



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction pour le Développement et la Coopération DDC

Rapport sur les résultats de la consultation relative à la prolongation de la validité de la loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (17.12.2014 – 31.03.2015)

1. Contexte et contenu

La Suisse coopère avec les pays d'Europe de l'Est depuis le début des années nonante afin d'appuyer leur processus de transition vers l'économie de marché et la démocratie pluraliste. La loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est du 24 mars 2006 (LF Est), qui offre la base légale pour cette coopération, est entrée en vigueur le 1er juin 2007 pour une période de dix ans. Cette loi a également créé la base légale pour la contribution de la Suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie.

Les pays des Balkans et de l'ancienne Union soviétique sont encore confrontés à d'important défis de transition qui touchent les sphères politique (pluralisme, état de droit, intégrité des processus électoraux) économique (climat d'affaires, corruption, compétition) et sociale (inclusion). La Suisse veut continuer de contribuer, à travers la coopération avec l'Europe de l'Est, à consolider la stabilité et la paix en Europe, créer des perspectives positives de développement ainsi que des conditions propices au commerce et à l'investissement. Pour ce faire, il est nécessaire de prolonger la validité de la base légale au-delà du 31 mai 2017. Comme la LF Est a fait ses preuves et ses objectifs et principes demeurent valables, le Conseil fédéral a proposé, dans le cadre de la procédure de consultation, d'en prolonger la validité, sans modification, jusqu'à fin 2024. Il a également proposé que cette loi continue jusqu'à cette date à servir de base légale pour la contribution de la Suisse à l'atténuation des inégalités dans l'UE élargie, sans toutefois préjuger de l'octroi d'une éventuelle contribution future aux nouveaux Etats-membres de l'UE, une décision y relative ne pouvant être prise qu'à la lumière de l'évolution future des relations d'ensemble entre la Suisse et l'UE. Il a enfin proposé que la poursuite de l'aide à la transition après 2024 relève de la LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales.

2. Procédure de consultation

Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur la prolongation de la validité de la loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est le 17 décembre 2014; celle-ci a pris fin le 31 mars 2015. Le Conseil fédéral a invité les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne et celles de l'économie ainsi que les organisations non-gouvernementales de politique du développement à y prendre part.

Le Conseil fédéral a posé les quatre questions suivantes :

- Etes-vous favorable à ce que la validité de la base légale pour l'aide à la transition en faveur des Etats d'Europe de l'Est soit prolongée dans le cadre de ce projet de loi ?
- Etes-vous favorable à ce que la validité de la base légale pour la contribution suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie soit prolongée dans le cadre de ce projet de loi ?
- Etes-vous favorable à ce que la prolongation de la validité de cette loi soit limitée à fin 2024 ?
- Etes-vous favorable à ce que l'aide à la transition (sans la contribution à l'élargissement) relève de la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales à partir de 2025 ?

22 cantons, 5 partis politiques, 10 associations faîtières et 7 organisations non-gouvernementales de politique de développement actives en Europe de l'Est ont participé à la consultation. La liste des 44 participants figure en annexe.

3. Vue d'ensemble

Sur 44 participants, 29 soutiennent la proposition et répondent positivement au moins aux trois premières des quatre questions posées (AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZH ; GPS, PDC, PS ; CP, ES, FER, KVS, SAB, TS, USS).

9 participants s'opposent à la proposition, mais pour des raisons très différentes. Les 7 organisations non-gouvernementales de politique du développement souhaitent une séparation des bases légales pour la contribution à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie et pour la coopération à la transition avec les Etats d'Europe de l'Est ; elles se prononcent pour que cette dernière relève de la LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales dès 2017. L'USAM et l'UDC sont respectivement sceptique ou opposée à la poursuite de la coopération avec les pays de l'Europe de l'Est ainsi qu'à la contribution à l'élargissement.

6 participants renoncent à prendre position, que cela soit par manque de capacité (ASC, UVS), soit parce que la coopération avec les pays d'Europe de l'Est est l'affaire de la Confédération (GL, GR, TI) ou encore tant que les négociations avec l'UE n'auront pas abouti (PLR).

4. Résultats détaillés de la consultation

4.1 Cantons

A l'exception des trois cantons qui renoncent à prendre position, car ils considèrent que la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est est une tâche de la Confédération (GL, GR et TI), la totalité des cantons participants soutient la prolongation de la validité de la LF Est. Plusieurs cantons (AG, FR, LU, NE, SO, SZ) soulignent que la coopération avec les pays d'Europe de l'Est contribue à maintenir la paix et la stabilité en Europe et génère des opportunités d'affaires ; elle bénéficie donc aux pays destinataires, mais œuvre également dans l'intérêt de la Suisse tout en s'inscrivant dans sa tradition humanitaire. Quelques cantons (AG, BE, FR, SG, SZ, ZH) saluent spécifiquement l'extension de la base légale pour la contribution à l'élargissement au vu de son impact positif sur les négociations en cours avec l'UE. D'autres cantons (SH, UR) relèvent que la prolongation de la validité de la base légale ne préjuge pas de l'allocation de moyens financiers et soutiennent la position du Conseil fédéral qu'une éventuelle contribution future à l'élargissement ne pourra être décidée qu'en fonction du déroulement des négociations bilatérales et de l'évolution des relations d'ensemble avec l'UE ; à cet égard, un canton (SZ) demande à ce que la contribution de la Suisse soit mise en valeur lors des négociations et liée à des contre-prestations des partenaires. Un canton (BL) relève que les crises en Ukraine, Belarus et Hongrie montrent que les objectifs de l'aide à la transition n'ont pas encore été atteints et regrette de ne pas disposer d'une évaluation des résultats atteints au titre de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est avant de se prononcer sur la prolongation de la base légale. Un autre canton (FR) exprime le vœu que le soutien aux pays membres de l'ancienne Union soviétique ne soit pas source de conflit potentiel avec la Russie. Deux cantons (NW, SG) relèvent le soutien qu'ils ont eux-mêmes fourni à des pays d'Europe de l'Est.

Deux cantons (BE, UR) se prononcent favorablement quant à la prolongation de la validité de la LF Est, mais renoncent à prendre position sur les quatre questions posées par le Conseil fédéral, considérant que la coopération avec l'Est incombe à la Confédération.

Dix-sept cantons (AG, AI, BE, BL, BS, FR, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, VS, ZH) répondent affirmativement aux trois premières questions, avec une nuance toutefois pour un canton (AI) qui souhaite limiter la prolongation de la base légale jusqu'en 2020

seulement afin de faire le point en fonction de l'évolution des relations d'ensemble avec l'UE.

Sans émettre d'objection de principe à ce que l'aide à la transition relève de la LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales à partir de 2025, quatre cantons (AG, SG, SO et VS) considèrent qu'il est prématuré de prendre cette décision maintenant et souhaitent un nouvel examen de la situation en 2024. Les autres y sont favorables.

4.2 Partis politiques

Trois partis politiques (GPS, PDC, PS) saluent la volonté du Conseil fédéral de poursuivre la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et soutiennent la prolongation de la validité de la base légale. Concernant la contribution suisse à l'atténuation des inégalités dans l'UE, les opinions de ces trois partis divergent. Le PS ne comprend pas pourquoi le Conseil fédéral ne renouvelle pas automatiquement sa contribution, comme le font les autres pays de l'AELE ; la Suisse a un intérêt fondamental à réduire les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie et le renouvellement de sa contribution ne devrait pas être lié aux progrès des négociations avec l'UE. Le PDC est au contraire favorable à ce lien et recommande un examen de l'efficacité de cette aide et de la bonne utilisation des fonds. Ceux-ci devraient être alloués en priorité pour créer des emplois pour les jeunes. Pour le GPS, les deux types d'aide devraient avoir chacun son ancrage légal propre ; la coopération à la transition devrait relever de la LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales dès 2017, ce qui mettrait la Suisse en accord avec les standards internationaux, tandis que la contribution à l'élargissement devrait recevoir sa propre base légale. Le PDC et le PS sont en faveur de limiter la prolongation jusqu'en 2024 ; le PDC se déclare critique face à une continuation de la coopération après cette date, notamment en ce qui concerne les nouveaux membres de l'UE qui auront, à cette date, rejoint l'Union depuis vingt ans. Une nouvelle évaluation de la coopération à la transition sera nécessaire à ce moment avant de présenter au Parlement un message pour libérer les moyens financiers.

Le PLR ne veut pas prendre position sur la proposition du Conseil fédéral tant que les négociations en cours avec l'UE sur le renouvellement de la voie bilatérale et la question de la libre-circulation des personnes ne sont pas achevées.

L'UDC rejette le paiement de « tributs » à l'UE, que cela soit sous le nom de « cohésion » ou de « coopération avec les Etats d'Europe de l'Est » et par conséquent, la prolongation de la loi Est. Elle demande l'interruption des négociations sur tout lien institutionnel avec l'UE qui entraînerait une automatisation et institutionnalisation des paiements au titre de la cohésion. L'UDC se prononce pour que la LF Est soit intégrée immédiatement dans les autres lois existantes d'aide au développement et pour qu'aucun argent ne soit plus versé aux Etats d'Europe de l'Est.

4.3 Associations faitières

Sept des huit associations faitières qui ont pris position soutiennent la proposition du Conseil fédéral, soulignant le rôle positif que jouent l'aide à la transition et la contribution à l'élargissement pour consolider la paix et la sécurité en Europe, améliorer le climat d'affaires, générer des opportunités économiques pour les entreprises suisses et consolider les relations avec l'UE. SAB fait état de sa coopération avec de nombreuses organisations de régions de montagne en Europe du Sud-Est, dans le Caucase et en Asie centrale et exprime le souhait que l'aide de la Suisse se concentre sur ses domaines de compétence : le développement des régions de montagne et de l'agriculture. Six de ces associations répondent affirmativement aux quatre questions posées, tandis que la septième (KVS)

opine qu'il est prématuré de décider maintenant si l'aide à la transition devra relever de la LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales après 2024.

L'USAM se déclare très sceptique par rapport à la proposition du Conseil fédéral. Elle est d'avis que la Suisse ne doit prolonger la base légale pour la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est que si elle retire des avantages qualifiés et mesurables liés à des concessions de l'UE dans des domaines tels que la poursuite des accords bilatéraux sans cadre institutionnel, la conclusion d'un accord sur l'énergie et l'accès au marché européen des services financiers. L'USAM se prononce contre la contribution à l'élargissement, car ce n'est pas la tâche de la Suisse de prescrire de manière néo-colonialiste à des Etats souverains comment organiser leur société. Si la coopération à la transition doit continuer, il faut qu'elle soit limitée dans le temps et l'USAM approuve donc la date butoir de 2024. Enfin, l'USAM se prononce contre une poursuite après 2024 de l'aide aux Etats d'Europe de l'Est sur la base de la LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, car ces pays seront assez développés pour ne plus prétendre à une aide.

4.4 Organisations non-gouvernementales de politique du développement

Les sept organisations non-gouvernementales de politique du développement (Alliance Sud, Caritas, Croix Rouge Suisse, EPER, Helvetas, Solidar Suisse et Swissaid) sont favorables à une poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et certaines d'entre elles sont engagées dans la mise en œuvre de projets dans ces pays. Elles rejettent toutefois la proposition du Conseil fédéral en faisant valoir les arguments suivants :

- Il faut séparer ce qui est différent ; la contribution à l'élargissement est une prestation que la Suisse s'est engagée à fournir en échange de son accès au marché élargi de l'UE et ne saurait être confondue avec la coopération à la transition qui est comptabilisée comme aide publique au développement. La contribution à l'élargissement doit recevoir sa base légale propre dans le cadre des négociations avec l'UE.
- L'échéance de la LF Est en 2017 offre l'occasion de corriger sans plus tarder une anomalie qui est contraire à la pratique des pays membres de l'OCDE qui ne reconnaissent qu'une seule liste de pays éligibles à l'aide au développement, qu'ils soient situés au Sud ou à l'Est.
- Un référendum risque d'être lancé contre la prolongation de la validité de la LF Est si celle-ci sert de base légale pour la contribution à l'élargissement. La coopération à la transition peut donc faire les frais de ces conflits politiques internes. Or, plusieurs des pays bénéficiaires de cette coopération sont membres des groupes de vote suisses dans les institutions financières multilatérales et pourraient les quitter en cas d'interruption de la coopération suisse.

En conséquence, ces organisations s'opposent la prolongation de la validité de la LF Est et proposent que la coopération à la transition relève de la LF sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales dès 2017. Elles demandent à ce que la contribution à l'élargissement soit dotée de sa propre base légale et à ce que la distinction entre l'aide à la transition et la coopération au développement, qui n'est ni utile, ni reconnue internationalement, soit abolie à l'échéance de la LF Est en 2017.

5. Accès aux documents

Conformément à l'art. 9 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation, le dossier soumis à consultation, les avis exprimés (après expiration du délai de consultation) et le rapport rendant compte des résultats de la consultation (après que le Conseil fédéral en a pris connaissance) sont accessibles au public. Les avis exprimés peuvent être consultés dans

leur intégralité auprès de la Direction pour la coopération et le développement ou sous forme électronique.

Annexe

Liste des participants

Cantons

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes Intérieures
AR	Appenzell Rhodes Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-campagne
BS	Bâle-ville
FR	Fribourg
GL	Glaris
GR	Grisons
LU	Lucerne
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwytz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VS	Valais
ZH	Zurich

Partis politiques

GPS	Les Verts
PLR	Parti libéral-radical
PDC	Parti démocrate-chrétien
PS	Parti socialiste
UDC	Union démocratique du centre

Associations faitières

ASC	Association suisse des communes
CP	Centre patronal
ES	Economiesuisse
FER	Fédération des entreprises romandes
KVS	Kaufmännischer Verband der Schweiz
SAB	Groupement suisse pour les régions de montagne
TS	Travail Suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USS	Union syndicale suisse
UVS	Union des villes de Suisse

Organisation non-gouvernementales de politique du développement

AS	Alliance Sud
Caritas	Caritas Suisse
CRS	Croix-Rouge suisse
EPER	Entraide protestante suisse
Helvetas	Helvetas – Swiss – Intercooperation
Solidar Suisse	Solidar Suisse
Swissaid	Swissaid