



18.xxx

**Message
relatif à une deuxième contribution de la Suisse en faveur
de certains États membres de l'UE visant à réduire les dis-
parités économiques et sociales dans l'UE élargie et à soute-
nir des mesures dans le domaine de la migration**

du ...

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

Par le présent message, nous vous soumettons les projets d'arrêtés fédéraux relatifs à une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales dans l'UE élargie (crédit-cadre pour la cohésion) et à soutenir des mesures dans le domaine de la migration (crédit-cadre pour la migration), en vous proposant de les adopter.

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

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose deux arrêtés fédéraux. Le premier prévoit d'allouer un montant de 1046,9 millions de francs en faveur des treize pays ayant adhéré à l'UE à partir de 2004 (UE-13) afin de réduire les disparités économiques et sociales (crédit-cadre pour la cohésion). Quant au deuxième arrêté fédéral, il prévoit d'allouer un montant de 190 millions de francs afin de financer des mesures dans le domaine de la migration (crédit-cadre pour la migration) non seulement dans l'UE-13, mais également dans les autres pays de l'UE. Ces deux crédits-cadres, auxquels s'ajoutent les charges propres de l'administration fédérale pour un montant de 65,1 millions de francs, constituent ensemble la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE d'un montant de 1302 millions de francs sur dix ans.

Contexte

Le Conseil fédéral a reconnu l'élargissement de l'UE à l'Est dès 2004 comme une étape importante vers une Europe plus stable et s'est prononcé en faveur d'un soutien aux pays d'Europe centrale et orientale ayant adhéré à l'UE à partir de 2004 (UE-13) dans le cadre de la contribution à l'élargissement. Appelé aux urnes, le peuple a approuvé cette approche en acceptant la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est lors du référendum du 26 novembre 2006. La contribution à l'élargissement destinée aux pays ayant adhéré à l'UE en 2004 (UE-10), qui a permis de financer avec succès 210 projets, a pris fin en 2017. Les projets financés en Bulgarie et en Roumanie se poursuivent jusqu'en 2019, ceux menés en Croatie, jusqu'en 2024.

La croissance économique dans les pays de l'UE-13 et les progrès que ces derniers ont accomplis grâce à leur adhésion à l'UE se sont traduits par une intensification des échanges économiques avec la Suisse. Au-delà des avantages politiques inhérents à une Europe stable et sûre, la Suisse a économiquement tout à gagner d'une extension des accords bilatéraux avec l'UE à cette région d'Europe centrale et du Sud-Est en pleine croissance. Vecteur de prospérité pour toutes les parties, cette évolution préserve des emplois en Suisse et donne des perspectives aux populations locales.

La cohésion en Europe continue néanmoins de faire face à des défis importants et en partie nouveaux. La crise financière qui a éclaté en 2008 ainsi que la crise économique et la crise de la dette qui ont suivi ont frappé de plein fouet l'Europe méridionale, mais aussi l'Europe centrale et du Sud-Est, ce qui a accentué les disparités économiques et sociales sur le continent et dans certains États membres de l'UE. S'y sont ajoutés des mouvements migratoires d'une ampleur exceptionnelle, qui ont atteint un sommet en 2015-2016 et ont fortement sollicité les capacités d'accueil et la gestion des migrants dans de nombreux États membres de l'UE. Compte tenu de ces défis, l'UE et les États membres de l'AELE/EEE continuent de consacrer des sommes considérables à la cohésion en Europe.

L'UE joue un rôle essentiel dans la maîtrise de ces défis, et son action stabilisatrice bénéficie également à la Suisse. De plus, les États membres de l'UE sont, du point de

vue économique et politique, les principaux partenaires de la Suisse; leur développement économique et social bénéficie également à la Suisse qui, grâce aux accords bilatéraux conclus avec l'UE, dispose d'un accès sur mesure au marché intérieur européen. Afin de préserver durablement sa prospérité, la Suisse continuera à l'avenir de s'engager pour une Europe sûre, stable et prospère. Il est dès lors dans son intérêt de pérenniser sa contribution au renforcement de la cohésion en Europe et à la maîtrise des mouvements migratoires.

La Suisse octroie sa deuxième contribution de manière autonome. Cette contribution ne présente aucun lien direct avec d'autres dossiers européens; elle s'inscrit néanmoins dans la politique européenne de la Suisse. Au moment de soumettre le présent message au Parlement, certaines questions essentielles restent ouvertes, notamment concernant l'issue des négociations sur l'accord institutionnel et la reconnaissance de l'équivalence boursière. Cette dernière est estimée nécessaire par le Conseil fédéral. Parallèlement, la deuxième contribution suisse constitue un investissement dans la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe, ce qui est clairement dans l'intérêt de la Suisse. Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises l'importance d'une bonne coopération avec l'UE et l'objectif de renforcer les relations bilatérales. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a décidé de franchir une nouvelle étape dans la contribution suisse en proposant le présent message au Parlement. Si les résultats souhaités ne se concrétisent pas, le Parlement pourra alors prendre en compte la nouvelle situation.

Contenu du projet

Par le présent message, le Conseil fédéral propose dès lors aux Chambres fédérales d'allouer une deuxième contribution, d'un montant total de 1302 millions de francs sur dix ans, à certains États membres de l'UE. Ce montant est équivalent à celui de la contribution à l'élargissement. Il comprend un deuxième crédit-cadre pour la cohésion (1046,9 millions de CHF), un premier crédit-cadre pour la migration (190 millions de CHF) et un crédit destiné à couvrir les charges de l'administration fédérale (65,1 millions de CHF).

L'intégration des États de l'UE-13 dans l'Union européenne et, de fait, la réduction des disparités économiques et sociales ainsi que le renforcement de la cohésion au sein de l'UE s'inscrivent dans un processus de longue haleine. La contribution de la Suisse doit renforcer le développement économique dans les pays partenaires et améliorer les perspectives sur place. Dans ce contexte, le Conseil fédéral veut mettre à profit l'expertise suisse dans le domaine prioritaire de la formation professionnelle, afin d'améliorer la formation de personnel qualifié et de réduire le chômage des jeunes dans les pays partenaires. En fonction des priorités de ces pays, les fonds seront également affectés à d'autres domaines comme la protection de l'environnement et du climat, la coopération en matière de recherche, la santé et le social, le soutien au secteur privé, la sécurité, la participation citoyenne et la transparence.

Les tensions entre les pays européens provoquées par la situation migratoire à partir de 2015 ont montré qu'il existe toujours des divergences notoires entre les systèmes de prise en charge des migrants au sein des États membres de l'UE et que la migration influence la cohésion européenne. Le bon fonctionnement des systèmes européens

dans le domaine de la migration et l'harmonisation des normes européennes correspondantes sont des préalables indispensables pour endiguer la migration irrégulière et éviter que les migrants ne poursuivent leur route en Europe (migration secondaire). Dans le cadre du domaine prioritaire de la migration, le Conseil fédéral veut participer, avec des programmes et projets réalisés dans les États membres de l'UE particulièrement touchés par les mouvements migratoires (y compris hors de l'UE-13), à une meilleure gestion des défis liés aux réfugiés et aux migrants en Europe.

Table des matières

Condensé	2
1 Présentation générale du projet	7
1.1 Contexte	7
1.1.1 Soutien de la Suisse à la cohésion en Europe	7
1.1.2 Contribution à l'élargissement	7
1.2 Motif de la demande de crédit	11
1.3 Intérêt du projet dans l'absolu	14
1.4 Intérêt du projet pour la Confédération	14
2 Contenu des deux demandes de crédit	15
2.1 Vue d'ensemble	15
2.2 Crédit-cadre pour la cohésion	16
2.2.1 Orientation thématique	17
2.2.2 Stratégie et mise en œuvre	22
2.2.3 Contrôle et évaluation	26
2.2.4 Ressources	27
2.3 Crédit-cadre pour la migration	28
2.3.1 Description	28
2.3.2 Environnement	28
2.3.3 Orientation thématique	29
2.3.4 Stratégie et principes de mise en œuvre	29
2.3.5 Contrôle et évaluation	33
2.3.6 Ressources	33
2.4 Classement d'interventions parlementaires	34
3 Conséquences	34
3.1 Conséquences pour la Confédération	34
3.1.1 Conséquences financières	34
3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel	35
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	37
3.3 Conséquences économiques	37
3.4 Conséquences sociales	38
3.5 Conséquences environnementales	38
4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral	38
4.1 Relation avec le programme de la législature	38
4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral	39
5 Aspects juridiques	39
5.1 Constitutionnalité	39
5.1.1 Crédit-cadre pour la cohésion	39

5.1.2	Crédit-cadre pour la migration	39
5.2	Accords-cadres	40
5.3	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	41
5.4	Forme de l'acte à adopter	41
5.5	Frein aux dépenses	41
5.6	Conformité à la loi sur les subventions	41
Abréviations		43
Annexes:		
1	Crédit-cadre pour la cohésion : clé de répartition prévue	
2	Mesures destinées à réduire les risques d'irrégularités, d'abus et de corruption	
3	Résumé de l'évaluation externe indépendante 2015/2016 sur la contribution suisse à l'élargissement	
4	Vue d'ensemble des autres formes de financement	
5	Disparités économiques et sociales au sein de l'UE	
6	Les relations économiques de la Suisse avec les nouveaux États membres de l'UE (UE-13)	
Arrêté fédéral relatif à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie (crédit-cadre pour la cohésion) (Projet)		99
Arrêté fédéral relatif à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE visant à soutenir des mesures dans le domaine de la migration (crédit-cadre pour la migration) (Projet)		99

Message

1 Présentation générale du projet

1.1 Contexte

1.1.1 Soutien de la Suisse à la cohésion en Europe

Depuis les années 1990, le soutien aux États d'Europe centrale et orientale, et donc à la cohésion européenne, constitue un élément central de la politique de défense des intérêts suisses dans la région. Dès la fin de la guerre froide, la Suisse a soutenu les anciens régimes communistes d'Europe de l'Est dans leur transition vers l'économie de marché et la démocratie, contribuant ainsi à renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité sur le continent. Les treize États qui sont devenus membres de l'UE à partir de 2004¹ (UE-13) ont rapidement mis en place les mécanismes de l'économie de marché et de la démocratie parlementaire. La perspective d'une intégration dans l'UE a constitué une puissante mesure d'incitation pour entamer les réformes en profondeur visant la création et la consolidation d'institutions durables propres à garantir la concurrence, la transparence, l'état de droit et une participation équitable de la population aux bénéfices de la croissance. Le soutien de l'UE et d'autres donateurs, dont la Suisse, ainsi que celui des États membres de l'AELE/EEE ont joué un rôle d'appoint important, tant sur le plan financier que sur celui de l'assistance technique.

La coopération avec les États d'Europe centrale et orientale a été poursuivie après le changement de millénaire. Le Conseil fédéral a reconnu l'élargissement de l'Europe à l'Est dès 2004 comme une étape historique pour surmonter la division du continent européen dans le sillage de la Seconde guerre mondiale et parvenir à une Europe plus stable. Il a approuvé le maintien du soutien accordé aux États d'Europe centrale et orientale après leur adhésion à l'UE, dans le cadre de la contribution à l'élargissement. Au-delà des avantages politiques inhérents à une Europe stable et sûre, la Suisse a aussi économiquement tout à gagner d'une extension des accords bilatéraux avec l'UE à cette région d'Europe centrale et orientale en pleine croissance.

Appelé aux urnes, le peuple a approuvé ce principe: la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est (loi fédérale Est)², qui représente la base légale de la contribution à l'élargissement, a été acceptée lors du référendum du 26 novembre 2006. Le Parlement s'est prononcé en faveur du renouvellement de la loi le 30 septembre 2016. D'une durée de validité limitée à fin 2024, elle est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2017³ et forme la base légale nécessaire à la contribution de la Suisse en matière de cohésion.

1.1.2 Contribution à l'élargissement

La contribution à l'élargissement a bénéficié, et bénéficie encore, aux États de l'UE-13. En 2007, le Parlement a approuvé un crédit d'un milliard de francs en faveur des

¹ Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

² RO 2007 2387

³ RS 974.1

dix États ayant adhéré à l'UE en 2004 (UE-10)⁴, puis, en 2009 et 2014, il a étendu la contribution aux États ayant adhéré ultérieurement à l'UE, à savoir la Roumanie et la Bulgarie (à hauteur de 257 millions de CHF)⁵ ainsi que la Croatie (à hauteur de 45 millions de CHF)⁶. Du côté suisse, la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement relève de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du Secrétariat d'État à l'économie (SECO). Fin juin 2017, les 210 projets prévus dans l'UE-10 ont tous été menés à terme et environ 95% des fonds ont été versés à ces dix États partenaires. Les projets menés en Bulgarie et en Roumanie seront achevés d'ici fin 2019 et ceux prévus en Croatie le seront d'ici à 2024. Les effets observés jusqu'ici dans les pays partenaires sont positifs et confirment la pertinence de l'orientation stratégique et du concept même de la contribution à l'élargissement.

a. Effets de la contribution à l'élargissement

La contribution à l'élargissement avait pour objectif de réduire les inégalités économiques et sociales au sein de l'UE. Dans les différents domaines retenus, elle a permis de contribuer à l'amélioration des conditions de vie de nombreuses personnes. Les résultats obtenus dans bon nombre de projets servent par ailleurs d'exemple dans d'autres régions des pays partenaires et inspirent des réformes complémentaires du système et de la politique. Les effets atteints, en termes de réduction des disparités, par chaque projet mené dans le cadre de la contribution à l'élargissement sont difficilement mesurables à l'aune des statistiques macroéconomiques. Mais dans sa globalité, la contribution à l'élargissement contribue clairement à l'atténuation des disparités au sein de l'Europe élargie.

Une vue détaillée des projets et des résultats obtenus dans chaque pays est disponible sur www.contribution-elergissement.admin.ch.

b. Principes régissant la coopération

La Suisse applique, avec les pays partenaires, des principes visant à garantir une coopération internationale efficace, lesquels sont précisés ci-après.

La contribution à l'élargissement privilégie des solutions durables et pertinentes au niveau du système.

Exemple de la Pologne: les routes polonaises avaient la triste réputation de compter parmi les plus dangereuses d'Europe. Grâce à la coopération avec des spécialistes suisses des transports, les mesures de prévention ont été intensifiées et les infrastructures routières améliorées afin d'éliminer les situations dangereuses. La collaboration avec les forces de police a été complétée par un travail de lobbying politique, qui a conduit à l'adoption de nouvelles dispositions légales et à l'amélioration de la sécurité routière. Les contrôles et le système de contraventions ont été renforcés, les mesures de modération du trafic ont été encouragées et les bases d'une aide aux victimes ont été mises en place. Grâce à la contribution suisse, le nombre de décès sur les routes polonaises a reculé de 17%, passant de 3571 en 2012 à 2938 en 2015.

La contribution à l'élargissement et les efforts de cohésion de l'UE sont complémentaires.

⁴ FF 2007 4707 ; UE-13 sans la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie.

⁵ FF 2009 8289

⁶ FF 2014 9495

Exemple de la Slovaquie: en rejoignant l'UE, la Slovaquie a dû se soumettre aux directives de l'UE sur le traitement des eaux usées. Si la politique de cohésion de l'UE a soutenu les moyennes et grandes communes en matière de traitement des eaux usées, les nombreuses petites communes ont été laissées pour compte. La contribution à l'élargissement a donc pris le relais en aidant huit petites communes à construire ou à développer leur réseau de canalisations et leurs stations d'épuration. Aujourd'hui, plus de 85% des habitants de ces huit communes sont reliés au système d'évacuation des eaux usées. Ils bénéficient ainsi de meilleurs services, d'un environnement plus propre et de risques réduits pour leur santé.

La contribution à l'élargissement mise sur la continuité et concourt dès lors de manière décisive à l'essor de secteurs clés dans les pays partenaires.

Exemple de la Lituanie: grâce au soutien suisse, les conditions de prise en charge des nouveau-nés et de leurs mères se sont considérablement améliorées en Lituanie. Entre 1992 et 2014, pendant que la Suisse soutenait le pays par une aide à la transition, puis par sa contribution à l'élargissement, la mortalité infantile a été ramenée de 16,5 à 3,9 décès pour 1000 naissances, ce qui correspond au taux de mortalité infantile suisse. Dès les années 1990, la Suisse a financé des équipements médicaux dans les maternités lituanienes. Dans le cadre de la contribution à l'élargissement, 27 hôpitaux ont été pourvus d'appareils médicaux modernes et plus de 2300 soignants ont bénéficié de formations complémentaires. De plus, 24 hôpitaux ont fait l'objet d'un assainissement énergétique et ont été convertis en partie aux énergies renouvelables.

La contribution à l'élargissement répond de manière efficace et ciblée aux besoins locaux en proposant des solutions sur mesure.

Exemple de la Lettonie: dans le sillage de la crise économique et financière, le pays a vu sa croissance économique plonger de 18% en 2009. Son taux de chômage a bondi pour frôler 20% en 2010. Le programme de microcrédit déployé dans le cadre de la contribution à l'élargissement a facilité l'accès au crédit pour les micro-entreprises et les indépendants. L'octroi de plus de 1050 microcrédits a permis de créer ou de maintenir environ 2600 emplois. Ces crédits ont été remboursés à 97,6%. D'autres programmes de financement des PME menés dans quatre autres pays partenaires ont permis de créer quelque 4400 emplois.

La contribution à l'élargissement promeut l'intégration des minorités et des personnes défavorisées et encourage le dialogue avec les autorités locales.

Exemple de la Roumanie: En Roumanie, les communautés roms vivent majoritairement dans la pauvreté, et leurs conditions de logement et d'existence sont très mauvaises. L'absence de formation et les problèmes de santé font le lit du chômage. En finançant des classes supplémentaires ainsi que des structures d'accueil parascolaire et d'éducation préscolaire, la contribution à l'élargissement a permis à quelque 6400 enfants de rejoindre le système scolaire. L'accès aux services de santé et la coopération entre les associations issues des communautés roms et les représentants des communes ont également été améliorés.

La contribution à l'élargissement contribue à renforcer la sécurité sur le continent européen et au sein de l'espace Schengen.

Exemple de la Pologne: le bon fonctionnement de la frontière extérieure orientale de l'espace Schengen est important pour la Pologne et pour l'UE, mais aussi pour la

Suisse. C'est pourquoi la contribution à l'élargissement a soutenu l'équipement de postes frontière et d'unités de garde-frontières mobiles polonaises ainsi que la construction d'un centre d'accueil pour migrants. L'efficacité de la gestion des frontières et des procédures douanières s'en est trouvée améliorée. Dans le même registre, la collaboration avec les autorités douanières, policières et judiciaires helvétiques s'est traduite par une meilleure protection des frontières et par une lutte plus efficace contre la violence et la criminalité en Bulgarie, en Estonie, en République tchèque, en Roumanie et en Slovaquie. La collaboration entre les autorités policières bulgares et l'Office fédéral de la police dans le cadre de la contribution à l'élargissement a fortement contribué au succès des négociations portant sur un accord bilatéral de coopération policière entre la Bulgarie et la Suisse.

c. Conséquences positives sur les relations bilatérales

Les expériences faites et les résultats obtenus montrent que la contribution à l'élargissement a renforcé les relations bilatérales entre la Suisse et les pays partenaires du point de vue politique, économique et institutionnel, de même qu'elle a consolidé les relations avec l'UE.

Relations politiques

Dans les pays partenaires, la contribution à l'élargissement renforce la renommée de la Suisse ainsi que l'attention qui lui est portée. Afin de maximiser cette visibilité, un travail de communication sur les projets et leurs résultats est accompli vis-à-vis des médias et du grand public. Au niveau politique, la contribution à l'élargissement donne l'occasion de nouer des contacts supplémentaires avec les autorités nationales et locales, lesquels sont notamment confiés aux ambassades de Suisse sur place. Lors de visites ministérielles et de consultations politiques avec les pays concernés, la contribution à l'élargissement constitue un argument de nature à influencer positivement les relations bilatérales. Des délégations de parlementaires suisses se sont à maintes reprises rendues dans les pays partenaires ces dernières années.

Relations économiques

Grâce à la mise en œuvre réussie de projets menés dans le cadre de la contribution à l'élargissement, les entreprises suisses disposent de meilleures chances de décrocher des contrats dans les pays partenaires. Il n'existe pas de statistiques officielles concernant ces marchés car les entreprises helvétiques ne sont tenues à aucune obligation d'information en la matière. Il ressort néanmoins de sondages menés par le SECO et la DDC qu'entre 2010 et 2015, environ 600 marchés publics équivalant, au total, à plus de 2 milliards de francs ont été obtenus par plus de 50 petites, moyennes et grandes entreprises suisses dans le cadre de projets financés par l'UE dans les pays partenaires.

Dans les faits, les marchés directs et indirects attribués à des entreprises suisses pourraient même dépasser largement la moyenne annuelle de 400 millions de francs.

L'économie suisse profite aussi directement de la contribution à l'élargissement. Environ 10% des montants octroyés sont en effet revenus à des entreprises, associations et universités suisses participant au programme, au titre des prestations qu'elles ont fournies.

Relations institutionnelles

Les partenariats conclus avec des institutions suisses (organes fédéraux, cantons, villes, communes, institutions publiques, organisations non gouvernementales, partenaires sociaux) ont permis d'échanger expériences et savoir-faire au bénéfice mutuel des pays partenaires et de la Suisse.

Par ailleurs, plus de 50 institutions et organisations helvétiques ont joué un rôle de consultant dans près d'un tiers des projets menés, mettant à profit un savoir et des expériences suisses sur place et contribuant ainsi à la bonne gestion des projets.

d. Analyse des expériences et évaluation

Les expériences réalisées dans la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement en faveur de l'UE-10 ont fait l'objet d'évaluations périodiques en interne et avec les pays partenaires. La contribution en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie, ainsi que celle destinée à la Croatie ont été adaptées en conséquence.

Les audits menés à intervalles réguliers par le Contrôle fédéral des finances (CDF) et l'évaluation externe indépendante de 2015-2016 (voir annexe 3) confirment que le concept de la contribution à l'élargissement a fait ses preuves et qu'il est mis en œuvre comme il se doit. L'évaluation a montré que les quelque 300 projets ont contribué à stimuler le développement économique et social dans les treize pays partenaires. Ces projets ont, dans leur grande majorité, atteint, voire dépassé les objectifs qui leur étaient assignés.

Les recommandations du CDF et du rapport d'évaluation – du moins celles qui concernent la contribution à l'élargissement – ont déjà presque toutes été mises en application. S'agissant de la poursuite de la coopération bilatérale dans le cadre de la deuxième contribution, les recommandations suivantes ont notamment été formulées:

- concentrer les axes thématiques et réduire le nombre de régions prioritaires;
- simplifier l'approbation des projets sans affecter leur qualité;
- clarifier les prescriptions et alléger les modalités d'établissement des rapports au niveau des projets;
- renforcer les mesures de communication dans les pays partenaires.

Ces recommandations sont prises en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de la deuxième contribution suisse.

1.2 Motif de la demande de crédit

Défis actuels et futurs en Europe

Depuis le début de l'élargissement de l'UE vers l'Est, la cohésion en Europe a clairement progressé, mais il reste des défis majeurs, en partie nouveaux, à relever (voir annexe 5).

La crise financière qui a éclaté en 2008 ainsi que la crise économique et la crise de la dette qui ont suivi ont frappé de plein fouet l'Europe méridionale, mais aussi l'Europe centrale et du Sud-Est, ce qui a accentué les problèmes économiques et sociaux dans les États concernés. Des inégalités socioéconomiques subsistent en effet non seulement entre pays membres, mais aussi au sein de ces derniers. Ainsi, à titre d'exemple, entre 2000 et 2015, le revenu par habitant a fortement progressé aux alentours de la capitale de la Roumanie (de 56 à 136% de la moyenne de l'UE) et de la Bulgarie (de

38 à 76% de la moyenne de l'UE), alors que dans d'autres régions, il stagnait toujours au-dessous de 50% de la moyenne enregistrée dans l'UE en 2015.

S'y sont ajoutés des mouvements migratoires d'une ampleur exceptionnelle, qui ont atteint un sommet en 2015–2016 et ont fortement sollicité de nombreux pays européens – une première même pour certains d'entre eux. Cette situation a montré les limites des systèmes de gestion de la migration, remettant fondamentalement en question la politique migratoire européenne. La répartition inégale des charges migratoires a provoqué des tensions, mettant la cohésion européenne à rude épreuve. De même, la question migratoire a en partie polarisé l'opinion au sein des États.

Compte tenu de ces défis, l'UE ainsi que les États membres de l'AELE/EEE continuent à consacrer des sommes considérables à la cohésion en Europe (351,8 milliards d'euros dans le cadre financier de l'UE pour la période 2014–2020 et 1,548 milliard d'euros dans le cadre du mécanisme financier de l'AELE/EEE pour la période 2014–2021; voir annexe 4). L'UE joue un rôle essentiel dans la maîtrise de ces défis de portée européenne. La Suisse étant elle aussi directement concernée, il est clairement dans son intérêt de contribuer à la stabilité et à la prospérité de l'Europe en faisant valoir ses compétences et ses priorités (voir ch. 1.4).

Contexte de politique européenne

La Suisse octroie une deuxième contribution de manière autonome. Bien qu'elle n'ait pas de lien direct avec d'autres dossiers, cette contribution s'insère clairement dans le cadre des relations d'ensemble entre la Suisse et l'UE.

Du fait de l'impasse dans laquelle se trouvaient les relations bilatérales suite à l'acceptation, le 9 février 2014, de l'article 121a de la Constitution⁷ portant sur l'immigration, les conditions politiques nécessaires à une deuxième contribution de la Suisse n'étaient pas réunies. En décembre 2016, en mettant en œuvre l'article 121a d'une manière compatible avec l'accord sur la libre circulation des personnes avec l'UE⁸, le Parlement a toutefois créé les bases permettant une normalisation des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE. Dans la foulée, d'importants résultats ont pu être obtenus pour la Suisse dans de nombreux dossiers et, à la lumière de cette dynamique, le Conseil fédéral a décidé en novembre 2017 de poser les fondements d'une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE.

Le 2 mars 2018, le Conseil fédéral a détaillé sa stratégie de négociation en matière de politique européenne et défini une ligne de conduite coordonnée pour les négociations en cours avec l'UE. Compte tenu des progrès envisagés concernant la clarification des questions institutionnelles et les accords sur l'accès au marché et sur la coopération, il a décidé le 28 mars 2018 de passer à l'étape suivante en ce qui concerne la contribution suisse et de lancer la procédure de consultation. Il a toutefois souligné qu'il définirait la suite de la procédure en se fondant sur les résultats de la consultation ainsi que sur l'état des relations d'ensemble entre la Suisse et l'UE et les progrès réalisés à cet égard, notamment en ce qui concerne la reconnaissance de l'équivalence de la bourse suisse.

⁷ RS 101

⁸ FF 2016 8651

Les négociations ont pu reprendre dans divers dossiers depuis mars 2018. En ce qui concerne les questions institutionnelles, des progrès ont été enregistrés en matière de règlement des différends, tandis que les négociations sur l'électricité, bloquées depuis un certain temps déjà, ont pu être relancées en mai 2018. Des décisions émises par les comités mixtes concernant l'actualisation de l'accord agricole et de l'accord sur les assurances ont en outre été signées.

Le 4 juillet 2018, le Conseil fédéral a pris connaissance des progrès réalisés dans les négociations avec l'UE et confirmé son intention de maintenir la position qu'il avait définie au mois de mars. Au moment de soumettre le présent message au Parlement, certaines questions essentielles restent ouvertes concernant les relations d'ensemble entre la Suisse et l'UE, notamment concernant l'issue des négociations sur l'accord institutionnel et la reconnaissance de l'équivalence boursière. Cette dernière est estimée nécessaire par le Conseil fédéral. Parallèlement, la deuxième contribution de la Suisse constitue un investissement dans la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe, ce qui est clairement dans l'intérêt de la Suisse. Le Conseil fédéral a rappelé à plusieurs reprises à quel point il était important d'entretenir une bonne collaboration avec l'UE et a réaffirmé sa volonté de consolider les relations bilatérales. De ce fait, le Conseil fédéral a décidé de franchir une étape en soumettant au Parlement le présent message sur la deuxième contribution de la Suisse. Les développements attendus dans les relations entre la Suisse et l'UE viendront alimenter les débats parlementaires.

La Suisse ne participera pas à la politique de cohésion de l'UE, mais octroiera sa deuxième contribution de manière autonome et en étroite collaboration avec les pays partenaires, comme elle l'avait fait pour la contribution à l'élargissement. Il lui importe toutefois de veiller à la complémentarité financière et thématique de cette deuxième contribution, notamment avec les instruments de la politique de l'UE en matière de cohésion. Conseil fédéral avait défini les éléments clés de la contribution à l'élargissement dans une déclaration commune juridiquement non contraignante avec l'UE avant la transmission du message sur les modalités de financement⁹. Il se réserve la possibilité de prévoir une telle déclaration pour la deuxième contribution une fois que les crédits-cadres auront été approuvés.

Résultats de la procédure de consultation

La consultation¹⁰ a montré qu'une grande majorité des participants approuvaient la deuxième contribution ainsi que les deux domaines prioritaires choisis. D'une manière générale, les résultats de la consultation confirment l'approche poursuivie jusque-là par le Conseil fédéral, qui a décidé de placer l'allocation d'une deuxième contribution dans le contexte plus vaste des relations d'ensemble entre la Suisse et l'UE. Quelques avis se réfèrent en outre explicitement à la reconnaissance de l'équivalence boursière. Les quatre prises de position opposées à la deuxième contribution de la Suisse relèvent en particulier que le bénéfice que la Suisse pourrait tirer de cette contribution n'est

⁹ Voir Mémorandum d'entente du 27 février 2006 conclu entre le Conseil fédéral suisse et le président du Conseil de l'Union européenne relatif à la contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie (UE-10) et les addendas du 25 juin 2008 (pour la Bulgarie et la Roumanie) et du 2 mai 2014 (pour la Croatie) sous www.erweiterungsbeitrag.admin.ch > La contribution de la Suisse à l'UE élargie > La contribution suisse > Bases juridiques

¹⁰ La procédure de consultation a été lancée le 28 mars 2018 et s'est terminée le 4 juillet 2018. Les résultats peuvent être consultés sous www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFAE

pas suffisamment élevé. Le concept et les modalités proposés pour cette deuxième contribution ne soulèvent pour ainsi dire aucune objection. Plusieurs avis soutiennent par ailleurs explicitement la décision du Conseil fédéral du 28 mars 2018, qui consistait à budgétiser les moyens financiers en rehaussant le plafond des coûts.

1.3 Intérêt du projet dans l'absolu

L'intégration des pays de l'UE-13 dans l'Union européenne, la réduction des disparités économiques et sociales et, par conséquent, le renforcement de la cohésion au sein de l'UE s'inscrivent dans un processus de longue haleine. La deuxième contribution de la Suisse a pour but de renforcer le développement économique dans les pays partenaires et d'améliorer les perspectives sur place. Au vu des très fortes disparités régionales qui subsistent, il s'agira, dans les plus grands pays partenaires, de consacrer au moins la moitié des fonds disponibles à des régions moins développées et structurellement faibles. Le Conseil fédéral mise d'autre part sur la formation professionnelle pour améliorer la formation de personnel qualifié et réduire le chômage des jeunes dans les pays partenaires.

Le bon fonctionnement des systèmes européens dans le domaine de la migration et l'harmonisation des normes européennes correspondantes sont une condition essentielle pour endiguer la migration irrégulière et éviter que les migrants ne poursuivent leur route en Europe (migration secondaire). Dans le cadre du domaine prioritaire de la migration, la contribution suisse entend permettre, à travers les programmes et projets correspondants, une meilleure gestion des défis liés aux réfugiés et aux migrants en Europe.

La deuxième contribution de la Suisse totalise 1302 millions de francs sur une période de dix ans, soit l'équivalent de la contribution à l'élargissement. Elle équivaut à environ 0,35% des ressources que l'UE consacre à la cohésion en faveur des pays de l'UE-13 et à un tiers environ de la contribution que la Norvège verse pour appuyer la politique de cohésion de l'UE durant la période 2014–2021 (voir annexe 4).

1.4 Intérêt du projet pour la Confédération

Pour la Suisse, participer au renforcement de la cohésion européenne et à une meilleure gestion des mouvements migratoires revêt un caractère primordial:

Petit pays intégré au cœur du continent européen, la Suisse a tout intérêt à soutenir une Europe sûre, stable et prospère.

Située au centre de l'Europe, la Suisse est presque exclusivement entourée d'États membres de l'UE. L'UE et ses 28 États membres sont, de loin, les principaux partenaires de la Suisse, en raison du poids économique et politique de l'UE et de sa proximité géographique et culturelle. Afin de préserver durablement sa prospérité, la Suisse est tributaire d'une Europe sûre, stable et prospère.

Une croissance durable dans les pays partenaires favorise les échanges économiques et la prospérité pour toutes les parties et préserve des emplois en Suisse.

Grâce aux accords bilatéraux avec l'UE, la Suisse dispose d'un accès sur mesure au marché européen et profite donc elle aussi d'une évolution économique positive dans

les pays de l'UE-13. Le pouvoir d'achat y progresse fortement, ce qui en fait des marchés prometteurs pour la Suisse. La croissance économique dans les pays partenaires et les progrès qu'ils ont accomplis grâce à leur adhésion à l'UE favorisent la prospérité de toutes les parties, préservent des emplois en Suisse et offrent des perspectives aux populations locales. En contrepartie, l'UE attend de la Suisse qu'elle participe de manière appropriée à la répartition des charges liées à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE. Le Conseil de l'UE le réaffirme depuis plusieurs années dans ses conclusions sur ses relations avec la Suisse.

À travers les domaines de la formation professionnelle et de la gestion des mouvements migratoires, la Suisse peut contribuer à maîtriser les défis auxquels l'Europe fait actuellement face et qui la concernent aussi.

La Suisse peut, grâce à son expertise, aider à gérer les défis auxquels l'Europe se trouve confrontée et qui la touchent aussi. La crise financière et économique de 2008 a accentué les disparités économiques et le chômage (notamment celui des jeunes) sur le continent européen. L'augmentation des mouvements migratoires à destination de l'Europe enregistrée depuis 2015 et la répartition inégale des migrants ont exercé une forte pression sur de nombreux États membres de l'UE et mis les accords de Schengen et de Dublin à rude épreuve. Pour la Suisse, cette évolution présente aussi des risques, risques qu'une deuxième contribution doit permettre de désamorcer.

La Suisse consolide ses relations avec les pays partenaires et l'UE et encourage les partenariats institutionnels.

Pour que la politique d'intérêts qu'elle mène en Europe soit couronnée de succès, la Suisse doit être reconnue comme un partenaire responsable et solidaire, qui participe de manière fiable et constructive à la résolution des problèmes européens communs. La contribution de la Suisse permet de renforcer et d'approfondir les relations bilatérales avec les pays partenaires, de même qu'elle consolide les bonnes relations avec l'UE dans son ensemble.

Les projets réalisés dans le cadre de la contribution peuvent améliorer les opportunités qui s'offrent aux entreprises suisses.

Il ressort des expériences réalisées lors de la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement que les résultats positifs des projets suisses contribuent à donner une bonne image de notre pays au sein de l'UE et augmentent ainsi les chances des entreprises suisses de décrocher des contrats dans les pays partenaires.

2 Contenu des deux demandes de crédit

2.1 Vue d'ensemble

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales d'allouer, sous la forme de deux demandes de crédit, une deuxième contribution de 1236,9 millions de francs sur dix ans à certains États membres de l'UE. Ce montant comprend un deuxième crédit-cadre pour la cohésion (1046,9 millions) et un premier crédit-cadre pour la migration (190 millions). À cela s'ajoutent les charges propres de l'administration fédérale (65,1 millions), qui seront soumises à l'approbation du Parlement avec le message portant sur le budget. Le montant total de la deuxième contribution équivaut ainsi à celui de la contribution à l'élargissement (1302 millions).

Objectifs, orientation thématique et principes régissant la deuxième contribution

Par sa deuxième contribution, le Conseil fédéral vise à maintenir son appui à la cohésion au sein de l'UE.

Les programmes et les projets financés seront répartis entre les cinq objectifs suivants:

- promouvoir la croissance économique et le partenariat social, réduire le chômage, notamment celui des jeunes;
- gérer les mouvements migratoires et encourager l'intégration; accroître la sécurité publique;
- protéger l'environnement et le climat;
- renforcer les systèmes de protection sociale et de santé;
- promouvoir la participation citoyenne et favoriser la transparence.

Les deux premiers objectifs portent sur les deux domaines prioritaires de la formation professionnelle et de la migration. Sur le montant total de la contribution (1302 millions de CHF), il est prévu de consacrer jusqu'à 200 millions de francs (y compris les charges propres de la Confédération) à des programmes et à des projets dans le domaine de la formation professionnelle et jusqu'à 250 millions de francs dans celui de la migration (200 millions de CHF du crédit-cadre pour la migration et jusqu'à 50 millions de CHF du crédit-cadre pour la cohésion destinés à des projets en lien avec la migration).

La Suisse accorde une grande importance à l'existence d'un système performant et efficace de surveillance et de gestion des projets. Des objectifs prioritaires et des indicateurs standards seront formulés pour les cinq objectifs de la contribution. Cette approche permettra de mesurer les résultats des projets et, ce faisant, leur efficacité globale.

Le pays partenaire participe en règle générale à hauteur d'au moins 15% aux frais des projets soutenus par la Suisse. Cette implication garantit que programmes et projets revêtent pour le pays concerné un caractère hautement prioritaire. Toutes les activités sont en principe préfinancées par le budget du pays partenaire ou de l'institution en charge de l'exécution et la Suisse rembourse ensuite périodiquement les sommes engagées. L'utilisation correcte des ressources mises à disposition par la Suisse est ainsi garantie, cette dernière n'effectuant les remboursements correspondants que lorsque le service national de coordination lui a transmis les demandes de remboursement contrôlées et confirmées et que les prestations ont effectivement été fournies.

Dans l'optique des programmes de coopération qui seront menés dans le cadre de sa deuxième contribution, la Suisse part du principe que les pays partenaires partagent les valeurs européennes communes. Une grande importance sera accordée au respect de ces valeurs durant la mise en œuvre de la contribution. Au besoin, la Suisse recourra aux instruments de sa politique extérieure, qu'elle appliquera en fonction de la situation et du contexte.

2.2 Crédit-cadre pour la cohésion

Par le crédit-cadre pour la cohésion, la Suisse entend maintenir sa contribution à la réduction des disparités économiques et sociales entre les États membres de l'UE-13 et le reste de l'UE. Elle souhaite également favoriser la réduction des inégalités au sein des différents pays partenaires. Dans le même temps, elle entend consolider les relations bilatérales avec ces pays.

Les activités et les objectifs concrets convenus avec les différents pays partenaires doivent s'intégrer aux concepts stratégiques et aux priorités de ces États, notamment aux programmes nationaux de mise en œuvre des objectifs de développement durable (Agenda 2030 de l'ONU). Parallèlement, il s'agira aussi d'assurer l'adéquation avec les politiques extérieures sectorielles correspondantes de la Suisse.

Comme jusqu'à présent, la contribution est destinée aux pays de l'UE-13. Le partage des moyens entre ces treize États (annexe 1) reprend la clé de répartition du mécanisme de financement de l'AELE/EEE. Les critères déterminants sont la population et le revenu par habitant corrigé des différences de pouvoir d'achat. Dans les grands pays, la moitié au moins des ressources doivent être allouées aux régions les moins développées.

2.2.1 Orientation thématique

Les cinq objectifs (voir ch. 2.1) engloberont les domaines prioritaires de la formation professionnelle et de la migration, ainsi que d'autres domaines thématiques possibles et présentés ci-après, les programmes de coopération déployés dans les différents pays se concentreront sur un nombre limité de thèmes, en fonction des priorités nationales.

Promouvoir la croissance économique et le partenariat social, réduire le chômage, notamment celui des jeunes

Le développement du secteur privé est une condition indispensable à la croissance des économies de marché. La deuxième contribution de la Suisse doit permettre de poursuivre les objectifs de consolidation de la croissance économique et du partenariat social. Le domaine prioritaire de la formation professionnelle doit servir à mettre davantage l'accent sur la création de perspectives pour les jeunes, la formation de personnel qualifié et, ce faisant, la réduction à long terme du chômage des jeunes. L'accent sera également mis sur la recherche et l'innovation ainsi que sur l'accès des micro-entreprises et des PME au financement externe.

Formation professionnelle: afin de mieux exploiter leur potentiel en termes de croissance et d'emploi, mais aussi pour freiner l'exode rural vers les zones urbaines, les pays partenaires redoublent d'efforts dans les domaines de la formation et de la recherche et du développement. Un défi particulier consiste toujours à renforcer les liens entre ces domaines et à les harmoniser d'une part avec la demande et les besoins de l'économie et d'autre part avec les intérêts des jeunes. La formation professionnelle des pays membres de l'UE-13 est souvent très scolaire et répond trop peu aux besoins du marché. La plupart des pays partenaires souhaitent par conséquent que leur système soit adapté.

Etant donné la demande accrue des pays de l'UE-13, la Suisse fait valoir son expertise en matière de formation professionnelle duale, axée sur le marché du travail, en soutenant les pays partenaires dans le développement stratégique de leurs systèmes de formation professionnelle. L'objectif consiste en premier lieu à ouvrir des perspectives d'avenir aux jeunes là où ils vivent ainsi qu'à promouvoir un développement régional durable. Une formation professionnelle décentralisée, proche du marché du travail, est considérée comme un moyen efficace pour réduire le chômage des jeunes.

À cet effet, il importe en particulier de renforcer les institutions de formation professionnelle, d'assurer la formation et le perfectionnement des enseignants et des personnes assurant la prise en charge en entreprise, de formuler des normes de qualité pour les diplômes délivrés, de développer les contenus d'une formation adaptée au marché du travail, de veiller à une orientation professionnelle précoce, d'impliquer tous les partenaires sociaux dans la gestion de la formation professionnelle et de garantir la perméabilité de tout le système éducatif, favorisant ainsi l'intégration des minorités et des personnes issues de milieux sociaux défavorisés. L'implication forte du secteur privé dans la formation professionnelle est cruciale. Bien que le renforcement des investissements dans les pays partenaires ait permis de créer des places de travail, les entreprises peinent souvent à trouver des collaborateurs disposant des compétences et des qualifications requises, notamment parce que la formation professionnelle accuse un sérieux retard et qu'elle n'est pas suffisamment axée sur le marché du travail. Lier les réformes de la formation professionnelle aux campagnes visant à promouvoir l'image de la formation professionnelle auprès des jeunes et de leurs parents doit permettre d'en améliorer l'attrait, d'établir un équilibre avec les filières de formation générales et, par conséquent, de mieux répondre à la demande des entreprises de disposer de professionnels qualifiés.

Pour assurer la transmission des compétences nécessaires et l'échange direct d'expériences, il importe d'impliquer les acteurs suisses de la formation professionnelle, telles les associations professionnelles, les institutions de formation ou les organisations faitières de l'économie dans les activités de coopération. Il convient également d'encourager la création de partenariats institutionnels entre des acteurs suisses et des acteurs du pays partenaire œuvrant dans les mêmes secteurs de la formation professionnelle. Cette mesure devrait stimuler à plus long terme le développement continu et durable des systèmes nationaux de formation professionnelle.

Recherche et innovation: la recherche est un moteur important du développement économique et les universités contribuent à la formation de personnel qualifié. Il s'agit d'une part de promouvoir la recherche appliquée et l'excellence des centres de recherche, afin de favoriser le développement économique et social. D'autre part, il convient de renforcer les acteurs et les institutions du domaine de la recherche dans les pays membres de l'UE-13 ainsi que de développer la coopération entre pays. À cet effet, il est possible d'exploiter les partenariats de recherche et les programmes d'échanges académiques instaurés avec les hautes écoles suisses dans le cadre de la contribution à l'élargissement. L'encouragement de jeunes chercheurs sur place est de plus un excellent moyen de lutter contre l'exode des cerveaux. La coopération en matière de recherche ne manquera pas d'améliorer la position de la place scientifique suisse dans les relations avec les pays de l'UE-13. Le cas échéant, la collaboration devra se concentrer sur des secteurs de la recherche en lien avec les thématiques visées par ailleurs par la contribution suisse (santé, protection de l'environnement ou du climat, p. ex.).

Accès des micro-entreprises et des PME au financement externe: les difficultés d'accès aux financements à moyen et à long termes constituent un obstacle de taille pour les micro-entreprises et les PME des pays de l'UE-13 qui cherchent à développer leurs activités. En accordant du capital-risque, des garanties ou des petits crédits, la Suisse aide à renforcer les économies de marché et à améliorer la situation sur le front de l'emploi. Loin de vouloir remplacer les financements privés, la contribution suisse

doit servir à mobiliser davantage de ressources privées. Dans ce cadre, il est également possible de recourir à des instruments innovants (tel le financement d'impact social ou *social impact financing*). De tels instruments peuvent notamment être utilisés pour soutenir, par exemple, des activités commerciales générant un impact social et axées sur la durabilité. La mise à disposition de conseils (pour établir un plan d'affaires ou trouver de nouveaux débouchés) sera évaluée au cas par cas.

Gérer les mouvements migratoires et encourager l'intégration; accroître la sécurité publique

La priorité revient ici aux projets qui visent à améliorer la gestion de la migration des travailleurs et à favoriser l'intégration des migrants dans les pays de l'UE-13. Ces activités seront financées par le crédit-cadre pour la migration (voir ch. 2.3), mais pourront se voir allouer jusqu'à 50 millions de francs supplémentaires provenant du crédit-cadre pour la cohésion.

Au besoin, des mesures d'encouragement de la sécurité publique peuvent en outre être soutenues dans certains pays partenaires.

Gestion des mouvements migratoires et mesures d'intégration: les pays partenaires sont non seulement confrontés à des défis dans les domaines de l'asile et du retour, couverts par le crédit-cadre pour la migration (voir ch. 2.3), mais aussi dans d'autres domaines ayant trait aux migrations. Ils sont notamment intéressés à échanger des expériences en matière de gestion de la migration légale et d'intégration économique et sociale des réfugiés et des travailleurs migrants réguliers. La Suisse est en mesure de proposer son savoir-faire en particulier dans les domaines suivants: cohérence de la politique migratoire, mesures de formation professionnelle visant à l'intégration au marché du travail, mobilisation de la diaspora et implication de la population et des écoles dans le domaine de la migration. Une collaboration en matière de protection des migrants mineurs non accompagnés et de lutte contre la traite d'êtres humains et le trafic de migrants servira aussi les intérêts de la Suisse.

Sécurité publique: dans ce domaine, la coopération vise en particulier à améliorer la lutte contre le terrorisme et la criminalité, la gestion professionnelle des catastrophes et la mise en place d'une police de proximité. Ces mesures, menées aussi bien dans l'intérêt des pays partenaires que dans celui de la Suisse, consolideront par ailleurs l'intégration des autorités judiciaires et de sécurité des pays partenaires dans les réseaux européens. L'accent sera mis sur la formation initiale et la formation continue, les échanges d'expériences avec les autorités douanières suisses et l'équipement des forces de sécurité. Afin de compléter les efforts de l'UE, il serait également utile de soutenir les mesures visant à améliorer la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen et de l'UE ainsi qu'à moderniser le système judiciaire.

Protéger l'environnement et le climat

Les projets qui s'inscrivent dans cet objectif contribueront à protéger l'environnement et à ralentir le changement climatique. L'utilisation plus efficace des ressources natu-

relles et la réduction des émissions nocives, notamment de gaz à effet de serre, permettront également de réduire les risques pour la santé, d'améliorer les conditions de vie de la population et d'encourager le développement économique.

Les domaines thématiques sont les suivantes:

Protection du climat grâce à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables: en matière de réduction des gaz à effet de serre et autres polluants atmosphériques, les pays de l'UE-13 ont dans l'ensemble enregistré des progrès. La croissance économique génère toutefois inévitablement une augmentation des émissions nocives. La rénovation thermique des bâtiments publics, l'installation de systèmes de chauffage plus efficaces et la transition vers les énergies renouvelables recèlent un potentiel appréciable pour inverser cette tendance.

Transports publics: dans ce domaine, les pays de l'UE-13 accusent un retard considérable sur la plupart des autres États de l'UE, tant du point de vue du développement des infrastructures que de la technologie et de la qualité du matériel roulant. Pour accélérer le transfert souhaité vers les transports publics, diverses agglomérations devront en particulier s'attaquer à différents problèmes tels que l'amélioration de la sécurité et de la gestion ainsi que la connexion des réseaux urbains, régionaux et nationaux.

Gestion de l'eau et des eaux usées: l'approvisionnement en eau potable est un élément essentiel de la qualité de vie. La fiabilité des réseaux n'est toutefois pas toujours garantie en raison de problèmes de capacité, d'un manque d'entretien et de technologies obsolètes. Le soutien apporté aux localités de plus ou moins grande taille pour leur permettre de réhabiliter et d'étendre leurs réseaux d'eau demeure donc primordial. La pollution de l'eau est aussi un problème récurrent dans les pays de l'UE-13. Pour traiter leurs eaux usées, de nombreuses régions structurellement faibles utilisent encore des fosses septiques, qui doivent être vidées périodiquement. Même dans les grandes agglomérations, une partie des eaux usées se déverse toujours dans les cours d'eau sans traitement aucun. Améliorer leur épuration ne contribuera pas seulement à protéger les cours d'eau, mais profitera également à la santé et au bien-être de la population.

Élimination des déchets: comme par le passé, il est urgent d'intervenir pour assurer l'élimination des déchets dangereux et spéciaux. L'assainissement correct des décharges abritant des déchets dangereux, bien souvent des sites contaminés avant l'adhésion à l'UE, demeure une préoccupation de premier plan dans de nombreux pays partenaires.

Protection de la nature et biodiversité: la modernisation de l'agriculture, la croissance économique et l'intense activité de construction qui en a découlé ont accru la pression sur la nature et la biodiversité. Or, les capacités et les ressources financières nécessaires pour protéger efficacement la nature et préserver la biodiversité font souvent défaut. La protection de la diversité des espèces, la protection des forêts, mais aussi la promotion de l'écotourisme ou de l'agriculture biologique représentent des domaines de coopération particulièrement propices à la conclusion de partenariats institutionnels avec des organisations et des institutions suisses.

Renforcer les systèmes de protection sociale et de santé

La priorité sera accordée aux projets visant à renforcer le système de santé publique (amélioration des soins de santé primaires, formation et perfectionnement du personnel de santé, développement de la prévention et restructuration du réseau hospitalier, p. ex.) et les services sociaux et de santé destinés aux personnes fragilisées (notamment, les personnes âgées, les enfants et les minorités).

Santé et prestations sociales: le système de santé et la prise en charge des patients présentent les caractéristiques suivantes: orientation essentiellement curative des soins, spécialisation poussée, insuffisance de structures décentralisées et manque d'efficacité dans l'utilisation des moyens à disposition. La situation sanitaire dans les pays de l'UE-13 est nettement moins bonne et l'espérance de vie moins grande que dans les autres États membres de l'UE. Le vieillissement de la population et les maladies non transmissibles représentent par ailleurs de nouveaux défis. Par sa contribution, la Suisse entend soutenir les efforts visant à améliorer la formation et le perfectionnement du personnel de santé et à réformer les systèmes de santé pour les axer davantage sur les besoins et accroître leur efficacité. Dans ce sens, les soins ambulatoires et les soins à domicile dispensés au niveau communal offrent des perspectives particulièrement intéressantes.

Minorités et personnes socialement défavorisées: certaines minorités, en particulier les Roms, vivent dans des conditions très précaires dans plusieurs pays partenaires. Il importe d'encourager à plusieurs niveaux leur participation à la vie sociale et au processus de développement de la société. Une contribution peut s'avérer essentielle dans les soins de santé primaires, la prévention, la promotion de la santé et les modèles de subventionnement. Elle bénéficiera avant tout aux personnes des couches sociales les plus pauvres et les plus défavorisées, qui vivent à la périphérie des villes et dans les zones rurales. Par ailleurs, de nouvelles approches systémiques, par exemple dans les soins palliatifs et de longue durée, le soutien aux personnes âgées, l'éducation ou le planning familial, sont nécessaires.

Des échanges d'expériences avec des acteurs suisses devraient servir à renforcer les systèmes de protection sociale et de santé. Ces échanges ainsi que d'autres mesures viseront à promouvoir le développement institutionnel, la formation professionnelle dans les métiers de la santé et du social, l'intégration des acteurs non étatiques dans le dialogue sur la politique sociale et de santé publique ainsi que la fourniture de prestations médicales et sociales de qualité suffisante. Les projets soutenus doivent contribuer à réaliser ou à compléter les objectifs de la politique extérieure suisse en matière de santé.

Promouvoir la participation citoyenne et favoriser la transparence

La promotion de la participation citoyenne doit permettre à la population de participer au développement du pays et renforcer les structures et les processus démocratiques. Les diverses formes de la participation citoyenne (associations, initiatives, groupes d'intérêts, organisations non gouvernementales [ONG], etc.) ainsi que les médias jouent un rôle décisif pour promouvoir des structures pluralistes et faire valoir les préoccupations des citoyennes et des citoyens dans les processus de décision politiques. Connaissant les besoins de la population, les ONG sont aussi en mesure d'assister les services de l'État et d'assumer des tâches que les autorités ne peuvent pas

prendre en charge ou seulement partiellement, par exemple dans le domaine des services sociaux ou de la protection de l'environnement.

La promotion de la participation citoyenne vise à développer la capacité des citoyens à s'engager dans les processus démocratiques et à améliorer les prestations sociales. Elle doit contribuer à développer les compétences institutionnelles ainsi qu'à promouvoir l'esprit d'initiative et le réseautage. Ces efforts visent en particulier à renforcer le rôle et la responsabilité des citoyens lors de l'examen des rapports que le secteur public est tenu d'établir pour rendre compte de son action. Il s'agit de soutenir le travail des grandes organisations et d'accorder moins de contributions aux organisations rurales et organisations plus petites. Dans la mesure du possible, un lien doit être garanti avec les autres thématiques de la deuxième contribution de la Suisse (migration, protection de l'environnement et du climat, santé et affaires sociales, minorités et personnes socialement défavorisées) et les échanges avec les organisations suisses doivent être assurés.

2.2.2 Stratégie et mise en œuvre

Ayant fait leurs preuves, la stratégie, les principes fondamentaux et le concept de mise en œuvre de la contribution à l'élargissement doivent servir de base à la deuxième contribution. Compte tenu des expériences réalisées à ce jour, des évolutions récentes ainsi que des recommandations issues des contrôles du CDF et des évaluations externes, il convient néanmoins de procéder à quelques adaptations ciblées.

Orientations stratégiques

La mise en œuvre de la deuxième contribution doit respecter les orientations stratégiques ci-après.

Orientation sur la demande: les priorités stratégiques des pays partenaires constituent une base importante pour convenir des programmes de coopération bilatéraux. Définir les thèmes de la coopération en fonction des besoins s'avère par ailleurs indispensable pour garantir l'efficacité des projets. Les instruments actuels de planification nationale et régionale des pays partenaires correspondent au cadre stratégique commun de la politique de cohésion de l'UE pour la période de 2014 à 2020 ainsi qu'aux partenariats d'investissement et de développement établis sur cette base entre la Commission européenne et chaque État membre concerné. Cette harmonisation garantit que la contribution suisse soutiendra, à titre complémentaire, les efforts de l'UE et des États membres de l'AELE/EEE en faveur de la cohésion.

Savoir-faire suisse: le savoir-faire suisse doit, davantage encore que par le passé, bénéficier à la coopération dans des domaines spécifiques. Si la formation professionnelle duale ainsi que le système suisse de gestion des migrations et de l'asile figurent ici au premier plan, il peut s'agir également de la protection du climat ou de la gestion des déchets. Dans tous les domaines, il convient d'encourager de manière ciblée la conclusion de partenariats entre les acteurs locaux et les acteurs suisses et d'impliquer directement les services spécialisés suisses qui disposent de connaissances utiles aux institutions partenaires. Il importe par ailleurs de rechercher des solutions systémiques.

Concentration géographique: la consigne appliquée jusqu'ici, selon laquelle au moins 40% des ressources doivent être destinées aux régions structurellement défavorisées de Hongrie, de Pologne, de République tchèque et de Slovaquie a porté ses fruits dans les régions visées. Dans les pays qui reçoivent un volume relativement important des ressources, les montants alloués à de telles régions doivent désormais correspondre à au moins 50% des moyens.

Complémentarité: le programme suisse doit se concentrer sur les secteurs prioritaires pour lesquels les ressources mises à disposition par l'UE sont insuffisantes (complémentarité financière) ou que les instruments de la politique de cohésion de l'UE ne couvrent pas, ou insuffisamment (complémentarité thématique).

Projets de grande envergure et renforcement de l'approche par programmes: il s'avère plus efficace et plus avantageux de financer des projets de plus grande envergure. Les petits projets qui s'inscrivent dans un même domaine thématique seront de préférence réunis au sein d'un programme thématique d'envergure régionale ou nationale, doté d'un budget global et d'objectifs dépassant le cadre du projet. Ce programme sera en règle générale associé à un dialogue politique sectoriel.

Poursuite de projets: dans la mesure du possible, les projets et les programmes efficaces de la contribution à l'élargissement seront également soutenus dans le cadre de la deuxième contribution, dans la mesure où ce soutien est nécessaire, que les projets ont obtenu de bons résultats et qu'ils peuvent compter sur des partenaires fiables.

Visibilité: le choix et la réalisation de chaque projet doivent contribuer à promouvoir les relations bilatérales entre la Suisse et le pays partenaire considéré. Les projets doivent en particulier améliorer la visibilité et la renommée de la Suisse dans ce pays.

Principes généraux: dans un esprit de continuité, l'engagement de la Suisse doit se conformer aux grands principes que sont la transparence, l'obtention de résultats, la reddition de comptes, la responsabilité, l'intégration de groupes sociaux défavorisés, l'égalité des sexes et la durabilité.

Instruments

Les instruments de la coopération technique et financière tels qu'ils sont définis par la loi fédérale Est s'appliquent aussi à la deuxième contribution. Les prestations bilatérales proposées par la Suisse englobent le financement d'équipements et d'infrastructures ainsi que des services (renforcement des capacités, conseils et formation). À l'instar de la contribution à l'élargissement, la deuxième contribution suisse sera mise en œuvre sous la forme de projets, de programmes et de fonds qui relèvent de l'intérêt public et ne peuvent pas être financés par le secteur privé. En outre, une aide technique et un appui à la préparation de projets seront mis à la disposition des pays partenaires.

Sélection et approbation des projets

Parmi les thèmes définis, la Suisse identifiera les domaines thématiques de manière sélective avec chaque pays partenaire avant de les inscrire dans un accord-cadre bilatéral. Ce dernier définira en outre le montant de la contribution, les principes et les modalités de la coopération ainsi que sa concentration géographique.

Le pays partenaire identifiera et préparera les projets sur la base de l'accord-cadre correspondant. Il lui incombera de veiller à ce que les programmes et les projets proposés correspondent aux stratégies et aux politiques sectorielles nationales et répondent à l'intérêt public. De manière générale, les projets sont identifiés selon l'une des deux modalités suivantes: sélection directe par les ministères responsables ou sélection au moyen de concours publics.

L'essentiel est que les programmes et projets contribuent à réduire les disparités économiques et sociales et correspondent aux orientations stratégiques (voir plus haut). La préparation soignée et détaillée des projets est une condition préalable à leur approbation et au succès de leur réalisation. C'est pourquoi il convient de poursuivre le soutien apporté à la préparation des projets et à l'encadrement technique des projets complexes, encadrement que la Suisse assure jusqu'à leur aboutissement. Lors du choix des programmes et des projets, l'impact et les perspectives en matière de durabilité sont déterminants. Une grande importance est également accordée à l'organisation responsable, par exemple en matière de compétences professionnelles et organisationnelles, de capacités disponibles et en ce qui concerne la garantie d'une utilisation effective et efficace des ressources à disposition.

Les projets et les programmes sont approuvés par la Suisse. En la matière, une procédure en deux étapes a dans l'ensemble fait ses preuves: ce n'est que lorsque l'idée initiale du projet a été acceptée (première étape) que son auteur élabore une proposition de projet détaillée avant de la présenter pour approbation (deuxième étape). L'expérience a montré que cette procédure en deux temps présente des avantages pour la qualité des projets, les directives pour la suite du travail étant définies après la première étape. Autre avantage: les coûts de préparation du projet sont limités pour les personnes ou organismes dont les projets sont refusés.

Mise en œuvre – principes généraux

La DDC et le SECO sont responsables conjointement de l'utilisation du crédit-cadre pour la cohésion, ce qui était déjà le cas pour la contribution à l'élargissement. En matière de formation professionnelle, la mise en œuvre a lieu en étroite collaboration avec le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). La cohérence avec la politique européenne de la Suisse est assurée en accord avec la Direction des affaires européennes (DAE).

Les effectifs en personnel des représentations suisses dans les pays partenaires en charge d'un important programme de coopération bilatéral seront renforcés afin d'encadrer étroitement l'exécution sur place. Les autres programmes seront conduits depuis Berne, en collaboration avec la représentation suisse compétente.

La Commission consultative de la coopération internationale¹¹ peut donner son avis au Conseil fédéral concernant les questions relevant de la contribution de la Suisse.

L'échange d'expériences sur le plan technique mis en place avec la Norvège et les services de la Commission européenne dans le cadre de la contribution à l'élargissement doit se poursuivre dans le cadre de la deuxième contribution.

¹¹ Cf. art. 14 de la LF du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, RS 974.0.

Afin de renforcer les relations bilatérales de la Suisse avec les pays partenaires, il importe de développer une communication ciblée et efficace, tant en Suisse qu'à l'étranger, en collaboration avec Information DFAE et Présence suisse.

Mise en œuvre opérationnelle

Afin d'assurer une mise en œuvre efficace et efficiente et d'obtenir les résultats prévus, la Suisse collabore avec divers partenaires et institutions au sein de l'UE-13. À ce titre, les services gouvernementaux des différents pays partenaires jouent un rôle central, en particulier le service national de coordination. Ce service est en effet responsable de la coordination globale du programme de coopération dans le pays partenaire et fait office de principal interlocuteur pour la Suisse. La coopération avec les institutions nationales telles que les ministères ou les universités, ainsi qu'avec les partenaires régionaux (administrations régionales, communes) revêt une importance cruciale dans la conception et la réalisation des projets et des programmes. Ces interlocuteurs sont les véritables partenaires de la Suisse dans la mise en œuvre opérationnelle du crédit-cadre pour la cohésion.

Côté suisse, différents partenaires et institutions participent également à l'évaluation et à l'encadrement des projets et des programmes. Dans le cas de projets plus importants, en particulier ceux ayant valeur de programme, les organismes fédéraux ou cantonaux spécialisés (offices fédéraux ou directions au niveau cantonal, autres institutions spécialisées) peuvent fournir un apport précieux en transférant les connaissances et l'expérience de la Suisse vers les pays partenaires.

Par ailleurs, la participation du secteur privé et des ONG revêt aussi de l'importance. Les fournisseurs suisses de prestations, c'est-à-dire les entreprises privées et publiques, les associations, les instituts de formation et de recherche ainsi que les ONG peuvent, au même titre que ceux des pays de l'UE, participer aux appels d'offres concernant des projets financés par la contribution suisse. Les principaux appels d'offres publics sont publiés sur les plateformes de l'UE et du pays partenaire de même qu'en Suisse. Les prestataires suisses peuvent en outre prendre part à tous les appels d'offres publics portant sur des projets financés par les fonds structurels et le fonds de cohésion de l'UE.

Comme jusqu'ici, le financement transitera par un organisme de paiement central dans le pays partenaire. En Suisse, les versements seront exécutés par la Banque nationale suisse. Le pays partenaire participe en règle générale à hauteur d'au moins 15% aux coûts des projets soutenus par la Suisse. Des exceptions à cette règle doivent néanmoins rester possibles en fonction de la capacité financière du partenaire. Dans le cas de projets impliquant des ONG par exemple, les contributions propres peuvent être moins importantes, tandis qu'elles peuvent être plus élevées dans le cas d'instruments de financement au profit des PME. Tous les projets et programmes font l'objet d'un audit. La Suisse peut également les soumettre à une procédure de contrôle supplémentaire quand elle le juge nécessaire.

Les formes et les procédures de la coopération seront réglées dans les annexes aux accords-cadres bilatéraux. Ce principe s'applique en particulier à la sélection des projets, au processus d'approbation, à la reddition de comptes ainsi qu'aux modalités de paiement.

Afin de réduire les risques d'irrégularités et d'abus durant la mise en œuvre opérationnelle, la Suisse appliquera aussi au crédit-cadre pour la cohésion les mesures éprouvées dans le cadre de sa contribution à l'élargissement (voir annexe 2).

Après approbation de chaque demande de financement de projet par la Suisse, la DDC ou le SECO signe un accord de projet avec le service national de coordination. Cet accord règle les détails de la réalisation du projet. Il définit donc par exemple les objectifs à réaliser, le budget et les modalités de paiement, l'implication des institutions partenaires, les audits et la surveillance du projet (*monitoring*), de même que les mesures de communication, l'établissement de rapports et l'évaluation.

2.2.3 Contrôle et évaluation

Tant au niveau des programmes nationaux qu'à celui des différents projets, des systèmes de suivi reposant sur les expériences de la contribution à l'élargissement seront mis en place dès le début de la réalisation. Les rapports périodiques que les responsables de projet établissent sur l'avancement des activités à l'intention du service national de coordination revêtent en la matière une importance primordiale. C'est en effet à ce service qu'incombe en premier lieu la tâche de surveiller la réalisation des projets. La Suisse procédera à ses propres contrôles des progrès accomplis. Ces contrôles seront assurés par sa représentation sur place et par la centrale de la DDC et du SECO. Les spécialistes suisses et locaux mesureront l'efficacité et l'impact des projets et des programmes mis en œuvre et vérifieront l'utilisation des ressources mises à disposition. Ils s'intéresseront d'une part à l'exécution des projets et d'autre part à la réalisation des résultats attendus.

Dans les accords-cadres bilatéraux avec les pays partenaires, des règles juridiquement contraignantes seront définies pour les phases sensibles de la coopération. En font partie:

- la sélection des projets proposés;
- l'adjudication des marchés de fournitures et de services;
- le contrôle de la mise en œuvre des projets.

Les accords comprennent par ailleurs une clause anticorruption. Cela signifie que la Suisse et le pays partenaire s'engagent à combattre ensemble toute forme de corruption et à considérer tout octroi indu d'un avantage comme un acte illégal qui doit être réprimé.

Les procédures de contrôle financier s'appliquent au niveau des programmes comme à celui des projets. Au niveau des programmes, l'autorité de révision nationale est responsable de l'audit, tandis qu'au niveau des projets, les mandats peuvent aussi être attribués à des fiduciaires et à des sociétés d'audit privées.

En ce qui concerne la gestion stratégique et opérationnelle de l'ensemble du programme, des discussions ont lieu dans chacun des pays partenaires à un rythme annuel. En collaboration avec le service national de coordination responsable, la Suisse contrôle l'engagement des ressources, la progression de la mise en œuvre, la réalisation des objectifs définis et la nécessité d'adapter les programmes et les projets.

La DDC et le SECO fondent leurs décisions de financement sur les risques potentiels, en tenant compte des principes ayant force obligatoire.

Au terme du programme de coopération bilatéral, chaque pays partenaire rédigera un rapport final complet. En outre, tant les pays partenaires que la Suisse pourront faire réaliser des évaluations des programmes ou des projets.

2.2.4 Ressources

Charges propres

Les charges propres de la Suisse au titre du crédit-cadre pour la cohésion s'élèvent à 5% du montant total de 1102 millions de francs. Elles comprennent les postes de dépenses suivants:

- coûts salariaux et coûts d'exploitation des unités d'organisation compétentes au sein de la DDC et du SECO à la centrale (ainsi que la cession de fonds de la DDC et du SECO pour l'expertise mise à disposition par d'autres services fédéraux, comme le SEFRI);
- coûts salariaux et coûts d'exploitation des représentations à l'étranger de la Confédération (proportionnellement à la charge globale);
- études préliminaires confiées à des spécialistes;
- information et communication de la Confédération sur la deuxième contribution (documentation, publications, manifestations).

Les frais administratifs et les ressources en personnel ont été calculés au plus juste sur la base de l'expérience acquise à ce jour.

Au cours d'une première phase de cinq ans, les activités consisteront en priorité à définir l'engagement des fonds destinés aux projets. La phase suivante sera essentiellement consacrée à la mise en œuvre opérationnelle. L'expérience a montré que cette phase requiert aussi une dotation suffisante en ressources humaines, afin de garantir la réalisation des objectifs poursuivis. Les moyens nécessaires à cet effet sont accordés pour une durée limitée.

Charges générées par le recours à du savoir-faire suisse en dehors de l'administration fédérale et par d'autres mesures

Jusqu'à 2% du montant total de 1102 millions de francs sont prévus pour financer, dans le cadre de projets spécifiques, un savoir-faire suisse émanant de services n'appartenant pas à la Confédération ainsi que d'autres mesures de réalisation à convenir avec les pays partenaires. Ces moyens seront consacrés aux trois objectifs suivants:

- renforcer les relations bilatérales avec les pays partenaires;
- mettre à disposition le savoir-faire suisse;
- promouvoir la qualité et la durabilité des projets et des programmes en conformité avec les exigences suisses.

Comme décrit au chiffre 2.2.2 (Mise en œuvre opérationnelle), il convient de valoriser davantage les connaissances et le savoir-faire suisses dans les programmes et les projets. La participation active d'institutions et d'organisations suisses (y compris celles n'appartenant pas à l'administration fédérale) à la conception et à la réalisation des activités renforce les relations bilatérales. Celles-ci comprennent notamment les partenariats avec des services cantonaux ainsi que d'autres organismes suisses, publics ou privés. L'implication directe de services spécialisés suisses, qui apportent de pré-

cieuses connaissances aux institutions partenaires au sein des pays de l'UE-13, occasionne des coûts. Pour des raisons administratives, ces prestations n'ont pas pu être rémunérées à leur juste valeur dans le cadre de la contribution à l'élargissement, de sorte que le transfert de savoir vers les pays partenaires n'a pas toujours pris l'ampleur souhaitée. Les 2% destinés au financement du transfert de connaissances et de savoir-faire suisses doivent désormais permettre à la DDC et au SECO de payer directement les frais des experts suisses et des autres organisations impliquées (notamment pour couvrir les charges de personnel et les frais de voyage).

Pour garantir la qualité, il s'avère parfois indispensable de recourir à des spécialistes, par exemple pour contrôler des projets ou des appels d'offres. La Suisse doit en outre disposer de plus de moyens que dans le cadre de la contribution à l'élargissement pour procéder à des examens techniques, à des audits extraordinaires de projets ou à des évaluations lorsque le pays partenaire n'est pas en mesure de les assurer lui-même avec l'efficacité et l'efficience requises.

2.3 Crédit-cadre pour la migration

2.3.1 Description

Le crédit-cadre pour la migration doit contribuer à renforcer la gestion de la migration dans les États membres de l'UE. L'augmentation des mouvements migratoires à destination de l'Europe a mis les systèmes de Schengen et Dublin à rude épreuve. En particulier les importants mouvements enregistrés à partir de 2015 ont montré les limites des systèmes de gestion de la migration et profondément remis en question les politiques migratoires européennes. De nombreux États européens ont dû faire face, dans certains cas pour la première fois, à des défis considérables pour maîtriser ces mouvements. Les ressources du crédit-cadre pour la migration doivent servir à soutenir les États concernés dans leurs efforts visant à renforcer leurs structures et procédures d'accueil des personnes en besoin de protection, ainsi qu'à mettre en place ou à développer des procédures d'asile et de retour plus efficaces. En poursuivant l'objectif général d'une meilleure gestion des mouvements migratoires au niveau européen, le Conseil fédéral souhaite contribuer à réduire les inégalités entre pays européens dans la gestion des défis migratoires. Outre qu'elle est de nature à faire diminuer les mouvements migratoires irréguliers en Europe, l'harmonisation des procédures d'asile et des conditions et structures d'accueil au niveau européen est une condition importante du bon fonctionnement du système Schengen/Dublin. Étant donné que la Suisse profite aussi de ce système, ce bon fonctionnement est dans son intérêt.

Dans un esprit de responsabilité partagée et compte tenu des intérêts de notre pays, proposition est donc faite, dans le cadre de la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE, d'allouer 190 millions de francs à des projets dans le domaine de la migration. Les discussions exploratoires menées avec des pays partenaires potentiels ont mis en évidence une volonté commune de coopérer, ainsi que la nécessité d'un soutien dans ce domaine.

2.3.2 Environnement

Le renforcement des structures de gestion de la migration dans les États membres de l'UE particulièrement touchés par les mouvements migratoires est une priorité aussi bien pour l'UE que pour la Suisse. L'UE a donc débloqué, dans un esprit de solidarité,

des fonds importants destinés à améliorer et à développer les structures de gestion de la migration dans ses États membres. C'est ainsi que le Fonds Asile, migration et intégration (FAMI) soutient les autorités des États membres dans leurs efforts visant notamment à améliorer les conditions d'accueil des migrants, le traitement des demandes d'asile et la mise en œuvre des procédures de retour. De plus, en situation de crise, la Commission européenne peut financer une aide humanitaire d'urgence en faveur de personnes dans le besoin au sein de l'UE. Par ailleurs, les États membres de l'AELE/EEE allouent une partie de leur contribution en faveur de la réduction des disparités économiques et sociales en Europe à des projets dans le domaine de la migration. Il y a donc lieu de veiller à la complémentarité des mesures financées par le crédit-cadre avec celles relevant des programmes de l'UE et des États membres de l'AELE/EEE.

2.3.3 Orientation thématique

Dans les limites définies par la législation sur l'asile (cf. ch. 5.1.2 ci-après), les ressources du crédit-cadre pour la migration pourront être affectées à des mesures relevant des domaines thématiques suivants :

- mesures visant à faire face aux défis liés aux réfugiés ;
- mesures de prévention de la migration (secondaire) irrégulière, y compris le renforcement des structures d'asile et l'harmonisation des normes ;
- mesures dans le domaine du retour et de la réintégration.

Une phase de négociations avec chaque pays partenaire permettra d'identifier les besoins et de préciser les domaines de coopération. Compte tenu à la fois des résultats des entretiens exploratoires menés avec certains États membres de l'UE et des objectifs du crédit-cadre pour la migration, il est envisageable de soutenir financièrement les domaines ci-dessous notamment.

- *Procédures d'asile dans certains États membres de l'UE* : Les domaines de coopération potentiels sont l'enregistrement des requérants d'asile et le déroulement de la procédure d'asile.
- *Développement des infrastructures d'hébergement des migrants et des réfugiés* : Le but est de contribuer à ce que les États européens les plus affectés par la migration puissent assurer une meilleure prise en charge des migrants. Il s'agit en l'occurrence de mettre en place des infrastructures appropriées tenant compte en particulier des besoins des migrants les plus vulnérables, comme par exemple les enfants.
- *Retour volontaire et réintégration des migrants dans leur pays d'origine* : Cette approche donne de bons résultats en Suisse et fait partie intégrante de la politique migratoire de nombreux pays européens. L'échange d'expériences et le financement de programmes de retour volontaire, en étroite coopération avec les autorités nationales et les organisations internationales compétentes, constituent donc un important domaine de coopération.

2.3.4 Stratégie et principes de mise en œuvre

La stratégie et son plan de mise en œuvre s'inspirent des expériences acquises dans le cadre de la contribution à l'élargissement, tout en tenant compte des particularités de la thématique de la migration. Mettant à profit ses connaissances et son expérience, la

Suisse axe son engagement sur les besoins des pays partenaires ainsi que sur la complémentarité de ses mesures avec celles de l'UE et des États membres de l'AELE/EEE.

Complétant les instruments existants, le soutien financier accordé au titre du crédit-cadre pour la migration s'inscrit dans la stratégie globale du Conseil fédéral en matière de coopération internationale – en particulier européenne – dans le domaine de la migration. Conformément à l'art. 113, première phrase, de la loi sur l'asile (LAsi)¹², la Confédération « participe à l'harmonisation de la politique européenne à l'égard des réfugiés [...] et aux efforts entrepris à l'étranger pour résoudre les problèmes relatifs aux réfugiés ». Le Conseil fédéral a déjà souligné à plusieurs reprises l'importance de la solidarité avec les États membres de l'UE particulièrement touchés par la situation migratoire, notamment dans son rapport du 6 juin 2017 sur une nouvelle conception de Schengen/Dublin, établi en réponse au postulat 15.3242 Pfister¹³, dans sa décision du 18 septembre 2015 de participer au premier programme de relocalisation de l'UE, et par le détachement, ces deux dernières années, de plusieurs experts en matière d'asile auprès du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), en soutien à l'Italie et à la Grèce. Le crédit-cadre pour la migration s'inscrit donc dans la continuité de la politique menée jusqu'ici par le Conseil fédéral, en vertu de laquelle la Suisse est solidaire des États membres de l'UE particulièrement affectés par la situation migratoire ou dont les systèmes d'asile et d'accueil doivent être développés, et qui assument davantage de responsabilités dans l'intérêt de tous les pays européens.

Dimension temporelle

La planification du crédit-cadre pour la migration doit prévoir une marge de manœuvre suffisante pour réagir aux fluctuations rapides des mouvements et des routes migratoires. Pour cette raison, le crédit-cadre sera mis en œuvre à la faveur de trois programmes pluriannuels distincts couvrant chacun une période de trois à quatre ans. Les États partenaires européens ainsi que les domaines thématiques seront définis lors de la phase de préparation et de planification de chacun de ces programmes. Une partie des fonds sera réservée pour des actions urgentes extraordinaires.

Dimension géographique

Le crédit-cadre pour la migration doit présenter la flexibilité nécessaire pour pouvoir être utilisé là où les défis sont les plus importants. Il ne se limitera donc pas aux États ayant adhéré à l'UE à partir de 2004, mais pourra en principe bénéficier à tous les États membres. Les ressources ne seront toutefois pas réparties à parts égales entre tous les États : elles seront allouées, pour chaque programme pluriannuel, à une sélection de deux à quatre pays partenaires. Ces États bénéficiaires seront choisis sur la base de différents critères qui reflètent notamment la pression migratoire qu'ils subissent, les déficits structurels auxquels ils font face dans la gestion des mouvements migratoires, ainsi que la préservation des intérêts de la Suisse. La pression à laquelle est soumis un pays se mesure à l'augmentation relative des demandes d'asile au cours des dernières années et au nombre de demandes d'asile par habitant. Le nombre de demandes d'asile pendantes dans la procédure nationale et l'existence d'un plan de soutien de l'EASO reflètent la capacité du pays partenaire à gérer les mouvements

¹² RS 142.31

¹³ www.parlament.ch > 15.3242 > Rapport en réponse à l'intervention

migratoires ainsi que ses déficits structurels. Enfin, l'impact général que la situation migratoire dans le pays partenaire peut avoir sur la Suisse est également examiné. À ces critères de sélection s'ajoutent d'autres considérations, par exemple la volonté manifestée par l'État partenaire potentiel de coopérer avec la Suisse dans le domaine de la migration. La proposition relative aux pays partenaires concernés sera soumise à la structure interdépartementale pour la coopération migratoire internationale (structure IMZ) pour consultation. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) rend une décision finale sur la base des avis exprimés.

La dotation globale de chaque programme pluriannuel sera répartie entre les pays bénéficiaires selon une clé de répartition reflétant les besoins de chaque pays en matière de gestion de la migration. Cette répartition des moyens financiers reposera sur des indicateurs tels que le nombre de demandes d'asile et de procédures pendantes par rapport au produit intérieur brut (PIB) par habitant, corrigé du pouvoir d'achat. Il faudra en outre tenir compte de la situation en matière d'infrastructures d'accueil, autrement dit du nombre de places disponibles dans le pays partenaire. Ce sont donc en principe les États dans lesquels il faudra vraisemblablement réaliser des projets d'infrastructure plus coûteux qui bénéficieront le plus des fonds du crédit-cadre pour la migration.

En sus de la coopération bilatérale avec des pays partenaires sélectionnés, il est envisageable de verser une partie du crédit-cadre, à titre de contribution financière, à un fonds européen (successeur de l'actuel FAMI de l'UE ; cf. annexe 4) poursuivant des objectifs similaires, dans la mesure où il en résulterait une plus-value par rapport à la coopération bilatérale. Dans l'éventualité d'une contribution à un fonds européen, la Suisse devrait conclure un accord bilatéral avec l'UE réglant les modalités de la participation suisse.

Dimension thématique

Le Conseil fédéral a l'intention de s'engager en particulier dans les domaines où une combinaison d'investissements – d'une part dans les infrastructures (structures d'accueil ou services de conseil par exemple) et d'autre part dans le transfert de savoir-faire et la formation du personnel – pourra conduire à une amélioration des systèmes d'asile et de retour.

Les ressources du crédit-cadre pour la migration devront en l'occurrence être utilisées dans des domaines où l'UE ne met pas, ou pas assez, de ressources à disposition, ou dans lesquels les pays partenaires décideront de coopérer avec la Suisse, afin de profiter d'une expertise spéciale que celle-ci est à même d'offrir. Les bons résultats obtenus par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) durant la phase de test de la nouvelle procédure d'asile pourraient être partagés avec d'autres États européens particulièrement concernés par les questions migratoires. De même, la longue expérience de la Suisse en matière de retour et de réintégration des migrants dans leurs pays d'origine pourrait servir de base à une coopération. Enfin, lorsque ce sera à la fois possible et opportun, la Confédération entend collaborer avec les cantons, les communes et d'autres institutions intéressées, telles que les universités et les hautes écoles.

Mise en œuvre opérationnelle

Il incombera au SEM de gérer le crédit-cadre pour la migration et d'assurer en particulier la planification pluriannuelle, le contrôle de la mise en œuvre ainsi que la gestion du budget. La coordination au sein de l'administration fédérale sera confiée à la structure IMZ. À la différence du crédit-cadre pour la cohésion, le crédit-cadre pour la migration est une nouveauté proposée au titre de la deuxième contribution de la Suisse. Les modalités de gestion de ce dernier doivent si possible s'inspirer de celles du crédit-cadre pour la cohésion. Il sera toutefois nécessaire de créer de nouvelles structures de gestion et de développer des mécanismes de mise en œuvre adéquats tenant compte des particularités de la situation migratoire en Europe.

Les programmes pluriannuels se concentreront sur deux à quatre États membres de l'UE particulièrement concernés par les questions migratoires. La Suisse déterminera pour chaque programme pluriannuel quels pays partenaires elle entend soutenir financièrement et à quelle hauteur. Elle mènera d'abord des entretiens préliminaires avec chaque pays partenaire choisi, à la faveur desquels elle recensera les besoins de ce dernier en matière de migration. Lors de ces entretiens, la Suisse et le pays partenaire définiront conjointement les domaines sur lesquels portera leur coopération.

La Suisse conclura ensuite avec chaque pays partenaire un accord-cadre fixant le montant alloué et la période d'allocation, les modalités de gestion des fonds ainsi que les objectifs du soutien et les indicateurs permettant d'en vérifier la réalisation. Si elle choisit de soutenir un pays de l'UE-13 au titre du crédit-cadre pour la migration, la Suisse doit conclure deux accords-cadres distincts avec ce pays, l'un dans le domaine de la cohésion et l'autre dans celui de la migration, chacun de ces accords couvrant des domaines d'action et des périodes différents. Il appartiendra aux autorités nationales du pays partenaire de gérer les fonds alloués par la Suisse.

Le SEM élaborera avec chaque pays partenaire un programme national précisant quels montants seront alloués à quels domaines concrets. Chaque pays partenaire désignera en outre un service de coordination nationale, qui jouera un rôle clé dans la mise en œuvre du programme national. Dans l'idéal, ce service sera également responsable de la gestion des ressources provenant d'autres fonds de soutien de l'UE et des États membres de l'AELE/EEE.

Entrent en considération comme partenaires de mise en œuvre en particulier les ministères compétents, les autorités de migration centrales, régionales et locales, les organisations internationales et les ONG. Leurs stratégies et propositions de projets seront prises en compte lors de l'élaboration des programmes. Côté suisse, l'expertise des services compétents au niveau fédéral et éventuellement cantonal sera en outre mise à contribution.

Une fois les programmes nationaux élaborés, il s'agira de définir et de sélectionner les divers projets à mettre en œuvre, puis d'en assurer le suivi, en étroite collaboration avec les services de coordination nationale. Ceux-ci seront en outre chargés de superviser les acteurs responsables de la réalisation des projets, ainsi que de présenter les demandes de financement aux autorités suisses.

Le crédit-cadre pour la migration prévoit une réserve de 10 millions de francs, qui permettra de réagir rapidement à toute situation de crise. Cette réserve ne sera pas prise en compte dans la planification pluriannuelle, ni dans les programmes nationaux.

Elle ne sera pas non plus liée aux priorités géographiques définies dans les programmes pluriannuels. Cette réserve sera utilisée dans un ou plusieurs États membres de l'UE en cas de situation de crise résultant en particulier de mouvements migratoires subits et de grande ampleur. La gestion de cette réserve sera de la compétence exclusive du SEM, auquel il appartiendra également d'identifier et de sélectionner les projets à mettre en œuvre, en contact direct avec les partenaires sur place (organisations internationales, ONG et autorités nationales).

Les moyens financiers qui n'auront pas été utilisés dans le cadre du premier programme pluriannuel pourront être réattribués au troisième programme pluriannuel, tandis que ceux qui n'auront pas été utilisés dans le cadre du deuxième programme pluriannuel pourront être réattribués à la réserve d'urgence. Les moyens financiers qui n'auront pas été utilisés dans le cadre du troisième programme pluriannuel ne seront pas réattribués.

2.3.5 Contrôle et évaluation

Pour chaque projet financé dans le cadre de la contribution suisse, des mesures de contrôle et d'évaluation seront mises en place. Ces mesures seront définies précisément dans les accords-cadres ainsi que dans les accords de projet.

Le service de coordination nationale sera chargé du suivi des projets. Il recevra à cette fin des rapports périodiques rendant compte des progrès réalisés dans la mise en œuvre des projets. Il transmettra ensuite ces rapports au SEM, qui contrôlera également l'efficacité des projets et des programmes, ainsi que l'utilisation des ressources mises à disposition. Les règles et les processus internes de contrôle et d'évaluation doivent encore être définis.

Outre les modalités générales de mise en œuvre des projets ainsi que les règles et les procédures relatives aux contrôles financiers et de qualité, les accords-cadres incluront également une clause anti-corruption. Cela signifie que la Suisse et le pays partenaire s'engagent à combattre ensemble toute forme de corruption et à considérer tout octroi indu d'un avantage comme un acte illégal qui doit être réprimé.

Les procédures de contrôle financier s'appliqueront aussi bien aux domaines de coopération qu'aux projets. Au niveau des domaines thématiques, le contrôle sera du ressort de l'autorité de révision nationale du pays partenaire ; au niveau des projets, le contrôle pourra être effectué par des fiduciaires et des sociétés d'audit privées.

En ce qui concerne la gestion stratégique et opérationnelle du programme pluriannuel, des discussions seront organisées annuellement dans chaque pays partenaire. La Suisse contrôlera l'affectation des ressources et la mise en œuvre en collaboration avec le service de coordination nationale responsable. Elle vérifiera également si les objectifs définis sont en bonne voie de réalisation ou s'il est nécessaire d'adapter éventuellement les programmes et les projets. Au terme du programme pluriannuel, chaque pays partenaire rédigera un rapport final exhaustif. De plus, tant les pays partenaires que la Suisse pourront faire réaliser des évaluations au niveau du programme ou du projet.

2.3.6 Ressources

Il est prévu que 5 % au maximum du montant total de 200 millions de francs, soit 10 millions de francs, soient alloués à la couverture des charges propres. Étant donné

que la gestion du crédit-cadre pour la migration incombe au DFJP, ces fonds permettront de financer les besoins supplémentaires du SEM en effectifs, dont une partie sera déployée à l'étranger. Outre les charges propres, un maximum de 2 % du montant total, soit 4 millions de francs, pourra être utilisé pour faire appel à des spécialistes suisses hors de l'administration fédérale en lien avec les projets. Il pourra s'agir par exemple d'experts disposant de connaissances spécifiques aux pays partenaires ou de consultants externes chargés de réaliser des audits ou des évaluations. Ce montant pour expertise externe relève du crédit-cadre pour la migration (190 millions de francs).

Enfin, les postes créés dans les pays de l'UE-13 en relation avec le crédit-cadre pour la cohésion devront le cas échéant servir également aux actions relevant du domaine de la migration.

2.4 Classement d'interventions parlementaires

Le présent message ne demande le classement d'aucune intervention parlementaire en cours.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Les crédits-cadres demandés (cf. ch. 2) sont des crédits d'engagement de la Confédération couvrant des périodes de respectivement cinq ans (crédit-cadre pour la cohésion) et dix ans (crédit-cadre pour la migration). La durée de paiement sera de dix ans pour les deux crédits-cadres. Les ressources requises par la deuxième contribution de la Suisse ont été budgétisées dans le plan financier 2020-2022 par un relèvement du plafond des coûts. Le budget du crédit-cadre pour la cohésion sera réparti à parts égales entre la DDC et le SECO, celui du crédit-cadre pour la migration sera attribué au SEM.

Dans le cas du crédit-cadre pour la cohésion, la répartition des moyens financiers entre les différents pays partenaires reposera sur la clé de répartition du mécanisme financier de l'AELE/EEE pour la période 2014-2021 (cf. annexe 1). En ce qui concerne le crédit-cadre pour la migration, l'attribution des moyens financiers aux différents États membres de l'UE aura lieu conformément aux trois programmes pluriannuels prévus. Aucun ajustement des paiements n'est prévu en cas d'inflation. Comme jusqu'ici pour la contribution à l'élargissement, les fonds seront engagés et payés en francs suisses, si bien que la Suisse ne sera pas exposée au risque de change.

Conformément aux règles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE ne pourra pas être imputée à l'aide publique au développement de la Suisse.

Tableau 1

Deuxième contribution de la Suisse – Plan financier de la législature 2020-2022 et extrapolation indicative jusqu'en 2029

En millions de CHF	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total 2019-2029
1 ^{er} C.-C. cohésion	10,0	30,0	50,0	80,0	130,0	150,0	160,0	160,0	145,0	131,9	1046,9
- DDC	5,0	15,0	25,0	40,0	65,0	75,0	80,0	80,0	72,5	66,0	523,5
- SECO	5,0	15,0	25,0	40,0	65,0	75,0	80,0	80,0	72,5	65,9	523,5
2 ^e C.-C. migration	1,0	11,0	11,0	21,0	21,0	31,0	31,0	21,0	31,0	11	190,0
Total	11,0	41,0	61,0	101,0	151,0	181,0	191,0	181,0	176,0	142,9	1236,9
Charges propres											65,1
Total deuxième contribution											1302,0

3.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

Durant la période 2020-2029, la mise en œuvre de la deuxième contribution de la Suisse devrait occasionner des charges propres d'un montant total de 65,1 millions de francs, dont quelque 61,3 millions seront imputables aux charges de personnel en Suisse et dans les représentations à l'étranger, y compris le personnel local. Le nombre de postes de travail – en équivalents plein temps – nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la deuxième contribution de la Suisse est estimé entre 45 et 50 (dont environ 60 % à l'étranger). Il s'agit de nouveaux postes puisque ceux consacrés à la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement ont été progressivement supprimés. Les fonds correspondants sont alloués pour une durée limitée. Le personnel en Suisse sera responsable principalement de la gestion stratégique et financière, de la fixation de consignes et de normes, du contrôle de la mise en œuvre opérationnelle, financière et administrative, ainsi que des tâches de coordination en Suisse. Le personnel des représentations à l'étranger assurera la mise en œuvre des programmes sur le terrain.

En 2019, les charges propres seront imputées au budget global de la DDC, du SECO et du SEM, tandis qu'à partir de 2020, les moyens financiers destinés à couvrir les charges propres liées à la deuxième contribution seront budgétisées dans le plan financier par un relèvement du plafond des coûts. Pour ce qui est de la répartition annuelle des ressources, il s'agit d'estimations qui devront être ajustées chaque année

dans le cadre du processus budgétaire en fonction de l'état de la planification et devront être approuvées par le Parlement. Plusieurs paramètres, tels que les charges propres annuelles effectives, dépendront d'un grand nombre de facteurs encore inconnus, comme l'étendue thématique des programmes convenus avec les pays partenaires, le nombre de programmes et de projets par pays ainsi que l'efficacité de la mise en œuvre par lesdits pays partenaires.

Tableau 2

Deuxième contribution de la Suisse – Charges propres indicatives pour la période 2019-2029

En millions de CHF		2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Total 2019-2029
DDC	Charges de personnel	0,6	2,3	2,9	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3	1,9	26,1
	Charges de biens et services et charges d'exploitation	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,5
	Total charges propres DDC	0,7	2,4	3,0	3,2	3,0	3,0	2,8	2,6	2,5	2,4	2,0	27,6
SECO	Charges de personnel	0,6	2,3	2,9	3,0	2,8	2,8	2,6	2,5	2,4	2,2	1,9	26,0
	Charges de biens et services et charges d'exploitation	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	1,5
	Total charges propres SECO	0,7	2,4	3,0	3,2	3,0	3,0	2,8	2,6	2,5	2,3	2,0	27,5
SEM	Charges de personnel	0,2	0,7	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,5	9,1

Charges de biens et services et charges d'exploitation	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,9
Total charges propres SEM	0,2	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,0	0,5	10,0
Total charges propres deuxième contribution	1,6	5,6	7,0	7,4	7,1	7,1	6,7	6,3	6,1	5,7	4,5	65,1	

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

L'exécution des arrêtés fédéraux proposés est du ressort exclusif de la Confédération et n'aura pas de conséquences pour les cantons et les communes sur le plan financier, ni sur celui du personnel. Les offices chargés de la mise en œuvre de la deuxième contribution de la Suisse pourront collaborer avec les cantons et les communes aux fins de ladite mise en œuvre.

3.3 Conséquences économiques

Comme la contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-13, la deuxième contribution de la Suisse aura des conséquences directes et indirectes sur l'économie suisse, qui peuvent être globalement considérées comme positives.

Plus de la moitié des exportations suisses sont destinées à des pays de l'UE (2017: 53 %, soit 117 milliards de francs). En vertu de l'accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics¹⁴ (accord de l'OMC) et de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics dans le cadre des Accords bilatéraux I¹⁵, les entreprises suisses disposent d'un large accès au marché intérieur élargi de l'UE et peuvent ainsi participer aux appels d'offres publics dans tous les États membres de l'UE. Les réformes menées dans les pays de l'UE-13 avec le soutien de l'UE contribuent à l'amélioration constante des conditions-cadres institutionnelles et de la sécurité du droit dans ces pays, ce qui profite également à l'économie suisse.

Grâce à son engagement dans les pays de l'UE-13, la Suisse y jouit d'une présence et d'une visibilité accrues, qui favorisent l'établissement de nouveaux contacts et de relations commerciales plus étroites avec ces pays émergents. La prospérité croissante de ces derniers devrait y accroître ces prochaines années également la demande de

¹⁴ RS 0.632.231.422

¹⁵ RS 0.172.052.68

biens et de services suisses à haute valeur ajoutée. Par ailleurs, la coopération en matière d'échanges de connaissances et d'expériences pourra avoir une influence positive sur l'évolution de la productivité, aussi bien dans les pays de l'UE-13 qu'en Suisse.

Au-delà de l'adjudication directe et indirecte de marchés à des entreprises suisses dans le cadre de la deuxième contribution de notre pays, les appels d'offres publics financés par les programmes structurels et de cohésion de l'UE sur l'ensemble de son territoire devraient continuer à être économiquement intéressants pour les entreprises helvétiques. Pour la prochaine période de cohésion courant de 2021 à 2027, on s'attend à ce qu'ils atteignent une valeur globale de quelque 200 milliards d'euros. En raison de leur présence croissante sur les marchés de l'UE-13, les entreprises suisses ont de plus en plus de chances de se positionner avec succès lors de l'adjudication de projets financés par l'UE.

3.4 Conséquences sociales

La deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE favorisera la sécurité, la stabilité et la prospérité dans le voisinage de la Suisse et aura ainsi des effets positifs sur l'ensemble de la société suisse.

3.5 Conséquences environnementales

La contribution de la Suisse permettra de soutenir de nombreux projets visant spécifiquement la protection de l'environnement, par exemple dans les domaines de la protection du climat, de la qualité de l'eau et de l'air, de la biodiversité ou de la gestion durable des ressources. De plus, lors de la réalisation de tous les autres projets soutenus par la deuxième contribution, la Suisse et les pays partenaires veilleront à ce que les mesures mises en œuvre aient des effets positifs sur l'environnement et évitent les impacts négatifs.

4 Relation avec le programme de la législature et avec les stratégies du Conseil fédéral

4.1 Relation avec le programme de la législature

La décision de principe concernant la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE et toutes les décisions qui en découlent ont été annoncées dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁶. La deuxième contribution de la Suisse est un projet relevant des lignes directrices de la politique gouvernementale. Elle vise la réalisation de l'objectif 4 du message précité, selon lequel la Suisse doit renouveler et développer ses relations politiques et économiques avec l'UE. La décision concernant la deuxième contribution de la Suisse a en outre été annoncée à l'art. 6 de l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹⁷, au titre de la mesure 26.

¹⁶ FF 2016 981

¹⁷ FF 2016 4999

Quant au présent message concernant la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE, il figure parmi les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2018.

4.2 Relation avec les stratégies du Conseil fédéral

Les projets d'arrêtés fédéraux sur une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE sont conformes aux objectifs de la stratégie de politique étrangère 2016-2019¹⁸ définie par le Conseil fédéral. La priorité stratégique et l'objectif principal de la Suisse dans ses relations avec l'UE et les États membres de l'UE et de l'AELE sont les suivants : entretenir avec l'UE des relations de partenariat contractuelles susceptibles d'évoluer, grâce à la consolidation et au renouvellement de la voie bilatérale.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

5.1.1 Crédit-cadre pour la cohésion

La compétence de l'Assemblée fédérale de décider l'ouverture d'un crédit repose sur l'art. 167 de la Constitution (Cst.). En vertu de l'art. 10 de la loi fédérale Est, les moyens nécessaires sont alloués sous la forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. Cette loi est valable jusqu'au 31 décembre 2024. Son art. 7 constitue la base légale pour le versement des contributions.

5.1.2 Crédit-cadre pour la migration

La compétence de l'Assemblée fédérale de décider l'ouverture d'un crédit repose sur l'art. 167 de la Constitution. L'art. 91, al. 7, de la loi sur l'asile (LAsi), en relation avec l'art. 113 LAsi et l'art. 51 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile (OA 2)¹⁹, constitue la base légale du versement de subventions « à des organisations internationales » (p. ex. Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés [HCR], Organisation internationale pour les migrations [OIM], Centre international pour le développement de politiques migratoires [ICMPD]) ou « à des organismes qui développent des projets de portée internationale » (p. ex. organisations caritatives ou autres ONG, fondations, projets d'institutions scientifiques). Les organisations internationales et les ONG jouent un rôle clé dans les situations de crise, assumant en particulier des tâches dans le domaine de la migration lorsque les structures de l'État sont trop faibles ou dépassées. En particulier le financement de projets par les fonds de la réserve d'urgence du crédit-cadre pour la migration reposera sur la base légale mentionnée ci-dessus.

Le financement a également pour base légale l'art. 93, al. 1, let. c, et al. 2, LAsi. Ces dispositions permettent à la Confédération d'assurer le financement partiel ou intégral, dans les États d'origine ou de provenance ou dans des États tiers, de programmes visant à faciliter et à mener à bien les retours, les renvois et la réintégration. Cette base

¹⁸ www.dfae.admin.ch > Le DFAE > Stratégie et mise en œuvre de la politique étrangère

¹⁹ RS 142.312

légale permet aussi de soutenir des projets encourageant le retour de personnes séjournant illégalement dans un État membre de l'UE qui bénéficie du soutien de la Suisse. De plus, les dispositions légales prévoient expressément que les programmes à l'étranger peuvent également viser à prévenir la migration irrégulière, tant primaire que secondaire, en Suisse (art. 93, al. 2, LAsi). L'insuffisance des capacités d'accueil tant sur les plans quantitatif que qualitatif est l'une des principales raisons de la migration secondaire irrégulière au sein de l'Europe. Des procédures d'asile excessivement longues, inefficaces ou de qualité insuffisante peuvent aussi être la cause d'une migration secondaire. C'est pourquoi la promotion de procédures d'asile efficaces et justes (p. ex. soutien au recensement et à l'enregistrement des requérants d'asile, aux auditions et à la traduction, ainsi qu'à l'élaboration des bases décisionnelles), associée à la mise à disposition de capacités d'hébergement suffisantes et adéquates, est de nature à réduire la migration secondaire irrégulière.

5.2 Accords-cadres

La Suisse conclura un accord-cadre avec chaque pays partenaire. Dans cet accord seront réglés les domaines, les principes et les modalités de la coopération, ainsi que le montant de la contribution. Conformément à l'art. 12, al. 1, de la loi fédérale Est, il appartient au Conseil fédéral de conclure les accords-cadres relatifs à la mise en œuvre du crédit-cadre pour la cohésion.

En ce qui concerne le crédit-cadre pour la migration, il n'existe pas encore – à la différence du crédit-cadre pour la cohésion – de base légale spéciale donnant au Conseil fédéral la compétence de conclure des accords-cadres. C'est pourquoi une modification de la loi sur l'asile sera soumise au Parlement, cette révision devant être adoptée en même temps que les deux arrêtés fédéraux présentés dans le présent message²⁰. Précisons qu'en l'absence de base légale, il faudrait en principe suivre la procédure ordinaire, qui veut que les accords-cadres soient approuvés par l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 166, al. 2, de la Constitution. Toutefois, en raison de la volatilité de la situation dans le domaine de la migration, il faut pouvoir répondre le plus rapidement possible aux priorités identifiées en matière de soutien. La conclusion d'un accord-cadre témoigne en outre de la volonté de l'État partenaire de réaliser des projets en coopération avec la Suisse. Or, comme le but du crédit-cadre pour la migration est précisément de soutenir les États subissant une forte pression migratoire, il est indispensable de pouvoir allouer les fonds sans délai, ce qui requiert une approbation rapide de l'accord-cadre. Une autre difficulté réside en ceci qu'il faudra conclure, sur une période de dix ans, pas moins de six à douze accords-cadres avec des États membres de l'UE (deux à quatre pays partenaires pour chacun des trois programmes pluriannuels). L'Assemblée fédérale devrait donc approuver plusieurs accords-cadres qui ne différeront les uns des autres que sur quelques points, en particulier le choix des domaines nécessitant un soutien prioritaire et le montant du soutien. Rappelons à cet égard que le plafond global fixé à 190 millions de francs ne doit en aucun cas être dépassé.

Vu ce qui précède, il paraît opportun d'harmoniser la réglementation des compétences avec celle applicable au crédit-cadre pour la cohésion, autrement dit de prévoir une délégation de compétence au Conseil fédéral semblable à celle que prévoit l'art. 12,

²⁰ FF 2018 ...

al. 1, de la loi fédérale Est. C'est pourquoi une révision de la loi sur l'asile est envisagée. Il convient de créer un nouvel art. 114 LAsi donnant au Conseil fédéral la compétence de conclure avec certains États membres de l'UE ou des organisations internationales des accords internationaux sur les versements des contributions pour la mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration.

5.3 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. La contribution de la Suisse est une mesure autonome de notre pays. Ce n'est qu'après l'approbation des deux crédits-cadres par le Parlement que les accords-cadres bilatéraux seront conclus directement avec les pays partenaires concernés, durant la phase de mise en œuvre.

5.4 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst., les deux crédits-cadres revêtent la forme de l'arrêté fédéral simple et ne sont donc pas sujets au référendum. Sont déterminants en la matière, en ce qui concerne le crédit-cadre pour la cohésion, l'art. 10 de la loi fédérale Est et, pour ce qui est du crédit-cadre pour la migration, l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²¹. En raison de la diversité des bases juridiques, chaque crédit-cadre fera l'objet d'un arrêté fédéral distinct.

5.5 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les présents arrêtés fédéraux doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque Conseil, car chacun d'eux entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs.

5.6 Conformité à la loi sur les subventions

Dans son rapport de 2008 sur les subventions, le Conseil fédéral a prescrit que tous les messages concernant la création ou la révision de bases légales relatives à des subventions et tous ceux concernant le renouvellement de décisions de crédit et de plafonds de dépenses doivent obligatoirement inclure un chapitre distinct rendant compte du respect des principes inscrits dans la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions²². Le présent projet est conforme à la loi sur les subventions.

Importance de la subvention pour les objectifs de la Confédération : justification, forme et montant de la subvention

La deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE repose sur la loi fédérale Est et sur la LAsi et fait partie intégrante de la politique étrangère et de la politique économique extérieure de la Suisse. La justification détaillée, la forme et le montant de la contribution sont présentés dans les ch. 1.3, 1.4, 2.2 et 2.3. La coopération avec les États membres de l'UE concernés est du ressort de la Confédération. Celle-ci peut cependant collaborer avec les cantons ou les communes pour des projets relevant de cette coopération.

²¹ RS 171.10

²² RS 616.1

Gestion matérielle et financière de la subvention

La gestion matérielle des ressources engagées sera axée sur les résultats. Cette orientation visera, dans toutes les phases de chaque projet (planification, mise en œuvre, suivi), à améliorer la situation des groupes cibles. Les contributions seront octroyées sur la base d'objectifs clairement définis, dont la réalisation sera surveillée au moyen d'instruments de suivi, de contrôle et d'évaluation. La gestion matérielle des ressources est commentée aux ch. 2.3 et 2.4. Le volume global des engagements et la répartition des ressources sont présentés au ch. 3.1.1.

Procédure d'octroi des contributions

L'ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les États d'Europe de l'Est²³ règle les compétences financières et le contrôle de l'utilisation des ressources. Les modalités sont décrites dans les chapitres consacrés aux crédits-cadres. La DDC et le SECO ont défini et appliquent des procédures et des directives claires et transparentes visant à axer l'utilisation des ressources sur les résultats. Le SEM définira des procédures équivalentes applicables au crédit-cadre pour la migration. En sus de la législation régissant l'octroi de subventions, tous les services observeront, lors de l'attribution de mandats, les dispositions de l'accord de l'OMC sur les marchés publics, de l'accord avec l'UE sur certains aspects relatifs aux marchés publics, de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP)²⁴, et de son ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP)²⁵. Lors de l'acquisition de biens, de services et d'installations, la DDC, le SECO et le SEM s'emploieront, dans le cadre légal prévu et au-delà des aspects économiques, à promouvoir le respect des normes sociales et environnementales et à renforcer ainsi la durabilité économique, sociale et écologique en Suisse, dans les pays partenaires ainsi que dans d'autres pays de provenance.

Durée déterminée et régime dégressif de la subvention

La validité de la loi fédérale Est est limitée au 31 décembre 2024. Les engagements de moyens au titre du crédit-cadre pour la cohésion pourront être souscrits pendant cinq ans à compter de l'adoption de l'arrêté fédéral, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2024. Les bases légales du crédit-cadre pour la migration ne seront pas assorties d'une durée de validité déterminée. Les paiements résultant des engagements souscrits peuvent être effectués jusqu'à 10 ans après l'adoption de l'arrêté fédéral, et ce pour les deux crédits-cadres. Il est prévu dans la planification que les paiements diminuent régulièrement après 2026 (avec un pic de 191 millions) et prennent fin en 2029.

²³ RS 974.11

²⁴ RS 172.056.1

²⁵ RS 172.056.11

Abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
CDF	Contrôle fédéral des finances
CHF	Francs suisses
DAE	Direction des affaires européennes
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFJP	Département fédéral de justice et police
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile (<i>European Asylum Support Office</i>)
EEE	Espace économique européen
EUR	Euro
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
FAMI	Fonds Asile, migration et intégration de l'UE
FSI	Fonds pour la sécurité intérieure de l'UE
LAsi	Loi du 29 juin 1998 sur l'asile, RS 142.31
Loi fédérale Est	Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est RS ,974.1
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
PIB	Produit intérieur brut
UE	Union européenne
UE-10	Les dix États membres ayant adhéré à l'UE en 2004 : Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque, Hongrie et Chypre
UE-13	L'UE-10 plus la Bulgarie, la Roumanie et la Croatie
UE-15	Les États membres ayant adhéré à l'UE avant l'élargissement à l'Est en 2004
UE-28	L'ensemble des États membres de l'UE

Crédit-cadre pour la cohésion : clé de répartition prévue

	Clé de répartition prévue ²⁶ (chiffres arrondis)	Contributions prévues (en millions de CHF, chiffres arrondis)	À titre de comparaison : Part de la contribu- tion à l'élargissement	À titre de comparaison : Montant de la contribu- tion à l'élargis- sement ²⁷ (en millions de CHF)
Bulgarie	9,03 %	92,51	5,84 %	76
Chypre	0,51 %	5,19	0,46 %	5,988
Croatie	4,46 %	45,72	3,46 %	45
Estonie	2,54 %	26,04	3,07 %	39,92
Hongrie	8,55 %	87,62	10,04 %	130,738
Lettonie	3,94 %	40,43	4,60 %	59,88
Lituanie	4,41 %	45,23	5,44 %	70,858
Malte	0,34 %	3,52	0,38 %	4,994
Pologne	31,24 %	320,11	37,56 %	489,02
République tchèque	7,50 %	76,85	8,43 %	109,78
Roumanie	21,61 %	221,44	13,90 %	181
Slovaquie	4,31 %	44,15	5,14 %	66,866
Slovénie	1,57 %	16,05	1,69 %	21,956
Total UE-13	100,00 %	1024,86	100,00 %	1302
Expertise suisse 2 % ²⁸		22,04		
Charges de transfert de la Suisse (crédit-cadre pour la cohésion)		1046,90		
Charges propres de la Suisse 5 %		55,10		
Total		1102,00		

²⁶ Le mécanisme financier de l'AELE/EEE prévoit de soutenir également le Portugal et la Grèce. Le calcul de la clé de répartition pour les pays membres de l'UE-13 fait abstraction des contributions destinées à ces deux pays.

²⁷ Charges administratives de la Suisse (5 %) incluses.

²⁸ Cf. ch. 2.2.4, Ressources ; 2 % du crédit-cadre pour la cohésion.

	Clé de répartition AELE/EEE 2014-2021	Contributions AELE/EEE 2014-2021 (en millions d'EUR)
Bulgarie	9,03 %	115
Chypre	0,50 %	6,4
Croatie	4,46 %	56,8
Estonie	2,54 %	32,3
Hongrie	8,55 %	108,9
Lettonie	3,94 %	50,2
Lituanie	4,41 %	56,2
Malte	0,35 %	4,4
Pologne	31,24 %	397,8
République Tchèque	7,50 %	95,5
Roumanie	21,61 %	275,2
Slovaquie	4,31 %	54,9
Slovénie	1,56 %	19,9
Total UE-13	100,00 %	1273,5

Pour répartir le crédit-cadre pour la cohésion entre les 13 pays partenaires, il y a lieu de définir une clé de répartition. Dans le cas de la contribution à l'élargissement accordée à l'UE-10 (1 milliard de francs), la Suisse avait pris pour référence la clé de répartition du mécanisme financier norvégien. En ce qui concerne le crédit-cadre pour la cohésion, le Conseil fédéral a décidé, sur la base d'une analyse de l'évolution des paramètres pertinents et de considérations de politique étrangère, d'utiliser comme référence la clé de répartition du mécanisme financier des États membres de l'AELE/EEE pour la période 2014-2021. À la différence de la clé de répartition de la contribution à l'élargissement, les valeurs de la clé de répartition AELE/EEE prennent en considération le développement économique et social des pays de l'UE-13 depuis 2007 (PIB par habitant et nombre d'habitants). Les besoins des États membres de l'UE économiquement plus faibles sont ainsi mieux pris en compte.

Mesures destinées à réduire les risques d'irrégularités, d'abus et de corruption

Comment l'utilisation correcte des fonds de la contribution à l'élargissement et de la deuxième contribution est-elle garantie ?

Afin de garantir une utilisation efficace et appropriée des fonds, la Suisse a pris plusieurs mesures dans le cadre de la contribution à l'élargissement, dont a) l'accompagnement attentif du processus de sélection des projets dans le pays partenaire, b) l'examen de l'adjudication des marchés et c) la surveillance de la réalisation des projets. Ces mesures destinées à réduire les risques d'irrégularités, d'abus et de corruption ont fait leurs preuves et doivent être poursuivies dans le cadre de la deuxième contribution. Par ailleurs, un système de gestion et de contrôle reposant sur les principes décrits ci-après sera mis en place en ce qui concerne le crédit-cadre pour la migration.

Suivi étroit du processus de sélection des projets

Le choix des projets incombe au pays partenaire. Un organe indépendant, où sont représentés notamment les ministères et les ONG concernés, vérifie les critères et la procédure de sélection. La Suisse peut participer aux réunions de cet organe en qualité d'observatrice. Elle décide du financement des projets. L'examen des risques d'abus et de corruption fait partie de la vérification des projets.

Examen de l'adjudication des marchés

L'adjudication des marchés de fournitures et de services est régie par la législation nationale et par les règles de l'OMC et de l'UE. Le pays partenaire doit, à chaque appel d'offres, confirmer par écrit le respect des règles en vigueur et l'indépendance de toutes les personnes impliquées. Les documents d'appel d'offres contiennent en outre une clause d'intégrité. La Suisse a accès à tous les documents liés à l'adjudication des marchés. Elle peut en particulier, pour les marchés excédant 500 000 francs, consulter les documents d'appel d'offres avant publication et participer au comité d'évaluation en tant qu'observatrice.

Surveillance de la réalisation des projets

Il incombe au service chargé de mettre en œuvre le projet de contrôler les prestations fournies. Celui-ci rend régulièrement compte à la Suisse de l'avancement du projet et des prestations facturées. Le pays partenaire vérifie les demandes de remboursement et confirme leur exactitude. La Suisse vérifie également ces demandes de remboursement et s'assure que les prestations ont été exécutées dans les règles avant de procéder aux remboursements. Elle a accès à tous les documents pertinents.

Un organisme certifié procède à un audit financier de chaque projet, au plus tard à la clôture du projet.

Dans le cadre de la contribution à l'élargissement, la DDC et le SECO ont ouvert des bureaux communs dans sept représentations de la Suisse à l'étranger. De tels bureaux

sont également prévus pour la deuxième contribution suisse. Ils assureront l'accompagnement et le contrôle sur place de tous les projets. Les collaborateurs des bureaux connaissent les particularités locales et entretiennent des contacts directs avec les responsables de projet.

La Suisse confie par ailleurs des mandats à des experts externes, qui examinent à la lumière de leur savoir spécifique des documents importants tels que les études de faisabilité et les documents d'appel d'offres, à des fins d'assurance qualité. Lors de visites de projets, ils vérifient que les prestations fournies sont en conformité avec le contrat établi (quantité et qualité).

Résumé de l'évaluation externe indépendante 2015/2016 sur la contribution suisse à l'élargissement²⁹

Comment s'est déroulée l'évaluation de la contribution suisse ?

Le mandat d'évaluation a été adjugé à la société allemande GOPA Consultants à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. Cette société a examiné la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la pérennité de la contribution suisse, en premier lieu dans les dix États partenaires de la Suisse qui ont adhéré à l'UE en 2004. L'évaluation comprend quatre volets :

- analyse de la documentation relative à la contribution suisse et plus spécifiquement d'une sélection de 29 projets représentant 175 millions de francs ;
- sondages et échanges avec les partenaires des projets et les personnes directement concernées en Hongrie, en Lettonie, en Pologne et en Slovaquie ;
- entretiens avec des acteurs suisses concernés tels que des associations et des organisations non gouvernementales (ONG) ;
- étude empirique et analyse à partir de questionnaires complétés par les partenaires sur place.

Quel jugement l'évaluation porte-t-elle sur la contribution suisse ?

Selon le rapport d'évaluation, la contribution suisse porte ses fruits et obtient un bon résultat global au regard de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de la pérennité, critères reconnus au niveau international. L'évaluation a également révélé que des améliorations seraient encore possibles, avant tout en matière d'efficience. L'examen approfondi de certains projets a montré qu'ils ont généré une plus-value et contribué au développement économique et social des secteurs et des régions concernés dans les pays partenaires. La contribution à l'élargissement a soutenu des partenariats entre organisations suisses et pays partenaires dans différents domaines, aux niveaux national, régional et local. Une collaboration intensive a contribué à approfondir et à renforcer les relations bilatérales entre la Suisse et les pays partenaires.

²⁹ Extrait légèrement remanié du « Rapport d'évaluation sur la contribution suisse 2015 : L'essentiel en bref (DDC/SECO) », p. 6 ss. Le résumé original, le rapport d'évaluation intégral rédigé en anglais par GOPA Consultants et l'avis de la DDC et du SECO sur les recommandations sont publiés sur le site de la contribution de la Suisse à l'UE élargi : www.contribution-elargissement.admin.ch.

Critères Évaluation	Pertinence	Efficacité	Effizienz	Pérennité
	Très bonne	2	3	1
Bonne	5	12	5	3
Suffisante	-	-	2	-
Insuffisante	-	-	-	-

L'évaluation a défini 33 questions pour apprécier les quatre critères cités. Le tableau met en perspective la vision d'ensemble et indique la fréquence des appréciations pour chaque critère.

La contribution suisse à l'élargissement est évaluée ci-après en fonction des quatre critères cités.

Pertinence : la contribution suisse correspond-elle aux besoins des pays partenaires ?

Selon le rapport, la pertinence des projets, autrement dit leur importance pour les pays visés, est bonne. Les pays partenaires avaient défini eux-mêmes, en concertation avec la Suisse, les domaines à soutenir en priorité. Les projets correspondaient donc véritablement à leurs besoins ; aussi ont-ils été jugés très pertinents. Les retours des partenaires impliqués ainsi que des autorités des pays partenaires et de la Suisse le confirment.

La contribution suisse a complété utilement d'autres programmes (tels ceux des États membres de l'UE et de l'AELE/EEE), également destinés à réduire les disparités économiques et sociales. Dans les pays partenaires, elle a en priorité soutenu des secteurs, des régions ou des groupes cibles qui étaient insuffisamment, voire pas du tout pris en compte dans d'autres programmes.

L'évaluation a constaté que le processus de préparation et d'examen des projets proposés avait été mené avec sérieux et professionnalisme, de sorte que la qualité des propositions a globalement été jugée très bonne. Autre paramètre important : les partenaires dans les pays concernés se disent très satisfaits des projets de même que des résultats obtenus.

Efficacité : la contribution suisse atteint-elle ses objectifs ?

L'analyse a conclu à une bonne efficacité des projets. Les échanges menés avec différentes institutions et personnes concernées – participants aux programmes de recherche, entreprises, prestataires de services sociaux ou de santé, présidents de commune, etc. – ont confirmé que de nombreux objectifs ont déjà été atteints : des emplois ont notamment été créés, les prestations sociales améliorées et la pollution réduite. Les projets ont aussi permis d'améliorer les performances des services de secours en cas de catastrophe, d'accroître l'efficacité de l'activité judiciaire et de faciliter l'accès au système judiciaire.

L'examen approfondi d'un échantillon de 29 projets a montré que ceux-ci ont généré une plus-value et qu'ils ont contribué à favoriser le développement économique et social durable des régions et des secteurs concernés. Il a cependant été difficile de quantifier leur efficacité globale à long terme, car la réalisation des objectifs ne pouvait pas être mesurée partout avec la même précision. Certains projets, tels ceux consacrés à la formation professionnelle duale en Slovaquie ou au renforcement des services de santé de base en Hongrie, sont susceptibles d'entraîner à moyen terme des changements fondamentaux à l'échelle nationale.

La contribution suisse s'est avérée particulièrement efficace dans les pays qui ont clairement défini un domaine prioritaire ou limité leurs priorités à quelques domaines thématiques. En Lituanie, par exemple, 67 % des fonds alloués par la Suisse ont été consacrés à la réhabilitation des infrastructures et à la modernisation des services de santé maternelle et infantile, où des progrès décisifs ont été réalisés.

En règle générale, les projets ont atteint leurs objectifs. L'appréciation du franc suisse intervenue après l'approbation des crédits-cadres a permis, dans de nombreux cas, de financer des activités supplémentaires et de dépasser ainsi les objectifs fixés initialement. Au moment de l'évaluation, il était établi qu'à quelques rares exceptions près, les projets produiraient les effets escomptés.

La contribution à l'élargissement a également eu des effets positifs pour la Suisse. Elle lui a par exemple permis d'approfondir ses relations bilatérales avec tous les pays partenaires. Que ce soit au niveau national, régional ou local, elle a notamment généré ou consolidé quelque 550 partenariats entre des organisations suisses et des organisations des pays partenaires issues du secteur public et de la participation citoyenne. Grâce à la contribution à l'élargissement, les ambassades suisses dans les pays partenaires ont pu développer leurs relations et intensifier le dialogue avec ces pays. Ce rapprochement a contribué à améliorer les perspectives commerciales des entreprises suisses dans ces pays.

Efficienc e : qu'en est-il du rapport coût/bénéfice ?

Le rapport d'évaluation a estimé que l'efficienc e de la mise en œuvre de la contribution suisse était bonne. Il est cependant apparu que ce critère d'évaluation débouchait sur des résultats très contrastés d'un projet à l'autre.

Si la contribution à l'élargissement relève de la responsabilité première de la DDC et du SECO, la mise en œuvre des projets incombe aux pays partenaires. Sur la base des accords contractuels passés avec la Suisse, ils assument la réalisation, le suivi et le contrôle final des projets, de façon autonome et conformément aux réglementations nationales. Cette délégation de responsabilité en matière de mise en œuvre est une procédure appropriée pour les États membres de l'UE.

L'évaluation a souligné un point positif : la totalité des moyens mis à disposition a été affectée à des projets concrets dans les délais fixés. La qualité de la collaboration entre la Suisse et les pays partenaires, et en particulier la souplesse manifestée dans la prise en compte de conditions-cadres très différentes, y ont grandement contribué.

L'efficienc e de la contribution suisse a été restreinte par les facteurs externes suivants :

- budget insuffisant des organismes publics dans les pays partenaires (crise économique et financière) ;
- capacités de gestion et ressources humaines insuffisantes de certains partenaires de projet ;
- retards dus à des oppositions lors de l'adjudication de marchés ;
- retards dans l'octroi de permis de construire dans les pays partenaires ;
- retards dans l'approbation de certains projets en raison des exigences auxquelles ils étaient soumis ;
- manque de clarté des exigences auxquelles doivent satisfaire les pays partenaires en matière de compte rendu.

Un tiers environ des projets ont été réalisés dans les délais ; les deux autres tiers ont fait l'objet d'un accord de prolongation pour les raisons évoquées ci-dessus. Dans de nombreux cas, il a cependant été jugé utile de prolonger les projets afin de profiter des économies générées lors de la mise en œuvre ou du fait de la vigueur du franc suisse et accroître ainsi les prestations et les bénéfices. Dans l'ensemble, ces retards n'ont pas compromis la réalisation des objectifs.

Même si l'efficacité est jugée bonne, le rapport d'évaluation montre qu'elle pourrait encore être améliorée en simplifiant par exemple les procédures et les contrôles.

Pérennité : les effets positifs sont-ils durables ?

Le rapport d'évaluation a jugé que la pérennité des projets était bonne. Ses auteurs ont estimé en effet que les pays partenaires seront à même de maintenir les résultats obtenus après l'échéance de la contribution à l'élargissement.

Une attention particulière a été accordée à la garantie de la pérennité dès les phases d'élaboration et d'approbation des projets. L'évaluation a salué l'engagement des partenaires impliqués, qui sont aussi souvent des autorités régionales ou locales, et les partenaires ont eux-mêmes reconnu l'utilité des projets pour la société. La réalisation des projets relevait de la responsabilité des pays partenaires, lesquels ont en général dû assumer au moins 15 % des coûts. Les projets ont été préfinancés par les pays partenaires, puis les montants correspondants ont été remboursés par la Suisse. Tous ces facteurs favorisent à long terme la pérennité des résultats.

Au moment de l'évaluation, la pérennité de certains projets n'était pas encore assurée quant à leur financement à long terme. Des projets dans le secteur public et des projets menés par des ONG étaient notamment concernés. Une planification aussi précoce que possible de la poursuite des opérations au-delà de l'achèvement du projet peut assurer une meilleure pérennité financière.

Recommandations formulées dans le rapport d'évaluation

Sur la base de leurs conclusions, les auteurs de l'évaluation ont formulé douze recommandations à l'intention de la DDC et du SECO. Elles concernent le programme alors en cours, mais également la deuxième contribution de la Suisse. Sur les douze recommandations du rapport, cinq méritent d'être soulignées :

- Dans l'éventualité d'un futur programme, il faudrait inviter les pays partenaires à fixer un nombre restreint de domaines thématiques et géographiques.

- L'efficacité de la procédure d'approbation des projets en deux étapes devrait être améliorée, sans nuire pour autant à la qualité de la conception des programmes et des projets.
- La DDC et le SECO devraient fournir aux pays partenaires des directives plus claires pour les aider à définir les objectifs prioritaires et à mesurer leur réalisation au moyen d'indicateurs.
- Dans le cadre de la deuxième contribution, les pays partenaires doivent améliorer l'efficacité et l'efficacité de leurs comptes rendus. À cet effet, il conviendrait de simplifier et de préciser les modèles de rapport et le guide de rédaction destinés aux responsables de projet.
- En ce qui concerne la contribution à l'élargissement et la deuxième contribution, il faudrait inviter les pays partenaires à renforcer leurs efforts de communication à l'échelle nationale. Ils pourraient ainsi mieux faire connaître les résultats obtenus au niveau thématique ou régional, ainsi que les progrès réalisés dans le cadre du programme global.

Ce que la DDC et le SECO retiennent du rapport d'évaluation

Le rapport d'évaluation présente un grand intérêt pour la DDC et le SECO. Tout d'abord, il confirme, à l'instar de l'examen effectué précédemment par le Contrôle fédéral des finances (CDF), que le concept sur lequel se fonde la mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement est probant. Il met ensuite en évidence les points susceptibles d'être améliorés, surtout en matière d'efficacité.

Les recommandations de l'évaluation ont déjà été appliquées dans le cadre de la collaboration avec la Croatie : l'accord-cadre bilatéral entre ce pays et la Suisse prévoit par exemple que les moyens mis à disposition du projet, mais non utilisés, pourront être transférés dans un fonds de déminage existant. Un tel transfert permettra d'obtenir d'autres résultats d'importance. L'accord en question a été signé mi-2015 et l'achèvement des projets est prévu en 2024 au plus tard.

La recommandation d'établir des domaines thématiques pour chaque pays partenaire sera prise en compte dans la deuxième contribution de la Suisse. La même considération sera accordée aux diverses propositions visant à accroître l'efficacité. À l'avenir, l'approbation définitive des factures et des demandes de remboursement pourrait par exemple être confiée aux bureaux présents au sein des représentations suisses dans les pays concernés, au lieu d'être assurée par la centrale à Berne.

De l'avis de la DDC et du SECO, les réflexions et les propositions formulées dans le rapport revêtent un grand intérêt, au-delà du contexte de la contribution à l'élargissement. L'implication des institutions partenaires, la délégation de responsabilités aux pays partenaires et les méthodes appliquées pour mesurer la réalisation des objectifs jouent un rôle crucial dans tous les domaines de la coopération internationale.

La version intégrale du rapport et la prise de position de la direction sont disponibles sur le site www.contribution-elargissement.admin.ch, qui fournit également des informations détaillées sur les différents projets et sur leurs résultats.

Vue d'ensemble des autres formes de financement

La politique de cohésion de l'UE

Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale est l'un des objectifs majeurs de l'UE. La réduction des écarts de développement entre les États membres et entre les régions de ces États était déjà un objectif à part entière figurant dans le traité instituant la Communauté européenne. La politique de cohésion³⁰ est l'instrument principal de l'UE visant à réduire ces disparités et, par sa portée économique et politique, elle doit être placée au même niveau que la réalisation du marché unique européen ou de l'union monétaire. Autre signe de son importance, sa mise en œuvre a mobilisé jusqu'à présent un bon tiers du budget de l'UE.

La politique de cohésion repose sur des motivations analogues à celles qui fondent la péréquation financière intercantonale et la politique régionale de la Suisse³¹. L'idée est que chaque région et groupe social de l'UE puisse à la fois contribuer au développement économique et en profiter. L'UE craint en effet que des disparités importantes entre les niveaux de vie ne menacent sa cohésion interne. Le renforcement de la compétitivité régionale et le développement des capacités des groupes les moins favorisés sont par ailleurs considérés comme une contribution importante à l'augmentation du potentiel de croissance de l'économie européenne. La réduction des disparités vise en outre à améliorer les perspectives de la population à l'endroit où elle vit.

L'adhésion de treize nouveaux États depuis 2004 a placé l'UE devant des défis de taille en termes de cohésion, car les disparités économiques et sociales en son sein ont très nettement augmenté. Suite à l'élargissement de 2004 (UE-10), le revenu par habitant de l'UE a diminué de 16 % tandis que les disparités régionales s'aggravaient considérablement.

La politique de cohésion 2014–2020

Sur l'enveloppe de 351,8 milliards d'euros réservée à la politique de cohésion dans le cadre financier 2014–2020 de l'UE, plus de la moitié sont consacrés aux régions les moins développées. Les deux tiers de ces fonds sont versés aux pays de l'UE-13, qui financent ainsi jusqu'à 80 % de leurs investissements publics. Ces chiffres témoignent avec force de l'engagement de l'UE en faveur du développement de ses régions et de ses membres plus faibles économiquement. Convertie en versements annuels, la contribution suisse prévue (130 millions de francs en moyenne par an) correspond à quelque 0,35 % des investissements de l'UE dans les pays membres de l'UE-13.

Pour la période budgétaire 2014–2020, l'UE a approuvé une nouvelle politique de cohésion qui, à la fois, intègre l'expérience tirée de la période précédente et tient

³⁰ Les termes « politique de cohésion » et « politique régionale » sont fréquemment employés comme des synonymes dans l'UE.

³¹ La péréquation financière nationale vise à réduire les disparités entre les cantons en matière de capacité financière en assurant à chacun d'eux une dotation minimale de ressources par habitant fixée à 85 % de la moyenne suisse.

compte de l'évolution des conditions-cadres économiques au sein de l'UE. Les changements les plus importants amorcés par cette politique sont les suivants : amélioration des performances, introduction de conditions requises pour accroître l'efficacité des fonds et attention accrue aux résultats. Les fonds de la politique de cohésion 2014–2020 doivent servir à atteindre les objectifs de la stratégie Europe 2020³².

Une programmation stratégique renforcée a été introduite afin de mettre en œuvre la politique de cohésion de la façon la plus efficace possible. Pour ce faire, les États membres ont convenu d'un cadre stratégique commun. Celui-ci comprend notamment un règlement prévoyant des règles communes pour tous les fonds de l'UE qui sont soumis à la gestion partagée des États membres et de la Commission. Il s'agit des trois fonds de la politique de cohésion (Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE) et Fonds de cohésion), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

Résultats de la politique de cohésion menée jusqu'à présent

La politique de cohésion de l'UE menée jusqu'à présent est globalement une réussite. Des évaluations indépendantes complètes confirment ses effets positifs. Une expertise indépendante de la période de financement 2007–2013 a révélé que les investissements menés dans le cadre de la politique de cohésion entre 2007 et 2013 généreront d'ici à 2023 près de mille milliards d'euros de PIB supplémentaire. On estime par ailleurs qu'à l'achèvement de leur mise en œuvre, les investissements réalisés durant la période 2007–2013 auront fait augmenter le PIB de l'UE-12 de près de 3 %³³.

Avenir de la politique de cohésion

En mai 2018, la Commission européenne a publié sa proposition de cadre financier pluriannuel 2021–2027. Un tiers du budget environ reste consacré à la politique de cohésion de l'UE. Pendant cette nouvelle période budgétaire, la Commission européenne entend continuer à réduire les lourdeurs bureaucratiques et à rendre les prescriptions plus simples et plus cohérentes. L'une des nouveautés réside dans le fait que la Commission européenne veut associer plus étroitement les financements de l'UE à la satisfaction d'exigences générales relevant de l'état de droit. La décision concernant la planification budgétaire à long terme de l'UE revient au Conseil de l'Union européenne, qui doit la prendre à l'unanimité et avec l'approbation du Parlement européen.

³² Les objectifs de la stratégie recouvrent cinq domaines clés :

- (1) Emploi : parvenir à un taux d'emploi de 75 % de la population âgée de 20 à 64 ans ;
- (2) Recherche et développement : investir 3 % du PIB de l'UE dans ce domaine ;
- (3) Changement climatique et énergie durable : réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation globale, améliorer de 20 % l'efficacité énergétique ;
- (4) Éducation : ramener à moins de 10 % le taux de décrochage scolaire, augmenter la part de la population âgée de 30 à 34 ans ayant achevé un cursus universitaire ;
- (5) Pauvreté et exclusion sociale : réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes concernées.

³³ Source : Septième rapport de septembre 2017 sur la cohésion économique, sociale et territoriale, p. 175, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion/77cr_fr.pdf

Le mécanisme financier norvégien et le mécanisme financier de l'AELE/EEE

En vertu de l'Accord sur l'Espace économique européen (EEE), les trois États de l'AELE/EEE que sont la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande soutiennent eux aussi l'objectif de cohésion de l'UE. Dans le contexte de l'élargissement, ils ont conclu avec l'UE un protocole additionnel à l'accord sur l'EEE concernant la mise en place d'un mécanisme financier de l'AELE/EEE. Ce mécanisme fonctionne depuis 1994. Depuis 2004, il est complété par un mécanisme financier bilatéral norvégien.

Pour la période 2014–2021, le mécanisme financier de l'AELE/EEE met à la disposition de la cohésion économique et sociale un montant de 1548 millions d'euros au profit des treize États qui ont adhéré à l'UE depuis 2004 ainsi que de la Grèce et du Portugal. Le mécanisme financier bilatéral norvégien fournit en outre une contribution de 1253 millions d'euros exclusivement au profit des treize nouveaux États membres de l'UE. Converti en paiements annuels, cela représente une augmentation de 11 % par rapport à la période 2009–2014. La Norvège finance la totalité du mécanisme financier norvégien et plus de 95 % du mécanisme financier de l'AELE/EEE, ce qui fait d'elle le contributeur principal. Convertie en paiements annuels, la contribution suisse prévue correspond à environ un tiers des prestations norvégiennes pour la période 2014–2021.

Le second objectif, aussi important que la cohésion, est d'améliorer et de renforcer les relations bilatérales entre les pays donateurs d'une part (Norvège, Islande et Liechtenstein) et les pays partenaires d'autre part. Une part de 2 % du budget des pays alimente un fonds pour les relations bilatérales, qui est piloté par un comité commun. Ce fonds vise à promouvoir la coopération entre pays donateurs et pays partenaires dans différents domaines. Dans certains cas, une institution publique d'un des pays donateurs, en particulier de Norvège, s'associe au pilotage du programme en qualité de *donor programme partner*. Certains domaines peuvent aussi être pilotés directement par des institutions des pays donateurs, ce qui est le cas des fonds de promotion des ONG.

Les fonds des mécanismes financiers de l'AELE/EEE et de la Norvège seront engagés d'ici au mois d'avril 2021 et versés d'ici au mois d'avril 2024. Le soutien est fourni sous la forme de programmes dans différents secteurs importants en matière de développement économique et social, à savoir :

- l'innovation, la recherche, l'éducation et la compétitivité ;
- l'intégration sociale, l'emploi des jeunes et la réduction de la pauvreté ;
- l'environnement, l'énergie, le changement climatique et la réduction des émissions de CO₂ ;
- la culture, la participation citoyenne, la gouvernance et les droits fondamentaux ;
- la justice et la sécurité publique.

Les trois États de l'AELE/EEE ont ouvert à Bruxelles un bureau commun pour la gestion des deux mécanismes financiers. Ce bureau travaille en étroite collaboration avec les services de coordination nationaux des pays partenaires et prépare notamment les décisions relatives aux demandes de financement. Les pays donateurs concluent avec les pays partenaires des protocoles d'entente où les domaines thématiques sont définis et les montants correspondants attribués. Les décisions de financement sont

prises par un comité mixte des trois États de l'AELE/EEE dans le cas du mécanisme de l'AELE/EEE, et par le ministère des affaires étrangères norvégien dans le cas du mécanisme norvégien. Un montant de 100 millions d'euros est versé dans un fonds régional géré directement par les trois pays donateurs et destiné à des projets de promotion de l'emploi des jeunes et à des projets transfrontaliers.

Le Fonds Asile, migration et intégration (FAMI) de l'UE

Pour la période budgétaire 2014–2020, l'objectif d'une Europe ouverte et sûre est notamment soutenu dans l'UE par deux instruments de financement relevant du domaine des affaires intérieures :

Fonds Asile, migration et intégration FAMI	Fonds pour la sécurité intérieure FSI	
	Volet Police Police FSI	Volet Frontières extérieures et visas FSI-Frontières (lié à Schengen, participation de la Suisse)
	1,04 milliard d'euros	2,76 milliards d'euros
3,1 milliards d'euros	3,8 milliards d'euros	

Le FAMI a été créé pour contribuer au développement de la politique commune d'asile et d'immigration de l'UE, dans le respect des principes de solidarité et de partage des charges entre les États membres. Il soutient des mesures visant à gérer efficacement les mouvements migratoires dans les États de l'UE, ainsi que la mise en œuvre, le renforcement et le développement de la politique commune de l'UE en matière d'asile et d'immigration. Il contribue à la réalisation des objectifs spécifiques suivants :

- renforcer et développer le régime d'asile européen commun (RAEC) ;
- faciliter la migration légale vers les États membres de l'UE en fonction de leurs besoins économiques et sociaux, et promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers ;
- promouvoir des stratégies de retour dans les États membres de l'UE ;
- accroître la solidarité à l'égard des États membres les plus touchés et le partage des responsabilités entre les États membres de l'UE

Les fonds du FAMI sont alloués en grande majorité (env. 88 %) aux États membres de l'UE, qui les utilisent, les supervisent et les évaluent principalement dans le cadre de programmes nationaux. Le fonds prévoit par ailleurs que les États membres peuvent bénéficier d'un soutien financier pour leur participation à des programmes de l'UE en matière de réinstallation, ce à raison de 6000 à 10 000 euros par personne

recueillie. Dans un esprit de solidarité renforcée, les 12 % restants du FAMI sont alloués au financement de mesures bénéficiant à l'ensemble de l'UE (les « actions de l'Union ») et à l'aide d'urgence en cas de forte pression migratoire. Ces mesures sont gérées directement par la Commission européenne. Comme pour tous les fonds relevant des affaires intérieures de l'UE, le taux de cofinancement de projets spécifiques par des fonds européens est plafonné à 75 %. Il peut, dans certains cas exceptionnels, être porté à 90 %. Exemple : montants alloués à l'Italie et à la Grèce au titre du FAMI (programmes nationaux et aide d'urgence cumulés) :

Italie	Grèce
612 millions d'euros alloués (2014–2020)	610 millions d'euros alloués (2014–2020)

Le 12 juin 2018, la Commission européenne a présenté sa proposition concernant le fonds qui prendra la relève du FAMI pour la période budgétaire 2021–2027. Le nouveau Fonds « Asile et migration » (FAM) sera doté d'une enveloppe de 10,415 milliards d'euros. La proposition prévoit la possibilité d'une participation au fonds par des États non membres de l'UE. Les possibilités, les opportunités et les effets d'une participation éventuelle de la Suisse sont en cours d'analyse.

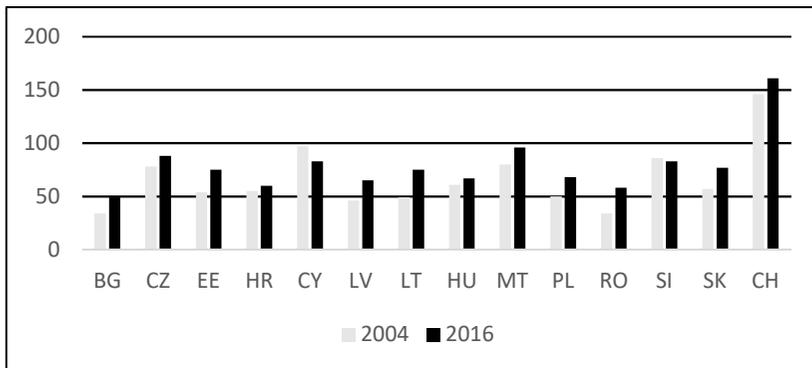
Disparités économiques et sociales au sein de l'UE

L'année du premier élargissement à l'Est (2004), les treize nouveaux États membres de l'UE (UE-13) affichaient un produit intérieur brut par habitant corrigé des différences de pouvoir d'achat qui était inférieur de moitié, en moyenne, à celui des autres États membres. Depuis, presque tous ont enregistré une forte progression, ce malgré des revers dus à la crise économique et financière. Onze d'entre eux sont ainsi parvenus à accroître leur revenu par habitant entre 2004 et 2016 (cf. graphique 1). Pour autant, leur pouvoir d'achat reste nettement inférieur à la moyenne de l'UE. Le taux de chômage a également baissé dans onze pays de l'UE-13 (cf. graphique 2). Si le chômage des jeunes a lui aussi connu une évolution à la baisse, son niveau élevé demeure préoccupant.

Les différences économiques et sociales qui subsistent au sein de l'UE sont particulièrement importantes si l'on tient compte, en plus des disparités entre les États membres, des disparités à l'intérieur des États. On constate ainsi qu'entre 2000 et 2015, le revenu par habitant a fortement augmenté par rapport à la moyenne de l'UE dans les régions-capitales de la Roumanie (passant de 56 % à 136 % de la moyenne de l'UE) et de la Bulgarie (de 38 % à 76 %) mais qu'il est encore inférieur à 50 % dans toutes les autres régions de ces deux pays³⁴.

PIB par habitant (exprimé en standard de pouvoir d'achat) par rapport à la moyenne de l'UE, EU28 = 100³⁵

Graphique 1

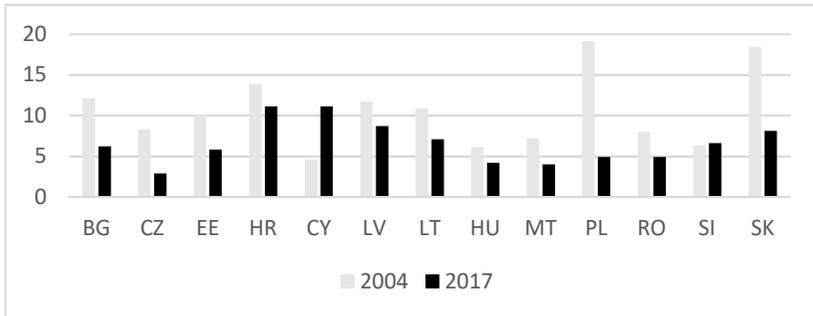


³⁴ Source : Septième rapport de septembre 2017 sur la cohésion économique, sociale et territoriale, p. 2-4, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_fr.pdf

³⁵ Source : Eurostat

Taux de chômage dans les pays de l'UE-13³⁶

Graphique 2



Les signes d'une amélioration générale de la situation sociale au sein de l'UE se manifestent clairement, mais des divergences entre États membres subsistent. Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale reste un défi majeur, en particulier dans les États membres baltes et du sud. Des progrès ont été accomplis, mais le risque demeure élevé en Bulgarie, en Croatie, en Lettonie, en Lituanie et en Roumanie et il s'est accru à Chypre³⁷.

En 2016, la Commission a publié un indice régional du progrès social de l'UE (EUSPI), qui couvre trois dimensions du progrès social : les besoins humains élémentaires, les bases du bien-être et les opportunités. Cet indice se fonde sur 50 indicateurs sociaux et environnementaux. Les résultats montrent qu'au sein de l'UE le progrès social est le plus grand dans les régions nordiques et les régions des Pays-Bas et qu'il est le plus limité dans les régions roumaines et bulgares. Les besoins humains élémentaires sont satisfaits dans pratiquement toutes les régions, à l'exception de quelques-unes situées dans les pays de l'UE-13. La dimension « bases du bien-être » fait apparaître davantage de disparités. Les écarts les plus prononcés concernent la dimension « opportunités », avec de faibles résultats dans de nombreuses régions des pays du sud, du centre et du sud-est de l'UE. ³⁸

³⁶ Source : Eurostat

³⁷ Source : Septième rapport de septembre 2017 sur la cohésion économique, sociale et territoriale, p. 74, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_fr.pdf

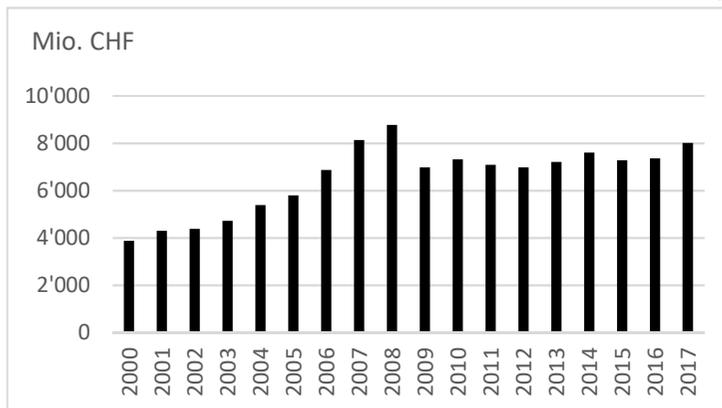
³⁸ Source : Septième rapport de septembre 2017 sur la cohésion économique, sociale et territoriale, p. 91-94, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_fr.pdf

Les relations économiques de la Suisse avec les nouveaux États membres de l'UE (UE-13)

(sélection de graphiques)

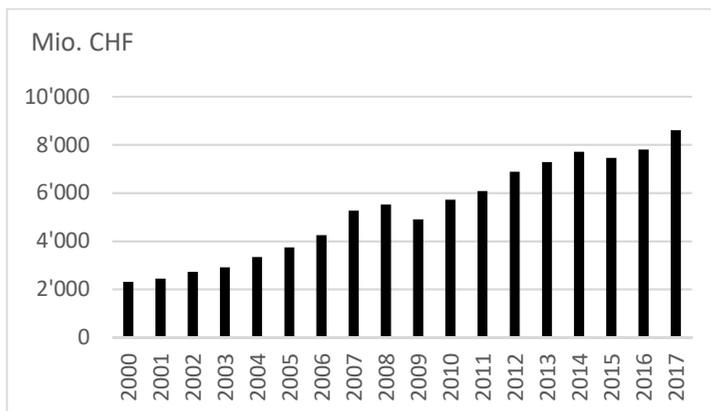
Exportations suisses à destination des pays de l'UE-13 de 2000 à 2017

Graphique 3³⁹

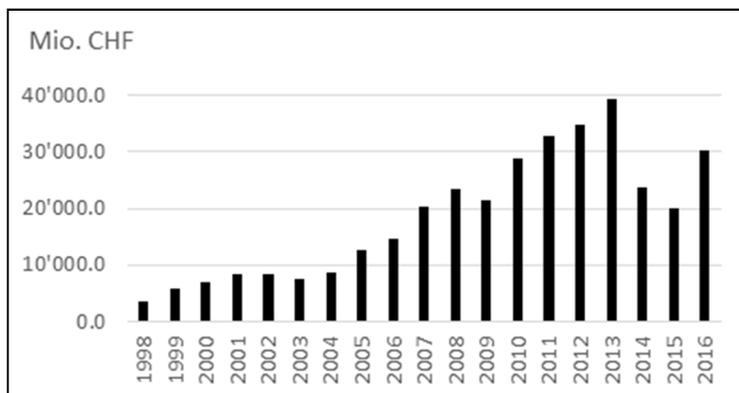


Importations suisses en provenance des pays de l'UE-13 de 2000 à 2017

Graphique 4



³⁹ Source : Administration fédérale des douanes AFD (graphiques 3 et 4)

**Investissements directs de la Suisse dans les pays de l'UE-13 de 1998 à 2016
(montant des capitaux investis à la fin de chaque année)***Graphique 5⁴⁰*

⁴⁰ Source : BNS. En raison d'un changement dans la méthode de calcul de la BNS, les chiffres à partir de 2014 ne peuvent pas être comparés avec les chiffres des années précédentes (jusqu'en 2013, répartition selon le pays de la dernière participation ; à partir de 2014, répartition selon le pays de la participation directe).

**Arrêté fédéral
relatif à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États
membres de l'UE visant à réduire les disparités économiques et sociales au
sein de l'UE élargie (crédit-cadre pour la cohésion)**

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 167 de la Constitution fédérale¹,
vu l'art. 10 de la loi fédérale du 30 septembre 2016² sur la coopération avec les États d'Europe de
l'Est,
vu le message du Conseil fédéral du XX xxxxxx 2018³,

arrête:

Art. 1

¹ Un crédit-cadre de 1046,9 millions de francs est alloué pour la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE afin de réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie (crédit-cadre pour la cohésion).

² Des engagements peuvent être pris jusqu'à cinq ans après la date de l'arrêté, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2024.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

1 **RS 101**
2 **RS 974.1**
3 **FF ...**

**Arrêté fédéral
relatif à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États
membres de l'UE visant à soutenir des mesures dans le domaine de la
migration (crédit-cadre pour la migration)**

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 167 de la Constitution fédérale¹,
vu les art. 91, al. 7, 93, al. 1, let. c, et 2, et 113 de la loi du 26 juin 1998² sur l'asile,
vu le message du Conseil fédéral du XX xxxxxx 2018³,

arrête:

Art. 1

¹Un crédit-cadre de 190 millions de francs est alloué pour la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE afin de soutenir des mesures dans le domaine de la migration (crédit-cadre pour la migration).

²Le crédit-cadre porte sur une période de dix ans à partir de la date de l'arrêté.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas sujet au référendum.

1 RS 101
2 RS 142.31
3 FF