

21.xx

**Message
concernant la modification des arrêtés fédéraux relatifs à la
deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains
États membres de l'UE
(Déblocage des crédits-cadres pour la cohésion et la migration)**

du 11 août 2021

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral portant modification des arrêtés fédéraux relatifs à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE.

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

11 août 2021

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Guy
Parmelin
Le chancelier de la Confédération, Walter
Thurnherr

Condensé

Par le présent message, le Conseil fédéral propose au Parlement de débloquent la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE, de sorte qu'elle puisse être mise en œuvre rapidement et sans conditions formelles. Il entend ainsi souligner l'intention de la Suisse de demeurer un partenaire fiable et engagée pour l'UE malgré la non-conclusion de l'accord institutionnel.

Contexte

Le Parlement a approuvé le 3 décembre 2019 une deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE d'un montant total de 1302 millions de francs. Cette contribution comprend le crédit-cadre pour la cohésion et le crédit-cadre pour la migration, ainsi que les charges propres de l'administration fédérale. Les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits-cadres contiennent chacun une disposition insérée par le Parlement, qui prévoit que des engagements ne peuvent être contractés sur la base du crédit-cadre en question « si l'Union européenne adopte des mesures discriminatoires à l'encontre de la Suisse et tant que ces mesures seront appliquées. » Principalement liée à la non-prolongation par l'UE, à fin juin 2019, de la reconnaissance de l'équivalence boursière, cette condition a bloqué la mise en œuvre de la contribution jusqu'ici.

Lorsqu'il a décidé de mettre un terme aux négociations relatives à un accord institutionnel avec l'UE le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a indiqué qu'il entendait poursuivre la voie bilatérale. Cet agenda en matière de politique européenne prévoit aussi le déblocage rapide de la deuxième contribution de la Suisse et sa mise en œuvre sans conditions formelles de politique européenne. La Suisse souligne ainsi son intention de demeurer un partenaire fiable et engagée pour l'UE malgré la non-conclusion de l'accord institutionnel, et de contribuer de manière constructive au bon fonctionnement de ce partenariat dans l'intérêt des deux parties. Le déblocage de la contribution doit donc lancer un processus permettant des avancées dans d'autres dossiers traités avec l'UE, dans l'optique d'une poursuite de la voie bilatérale.

Contenu du projet

Pour permettre une mise en œuvre rapide de la deuxième contribution de la Suisse, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales, par le biais du présent message, d'adapter les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits-cadres pour la cohésion et la migration. Il s'agit d'abroger les dispositions selon lesquelles aucun engagement ne peut être contracté sur la base du crédit-cadre en question si et aussi longtemps que l'UE adopte des mesures discriminatoires à l'encontre de la Suisse.

La teneur et le montant de la contribution conservent leur validité et devraient donc rester inchangés. Des modifications supplémentaires nécessiteraient de nouveaux travaux préparatoires d'envergure, incompatibles avec une mise en œuvre rapide.

Pour assurer une mise en œuvre efficace de la contribution, il est également important de conclure le mémorandum d'entente relatif à la deuxième contribution de la Suisse - non contraignant sur le plan juridique - avec l'UE. Comme pour la contribution à l'élargissement, ce mémorandum d'entente devrait contenir des valeurs de référence

concernant par exemple la répartition de la contribution entre les pays partenaires, ainsi que les priorités thématiques prévues. Le Conseil fédéral aspire donc également à une finalisation rapide de ce mémorandum d'entente.

Message

1 Contexte

1.1 Enjeux

Le 26 mai 2021, le Conseil fédéral a procédé à une évaluation générale du résultat des négociations relatives à l'accord institutionnel avec l'Union européenne (UE). Il est arrivé à la conclusion que des divergences substantielles demeuraient entre la Suisse et l'UE concernant des domaines centraux de cet accord. Le Conseil fédéral a donc décidé de mettre un terme aux négociations portant sur ce dernier. Le même jour, un courrier du Conseil fédéral informait la présidente de la Commission européenne de cette décision.

Bien que l'accord institutionnel n'ait pu être conclu, le Conseil fédéral considère qu'il convient de poursuivre la collaboration bilatérale avec l'UE, cette voie ayant fait ses preuves. Dans le cadre de son agenda en matière de politique européenne qui vise à poursuivre la voie bilatérale, le Conseil fédéral indiquait déjà, dans le courrier susmentionné, qu'il allait s'engager pour un déblocage rapide par le Parlement des crédits-cadres liés à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE et qu'il aspirait à une finalisation avec l'UE du mémorandum d'entente relatif à cette contribution.

1.1.1 Contribution de la Suisse bloquée depuis 2019

Le 3 décembre 2019, le Parlement a approuvé la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE, ou plus précisément le crédit-cadre pour la cohésion et le crédit-cadre pour la migration, par le biais de deux arrêtés fédéraux¹. Le crédit-cadre pour la cohésion, d'un montant de 1047 millions de francs, est dévolu à des mesures permettant de réduire les disparités économiques et sociales dans les treize pays ayant adhéré à l'UE à partir de 2004 (UE-13). Quant au crédit-cadre pour la migration, d'un montant de 190 millions de francs, il est destiné à financer des mesures dans le domaine de la migration, non seulement dans l'UE-13, mais également dans d'autres pays de l'UE. Associés aux charges propres de l'administration fédérale, qui se montent ici à 65 millions de francs, ces crédits-cadres constituent la deuxième contribution de la Suisse, d'une valeur totale de 1302 millions.

Les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits-cadres contiennent chacun, à l'art. 1, al. 2, une disposition identique selon laquelle « des engagements ne peuvent être contractés sur la base de ce crédit-cadre si l'Union européenne adopte des mesures discriminatoires à l'encontre de la Suisse et tant que ces mesures seront appliquées. » Cette disposition a été intégrée dans les deux arrêtés fédéraux par le Parlement dans le cadre

¹ Arrêté fédéral du 3 décembre 2019 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), FF 2020 739 ; arrêté fédéral du 3 décembre 2019 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), FF 2020 741

des débats entourant la deuxième contribution de la Suisse. Principalement liée à la non-prolongation par l'UE, à fin juin 2019, de la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation boursière suisse (ci-après « équivalence boursière »), elle a bloqué jusqu'ici la mise en œuvre de la deuxième contribution.

Maintenant que les négociations relatives à l'accord institutionnel ont pris fin, la logique de l'UE visant à appliquer une politique de pression pour aboutir à la conclusion de l'accord n'a plus lieu d'être. Dans le but de stopper la spirale négative qui en a découlé, le Conseil fédéral demande au Parlement de supprimer de son côté le lien entre la deuxième contribution et l'équivalence boursière. La Suisse pourra ainsi mettre en œuvre sa deuxième contribution, qui a déjà été approuvée, et, partant, insuffler une nouvelle dynamique aux relations avec l'UE. La Commission européenne et plusieurs États membres de l'UE, dont certains ne sont pas des pays partenaires bénéficiaires de la contribution, ont salué ce projet.

Dans le cadre de son agenda en matière de politique européenne pour la poursuite de la voie bilatérale, le Conseil fédéral a donc décidé le 4 juin 2021 de proposer au Parlement d'abroger ces dispositions.

1.1.2 Urgence du déblocage

Le projet de déblocage de la deuxième contribution de la Suisse devrait être traité par le Parlement durant la session d'automne 2021. L'urgence découle du fait qu'aux termes de l'art. 1, al. 3, de l'arrêté fédéral correspondant, les fonds du crédit-cadre pour la cohésion ne peuvent être engagés que dans un délai de cinq ans, c'est-à-dire d'ici au 3 décembre 2024. De plus, la validité de la base légale sous-tendant le crédit-cadre pour la cohésion, à savoir la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est², est limitée à fin 2024.

Comme pour la première contribution de la Suisse – la contribution suisse à l'atténuation des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie³ (ci-après contribution à l'élargissement) –, les fonds de la deuxième contribution doivent être affectés à des projets et à des programmes dans les pays partenaires et ne sont pas transférés directement dans les budgets de ces derniers, ce qui implique des travaux préparatoires minutieux pour assurer une mise en œuvre en bonne et due forme. Les expériences faites avec la contribution à l'élargissement ont montré qu'il faut compter au moins trois ans pour un tel engagement des fonds, qui dépend des processus de préparation et d'approbation des treize pays partenaires. De plus, des accords de mise en œuvre correspondant doivent avoir été conclus au préalable avec ces derniers. Même en cas de déblocage durant l'année en cours, il sera donc déjà difficile de parvenir à un engagement total des fonds dévolus à la cohésion sur la base de la législation existante. Or, si les fonds de la deuxième contribution de la Suisse ne peuvent être engagés rapidement, c'est toute la mise en œuvre de la contribution dans le respect des valeurs de référence définies dans le message du 28 septembre 2018 relatif 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 et à soutenir des

² RS 974.1

³ FF 2007 4707; FF 2009 8289; FF 2014 9495

mesures dans le domaine de la migration⁴ qui sera sérieusement menacée, voire ne sera plus possible dans la mesure initialement prévue.

Dans l'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour la migration, une durée de validité de dix ans (courant jusqu'au 3 décembre 2029) a été définie pour ce dernier, étant donné que la base légale de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)⁵ n'est soumise à aucune limitation temporelle. Comme en ce qui concerne le crédit-cadre pour la cohésion, le blocage de la deuxième contribution induit cependant un raccourcissement de la phase de mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration, initialement prévue pour durer dix ans.

Actuellement, un déblocage découlant d'une reconnaissance prochaine de l'équivalence boursière par l'UE ne semble pas envisageable, notamment aussi au vu de la décision de la Suisse concernant l'accord institutionnel. La Suisse continue toutefois d'aspirer à la reconnaissance boursière. Le Conseil fédéral continuera à s'engager pour que la Suisse ne fasse pas l'objet de discriminations et ne soit pas traitée différemment d'autres pays tiers, notamment dans les procédures d'équivalence de l'UE. Toutefois, la mesure de protection activée par la Suisse à l'égard de l'UE sur la base de l'ordonnance du 30 novembre 2018 concernant la reconnaissance de plates-formes étrangères pour la négociation de titres de participation de sociétés ayant leur siège en Suisse⁶ au 1^{er} juillet 2019 a conduit à ce que l'équivalence boursière ne soit dans les faits quasiment plus pertinente, à l'heure actuelle, pour le négoce des actions suisses sur les bourses suisses. En outre, le retrait du Royaume-Uni de l'UE a permis de trouver une solution bilatérale avec ce pays : depuis le 3 février 2021, il reconnaît l'équivalence de la réglementation boursière suisse, en contrepartie de quoi la Suisse a levé la mesure de protection à son encontre. Le négoce d'actions suisses sur les plates-formes de négociation du Royaume-Uni, principalement touchées initialement par la mesure de protection suisse, est dès lors de nouveau possible. Le tout a entraîné une décrispation quant à la question de l'équivalence boursière avec l'UE et permis de repartir sur de nouvelles bases. Même si la mesure de protection suisse envers l'UE conserve une grande importance, la Suisse dispose aujourd'hui de la marge de manœuvre nécessaire pour débloquer sa deuxième contribution dans l'optique d'un renforcement de ses relations avec l'UE suite à la fin des négociations relatives à un accord institutionnel.

Le déblocage de la contribution suisse nécessite dès lors la suppression de la condition introduite par le Parlement dans les deux arrêtés portant ouverture de crédit. Pour assurer une mise en œuvre efficace de la contribution, il est également important de conclure le mémorandum d'entente non contraignant sur le plan juridique avec l'UE. Comme pour la contribution à l'élargissement⁷, ce mémorandum d'entente devrait contenir les valeurs de référence prévues pour la contribution de la Suisse, notamment

4 FF 2018 6669

5 RS 142.31

6 RS 958.2

7 Voir le mémorandum d'entente du 27 février 2006 conclu entre le Conseil fédéral suisse et la Présidence du Conseil de l'Union européenne concernant une contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie (UE-10) et les addenda sur l'extension du mémorandum d'entente à la Bulgarie et à la Roumanie (25 juin 2008) ainsi qu'à la Croatie (2 mai 2014), consultables sous www.contribution-elerargissement.admin.ch > La contribution suisse > Bases juridiques

en ce qui concerne la répartition entre les pays partenaires, ainsi que les priorités thématiques et certains principes de mise en œuvre.

Le mémorandum d'entente est destiné à servir de base matérielle pour la conclusion des accords bilatéraux de mise en œuvre avec les pays partenaires, où les thématiques, les principes fondamentaux et les modalités de la collaboration ainsi que, le cas échéant, la concentration géographique en matière d'utilisation des fonds sont définis de manière sélective avec chaque pays.

1.1.3 Contribution autonome complémentaire à la politique de cohésion de l'UE

Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale reste l'un des objectifs majeurs de l'UE. Autre manifestation de son importance, la mise en œuvre de la politique de cohésion de l'UE a mobilisé jusqu'à présent environ un tiers de chaque budget de cette dernière. La Suisse continuera à ne pas participer à ladite politique de l'UE, mais apportera sa contribution de manière autonome. Il lui importe toutefois de veiller à la complémentarité financière et thématique de la deuxième contribution de la Suisse avec les instruments de la politique de l'UE en matière de cohésion.

En décembre 2020, les institutions de l'UE se sont entendues sur un nouveau cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027⁸, assorti du plan de relance « NextGenerationEU » (NGEU)⁹, un instrument temporaire. Le NGEU aidera les États membres à surmonter les répercussions économiques et sociales de la pandémie de COVID-19 jusqu'à fin 2026. Le train de mesures ainsi adopté s'élève au total à env. 1,8 billions d'euros¹⁰. De cette somme, 1074 milliards d'euros sont dévolus au CFP, dont environ un tiers (330 milliards d'euros) sont destinés à la mise en œuvre de la politique de cohésion, comme dans de précédents budgets de l'UE. Sur les 750 milliards d'euros du NGEU restants, des fonds supplémentaires à affectation obligatoire, à hauteur de 47,5 milliards d'euros (6 %), sont alloués aux instruments de la politique de cohésion.

Dans le cadre de l'accord sur l'espace économique européen (EEE), les trois États AELE/EEE que sont la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande soutiennent également l'objectif de cohésion de l'UE depuis 1994. Pour la période courant de 2014 à 2021, le mécanisme de financement de l'AELE/EEE fournit au total 1548 millions d'euros pour l'UE-13 ainsi que pour le Portugal et la Grèce. Depuis 2004, il existe en parallèle un mécanisme de financement bilatéral de la Norvège destiné à l'UE-13. Pour 2014-2021, son montant s'élève à 1253 millions d'euros. Les négociations entre les États de l'AELE/EEE et l'UE sur un renouvellement des mécanismes de financement pour la période courant de 2021 à 2027 ont commencé il y a peu.

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

⁸ Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027 ; JO L 4331 du 22.12.2020, p. 11

⁹ Règlement (UE) 2020/2094 du Conseil du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19 ; JO L 4331 du 22.12.2020, p. 23

¹⁰ Les montants sont toujours exprimés selon les prix de 2018 (prix réels).

de prise en charge des personnes migrantes 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 continuent d'être dans l'intérêt de la Suisse et sont des préalables indispensables pour endiguer la migration irrégulière et éviter que les personnes migrantes ne poursuivent leur route en Europe (migration secondaire).

Ces évolutions sont importantes également pour la deuxième contribution de la Suisse. Pour la période courant de 2021 à 2027, les pays partenaires peuvent bénéficier de financements conséquents issus des fonds de l'UE. La programmation de ces fonds nécessite des ressources substantielles. En ce qui concerne la deuxième contribution, il s'agit donc de travailler dans des domaines où la Suisse peut apporter une plus-value par son expertise et des échanges d'expériences.

1.1.4 Un débloccage sans nouvelles conditions

Une mise en œuvre rapide de la deuxième contribution de la Suisse n'est réalisable que si le débloccage intervient sans conditions formelles. Ce n'est qu'ainsi que peut s'engager, dans le cadre de l'agenda du Conseil fédéral en matière de politique européenne, un processus permettant des avancées dans d'autres dossiers traités avec l'UE, dans l'optique d'une poursuite de la voie bilatérale.

Cette approche correspond au signal positif que le Conseil fédéral voudrait envoyer à l'UE et à ses États membres via la mise en œuvre rapide de la contribution, et devrait avoir des répercussions positives sur la poursuite de la voie bilatérale à laquelle il aspire.

1.2 Alternatives

Si la Suisse renonçait à supprimer la condition figurant dans les arrêtés fédéraux, une mise en œuvre de la contribution ne serait pas envisageable sans reconnaissance de l'équivalence boursière. Cela continuerait à contrecarrer l'objectif de la contribution approuvée sur le principe par le Parlement en 2019, à savoir le déploiement de la contribution de la Suisse comme un investissement dans la sécurité, la stabilité et la prospérité en Europe, et comme une contribution à une meilleure gestion des flux migratoires dans certains États membres de l'UE. En outre, dans le contexte actuel délicat qui fait suite à la fin des négociations relatives à l'accord institutionnel, il serait impossible de faire valoir la mise en œuvre de la contribution comme élément d'un partenariat avec l'UE et ses États membres qui continuerait de bien fonctionner à l'avenir, dans le cadre de la voie bilatérale.

Pour l'UE, la Suisse a pris un retard de plusieurs années dans le versement de la contribution, un versement dont elle a fait récemment une condition préalable à l'avancée d'autres dossiers, tels que la poursuite de l'association de la Suisse au programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et d'autres programmes et initiatives associés à celui-ci (paquet Horizon 2021-2027). Si la contribution de la Suisse reste bloquée, il faut s'attendre à ce que d'autres dossiers soient affectés. À l'inverse, la suppression de la condition proposée dans les arrêtés fédéraux

favorisera le lancement avec l'UE d'un processus susceptible d'apporter des avancées dans plusieurs dossiers actuellement bloqués.

D'autres solutions qu'une mise en œuvre rapide de la deuxième contribution de la Suisse auraient pu être prises en considération : a) une prolongation de la durée de validité du crédit-cadre pour la cohésion ; b) une modification du montant des crédits-cadres ; c) l'élaboration d'une toute nouvelle contribution. Toutefois, toutes ces alternatives auraient exigé de nouveaux travaux préparatoires approfondis, liés par exemple à l'orientation thématique de la contribution. De plus, ces options n'auraient pas été possibles sans le renouvellement de la base légale contenue dans la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est, actuellement limitée dans le temps. Cela aurait également entraîné des travaux préparatoires spécifiques et demandé beaucoup plus de temps, au détriment d'une mise en œuvre rapide de la contribution.

En ce qui concerne l'orientation thématique de la deuxième contribution, les discussions techniques menées avec les pays partenaires depuis 2020 ont finalement montré qu'aucune adaptation de fond ne s'imposait. Le choix des thématiques doit continuer de correspondre aux intérêts communs de la Suisse et des pays partenaires.

Dans l'optique d'une poursuite de la voie bilatérale, la contribution doit donc être mise en œuvre rapidement en se fondant sur les bases légales existantes, sans conditions formelles au niveau de la politique européenne et sans prolongation de la durée de validité ou adaptation du montant et de l'orientation thématique. La Suisse soulignera ainsi son intention de demeurer une partenaire fiable et engagée pour l'UE malgré la non-conclusion de l'accord institutionnel, et de contribuer de manière constructive au bon fonctionnement de ce partenariat dans l'intérêt des deux parties.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹¹, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹². Il s'intègre cependant dans l'objectif 12 du programme de la législature (« La Suisse dispose d'un cadre réglant ses relations avec l'UE »).

Le projet est en conformité avec la stratégie de politique extérieure 2020-2023¹³ du Conseil fédéral. La deuxième contribution de la Suisse y est mentionnée comme un élément essentiel des relations avec l'UE, au travers duquel notre pays souhaite concourir, ces prochaines années, à la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE ainsi qu'à une amélioration de la gestion des flux migratoires en Europe.

¹¹ FF 2020 1709

¹² FF 2020 8087

¹³ La stratégie peut être consultée sous www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure.

Sur la base des crédits-cadres approuvés sur le principe par le Parlement le 3 décembre 2019, les fonds dévolus à la deuxième contribution de la Suisse sont inclus dans le budget 2021 assorti du plan intégré des tâches et des finances 2022-2024¹⁴, via le relèvement du plafond des dépenses. Les fonds inscrits au budget 2021 du Département fédéral des affaires étrangères, du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et du Département fédéral de justice et police pour la deuxième contribution de la Suisse, à hauteur de 11,8 millions de francs au total, restent cependant bloqués à ce jour à cause de la condition mentionnée figurant dans les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits-cadres.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise

Une consultation sur la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE a été menée du 28 mars au 4 juillet 2018¹⁵. Le projet présenté lors de la consultation ne contenait pas la condition ajoutée plus tard par le Parlement. La consultation a montré qu'une grande majorité des participants approuvaient sur le principe la deuxième contribution et les domaines prioritaires de la cohésion et de la migration. Dans l'ensemble, la consultation a entériné l'approche consistant à envisager la décision relative à la deuxième contribution sous l'angle général des relations entre la Suisse et l'UE. À ce sujet, quelques prises de position se sont expressément référées à la question de la reconnaissance de l'équivalence boursière.

Du fait que la teneur et le montant des crédits-cadres demeurent inchangés et qu'aucune information nouvelle n'est à attendre, il a été renoncé à une nouvelle consultation sur la suppression de la condition introduite ultérieurement par le Parlement en lien avec la mise en œuvre de la deuxième contribution de la Suisse.

3 Contenu de l'arrêté

3.1 Proposition du Conseil fédéral, avec exposé des motifs

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de supprimer la condition concernant l'engagement des fonds de la deuxième contribution de la Suisse figurant dans les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits-cadres pour la cohésion et la migration. L'objectif est de débloquer cette contribution et de permettre que sa mise en œuvre débute rapidement.

Tous les autres éléments liés à ces crédits-cadres approuvés le 3 décembre 2019, comme leur montant, la période d'engagement du crédit-cadre pour la cohésion et la

¹⁴ Le budget peut être consulté sous www.dff.admin.ch > FR > Rapports financiers > Rapports financiers > Budget assorti d'un plan intégré des tâches et des finances > Budget 2021 avec PITF 2022-2024.

¹⁵ Le dossier mis en consultation et le rapport rendant compte des résultats peuvent être consultés sous www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFAE.

durée de validité du crédit-cadre pour la migration, demeurent inchangés. La contribution doit donc être mise en œuvre selon l'orientation thématique exposée dans le message relatif à la deuxième contribution de la Suisse.

3.2 Description du projet et commentaire des principales dispositions

Ch. I

Le ch. I abroge les deux dispositions identiques qui bloquent la deuxième contribution de la Suisse. Il s'agit de :

1. l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral du 3 décembre 2019 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), et de
2. l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral du 3 décembre 2019 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).

Ch. II

Le ch. II, établit que l'arrêté fédéral portant modification des arrêtés fédéraux relatifs à la deuxième contribution de la Suisse en faveur de certains États membres de l'UE n'est pas sujet au référendum facultatif (voir à ce sujet les explications du ch. 5.3).

4 Conséquences

Pour la Confédération, le projet n'a pas d'autres conséquences sur les finances et sur l'état du personnel que celles déjà mentionnées au ch. 3.1 du message relatif à la deuxième contribution de la Suisse.

De plus, il n'a toujours pas de conséquences spécifiques pour les cantons et les communes ou les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne, du fait que la mise en œuvre des arrêtés fédéraux incombe exclusivement à la Confédération.

Enfin, le projet n'a pas d'autres conséquences pour l'économie, la société et l'environnement que celles déjà décrites dans le message relatif à la deuxième contribution de la Suisse.

Les conséquences du projet sur la politique étrangère sont exposées aux ch. 1.1 et 1.2.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

5.1.1 Crédit-cadre pour la cohésion

La compétence de l'Assemblée fédérale de voter l'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour la cohésion découle de l'art. 167 de la Constitution (Cst.)¹⁶. Cette compétence s'applique également à la modification de cet arrêté dans le sens d'une suppression de la condition précitée.

Selon l'art. 10 de la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est, les fonds sont alloués sous la forme de crédits-cadres ouverts pour plusieurs années. Cette loi a effet jusqu'au 31 décembre 2024. Les subventions concernées sont allouées en vertu de son art. 7.

5.1.2 Crédit-cadre pour la migration

La compétence de l'Assemblée fédérale de voter l'arrêté fédéral relatif au crédit-cadre pour la cohésion découle de l'art. 167 Cst. Cette compétence s'applique également à la modification de cet arrêté dans le sens d'une suppression de la condition précitée.

L'art. 91, al. 7, LAsi en relation avec l'art. 113 LAsi et l'art. 51 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile¹⁷ 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 CIDPM) ou à des organismes qui développent des projets de portée internationale (p. ex. organisations caritatives ou autres ONG, fondations, projets d'institutions scientifiques).

Le financement des programmes nationaux a également pour base légale l'art. 93, al. 1, let. c, et 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.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Comme exposé dans le message relatif à la deuxième contribution de la Suisse, le projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse. La contribution dont il est question ici est une mesure autonome de la Suisse.

Les explications sur les accords-cadres bilatéraux conclus avec les différents pays partenaires données au ch. 5.2 du message relatif à la deuxième contribution de la Suisse

¹⁶ RS 101

¹⁷ RS 142 312

restent d'actualité, mais il est à noter que la Suisse ne conclura ces accords que sur la base des deux crédits-cadres et consécutivement à leur déblocage par le Parlement tel que proposé.

Conformément à l'art. 12, al. 1, de la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est, il appartient au Conseil fédéral de conclure les accords-cadres relatifs à la mise en œuvre du crédit-cadre pour la cohésion.

Il lui appartient aussi de conclure les accords-cadres relatifs à la mise en œuvre du crédit-cadre pour la migration en vertu de l'art. 114 LAsi.

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet vise la modification de deux arrêtés de crédit. Les dispositions correspondantes sont donc applicables : en vertu des art. 163, al. 2, Cst. et 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁸, ainsi que de l'art. 10 de la loi fédérale sur la coopération avec les États d'Europe de l'Est pour ce qui est de l'arrêté concernant le crédit-cadre pour la cohésion, l'acte à adopter est édicté sous la forme d'un arrêté fédéral simple, non sujet au référendum.

5.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les arrêtés fédéraux relatifs aux crédits-cadres pour la cohésion et la migration devaient 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. Au moment de leur approbation, ces crédits-cadres étaient donc déjà soumis au frein aux dépenses. Le présent projet vise uniquement la suppression de la condition entravant leur mise en œuvre, et n'est donc pas soumis au frein aux dépenses.

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Dans son message relatif à la deuxième contribution de la Suisse (ch. 5.6), le Conseil fédéral a rendu compte du respect des principes inscrits dans la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions¹⁹. Ces explications conservent toute leur validité.

¹⁸ RS 171.10

¹⁹ RS 616.1

Annexes