la coopération suisse évite une accumulation des risques; de même, les projets doivent bénéficier d'un appui aussi large que possible dans le pays partenaire. Pour réduire les risques par des interventions ciblées et efficaces, la Suisse collabore avec les gouvernements, les administrations et les instances régionales ainsi qu'avec des partenaires du secteur privé. Partie intégrante de l'effort de prévention et de soutien de la communauté internationale envers les pays en transition, cette collaboration vise à éviter les conflits armés et joue ainsi un rôle préventif.

Situations «postconflituelles»

Les situations «postconflituelles» prévalent là où des conflits provoqués par des influences extérieures ou des dissensions internes ont rendu impossible le lancement ou le renforcement d'un processus de réforme normal. Dès qu'il est possible d'aboutir à un accord de cessez-le-feu, voire à un traité de paix (comme en Bosnie-Herzégovine ou au Tadjikistan), une interdépendance étroite s'établit très rapidement entre le processus de stabilisation politique et le soutien économique extérieur à la reconstruction de la région ou du pays concerné. En règle générale, tous les pays donateurs occidentaux sont appelés à participer solidairement à ce genre d'action. Dans ce cas, la Suisse doit rapidement mettre sur pied des programmes spéciaux pour intervenir dans des régions où elle n'était jusqu'alors pas présente ou bien où ses activités se limitaient à des actions humanitaires ou de maintien de la paix en raison d'un conflit armé ou, plus simplement, parce que la concentration de son aide la

portait ailleurs (voir à ce sujet le chapitre 334 et les explications concernant les programmes spéciaux). Dans ce domaine, la Suisse concentre en ce moment ses efforts sur la reconstruction de la Bosnie-Herzégovine.

Le risque d'échec de ce type d'intervention de la communauté internationale est très élevé et nul ne peut exclure les revers temporaires: les premiers efforts de reconstruction peuvent être réduits à néant du jour au lendemain et il n'est pas rare de devoir repartir à zéro après un nouvel accord de cessez-le-feu ou de paix. Dans ces situations, de nombreux instruments interviennent: aide humanitaire, recherche et maintien de la paix, coopération technique et financière tant bilatérale que multilatérale. Ces interventions sont extrêmement délicates à coordonner et à réaliser, et il est impossible de les planifier longtemps à l'avance; elles doivent au contraire être adaptées de cas en cas et menées dans le cadre de programmes spéciaux, ce qui implique en général aussi qu'il faille fournir des moyens supplémentaires si l'on ne veut pas compromettre les programmes réguliers. Il se pourrait que des actions «postconflituelles» doivent à l'avenir être entreprises dans le Caucase et au Tadjikistan.

343 Conditionnalité de la coopération et dialogue politique

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 (voir message du 19 septembre 1994; FF 1994 V 537), relatif à l'arrêté fédéral du 24 mars 1995, RO 1998 868. La Suisse entend donc contribuer activement au processus de réforme politique et économique. Pour bénéficier de l'aide suisse, les pays concernés devront prouver leur volonté d'entreprendre les réformes nécessaires et de les poursuivre. L'accent est mis ici sur les efforts consentis par les pays eux-mêmes pour mettre en place et consolider un système démocratique et le respect des droits de l'homme, ainsi que pour introduire et renforcer l'application des principes de l'économie de marché. Notre évaluation de ces efforts dans les pays bénéficiaires ne doit toutefois pas se concentrer sur des mesures et des résultats à brève échéance, mais doit se baser sur les tendances à moyen terme.

Depuis l'effondrement de l'ex-Union soviétique, l'aide aux pays de l'Est s'est élargie à la Russie et à d'autres Etats de la CEI, s'étendant ainsi jusqu'en Asie centrale. Dans cette région, d'autres contingences influencent toutefois le rythme des réformes. Le Conseil fédéral a pris cette situation en compte dans sa réponse à la question ordinaire Bührer du 6 juin 1994 et a énoncé les critères suivants en matière de coopération:

- Les pays bénéficiaires doivent se montrer prêts à entamer des réformes politiques et économiques ou du moins à ne pas empêcher les mesures réformatrices;
- Les actions doivent être de nature à promouvoir les réformes;
- Les pays bénéficiaires s'interdisent de violer systématiquement les droits de l'homme et doivent poser les fondements d'un système politique pluraliste;
- Un pays bénéficiaire ne peut être un Etat en guerre.

De plus, en conformité avec la pratique de l'Union européenne et vu les problèmes qui se posent dans le domaine de l'asile, du fait que de nombreux Etats, en violation du droit international, refusent d'accueillir leurs propres ressortissants déboutés au terme d'une procédure d'asile, le Conseil fédéral tiendra compte de la volonté du

pays bénéficiaire de permettre le retour de ses ressortissants pour la coopération avec les pays de l'Est.

A l'article 4, l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est précise même que le Conseil fédéral est autorisé, en cas de graves violations des droits de l'homme et de discriminations de minorités, à cesser ou à interrompre, partiellement ou complètement, la coopération.

Les critères de la conditionnalité de l'aide peuvent ne pas être appliqués lorsque des intérêts relevant de la politique étrangère, de la politique économique extérieure ou de la politique de sécurité qui plaident en faveur du soutien à un certain pays ou groupe de pays, priment sur les exigences de la conditionnalité. Dans ce cas, la décision relève du Conseil fédéral.

Le dialogue politique doit être intensifié et soutenu à tous les niveaux (population, parlement, gouvernement) surtout lorsque les réformes ne progressent que très lentement, voire qu'elles sont en panne. C'est principalement dans ce genre de situation que la Suisse se doit d'intervenir, tant dans le cadre bilatéral que multilatéral. Il importe, dans la mesure du possible, d'éviter une interruption des actions de soutien dans les domaines social et économique qui s'adressent avant tout à la population civile et que le gouvernement ne peut pas détourner au profit de ses intentions politiques.

344 Concertation internationale

Le Conseil fédéral a l'intention de poursuivre la coordination des actions suisses avec celles des autres pays donateurs et des organisations internationales. Les principaux mécanismes de coordination sont l'OCDE, le G-24 sous la direction de l'UE (voir ch. 32), la Banque mondiale et le Programme de développement de l'ONU (PNUD), les conférences internationales sectorielles et spécialisées ainsi que la coordination sur place par les bureaux de coordination et les représentations diplomatiques suisses.

345 Promotion de l'autonomie, du développement durable et de l'égalité des chances entre hommes et femmes

L'un des buts de la coopération est de promouvoir l'autonomie. Cette idée repose sur la motivation et sur l'esprit d'initiative de partenaires fiables, qu'elle encourage à s'émanciper et à se responsabiliser. En favorisant la recherche commune de solutions nouvelles et adaptées aux circonstances pour résoudre les problèmes prioritaires, cette approche vise avant tout à exploiter et à stimuler le potentiel existant, ainsi qu'à renforcer les structures et à appuyer les hommes et les femmes pour leur donner les moyens de relever de manière autonome et compétente les défis de l'avenir. La décentralisation joue ici un rôle déterminant, de même que la mise sur pied et la consolidation des institutions et des rapports – nationaux et internationaux – entre celles-ci.

La notion de durabilité implique quant à elle une perspective qui dépasse le cadre de la coopération: un projet est durable lorsqu'il encourage la solidarité sociale, l'efficacité économique et la protection durable de l'environnement. Au terme d'un projet, les partenaires doivent ainsi être en mesure de poursuivre et de développer,

sous leur propre responsabilité et avec leurs propres moyens, les processus mis en route dans le cadre de la coopération. C'est pourquoi les projets et les programmes favorisent d'emblée l'indépendance des partenaires et que la planification et la mise en œuvre des actions de coopération prennent en compte le contexte économique et socioculturel.

Pour ce qui est de l'égalité des chances entre hommes et femmes, elle constitue une condition indispensable de la justice sociale, d'une économie efficace et de la participation démocratique de la population. La Suisse, qui accorde aux femmes une importance toute particulière dans le cadre du développement durable, suit deux principes de base dans ses efforts de coopération technique et financière:

- Les projets et programmes ne doivent engendrer aucune répercussion négative pour les femmes et les enfants des pays d'Europe de l'Est et de la CEI.
- Les projets et programmes doivent, chaque fois que cela est possible, s'attacher à promouvoir la situation économique et sociale des femmes.

346 Mise en œuvre

Conformément à ce qui s'est fait jusqu'ici, les offices fédéraux responsables ne se chargeront pas eux-mêmes de la mise en œuvre des projets et des programmes: ils mandateront à cet effet des tiers, en règle générale des entreprises spécialisées, des organisations non gouvernementales, des organisations internationales, ainsi que d'autres organes de la Confédération ou de l'administration. La Confédération peut également coopérer avec les cantons, les communes et les institutions publiques et soutenir leurs efforts. Cette manière de procéder permet en effet d'exploiter les connaissances et les compétences disponibles de façon souple et efficace sans élargir les structures de l'administration. Les tiers n'exercent cependant que des fonctions d'exécutants, alors que les offices compétents conservent la responsabilité politique et la direction des opérations.

Le choix des mandataires chargés de réaliser les projets de coopération technique et financière est régi par la nouvelle loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics de la Confédération (LMP; RS 172.056.1), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1996, et par l'ordonnance du 11 décembre 1995 qui l'accompagne (OMP; RS 172.056.11). Bien que cette loi autorise une attribution libre des mandats dans le cas des accords internationaux, dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est, les mandats sont en principe attribués sur la base d'un appel d'offres, conformément au sens et à l'esprit de la loi. La DDC et l'OFAEE entendent ainsi contribuer à aiguïser la concurrence entre fournisseurs, à améliorer la transparence des procédures d'attribution et à promouvoir une utilisation rationnelle des ressources disponibles⁸.

Selon l'instrument de coopération et selon la nature du projet, les mandats peuvent être attribués à des entreprises privées, à des organismes publics ou à des organisations non gouvernementales. Si les mandats relevant de la coopération technique peuvent être attribués à des partenaires étrangers dans la mesure où ils sont plus qualifiés, c'est moins le cas dans le cadre de la coopération financière qui repose en majeure partie sur la livraison de biens et de services d'origine suisse.

⁸ La DDC a émis en ce sens une recommandation interne concernant les acquisitions qui ne sont pas couvertes par la LMP.

Le message du Conseil fédéral du 19 septembre 1994 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF 1994 V 537) présente et explique en détail les instruments de la coopération avec les pays de l'Est. La coopération peut ainsi revêtir les formes suivantes (voir aussi l'art. 6 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995, RO 1998 868):

- la coopération technique;
- la coopération financière, y compris les aides financières, l'aide à la balance des paiements, la réduction de l'endettement et les garanties de crédits;
- des mesures favorisant la participation des Etats d'Europe de l'Est au commerce mondial;
- des mesures de nature à encourager l'engagement de ressources du secteur privé;
- toute autre forme propre à atteindre les buts de la coopération avec les pays de l'Est.

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

La Direction du développement et de la coopération (DDC) et l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) sont compétents pour la préparation, l'élaboration des propositions, l'exécution, le contrôle et l'évaluation des mesures d'aide en faveur des pays d'Europe de l'Est. Le DFAE assume la coordination générale des mesures d'aide. Les lignes directrices sont élaborées en commun par les deux offices.

Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration (projet NOVE), les compétences de la DDC et de l'OFAEE ont été précisées et partiellement redéfinies le 1^{er} mars 1998.

Selon cette réorganisation, la DDC est désormais seule compétente pour les domaines suivants: politique, structures étatiques, administration publique, politique budgétaire, prévoyance sociale, santé, science et recherche, ainsi que sécurité alimentaire pour les mesures de coopération technique et financière. Quant à l'OFAEE, il est seul responsable des mesures de la coopération technique et financière dans les domaines de la promotion du commerce et des investissements, du désendettement, des aides liées à la balance des paiements, des garanties de crédits et du secteur financier à caractère international. Dans les autres domaines⁹, la DDC se concentre sur la coopération technique et la fourniture de biens d'investissement d'une valeur inférieure à 1,5 million de francs environ. Quant à l'OFAEE, il s'occupe du financement de grands projets d'investissement (comprenant la fourniture de biens d'investissement dont la valeur dépasse 1,5 million de francs), et met en œuvre le transfert du savoir-faire approprié.

⁹ Infrastructure, environnement, sylviculture, biodiversité, cadastre, métrologie, gestion, finances dans le secteur du petit crédit et de l'agriculture, promotion de l'artisanat, élimination des déchets, réduction des émissions de polluants industriels, eaux / eaux usées, équipements destinés à protéger l'environnement, énergie, sites contaminés dans le domaine nucléaire, télécommunications, transports, installations industrielles et privatisations.

Dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral a également redéfini les mécanismes de coordination: tandis que les directeurs de la DDC et de l'OFAEE sont compétents pour définir une stratégie globale et pour fixer le cadre financier, le Comité de pilotage de la DDC et de l'OFAEE définit et coordonne l'utilisation des moyens. La coordination entre ces deux offices et les autres services fédéraux concernés intervient dans le cadre des divers processus de planification.

De plus, les compétences du Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux, de même que celles de la Commission consultative pour le développement et la coopération internationaux ne se limitent désormais plus à la coopération au développement et à l'aide humanitaire, mais s'étendent à la coopération avec les pays de l'Est.

351 Coopération technique

351.1 Une nouvelle approche de la coopération technique

La nouvelle conception de la coopération technique est très souple. Une notion rigide ne correspondrait d'ailleurs pas à la dynamique des pays de l'Est. A la base de la coopération technique, il y a toujours un problème que la fourniture de matériel ne suffit pas à résoudre. Dans une certaine mesure, la coopération technique intervient au niveau des ressources humaines, c'est-à-dire des motivations des personnes, des structures, des instruments et des processus. La volonté de changement des partenaires est la condition première d'une coopération fructueuse; le développement de leur autonomie en est l'objectif prioritaire: il s'agit de leur donner les moyens de relever les défis et de surmonter eux-mêmes les énormes difficultés qui accompagnent inévitablement les bouleversements qui secouent les pays de l'Est. Qu'elles soient d'hier ou d'aujourd'hui, les solutions toutes faites n'ont pas cours en matière de coopération; il faut bien plus des solutions novatrices adaptées à des situations particulières. De plus, un projet ou un programme ne pourra avoir d'effet durable que si les partenaires conservent leur capacité à résoudre les problèmes au-delà de son achèvement.

La coopération technique joue le rôle d'un catalyseur. Dans des proportions chaque fois différentes, elle comprend toujours les activités suivantes:

- conseils, expertises;
- échanges scientifiques;
- développement de structures, renforcement des institutions;
- formation et perfectionnement;
- mise en réseau d'institutions;
- petits crédits et aide financière, pour autant qu'ils servent à la transmission de connaissances.

La préparation et la réalisation des programmes et des projets exigent une très bonne connaissance du contexte et les mesures d'accompagnement telles que la surveillance et l'évaluation revêtent une importance décisive. La coopération doit intervenir sur le long terme et avoir des objectifs précis. Elle doit produire des résultats concrets et son utilité doit être perçue par la population locale.

Ces dernières années, la DDC a perfectionné ses instruments de coopération technique et elle possède aujourd'hui une vaste expérience de tous les aspects politiques, sociaux et économiques du processus de réforme. En collaboration avec l'OFAEE,

elle a établi sur place les structures nécessaires (bureaux de coordination) et mis au point des méthodes opérationnelles garantissant une efficacité optimale à son travail. Nous continuerons d'appliquer et d'approfondir le principe de la concentration géographique dans nos efforts de coopération. Les programmes par pays dans des pays d'action choisis constituent la base indispensable de la mise en œuvre concrète de la coopération technique et ils assurent une meilleure cohérence entre les divers instruments de la coopération pour ce qui est des objectifs et des niveaux d'intervention.

Programme par pays

- Le programme par pays sert de base à la coopération avec un pays d'action lorsque les moyens de la coopération atteignent un volume critique, c'est-à-dire qu'ils sont nettement perceptibles et relativement élevés, qu'ils interviennent à tous les niveaux (macro, méso, micro) et permettent ainsi un dialogue politique.
- Le programme par pays fixe un cadre à la planification de la coopération.
- Un programme de ce type est élaboré pour chaque pays d'action. L'administration à Berne et le bureau de coordination sur place assument conjointement cette tâche.
- Le programme par pays est élaboré d'entente avec les partenaires. Ce principe doit garantir que les projets et les programmes déploieront des effets au-delà de leur terme et qu'ils seront poursuivis par les institutions locales.
- La planification et la réalisation d'un programme par pays nécessitent plus de travail que l'élaboration d'un grand nombre de projets distincts. Ce programme doit engendrer des synergies positives et garantir que les contributions suisses seront investies dans les secteurs qui jouent un rôle crucial au sein du processus de réforme politique et économique.
- Le programme par pays fixe le cadre de la planification, de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation de chaque projet.

351.2 Développement des capacités et renforcement des institutions

Le dysfonctionnement des institutions publiques et privées, voire leur inexistence, constituent l'un des obstacles majeurs à une progression rapide des réformes dans les pays les moins avancés d'Europe de l'Est et de la CEI. Cette carence institutionnelle est allée jusqu'à paralyser de grands programmes ou projets des institutions financières internationales dans certains pays, notamment en Russie et dans d'autres pays de la CEI.

Sans des institutions fortes, il est impossible d'instaurer un Etat de droit stable ainsi qu'une croissance économique soutenue qui tienne compte des exigences sociales et environnementales. De telles institutions sont également indispensables pour coopérer avec l'étranger et pour promouvoir le commerce et les investissements. Lorsque le développement politique, social et économique stagne, que le produit national brut poursuit sa baisse ou que la criminalité économique et la corruption sont monnaie courante, on peut affirmer sans grand risque de se tromper que le fonctionnement des institutions laisse à désirer.

Le renforcement des institutions est une tâche exigeante qui ne comporte pas seulement des aspects techniques et administratifs. Elle implique en effet aussi que l'on s'attaque à d'éventuelles résistances intérieures et, en fin de compte, au système des valeurs et aux normes de la société. Toute évolution débute par une évolution de la manière de penser, par un changement de mentalité. Etant des processus dynamiques, les développements institutionnels sont plus difficiles à prévoir et à réaliser que les investissements matériels. Ils sont néanmoins appelés à occuper une place prépondérante à l'avenir, car un développement durable passe nécessairement par une amélioration des institutions politiques, administratives, économiques et sociales. Le renforcement des institutions civiles joue également un rôle crucial du point de vue de la politique migratoire, puisque cela contribue à stabiliser le pays et à atténuer une éventuelle pression migratoire.

Ces prochaines années, la Suisse envisage de développer encore ses activités dans ce domaine. L'expérience de la Confédération, des cantons et des communes dans le domaine institutionnel et les multiples organisations économiques et sociales privées que compte la Suisse, représentent une somme de savoir-faire supérieure à celle par exemple des grandes agences internationales de développement.

351.3 Activités dans les différents domaines

Politique et structures étatiques

Les carences de la politique et des structures étatiques ont leur part de responsabilité dans la stagnation et dans les échecs de la réforme politique, sociale et économique de divers pays des Balkans et de la CEI. C'est pourquoi la Confédération entend renforcer la coopération dans ce domaine. Les nombreuses demandes que nous recevons en provenance des pays partenaires, de même que des milieux internationaux, confirment que la Suisse possède ici une expérience très spécifique.

Voici les principales stratégies dans ce domaine:

- soutenir les réformes à l'échelon national, régional et local en vue de mettre en place des administrations plus proches des citoyens, respectueuses du droit et efficaces;
- promouvoir la décentralisation des mécanismes politiques de décision tout en accordant des moyens financiers adéquats aux régions et aux communes;
- accroître l'autonomie et encourager la pluralité des médias publics et privés;
- engager des réformes du système judiciaire et de la police pour augmenter la crédibilité de l'Etat de droit et pour réprimer le crime organisé;
- renforcer les organisations et les services publics et privés qui revendiquent le respect des droits de l'homme;
- soutenir les ONG et les institutions locales qui encouragent la cohabitation pluriethnique (ou la coexistence des majorités et des minorités).

L'organisation et la stratification de la société civile demeurent au centre des préoccupations. Dans ce but, nous continuerons de soutenir le partenariat d'organisations suisses de toute sorte – associations, syndicats, organisations d'entraide, partis politiques, etc. – avec des organisations équivalentes sur place. Les partenaires suisses dans ce domaine sont très motivés. Preuve en sont les moyens financiers considérables qu'ils parviennent à mobiliser pour étoffer les contributions de la Confédération.

Economie et formation

L'effondrement du système économique dirigiste et centralisé a mis des régions entières dans une situation difficile: elles doivent gérer seules le lourd héritage industriel d'une planification économique et environnementale erronée. Bien des écoles ont été fermées parce que l'Etat n'est plus en mesure de financer la formation dont il était auparavant seul responsable. Non seulement les retraités, mais aussi les employés d'entreprises, dont une grande partie n'a été privatisée que superficiellement, attendent pendant des mois le versement de leur salaire ou de leur rente. Dans ce contexte, seules les petites et moyennes entreprises dynamiques et novatrices – nées le plus souvent dans des conditions peu favorables – apportent l'espoir d'une solution économique et sociale valable. Il importe dès lors de placer la promotion de ces pionniers de la réforme économique, qui sont les moteurs du développement régional, au centre de la coopération technique.

L'offre et la fourniture de services financiers aux conditions du marché (petits crédits à des fins de production) ainsi que le développement des ressources humaines pourront jouer le rôle de catalyseur dans les régions de concentration de la coopération suisse. A moyen terme, il faudra permettre aux institutions de crédit existantes d'acquérir leur autonomie (intégration dans le secteur bancaire habituel, transformation en établissements du type Raiffeisen ou en banques commerciales). Parallèlement, on s'attachera à soutenir les chefs d'entreprise en leur proposant des conseils spécifiques et méthodologiques en matière de planification et de gestion d'entreprise, de garantie de la qualité ainsi que de commercialisation, mais aussi en leur fournissant le cas échéant des biens matériels. Dans les campagnes, on cherchera à promouvoir des méthodes de culture plus rentables et plus respectueuses de l'environnement.

A cet égard, il importe de ne pas se contenter de succès isolés à l'échelon local ou régional, mais de viser un impact plus large. A cet effet, il conviendra de rechercher des synergies avec l'instrument qu'est l'aide financière et d'intensifier la coopération avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux, car un dialogue politique commun devrait parvenir à améliorer les conditions cadres.

Santé et secteur social

La satisfaction des besoins fondamentaux est la condition première de l'épanouissement des individus et de la société. Il faut également s'efforcer d'apporter des améliorations durables dans le secteur de la santé en favorisant le recours à l'entraide.

Dans le cadre du partenariat établi depuis plusieurs années entre hôpitaux suisses et hôpitaux des pays d'action d'Europe du Sud-Est, la tâche de la Confédération se limitera essentiellement à soutenir l'appréciation des expériences acquises dans le cadre de la réforme du système de santé actuellement en cours. Les efforts récents en matière de formation du personnel et d'aide à la gestion seront par ailleurs poursuivis. Comptant parmi les donateurs internationaux, la Suisse est aussi prête à encourager l'élaboration de stratégies de santé publique répondant aux besoins nationaux. Des projets novateurs tels que le principe du médecin de famille, de nouvelles conceptions de l'hospitalisation et des soins à domicile contribueront à l'émergence de soins de meilleure qualité et en même temps moins coûteux. Il faudra trouver le moyen de financer la santé, une grande partie des contributions devant être assumées par les utilisateurs des services.

Une meilleure pédagogie sociale et un travail éducatif plus efficace devraient accroître les chances des enfants qui grandissent dans la rue ou dans des foyers de s'intégrer dans la société (mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant).

Energie et environnement

L'ampleur des dégâts écologiques dans les pays d'Europe de l'Est est telle que seule une action internationale concertée pourra remédier avec quelques chances de succès aux problèmes les plus lancinants, comme la sûreté nucléaire, la pollution de l'air, les émissions de CO₂, les déchets spéciaux et l'assèchement de la mer d'Aral. La Confédération continuera de participer aux programmes multilatéraux dans ce domaine et de les compléter sur place par des actions bilatérales lorsque l'expérience spécifique de la Suisse pourra se révéler utile. Des conventions internationales, un soutien accordé à l'introduction de lois et d'instruments d'économie du marché, ainsi qu'à l'émergence d'une société civile respectueuse de l'environnement, devraient favoriser la prise de conscience et un changement de comportement en faveur d'un développement durable.

Il s'agit ici essentiellement d'amener les gens à changer d'attitude à l'égard de la nature, de développer un comportement responsable en matière de sécurité, par exemple concernant les centrales nucléaires, et de mettre en œuvre des programmes visant à instaurer une utilisation de l'énergie plus rationnelle et plus rentable.

A long terme, les actions entreprises pour remédier aux dégâts actuels devront aller de pair avec d'autres mesures, tout aussi cruciales: la protection du sol, de l'eau, de l'air et de biotopes entiers, en vue de préserver la diversité biologique. C'est pourquoi nous tenons à poursuivre les vastes programmes dans le domaine de la sylviculture.

Science, formation et culture

Il faudra attendre des années avant que la promotion de la formation de la science et de la culture dans les pays de l'Est soit suffisante pour garantir la pérennité de la réforme économique et sociale. Dans ces domaines comme dans d'autres, la mise en place et la réorganisation d'institutions jouera un rôle primordial. Au lieu de soutenir des projets de recherches isolés, des voyages d'études et des activités culturelles, la Confédération souhaite appuyer plus largement des organisations capables de mettre en valeur la diversité, l'indépendance et l'efficacité de la science, de la formation et de la culture. La Suisse continuera d'apporter son soutien aux groupements d'artistes contemporains indépendants pour leur permettre au moins de survivre dans des structures sociales entièrement nouvelles. De plus, elle encourage activement les contacts entre ces groupements et ces institutions d'une part et les institutions analogues suisses d'autre part. Le Fonds national et Pro Helvetia sont à cet égard deux partenaires solides, qui ont déjà fait leurs preuves dans la coopération avec les pays de l'Est et qui sont en mesure de satisfaire le besoin de contacts des partenaires locaux.

Plus encore que par le passé, on mettra l'accent sur la création d'institutions et sur l'utilisation du nouvel instrument qu'est la promotion de partenariats entre institutions.

En 1956, le Conseil de l'Europe a créé un Fonds social pour venir à bout des problèmes sociaux dans le domaine des migrations. Initialement créé pour appliquer le principe de la solidarité parmi les pays d'Europe occidentale, le fonds est aujourd'hui ouvert à tous les membres du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire en particulier aux pays d'Europe de l'Est.

Conformément à ses statuts, le Fonds a pour objectif prioritaire «d'aider à résoudre les problèmes sociaux que pose ou peut poser aux pays européens la présence de réfugiés, de personnes déplacées ou de migrants résultant de mouvements de réfugiés ou d'autres mouvements forcés de populations, ainsi que la présence de victimes de catastrophes naturelles ou écologiques». Les interventions du fonds ont donc pour but d'atténuer les conséquences sociales, économiques, politiques ou écologiques des flux migratoires. *Le fonds peut également financer des projets destinés à permettre le retour des personnes déplacées dans leur pays d'origine, lorsque celui-ci peut s'effectuer dans des conditions de sécurité.*

Le fonctionnement du fonds est similaire à celui d'une banque multilatérale de développement spécialisée dans le domaine social. Ses membres sont des institutions publiques ou privées auxquelles le fonds accorde des prêts pour exécuter des mesures dans le domaine migratoire. En 1996, le fonds a financé des projets dans les pays suivants: en Lituanie (retour de familles déportées), en Roumanie (reconstruction et équipement d'un hôpital détruit par une catastrophe naturelle) et en Bosnie-Herzégovine (assistance aux réfugiés).

La Suisse est membre du fonds et les objectifs de celui-ci correspondent aux principes de la coopération technique de notre pays dans le domaine migrations. En cas d'actions coordonnées sur le plan international, la Suisse envisage de prélever des moyens financiers du crédit de programme destiné à la coopération avec l'Est pour cautionner des projets sociaux ou environnementaux dans les pays de l'Est avec qui elle coopère.

353 Promotion commerciale, promotion des investissements, coopération financière

En Europe de l'Est comme dans les Etats de la CEI, l'effondrement des économies planifiées et l'ouverture des marchés se sont traduits par un recul brutal de l'activité dans le secteur industriel. La situation est toutefois ambivalente: d'une part, l'obsolescence des équipements et des infrastructures de production a occasionné toute une série d'importants dégâts écologiques; d'autre part, ces pays disposent dans de nombreux domaines techniques d'une main-d'œuvre relativement bien formée, dont les compétences ne sont guère mises à profit.

Pour garantir la pérennité de la réforme en créant des conditions cadres propices à l'indispensable reprise économique et pour protéger les ressources naturelles dans le même temps, il faudra à nouveau consentir de gros investissements. Or, dans ces pays, ni le secteur public ni le secteur privé ne sont en mesure de faire face à ces dépenses sans soutien extérieur. Par le biais de la coopération financière et de la promotion commerciale et des investissements, la Suisse souhaite apporter une contribution réelle à la consolidation et à l'accélération de la transition. Elle prévoit notamment de participer à une série de projets bien définis visant à l'amélioration pro-

gressives de l'infrastructure, de la protection de l'environnement et des conditions cadres permettant d'intensifier les relations économiques internationales. Dans le but de tirer le meilleur parti possible de sa contribution, la Suisse veillera à accorder une attention toute particulière à la coordination avec d'autres instruments, avec les pays partenaires et avec les organisations internationales. Les mesures de coopération financière sont décidées conjointement avec les instances responsables du pays et tiennent compte de toutes les ressources disponibles.

354 **Mise en œuvre des divers instruments**

Promotion commerciale et promotion des investissements

Les mesures et programmes actuels de promotion commerciale et de promotion des investissements seront non seulement poursuivis mais aussi renforcés et coordonnés avec les autres instruments appliqués dans ce domaine (préférences douanières, accords de libre-échange, accords de protection des investissements, règles d'origine et garanties de crédits). Ainsi on accroîtra leur impact sur les marchés visés. En effet, la promotion des exportations représente en la matière un élément crucial pour les pays d'Europe de l'Est. Sur le plan institutionnel, nous voulons soutenir leurs efforts pour adhérer à l'OMC. Par ailleurs, le programme de promotion directe des échanges sera élargi au niveau des associations et des entreprises. Comme jusqu'ici, nous comptons principalement sur les services de l'OSEC, du CCI et de la CNUCED pour mettre ces mesures en œuvre.

Il existe peu de régions au monde dans lesquelles la privatisation ou le retrait de l'Etat des domaines qui ne ressortissent pas à ses fonctions premières revêt une importance aussi grande qu'en Europe de l'Est et dans les Etats de la CEI. Dans ces pays, l'Etat n'est manifestement ni en mesure d'assurer l'organisation et le financement de la production de biens, ni de fournir les infrastructures nécessaires à cette production, telles que l'approvisionnement en énergie, les télécommunications, etc. Si la privatisation est déjà très avancée dans les pays largement engagés dans la transition, elle a à peine commencé dans d'autres.

La Confédération ne dispose ni des moyens ni des compétences nécessaires pour jouer un rôle actif dans ce domaine. Les mesures adéquates peuvent être mises en œuvre de manière plus efficaces par des intermédiaires spécialisés qui sont en contact permanent avec le marché, par exemple des acteurs économiques locaux, mais aussi les instances internationales spécialisées (la SFI et l'AMGI, filiales de la Banque mondiale, ainsi que la BERD). Cependant, ici aussi, il existe des mesures à grand rayon d'action qui nécessitent le soutien de l'Etat. Elles comprennent la collecte, l'analyse et la publication de données sur les possibilités d'investir ou de mettre sur pied des partenariats entre entreprises suisses et entreprises locales. Si de telles activités sont avant tout dans l'intérêt du pays bénéficiaire (à certaines conditions), elles renforcent également la place économique suisse.

Pour encourager ce type de mesures tant en Europe de l'Est que dans les pays en développement, l'OFAEE a créé une nouvelle organisation, la Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI). La SOFI a commencé ses activités vers le milieu de l'année 1997 et son budget sera financé pour moitié par des fonds de la Confédération et pour moitié par la vente de ses services. Un tiers environ des fonds alloués par la Confédération sera prélevé sur les moyens de la coopération avec l'Europe de

l'Est, le reste étant fourni par le cinquième crédit de programme pour les mesures de politique économique au titre de la coopération au développement.

Nous avons en outre l'intention de soutenir la Société financière suisse pour le développement (SFSD), présentée dans le contexte du cinquième crédit de programme affecté à la continuation du financement et à la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (message du 29 mai 1996, FF 1996 III 693), dans le cadre d'une éventuelle augmentation du capital. Celle-ci permettrait d'appuyer les activités de la société dans les pays en transformation. Nous insisterons alors pour que la SFSD serve uniquement dans ces pays de catalyseur pour la mobilisation de capitaux privés nationaux et étrangers; en effet, il s'agit d'éviter que des cofinancements trop larges avec d'autres institutions financières publiques ne mènent au développement de structures étatiques.

La Suisse a également la possibilité de collaborer avec d'autres instances bilatérales ou multilatérales pour prendre une participation directe à un petit nombre d'intermédiaires financiers de la région, qui jouent un rôle en matière de relations économiques internationales, ou de leur consentir un prêt remboursable. Pour chaque projet, la Confédération limitera en principe sa contribution à un montant maximal de 5 millions de francs ou à une participation minoritaire. Il faut savoir que le manque de moyens et l'accès difficile au financement constituent l'un des plus gros obstacles à l'épanouissement du secteur privé, surtout dans les pays où le processus de transformation n'est pas encore très avancé.

Dans le domaine des investissements, l'expérience a prouvé qu'il faut pouvoir, surtout pendant la préparation d'un projet, faire appel à des spécialistes pour procéder à une analyse systématique de la situation et des risques et que les résultats de cette analyse doivent parfois être disponibles rapidement. En Suisse, les investisseurs potentiels privés, surtout les PME, disposent rarement du personnel nécessaire et le risque de répondre à une offre leur paraît trop grand. Dans les limites financières de ce nouveau crédit de programme, il est donc prévu que la Confédération puisse, par le biais d'un fonds idoine, financer des études préparatoires pour des projets d'investissement prometteurs en Europe de l'Est. Ce financement n'excédera toutefois pas 50 pour cent des coûts ou un million de francs.

Pour toutes ces activités se pose avec une acuité particulière la question du bien-fondé des subventions publiques. Aussi a-t-on décidé d'appliquer au Fonds de financement d'études – et autant que possible à d'autres mesures (notamment à la SOFI et à la SFSD) – le principe de la répartition des gains et des pertes effectifs entre le partenaire privé et l'Etat. Cette répartition intervient au prorata du soutien apporté par la Confédération. Ces mesures et mécanismes correspondent également à ceux que les Chambres fédérales ont adoptés dans le cadre du cinquième crédit de programme concernant la continuation du financement et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (message du 29 mai 1996).

Garanties de crédits

Dans nombre des pays où la transition est bien avancée, la GRE ordinaire de la Confédération a pu, ces derniers temps, prendre le relais des garanties de crédits accordées dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est (voir annexe VI). D'un autre côté, il est à prévoir que les demandes de garanties de crédits vont se multiplier dans les autres pays, dont certains sont des puissances économiques. En ce qui con-

cerne les pays de la CEI, la Russie, l'Ukraine, la Géorgie, le Bélarus, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan et le Turkménistan entrent surtout en ligne de compte. Quant aux autres Etats, il s'agit surtout des pays de l'ex-Yougoslavie et de l'Albanie, pour autant que leur situation s'améliore. C'est pourquoi le nouveau crédit de programme doit, lui aussi, allouer des moyens suffisants à cet instrument. Si l'on veut que celui-ci réponde aux besoins de l'économie, il convient cependant de repenser certaines restrictions. Celles-ci comprennent le plafonnement des crédits par affaire, tout comme la reconnaissance d'intermédiaires financiers locaux en tant que contre-garants. En raison du caractère lié de l'aide financière, seules les livraisons présentant une valeur ajoutée suisse d'au moins 50 pour cent peuvent bénéficier d'une garantie de crédit. Ce pourcentage se calcule en règle générale sur la base de la différence entre les factures de sortie et les factures d'entrée pour les différentes composantes d'un projet.

Les cas de sinistre recensés jusqu'ici restent très rares. Sur la base des expériences faites en Lituanie, en Macédoine et surtout en Russie, le rôle des banques privées dans la couverture du risque de ducroire devrait encore être accru. Cette mesure, ainsi que l'attribution de garanties de crédits à des pays «peu sûrs», pourraient certes accroître certains risques. Mais la prise de risque est justement le fondement même de cet instrument. Sans elle, il serait dénué de sens.

Aides à la balance des paiements

Jusqu'ici, la plupart des aides à la balance des paiements et des mesures ayant des effets similaires (désendettement) accordées à l'Europe de l'Est se sont fondées d'une part sur l'arrêt fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales et d'autre part sur les opérations de désendettement bilatérales (GRE). Cette manière de procéder s'explique par deux raisons: d'une part, les pays de l'Est sont économiquement plus forts que les pays en développement les moins avancés et, d'autre part, nombre de gouvernements ne veulent pas remettre en question l'accès qu'ils ont récemment obtenu aux marchés des capitaux internationaux. Il n'en reste pas moins que les aides à la balance des paiements et les mesures de désendettement trouveront encore preneur en Europe de l'Est. Ces mesures ne concerneront toutefois qu'un petit cercle de pays, parmi les plus pauvres.

Aide financière non remboursable

L'aide financière suisse vise un effet multiplicateur. Pour être efficace et conférer à la Suisse un statut de partenaire solidaire, elle doit toutefois porter sur un certain volume.

L'aide financière non remboursable continuera de s'adresser en priorité à des projets touchant les infrastructures économiques et sociales les plus fondamentales d'un pays (énergie, communications, transports, cadastre, métrologie, environnement). Concrètement, le choix des projets doit s'orienter non seulement selon les priorités du pays bénéficiaire, mais il doit également tenir compte des domaines dans lesquels la Suisse est à même de fournir des biens et des services compétitifs – tant du point de vue technique que financier. Une telle exigence découle du fait que sur le plan international, l'aide financière suisse restera liée à la livraison de matériel suisse. Des exceptions à cette règle peuvent, le cas échéant, être négociées avec d'autres donateurs sur une base de réciprocité. Dans ce domaine, nous considérons la coopération avec l'Europe de l'Est comme une aide économique dans la mesure où elle vise aussi à favoriser une coopération accrue entre l'économie suisse et celle du pays bénéficiaire, dans l'intérêt mutuel des deux parties.

Les projets d'infrastructure de grande envergure nécessitent souvent des investissements qui dépassent les capacités des institutions de financement bilatérales, voire multilatérales. La Suisse souhaite se réserver la possibilité de participer à ce type de projet dans le cadre de la coopération avec l'Europe de l'Est et dispose à cet effet de diverses formes de financement (cofinancements ou financements parallèles).

Toutes les aides financières accordées dans le cadre des deux derniers crédits de programme l'ont été à fonds perdu, conformément à la convention de l'OCDE (paquet Helsinki). Les pays pouvant accéder aux marchés des capitaux internationaux à des conditions raisonnables et pouvant faire appel aux structures habituelles de garantie contre les risques à l'exportation, ne peuvent en principe pas bénéficier de ces moyens financiers avantageux provenant de l'aide à l'Est. Des exceptions pourront éventuellement être accordées pour les projets environnementaux qui nécessitent un financement approprié et qui revêtent une grande importance pour la Suisse. Tombent dans cette catégorie les mesures visant à promouvoir une utilisation plus efficace de l'énergie, ainsi que les projets pilotes conjoints en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre (voir ci-après).

Investissements prioritaires dans le domaine de l'écologie

A l'avenir, l'aide financière non remboursable devra se concentrer davantage encore sur des projets visant à protéger les ressources naturelles, à promouvoir une utilisation plus efficace de l'énergie et à protéger l'environnement.

Les projets relevant du domaine de la sûreté nucléaire forment une catégorie à part. Dans le cas de la centrale nucléaire de Tchernobyl, tout risque n'est de loin pas écarté: la chape provisoire doit être remplacée au plus vite par un sarcophage fiable. A elle seule, cette opération pourrait coûter environ un milliard de francs. De telles mesures doivent être coordonnées au niveau international et l'on doit veiller à ce que tous les pays directement ou indirectement concernés participent à leur financement. La BERD s'est d'ores et déjà déclarée prête à coordonner les projets de ce type et a même créé un bureau spécial à cet effet. La Suisse participera elle aussi à ce genre d'opérations.

Dans le cadre de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est, il conviendra ensuite de soutenir quelques projets pilotes supplémentaires destinés à réduire la concentration atmosphérique des gaz à effet de serre. La communauté internationale a constaté que la réduction d'une quantité déterminée des émissions de ces gaz se révèle être moins coûteuse dans les pays d'Europe de l'Est que dans les pays occidentaux. C'est sur la base de cette hypothèse qu'est née l'idée d'une mise en œuvre conjointe des mesures de protection du climat: chaque projet réalisé dans un pays d'Europe de l'Est bénéficierait du soutien financier d'un pays industrialisé, étant entendu que les pays partenaires seront crédités, dans des proportions déterminées, de la réduction des émissions obtenue grâce au projet.

Ce mécanisme soulève toute une série de questions, parfois complexes. Nous envisageons de mener quelques projets concrets dans ce domaine pour y répondre, ainsi que pour réunir des expériences sur la meilleure manière d'appliquer efficacement la Convention internationale sur le climat. Un groupe de travail réunissant des représentants de l'OFAEE, de la DDC, de l'OFEPF et de l'OFEN a été mis sur pied pour examiner les propositions de projets dans ce domaine. Les résultats bénéficieront aussi bien à la Suisse qu'aux pays d'Europe de l'Est qui y prendront part.

En relation avec ce mécanisme, nous avons l'intention de tester la mise en vente de certificats de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans ce domaine aussi,

la Suisse se doit d'intervenir de manière appropriée pour intégrer aussi bien les pays en développement que les Etats d'Europe de l'Est au débat international et aux actions concrètes. Pour ces mesures concrètes, un montant ne dépassant pas 5 pour cent des nouveaux moyens d'engagement peut être utilisé.

355

Coopération avec des institutions internationales

La Suisse continuera de participer pleinement à la coopération multilatérale tout en conservant ses partenaires habituels, à savoir avant tout le FMI et la Banque mondiale, la BERD, les organes spécialisés des Nations Unies et, au niveau européen, l'initiative « Un environnement pour l'Europe ». La coopération de la Confédération interviendra surtout sous forme de cofinancements. Par le biais des fonds fiduciaires, la Suisse continuera également à mettre des fonds à la disposition de la Banque mondiale, de la SFI et de la BERD pour financer le recours à des consultants pour la préparation de projets ainsi que la coopération technique. Comme ses prédécesseurs, le nouveau crédit de programme servira uniquement à financer des projets concrets: il ne comprend ainsi ni contribution annuelle d'ordre général ni participation aux organisations financières internationales ou aux programmes de l'ONU.

Les programmes bilatéraux d'assistance devront tenir compte des programmes internationaux en cours et, le cas échéant, venir les compléter.

36

Evaluation et orientation

Les principes d'évaluation mis au point par la DDC et l'OFAEE servent de base à la planification annuelle des évaluations et constituent un élément essentiel du contrôle de gestion. Quant aux résultats des évaluations, ils sont repris dans le rapport présenté chaque année au Parlement.

La réalisation d'évaluations approfondies étant fort coûteuse, tant du point de vue de l'investissement humain que financier, il est impossible de soumettre chaque projet à un tel exercice. Devront donc être évalués en priorité les projets ou programmes qui ont fait l'objet d'importants investissements financiers de la part de la Confédération ou dont l'évaluation présente une occasion unique d'enrichir le savoir-faire des partenaires concernés.

37

Montant et affectation du nouveau crédit de programme

Approuvé par le Parlement en deux étapes, soit 800 millions en janvier 1992 et 600 millions en mars 1993, pour un total de 1400 millions de francs, le deuxième crédit de programme devait initialement couvrir une période de trois ans au moins. En raison des restrictions budgétaires intervenues à partir de 1994, cette période a été prolongée à sept ans. Or, comme nous l'avons démontré ici, les besoins des pays d'Europe de l'Est et de la CEI n'ont pas diminué. La demande que nous vous adressons ici tient pleinement compte à la fois des besoins des pays concernés, des intérêts de la Suisse et des limites de nos ressources.

Dans le cadre de la politique de coopération présentée ci-avant, le nouveau crédit de programme que nous sollicitons devrait permettre à la Confédération d'honorer pen-

tant au moins quatre ans ses engagements en faveur de la réalisation de projets et de programmes, tant de la coopération technique que d'aide financière.

Forts de l'expérience acquise ces dernières années et conscients des engagements de notre pays en matière de coopération internationale, nous estimons à 900 millions de francs les moyens financiers nécessaires à la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière dans le cadre adopté. Sur ce total, 200 millions de francs sont prévus pour les garanties de crédits et 700 millions de francs sont destinés à des mesures de la coopération technique et financière, ainsi qu'à la promotion du commerce et des investissements. On peut admettre que les moyens engagés au titre de garanties de crédits ne donneront encore que rarement lieu à des versements effectifs.

Sur le montant de 700 millions de francs, 310 millions sont prévus pour des activités relevant du domaine de compétence de la DDC (actions visant à renforcer la démocratie, les structures de l'administration publique et les structures d'économie de marché, la prévoyance sociale et le domaine de la santé, la science, la recherche, la sécurité alimentaire et la culture, les activités de conseil et de formation dans d'autres domaines). 390 millions de francs sont destinés à financer des tâches de l'OFAEE (aide financière pour renouveler l'infrastructure économique et sociale), pour remédier aux atteintes à l'environnement et éviter de nouvelles atteintes, et pour promouvoir le commerce et les investissements). La répartition des moyens entre les différentes régions se fera selon les priorités exposées au chiffre 341.

Le Conseil fédéral se réserve le droit de modifier cette répartition, pour l'adapter à l'évolution de la situation.

Ce montant tient compte du coût de la reconstruction en Bosnie-Herzégovine et des charges exceptionnelles que cet effort entraînera selon toute probabilité pendant les années à venir dans le cadre du programme de reconstruction international. Il exclut toutefois tous les coûts ayant un rapport avec le retour dans leur pays des Bosniaques réfugiés en Suisse. Le nouveau crédit devrait également permettre une éventuelle participation de la Suisse à une action internationale visant à renforcer la sécurité des centrales nucléaires dans les Etats de la CEI. Au cas où la Suisse devrait être appelée à verser des contributions supplémentaires très importantes, celles-ci excéderaient les limites du présent crédit de programme et des crédits de paiement annuels correspondants.

4 Conséquences

41 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel de la Confédération

411 Conséquences financières

Le crédit cadre de 1400 millions de francs que les Chambres fédérales ont approuvé en deux tranches le 28 janvier 1992 (800 millions de francs pour les pays d'Europe centrale et orientale) et le 9 mars 1993 (600 millions de francs supplémentaires pour le soutien aux Etats de l'ex-Union soviétique) pour financer la poursuite de la coopération technique et de l'aide financière était prévu pour une durée minimale de trois ans. Le crédit est entré en vigueur le 28 janvier 1992 et ses moyens seront entièrement épuisés dans le courant de l'année 1998. Les problèmes budgétaires de la Confédération et la réduction des crédits de paiement sont toutefois à l'origine d'une prolongation de la durée initialement prévue pour l'application de ce crédit.

✚

Pour permettre à la Suisse de poursuivre sa coopération technique et son aide financière dans les quatre années à venir et de remplir ses obligations dans ce domaine au moins jusqu'en l'an 2003, nous vous prions d'ouvrir un nouveau crédit de programme de 900 millions de francs.

Le montant du nouveau crédit de programme a été déterminé sur la base des dépenses prévues pour les années 1999 à 2001 dans le plan financier et des perspectives pour l'année 2002. Ces dépenses sont stabilisées au niveau du budget 1998 en termes nominaux, pour l'ensemble de la période, voire en très légère diminution. Le montant total a été calculé compte tenu également du fait que le volume des engagements doit excéder celui des crédits de paiement prévus pour la même période, certains paiements intervenant au-delà de la période du crédit de programme. Ces paiements devraient en l'occurrence s'étendre jusqu'en 2006 et le pourcentage pris en considération pour tenir compte de ce décalage est de 25 pour cent. Le montant du crédit de programme ainsi obtenu s'élève à 700 millions de francs, auxquels viennent encore s'ajouter 200 millions de francs réservés à l'instrument des garanties de crédit. Ces dernières (22 pour cent du crédit de programme) ne devraient, en principe, se traduire que par des dépenses effectives peu élevées. Les garanties accordées dans le cadre des deux premiers crédits de programme n'ont en effet conduit qu'à des dépenses effectives de 2,5 pour cent des garanties accordées (180 millions de francs).

Conformément à l'article 88, 2^e alinéa, de la constitution instituant un frein aux dépenses, l'arrêté fédéral que nous vous soumettons entre dans la catégorie des crédits qui doivent être adoptés à la majorité des deux Chambres.

412 Effets sur l'état du personnel

Ces dernières années, la coopération avec les pays de l'Est est devenue plus complexe. De plus, l'élaboration, la réalisation et l'évaluation des programmes et des projets, tant de la coopération technique que de l'aide financière, ne pourraient se faire sans le travail de nombreux collaborateurs. De son côté, le Parlement exige dans ce domaine une meilleure coordination entre les offices fédéraux, une meilleure information du public et une évaluation plus rigoureuse des programmes. La charge de travail s'est ainsi encore accrue. Nous envisageons néanmoins de ne pas modifier l'effectif du personnel – 42 postes à plein temps – et d'en imputer le coût, comme jusqu'à présent, au crédit de programme. De la sorte, les postes de travail conservés n'auront pas d'effet sur l'état du personnel de la Confédération. Le personnel payé au moyen du crédit de programme sera de manière générale engagé sur la base de contrats de droit public conformément à l'ordonnance du 9 décembre 1996 sur les contrats de travail de droit public dans l'administration générale de la Confédération (RS 172.221.104.6).

Outre les effectifs présents à Berne, nous continuerons de financer les bureaux de coordination ouverts dans les pays d'action de la coopération avec l'Est.

42 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral qui vous est proposé incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne aucune charge pour les cantons et les communes.

5

Programme de la législation 1995–1999

Le crédit de programme proposé a été annoncé dans le programme de la législation 1995–1999 du 18 mars 1996 (FF 1996 II 289).

6

Relation avec le droit européen

La Commission européenne déploie ses activités en Europe de l'Est au travers des deux programmes que sont Phare et Tacis, ainsi qu'au travers des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI). La coordination internationale assure une harmonisation des programmes suisses avec ceux d'autres donateurs et avec ceux de diverses organisations (voir ch. 261). Cette coordination intervient lors des rencontres des groupes consultatifs de la Banque mondiale ou de l'Union européenne, au sein du G-24 présidé par l'Union européenne ou par l'intermédiaire de nos représentations sur place. Outre cette harmonisation multilatérale, le projet d'arrêté fédéral n'a aucun lien direct avec le droit de l'Union européenne, ni avec des accords ou des recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organisations européennes. Son orientation et ses objectifs correspondent toutefois aux activités d'autres pays européens et de l'Union européenne qui visent à soutenir les efforts des pays de l'Est pour réformer leur système politique et économique et pour atténuer leurs problèmes sociaux.

7

Bases légales

L'arrêté fédéral que nous vous proposons d'adopter se fonde sur l'article 8 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RO 1998 868) qui prévoit que les moyens nécessaires au financement de cette coopération sont alloués sous forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années.

Suivant l'usage établi (FF 1991 IV 589, 1992 I 494, 1992 V 469 et 1993 I 988), nous vous proposons d'ouvrir le crédit de programme par un arrêté fédéral ordinaire, selon l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). L'arrêté fédéral n'est pas soumis au référendum facultatif. Le pouvoir de décision des Chambres fédérales relève de leur compétence générale en matière budgétaire, prévue à l'article 85, chiffre 10, de la constitution et des prescriptions en la matière de la loi et de l'ordonnance sur les finances de la Confédération.

Liste des abréviations

ALECE	Accord de libre-échange centre-européen
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BWI	Bretton Woods Institutions (Groupe Banque mondiale et Fonds monétaire international)
CAD	Comité d'aide au développement
CCI	Centre du commerce international CNUCED/OMC
CCNM	Centre pour la coopération avec les non-membres
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe des Nations Unies
CEI	Communauté d'Etats indépendants
	<i>Sont membres à part entière ou associés de la CEI les membres suivants de l'ancienne Union soviétique: Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Moldavie, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan</i>
COCONA	Conseil de coopération nord atlantique
COMECON	Council for Mutual Economic Aid
CPEA	Conseil de partenariat euro-atlantique
DCE	Division pour la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI
DDC	Direction pour le développement et la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
Est	Le terme s'applique à l'ensemble de la région couverte par tous les pays d'Europe centrale et orientale ainsi que de la CEI
FMI	Fonds monétaire international
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
IUHEI	Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Genève
LMP	Loi fédérale sur les marchés publics
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisations non gouvernementales
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSEC	Office Suisse d'Expansion Commerciale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
Pays de l'Est	Le terme englobe tous les pays se trouvant en Europe centrale ou orientale ou sur le territoire de la CEI.
PME	Petites et moyennes entreprises
PNB	Produit National Brut
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SFI	Société financière internationale
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
UE	Union européenne

Le commerce extérieur de la Suisse avec les pays de l'Est, 1989–1997 (sauf métaux précieux) [en millions de francs]

	1989			1992			1996			1997		
	Export.	Import.	Solde	Export.	Import.	Solde	Export.	Import.	Solde	Export.	Import.	Solde
Albanie	6,6	3,5	3,1	6,1	1,7	4,4	10,2	1,9	8,3	4,5	0,9	3,6
Bulgarie	249,4	24,0	225,4	98,4	18,5	79,9	83,1	17,1	66,0	95,2	21,3	73,9
(Somme ex-Yougoslavie) ¹	(580,6)	(176,5)	404,1	(289,5)	(166,2)	(123,3)	(455,0)	(132,6)	(322,4)	(612,1)	(159,7)	(452,4)
Yougoslavie (jusqu'en 1992)	580,6	176,5	404,1	77,4	37,5	39,9						
Bosnie-Herzégovine				3,8	5,5	-1,7	15,5	0,9	14,6	20,5	1,0	19,5
Croatie				46,3	33,9	12,4	78,9	32,4	46,5	175,5	32,9	142,6
Macédoine				37,7	4,5	33,2	77,4	4,2	73,2	95,6	4,4	91,2
Rép. féd. de Yougoslavie				16,3	5,7	10,6	98,1	8,8	89,3	110,7	18,0	92,7
Slovenie				108,0	79,1	28,9	185,1	86,3	98,8	209,8	103,4	106,4
Pologne	334,1	118,3	215,8	416,2	99,3	316,9	659,1	156,6	502,5	837,7	185,8	651,9
Roumanie	31,7	40,8	-9,1	84,7	17,5	67,2	170,3	36,3	134,0	164,1	48,7	115,4
(Somme Tchécoslovaquie) ¹	(355,5)	(203,3)	(152,2)	(457,2)	(187,4)	(269,8)	(681,9)	(397,4)	(284,5)	(828,7)	(458,7)	(370,0)
Tchécoslovaquie	355,5	203,3	152,2	457,2	187,4	269,8						
République tchèque							543,4	248,3	295,1	616,1	332,7	283,4
Slovaquie							138,5	149,1	-10,6	212,6	126,0	86,6
Hongrie	385,4	248,4	137,0	373,7	214,1	159,6	366,6	236,5	130,1	453,7	334,8	118,9
(Somme Union soviétique) ¹	(954,1)	(400,8)	(553,3)	(397,5)	(377,5)	(20,0)	(679,9)	(212,4)	(467,5)	(914,8)	(1162,5)	(-247,7)
Union soviétique	954,1	400,8	553,3									
Estonie				2,9	1,0	1,9	16,4	9,6	6,8	21,2	13,3	7,9
Lituanie				2,5	1,8	0,7	13,8	3,4	10,4	25,3	3,4	21,9
Lettonie				7,9	0,9	7,0	43,4	6,4	37,0	55,4	6,9	48,5
CEI				384,2	373,8	10,4	606,3	193,0	413,3	812,9	1138,9	-326,0
- Arménie				0,9	0,3	0,6	0,3	0,1	0,2	1,3	4,2	-2,9
- Azerbaïdjan				5,2	0,2	5,0	1,2	0,6	0,6	1,8	0,7	1,1
- Bélarus				12,5	0,7	11,8	27,3	12,2	15,1	27,2	20,5	6,7
- Géorgie				0,3	0,0	0,3	1,2	0,0	1,2	6,5	1,5	5,0
- Kazakhstan				4,1	7,6	-3,5	15,4	2,2	13,2	26,5	4,7	21,8
- Kirghizie				0,1	8,2	-8,1	11,8	0,0	11,8	1,7	0,2	1,5
- Moldavie				2,4	0,1	2,3	10,4	0,2	10,2	17,1	0,7	16,4

	1989			1992			1996			1997		
	Export.	Import.	Solde	Export.	Import.	Solde	Export.	Import.	Solde	Export.	Import.	Solde
- Russie				267,1	337,0	-69,9	428,3	151,9	276,4	592,8	1066,6	-473,8
- Tadjikistan				0,1	0,6	-0,5	1,5	1,7	-0,2	1,0	1,0	0,0
- Turkménistan				0,0	0,3	-0,3	11,5	0,7	10,8	4,2	0,4	3,8
- Ukraine				86,3	10,5	75,8	66,1	12,5	53,6	109,4	32,7	76,7
- Ouzbékistan				5,4	8,3	-2,9	31,3	11,0	20,3	23,4	5,7	17,7

¹ Des sous-totaux actualisés ont été calculés pour ces groupes de pays afin de permettre la comparaison

Accords économiques entre la Suisse et les pays de l'Est (date d'entrée en vigueur)

(Etat septembre 1998)

	Accords commer- ciaux et de coopé- ration	Accords de libre-échange	Accords de pro- tection des inves- tissements	Accords sur la double imposition
Albanie	1.08.96	—	30.04.93	en prép.
Bosnie-Herzégovine	—	—	—	—
Bulgarie	15.04.73	1.06.94	26.10.93	10.11.93
Estonie	31.05.26	1.10.97	18.08.93	en prép.
Croatie	en prép.	—	17.06.97	—
Lettonie	2.05.25	1.08.97	16.04.93	en prép.
Lituanie	—	1.08.97	13.05.93	en prép.
Macédoine	1.09.96	—	26.05.97	en prép.
Pologne	15.12.73	1.09.94	17.04.90	25.09.92
Roumanie	15.04.73	1.02.94	30.07.94	27.12.94
Répub. féd. de Yougoslavie	—	—	—	—
Slovaquie	1.07.71	1.12.92	7.08.91	23.12.97
Slovénie	—	1.07.95 ²	20.03.97	12.06.96 ¹
République tchèque	1.07.71	1.12.92	7.08.91	23.10.96
Hongrie	1.01.74	1.06.94	16.05.89	27.06.82
Arménie	en prép.	—	—	—
Azerbaïdjan	en prép.	—	—	—
Géorgie	en prép.	—	—	—
Kazakhstan	1.07.97	—	13.05.98	13.03.88
Kirghizistan	1.05.98	—	en prép.	—
Moldavie	1.09.96	—	26.11.96	en prép.
Russie	1.07.95	—	26.08.91	18.04.97
Tadjikistan	—	—	—	—
Turkménistan	en prép.	—	—	—
Ukraine	1.12.96	—	21.01.97	13.03.88
Ouzbékistan	22.07.94	—	5.11.93	en prép.
Bélarus	1.08.94	—	13.07.94	en prép.

¹ Signature

² Application provisoire

Accords d'association avec l'UE et demandes d'adhésion à l'UE

(Etat: septembre 1998)

	Accords d'association		Demandes d'adhésion
	Signé	En vigueur depuis	
Albanie ¹	—	—	—
Bosnie-Herzégovine	—	—	—
Bulgarie	8.03.93	1.02.95	14./16.12.95
Estonie	12.06.95	1.02.98	24./28.11.95
Croatie	—	—	—
Lettonie	12.06.95	1.02.98	13.10.95
Lituanie	12.06.95	1.02.98	8./11.12.95
Macédoine	—	—	—
Pologne	16.12.91	1.02.94	5.04.94
Roumanie	1.02.93	1.02.95	22.06.95
Répub. féd. de Yougoslavie	—	—	—
Slovaquie	4.10.93	1.02.95	27.06.95
Slovénie	10.6.96		10.6.96
République tchèque	4.10.93	1.02.95	17./23.01.96
Hongrie	16.12.91	1.02.94	31.03.94

¹ Accord de coopération en négociation

Indicateurs économiques 1997 pour l'Europe de l'Est et la CEI

	PIB	Production intérieure brute		Inflation	Invest. . étrangers cumulés 1990-1997	Taux de chômage 1997
	(Variation d'une année sur l'autre en %)		(Indice: 1989 = 100)	(Variation d'une année sur l'autre en %)	(en millions USD)	(en %)
Europe centrale						
Estonie	9,0	13,4	75,4	11,1	1 106,0	4,6
Lettonie	6,0	6,1	55,5	8,5	1 284,0	6,7
Lituanie	5,0	0,7	42,3	8,8	630,0	6,7
Pologne	6,9	11,3	111,8	15,1	8 442,0	10,5
Slovaquie	6,5	2,7	96,1	6,2	1 007,0	12,5
Slovénie	3,3	1,3	95,0	9,1	1 097,0	14,8
République tchèque.	1,3	2,3	97,5	8,4	8 461,0	5,2
Hongrie	4,0	1,1	90,1	18,4	15 247,0	10,4
Europe du Sud-Est						
Albanie	-7,0	5,6	79,0	33,1	330,0	13,4
Bosnie-Herzégovine	<i>68,0</i>	<i>19,0</i>	-	11,8	<i>362,0</i>	-
R.F. de Yougoslavie	7,4	9,5	50,3	23,2	-	25,6
Bulgarie	-7,4	-7,0	62,8	1082,6	884,0	13,7
Croatie	6,5	-6,5	75,9	3,7	1 164,0	17,6
Macédoine	<i>1,1</i>	1,0	68,3	3,6	52,0	42,4
Roumanie	-6,6	-5,9	82,4	154,9	2 165,0	8,8
CEI						
Arménie	5,8	2,2	54,4	13,8	<i>44,0</i>	11,0
Azerbaïdjan	<i>1,3</i>	-8,0	39,6	3,6	<i>987,0</i>	1,3
Bélarus	10,4	17,6	71,8	63,9	256,0	2,8
Géorgie	<i>10,5</i>	4,5	29,0	6,9	<i>39,0</i>	2,6
Kazakhstan	<i>1,1</i>	0,3	62,3	17,4	<i>3 067,0</i>	3,9
Kirghizie	5,6	<i>10,8</i>	62,9	25,5	<i>147,0</i>	3,1
Moldavie	1,3	-23,0	36,1	11,8	164,0	1,7
Russie	0,4	1,9	57,5	14,7	12 931,0	9,0
Tadjikistan	-7,0	-	30,9	85,4	<i>55,0</i>	2,8
Turkménistan	-3,0	<i>18,0</i>	82,2	-	<i>544,0</i>	-
Ukraine	-3,0	-1,8	40,2	15,9	1 661,0	2,8
Ouzbékistan	<i>1,0</i>	2,0	86,2	-	<i>7,0</i>	0,3

1996 = Chiffres en Italique

Source: CEE/ONU, Genève

Présence des pays de l'Est dans les organisations internationales et les accords multilatéraux, avec date d'adhésion ou de signature

(Etat: septembre 1998)

	BERD	OSCE	Conseil de l'Europe	Charte ¹ de l'énergie	OCDE	OMC	FMI	BM
Albanie	1991	1991	1995	1994		en prép.	1991	1991
Bosnie-Herzégovine	1996	1992	Cand.	1995		–	1992	1993
Bulgarie	1990	1972	1992	1994		1996	1990	1990
Estonie	1992	1991	1993	1994		en prép.	1992	1992
Croatie	1993	1992	1996	1994		en prép.	1992	1993
Lettonie	1992	1991	1995	1994		en prép.	1992	1993
Lituanie	1992	1991	1993	1995		en prép.	1992	1992
Macédoine	1993	1995	1995	1996		en prép.	1992	1993
Pologne	1990	1972	1991	1994	1996	1995	1946 ⁵	1946 ⁵
Roumanie	1990	1972	1993	1994		1995	1972	1972
République fédérale de Yougoslavie	–	²	–	–		en prép.	–	–
Slovaquie	1993	1993 ³	1993	1994	en prép.	1995	1993	1993
Slovénie	1992	1992	1993	1994		1995	1992	1993
République tchèque	1993	1993 ³	1993	1995	1995	1995	1993	1993
Hongrie	1990	1972	1990	1995	1996	1995	1982	1982
Arménie	1992	1992	Cand.	1994		en prép.	1992	1992
Azerbaïdjan	1992	1992	Cand.	1994		en prép.	1992	1992
Géorgie	1992	1992	Cand.	1994		en prép.	1992	1992
Kazakhstan	1992	1992	–	1994		en prép.	1992	1992
Kirghizistan	1992	1992	–	1994		en prép.	1992	1992
Moldavie	1992	1992	1995	1994		en prép.	1992	1992
Russie	1992	1972 ⁴	1996	1994		en prép.	1992	1992
Tadjikistan	1992	1992	–	1994		–	1993	1993
Turkménistan	1992	1992	–	1995		–	1992	1992
Ukraine	1992	1992	1995	1994		en prép.	1992	1992
Ouzbékistan	1992	1992	–	1995		en prép.	1992	1992
Bélarus	1992	1992	Cand.	1994		en prép.	1992	1992

¹ Accord signé (mais pas encore entré en vigueur)

² Adhésion en 1972, suspendue depuis le 7.7.1992 (République fédérative de Yougoslavie)

³ Les pays issus de l'éclatement de la Tchécoslovaquie (République tchèque et Slovaquie) sont devenus membres de l'OSCE en janvier 1993.

⁴ La Russie a pris la place de l'URSS à l'OSCE, en tant que son successeur légal.

⁵ La Pologne avait quitté en 1950 le FMI et la BM. Elle y adhéra de nouveau en 1986.

Garanties contre les risques à l'exportation

(Etat: avril 98)

	Court terme	Moyen et long termes
Albanie	—	—
Arménie	—	—
Azerbaïdjan	—	—
Bosnie-Herzégovine	—	—
R. F. de Serbie	—	—
Bulgarie	GRE	AE
Estonie	GRE	GRE
Géorgie	—	—
Kazakhstan	GRE	AE
Kirghizistan	—	—
Croatie	GRE	GRE
Lettonie	GRE	GRE
Lituanie	GRE	GRE
Macédoine	AE	AE
Moldavie	—	—
Pologne	GRE	GRE
Roumanie	GRE	GRE
Russie	GRE	AE
Slovaquie	GRE	GRE
Slovénie	GRE	GRE
Tadjikistan	—	—
Tchéchénie	GRE	GRE
Turkménistan	—	—
Ukraine	AE	AE
Hongrie	GRE	GRE
Ouzbékistan	GRE	AE
Bélarus	suspendues	suspendues
Court terme :	garantie de 24 mois au maximum	
Moyen et long termes :	garantie de plus de 24 mois	
GRE	garantie contre les risques à l'exportation	
AE	aide à l'Est	

40192

Arrêté fédéral *Projet*
**concernant un crédit de programme pour la poursuite
de la coopération renforcée avec les États d'Europe de l'Est
et de la CEI**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu l'article 8 de l'arrêté fédéral du 24 mars¹ 1995 concernant la coopération avec les
Etats d'Europe de l'Est;
vu le message du Conseil fédéral du 19 août 1998²,
arrête:

Article premier

¹ Un crédit de programme de 900 millions de francs est accordé pour une période minimale de quatre ans, en vue de soutenir le processus de réforme en Europe de l'Est et dans les Etats de la CEI (Communauté des Etats indépendants). La période de crédit débute le 1^{er} janvier 1999.

² Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

¹ Les moyens mentionnés à l'article 1^{er} peuvent être affectés sous forme:

- a. des contributions non remboursables;
- b. de prêts;
- c. de garanties.

² Ils peuvent en outre être utilisés pour maintenir à Berne 42 postes de travail au maximum sur la base des contrats de droit public existants.

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas sujet au référendum facultatif.

40192

¹ RS 974.1; RO 1998 868

² FF 1998 4381

Directives sur la planification des réseaux des émetteurs OUC

Modification du 21 octobre 1998

Le Conseil fédéral suisse
arrête:

I

Les Directives du 31 août 1994¹ sur la planification des réseaux des émetteurs sont modifiées comme suit:

Art. 11, ch. 5

Les zones de diffusion suivantes sont prévues pour les programmes de radio diffusés par des radios locales et régionales:

5. *Région Vaud*

Diffuseur: 1

Zone A: Lausanne; de Rolle jusqu'à Montreux; autoroute N5 Lausanne–Yverdon; Orbe; Echallens; ville de Vallorbe; ville de Payerne

Zone B: Gros-de-Vaud ainsi que Sainte-Croix et Vallée de Joux; rive gauche vaudoise du lac de Neuchâtel jusqu'à Concise; axe routier de Moudon jusqu'à Payerne, ville d'Avenches

II

La présente modification entre en vigueur le 1^{er} décembre 1998.

21 octobre 1998

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

40190

¹ FF 1994 III 1574, 1996 II 973, V 1009

Message sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI du 19 août 1998

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	5
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	98.049
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.11.1998
Date	
Data	
Seite	4381-4440
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 620

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.