

04.020

**Message
sur la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe
de l'Est et de la CEI**

du 31 mars 2004

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (IV^e crédit-cadre) en vous proposant de l'adopter.

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

31 mars 2004

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Joseph Deiss
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Se fondant sur l'art. 8 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (RS 974.1), les Chambres fédérales allouent les moyens nécessaires à cette coopération sous forme de crédits de programme portant sur plusieurs années. Par le présent message, le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir un IV^e crédit-cadre de 800 millions de francs (dont 100 millions de francs sont réservés pour les garanties de crédits) pour poursuivre la coopération technique et financière avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI. Le III^e crédit de programme d'un montant total de 1,4 milliard de francs, ouvert par l'arrêté fédéral du 8 mars 1999 et augmenté par l'arrêté fédéral du 13 juin 2002, arrive en effet à son terme, et ses ressources seront probablement toutes engagées d'ici fin 2004. Le IV^e crédit-cadre s'étendra sur quatre ans au moins, c'est-à-dire sur la période allant de 2005 à 2008. L'affectation des fonds fera l'objet de demandes appropriées dans le cadre du budget annuel de la Confédération. La mise en œuvre de la coopération est du ressort de la Direction du développement et de la coopération (DDC, DFAE) et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco, DFE).

Comme annoncé dans le message du 14 novembre 2001 concernant le III^e crédit de programme (FF 2002 1733), le Conseil fédéral propose en même temps au Parlement de proroger et d'adapter la base légale actuelle de la coopération avec les pays de l'Est. Cette proposition fait l'objet d'un message distinct concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est.

Dans sa première partie, le présent message procède à une analyse de la situation et à un examen des développements politiques, économiques et sociaux en Europe de l'Est. De même, il met en lumière les principales conditions-cadres de la coopération dans cette région. Au cours de la dernière période de crédit, les processus de transition dans les pays de l'Est se sont développés de manière très dynamique, mais très inégale.

En effet, alors que les pays d'Europe centrale et les pays baltes ont mis en œuvre avec succès des réformes structurelles qui leur permettront de devenir membres à part entière de l'Union européenne (UE) dès le 1^{er} mai 2004, les Balkans ont connu de nombreux revers et plusieurs Etats, dont certains nouvellement constitués, ne sont encore qu'au début du processus de transition. Bien que la région se soit nettement stabilisée, les négociations ardues au Kosovo et l'attentat perpétré contre le Premier ministre serbe en mars 2003 montrent combien ces Etats restent vulnérables et le processus fragile. Ses membres étant partis de situations initiales fort différentes, la CEI ne présente pas une image plus homogène: tandis que la Russie affichait l'an dernier un des taux de croissance les plus élevés sur le continent européen, l'Asie centrale et le Caucase demeurent confrontés à une paupérisation croissante. Ainsi, il est d'ores et déjà à prévoir que le processus de transformation prendra plusieurs décennies dans certains pays de la CEI, et qu'il variera grandement d'une région à l'autre.

Bien que chaque pays se trouve à un stade différent de la transition, il est possible de cerner les principaux défis que la coopération avec les pays de l'Est devra relever et qui concernent l'ensemble de la région: garantir la stabilité, c'est-à-dire une sécurité au sens large, qui englobe aussi bien la problématique migratoire – souvent liée aux conflits ou à la pauvreté – que les risques environnementaux et la criminalité organisée – favorisée par l'effritement des structures étatiques. La coopération avec les pays de l'Est constitue ainsi un investissement à long terme dans l'avenir commun, la sécurité et le bien-être en Europe. Les autres thèmes traités dans la première partie du message comprennent la nouvelle pauvreté et les dimensions économiques et culturelles du processus de transition.

La contribution de la Suisse au processus de transformation est-européen sert également ses propres intérêts. La proximité géographique de l'Europe de l'Est souligne en effet l'importance toute particulière que revêt, pour notre pays, un processus de transition réussi et pacifique. La présence, sur notre territoire, de groupes parfois importants de ressortissants des pays du Sud-Est européen – et les mouvements migratoires en général – ainsi que les intérêts économiques extérieurs que représente la croissance potentielle de ces futurs marchés constituent des motifs supplémentaires pour justifier un engagement suisse dans les pays de l'Est et de la CEI. Enfin, la Suisse entend maintenir le poids de son groupe de vote auprès du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), auquel appartiennent plusieurs de ses partenaires d'Europe de l'Est.

Force est aujourd'hui de constater que la tâche historique de soutenir les pays d'Europe de l'Est dans leurs processus de réformes est loin d'être achevée et qu'une poursuite de la coopération s'impose. Pendant la durée du prochain crédit-cadre, il est prévu, comme l'explique la seconde partie du message consacrée à «l'agenda inachevé de la transition», de concentrer les efforts sur quatre thèmes prioritaires: stabilité et gouvernance, réformes économiques structurelles et développement des revenus, infrastructures et ressources naturelles et, enfin, réformes sociales et nouvelle pauvreté. Partant de l'analyse des problèmes et de l'examen des principaux défis de la transition, cette partie du message se penche sur l'orientation stratégique et les priorités de la coopération avec les pays de l'Est, pour ensuite distinguer les priorités géographiques dans le cadre des programmes régionaux et des stratégies nationales. En établissant un lien entre les problèmes et les besoins sur place, d'une part, et les activités que la Suisse entreprend à cet égard, d'autre part, le texte entend faire comprendre au lecteur pourquoi la coopération avec les pays de l'Est intervient dans certains secteurs spécifiques dans les pays considérés.

La finalité de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI réside toujours dans la promotion de systèmes démocratiques et d'une économie de marché au service du développement économique et social durable. Concrètement, la Suisse vise à soutenir la transition en renforçant aussi bien les capacités locales et l'économie privée que les structures de l'Etat et la société civile. Les moyens pour mener cette mission étant limités, ils ne sont pas répartis uniformément dans l'ensemble de la région, mais alloués à des pays prioritaires (pays d'Europe du Sud-Est et Ukraine), à deux programmes régionaux (Caucase du Sud et Asie centrale) et à plusieurs programmes spéciaux (p.ex. au Kosovo, en Russie et, à l'avenir aussi en Moldavie). Outre une

concentration géographique accrue, la coopération suisse entend à l'avenir traiter de manière plus ciblée encore les quatre priorités thématiques exposées ci-dessus. Ces priorités correspondent aussi bien aux principaux déficits identifiés sur place en matière de transition qu'aux compétences spécifiques de la Suisse et lui permettent de générer une valeur ajoutée grâce à ses avantages comparatifs. Le renforcement des acteurs économiques privés et des institutions étatiques et, par ce biais, l'amélioration des conditions de vie des populations demeure le point central sur l'agenda des réformes. Les deux principaux instruments que sont la coopération technique et la coopération financière sont décrits plus en détail dans le message qui accompagne la nouvelle loi sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. D'autres instruments, tels que les aides budgétaires et à la balance des paiements, ainsi que les mesures de désendettement et les garanties de crédits, sont également utilisés en Europe de l'Est et doivent aussi être financés par le présent crédit-cadre. La Suisse harmonise sa coopération technique et financière et la coordonne avec les prestations d'autres donateurs. De plus, que la coopération intervienne dans le cadre de programmes bilatéraux ou par divers canaux multilatéraux, la Suisse veille à l'intégrer dans les efforts de réforme des gouvernements partenaires. Chaque fois que possible, les acteurs de la coopération suisse entretiennent avec leurs partenaires un dialogue étroit sur l'évolution stratégique des divers secteurs concernés. Ce sont en effet ces échanges qui permettent de maximiser l'efficacité des programmes, de faire profiter tous les intervenants de l'expérience accumulée par chacun d'entre eux, ainsi que d'assurer la pérennité des investissements consentis. Le présent message rend également compte de l'utilisation des moyens engagés dans le cadre du III^e crédit de programme, approuvé en mars 1999 puis augmenté et prolongé en été 2002. Le Conseil fédéral a fait un compte-rendu au Parlement sur les activités menées par la Suisse dans le domaine de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est dans son dernier rapport du 12 avril 2002. Après douze années de coopération, il est cependant apparu opportun, pour compléter les informations présentées chaque année conformément à l'art. 17 de l'arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, de soumettre la coopération avec les pays d'Europe de l'Est et de la CEI à une évaluation externe. Les deux rapports d'experts, dont les résultats sont résumés dans le présent message, dressent un bilan globalement positif de la coopération suisse avec les pays de l'Est et fournissent une base solide aux deux projets proposés au Parlement.

Par le passé, la Suisse a fourni une contribution notable et internationalement reconnue au processus de transition en Europe de l'Est. Depuis 1990, le Parlement a alloué un total de 3'050 millions de francs à la réalisation de cette tâche prioritaire. La coopération menée jusqu'ici par la Suisse ne lui a pas seulement permis d'accroître sa renommée en Europe de l'Est et de nouer, voire de renouer, des relations prometteuses, mais aussi de renforcer sa position face à l'UE au chapitre de l'intégration. Notre pays a en effet démontré qu'il est prêt à assumer sa part de responsabilité solidaire dans le processus d'intégration. Et c'est dans cette optique que le Conseil fédéral souhaite poursuivre la coopération avec l'Europe de l'Est. La Suisse remplira ainsi les obligations morales qui découlent de sa situation de pays prospère, tout en répondant aux attentes des pays d'Europe de l'Est, des autres pays donateurs et des organisations internationales.

Tables de matières

Condensé	1692
Liste des abréviations	1697
I. Contexte	1699
1 Analyse de la situation et cadre général	1699
1.1 Les bouleversements politiques en Europe de l'Est et dans la CEI	1699
1.2 Bilan et analyse des réformes engagées en Europe de l'Est et dans la CEI	1702
2 Principaux défis et accents thématiques	1707
2.1 Sécurité	1708
2.2 Gouvernance	1710
2.3 Développement économique et emploi	1713
2.4 Migration	1716
2.5 Risques environnementaux et sécurité nucléaire	1718
2.6 Nouvelle pauvreté et développement social	1721
2.7 Culture et identité	1722
3 Contexte et cadre de référence	1724
3.1 La politique extérieure	1724
3.2 La politique d'intégration	1726
3.3 Le contexte multilatéral	1728
3.3.1 Pacte du Millénaire pour le développement	1728
3.3.2 La coordination multilatérale	1729
3.3.3 Les institutions financières internationales (IFI)	1731
3.3.4 L'ONU et les institutions européennes	1732
3.3.5 La coopération avec l'aide humanitaire de la Confédération	1734
3.4 Conditions-cadres de politique économique extérieure	1736
II. Contenu de l'arrêté financier	1740
4 Rétrospective de la coopération avec les pays de l'Est	1740
5 Le nouveau crédit-cadre: orientation stratégique de la coopération avec l'Europe de l'Est pour les années 2005 à 2008	1745
5.1 Stratégie et objectifs	1747
5.2 L'agenda inachevé de la transition	1749
5.2.1 Sécurité, stabilisation et gouvernance et démocratisation	1749
5.2.2 Réformes structurelles, croissance économique et accroissement des revenus	1750
5.2.3 Infrastructures et ressources naturelles	1752
5.2.4 Réforme sociale et nouvelle pauvreté	1753
5.3 Principes et instruments	1754
5.3.1 Principes	1754
5.3.2 Instruments	1755
5.3.3 Coordination des activités	1757

6 Concepts et priorités régionales	1757
6.1 Europe du Sud-Est	1761
6.1.1 Balkans occidentaux	1762
6.1.2 Roumanie et Bulgarie	1768
6.2 Communauté des Etats indépendants (CEI)	1769
6.2.1 Russie et Ukraine	1770
6.2.2 Asie centrale	1773
6.2.3 Caucase du Sud	1776
7 Mise en oeuvre	1778
7.1 Organisation et réseau de représentations	1779
7.2 Partenaires et institutions	1780
7.3 Assurance qualité: gestion du savoir, controlling et évaluation	1781
8 Conséquences, Programme de la législation et bases légales	1783
8.1 Les ressources de la coopération avec les pays de l'Est	1783
8.1.1 Conséquences sur le plan du personnel de la Confédération	1783
8.1.2 Conséquences financières	1783
8.2 Frein aux dépenses	1784
8.3 Conséquences pour les cantons et les communes et effets sur l'économie	1784
8.4 Rapports avec le droit européen	1784
8.5 Programme de la législation	1785
8.6 Bases légales et forme juridique	1785
III. Annexe	1786
Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour la poursuite de la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI (<i>Projet</i>)	1801

Liste des abréviations

AELE	Association européenne de libre-échange
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
ASAA	Association suisse pour l'approvisionnement et l'achat
BAuD	Banque asiatique de développement
BCE	Bureau de coopération avec l'Europe orientale et centrale (aujourd'hui DDC)
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BHR	Bureau du Haut représentant en Bosnie et Herzégovine
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CCI	Centre de commerce international
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEE-ONU	Commission économique pour l'Europe (ONU)
CEI	Communauté des Etats indépendants
CEI-7	Les sept pays les plus pauvres de la CEI
CENS	Center for Nuclear Safety
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CSF	Chernobyl Shelter Fund
CSLP	Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FMI	Fonds monétaire international
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
ISPA	Instrument structurel de pré-adhésion (UE)
MARRI	Initiative régionale migration, asile, réfugiés
MINUK	Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
NSA	Nuclear Safety Account
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures (jusqu'à fin 1998; aujourd'hui seco)
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale

PHARE	Programme d'intégration en faveur des pays d'Europe centrale et orientale (UE)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSA	Processus de stabilisation et d'association
SAPARD	Programme d'intégration agricole destiné aux pays d'Europe centrale et orientale (UE)
SFI	Société financière internationale
SIPPO	Swiss Import Promotion Programme
SOFI	Swiss Organization for Facilitating Investments
TACIS	Programme d'assistance technique à la Communauté des Etats indépendants
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

Message

I. Contexte

1 Analyse de la situation et cadre général

Les pays d'Europe de l'Est sont engagés dans un processus unique: jamais réforme politique, économique, sociale et culturelle d'une telle ampleur n'avait été entreprise dans un espace géographique aussi vaste. Ces dix dernières années, certains pays de l'Est ont par exemple suivi une évolution si dynamique qu'ils peuvent rejoindre les rangs de l'Union européenne (UE). Le changement historique qu'ils ont vécu leur a permis de se développer de manière autonome et a apporté à nombre d'entre eux l'indépendance tant désirée. Quant à leurs habitants, ils peuvent jouir des libertés et des droits fondamentaux tout en profitant des possibilités offertes par les progrès économiques et la participation à la vie politique.

Cependant, les immenses attentes des habitants d'Europe de l'Est et de l'ex-Union soviétique et leur espoir de voir leur niveau de vie s'améliorer rapidement ont souvent été déçus. En effet, les profondes réformes entreprises ont parfois essuyé des revers cinglants et détérioré les conditions de vie de larges couches de la population. Nous savons aujourd'hui que le processus en cours engendrera encore de douloureuses privations et que les pays en transition ne pourront le mener à terme sans appuis extérieurs. La transition est donc loin d'être achevée. Voilà le leitmotiv du présent message, qui demande l'ouverture du IV^e crédit-cadre pour financer la coopération avec les pays de l'Est.

1.1 Les bouleversements politiques en Europe de l'Est et dans la CEI

Si les pays d'Europe de l'Est et de la CEI comptaient encore nombre de points communs, de nature formelle et structurelle, au lendemain de la dissolution du Pacte de Varsovie et de l'effondrement de l'Union soviétique, les différences qui les séparent n'ont cessé de se creuser ces dernières années. L'évolution de ces pays se poursuit désormais de façon très hétérogène: le rythme et les objectifs de la transition politique et économique varient d'une sous-région et d'un Etat à l'autre, en fonction de disparités tant historiques que culturelles. Dans l'ensemble, on constate une nette fracture entre le Nord-Ouest et le Sud-Est: d'un côté, on trouve des nations où l'Etat repose sur une longue tradition et dont la grande homogénéité ethnique garantit la cohésion nationale (Europe centrale et Etats baltes); de l'autre, des nations jeunes qui viennent d'accéder à la souveraineté et se distinguent par leur hétérogénéité ethnique (Europe du Sud-Est, Caucase du Sud et Asie centrale). L'éventail des pays partenaires de la coopération suisse est donc vaste, allant de ceux qui sont sur le point d'entrer dans le giron de l'Union européenne (Roumanie et Bulgarie) aux Etats régis par des gouvernements centralisateurs et autoritaires, où le processus de réforme n'en est qu'à ses premiers balbutiements (Ukraine et Ouzbékistan, p. ex.), ou aux Etats où la transition politique a provoqué des conflits armés (Caucase du Sud et ex-Yougoslavie).

L'*Europe centrale* et les *Etats baltes*, naguère région prioritaire de la coopération suisse avec les pays de l'Est, feront partie intégrante de l'Union européenne à compter du 1^{er} mai 2004. Bien que leur adhésion ne signifie pas qu'ils aient achevé leur processus de transition, divers instruments de cohésion et de politique structurelle prennent à présent le relais de la coopération. En devenant membres de l'Union européenne, ces pays bénéficieront des subventions et des instruments européens destinés à promouvoir l'intégration et la cohésion. Prévoyant cette évolution, la Suisse a commencé, il y a quelques années déjà, à réduire ses projets en Pologne, en Hongrie, en République tchèque, en Slovaquie ainsi qu'en Lituanie, Estonie et Lettonie, afin d'axer davantage sa coopération sur les pays de l'Est qui en ont le plus besoin, à savoir l'Europe du Sud-Est et la CEI.

En *Europe du Sud-Est*, l'événement le plus marquant a été la dissolution de l'ex-Yougoslavie. La guerre des Balkans qui s'en est suivie a retardé d'au moins dix ans le processus de réforme par rapport aux autres pays de l'Est. Seule la Slovénie, qui deviendra un contributeur net de l'Union européenne en 2004 déjà, fait exception. Au soutien massif dont la région a bénéficié au sortir des conflits qui l'ont secouée a fait place une certaine réserve des pays donateurs, qui ont tourné leur attention vers d'autres conflits (concentration sur des foyers de crises tels que l'Afghanistan ou l'Irak) et ont revu leurs priorités (lutte contre le terrorisme). Même si la région des Balkans n'occupe plus le devant de la scène dans la politique extérieure, elle revêt néanmoins toujours une importance capitale pour l'Europe et la Suisse du point de vue de la politique d'intégration, de migration et de sécurité. C'est la raison pour laquelle le principe de l'intégration des Balkans occidentaux a été confirmé au Sommet de Thessalonique de l'Union européenne, le 21 juin 2003, et que le processus de stabilisation et d'association de la région a été défini dans l'«agenda de Thessalonique».

Les défis varient d'un pays à l'autre. En dépit de quelques progrès, l'Albanie doit faire face à la fragilité de ses structures étatiques, qui entravent son développement économique et la mise en place d'un Etat de droit. Il en est de même pour la Bosnie et Herzégovine, où la situation s'est relativement stabilisée, les deux entités formant le pays étant parvenues à cohabiter en jouissant des mêmes droits, tandis que les réfugiés reprennent lentement le chemin du retour. Le pays continue cependant de dépendre du soutien et de la protection de la communauté internationale. La Croatie a enregistré quelques progrès ces derniers temps et se prépare, malgré la persistance de certaines tensions politiques, à adhérer à l'Union européenne. En Macédoine, les conflits ethniques de 2001 ont entraîné de graves revers sur le front du changement, et seule l'intervention rapide de l'OTAN est parvenue à empêcher une guerre civile. Depuis lors, le pays a repris la voie des réformes grâce à l'accord d'Ohrid, conclu le 13 août 2001. Pour la Serbie-et-Monténégro, le plus grand défi consiste à se défaire de l'héritage du régime de Milosevic. A cet effet, les autorités doivent non seulement réprimer le crime organisé et les tendances nationalistes, mais aussi donner un avenir à l'Etat fédéral et régler les rapports entre la Serbie et le Monténégro ainsi qu'avec le Kosovo. Le problème que pose le statut de cette province – problème auquel la communauté internationale n'a toujours pas trouvé de solution – conservera quelque temps encore son caractère explosif. Les réfugiés du Kosovo sont malgré tout rapidement revenus au pays, et la reconstruction s'opère rapidement, surtout grâce à une aide étrangère d'une envergure sans précédent. Depuis la guerre de 1999, la Suisse a alloué à elle seule environ 250 millions de francs à la coopération avec le Kosovo. Bien que ces problèmes et bien des questions restent en suspens, la région voit s'ouvrir des perspectives bien plus prometteuses qu'il y a cinq

ans (cf. ch. 6.1). Il importe toutefois de souligner que ce sont les efforts internationaux et la présence militaire sous mandat de l'ONU qui ont sans conteste évité une nouvelle reprise des conflits.

Fin de la dictature de Milosevic:

L'aide rapide de la Suisse à la Serbie-et-Monténégro

Fin 2000, la Serbie-et-Monténégro est devenue membre du groupe de vote de la Suisse au sein du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de la BERD¹. La Suisse, qui a déjà acheminé une aide humanitaire extraordinaire sur place et a largement contribué à promouvoir la paix dans la région, tant pendant la crise du Kosovo que lors du changement de régime à Belgrade (opération Focus), a poursuivi son aide en octroyant des crédits-relais à la Serbie-et-Monténégro pour lui permettre d'adhérer au FMI et un prêt sans intérêt de 27 millions de francs pour son adhésion à la BERD. La Suisse a versé par ailleurs une aide budgétaire de 10 millions de francs pour cofinancer un crédit d'ajustement structurel de la Banque mondiale et a fourni une aide technique au gouvernement pour gérer la dette extérieure. Enfin, pour permettre à la Serbie-et-Monténégro, isolée à maintes reprises, de reprendre pleinement sa place dans le concert des nations, la Suisse s'applique à promouvoir son adhésion à l'OMC.

La Suisse a mis en œuvre, fin 2002, une série de mesures au titre de l'aide immédiate (versements aux retraités et aux bénéficiaires de l'aide sociale, financement de combustibles et de médicaments). Le seco a par ailleurs financé des réparations urgentes dans le secteur de l'électricité. La modernisation des infrastructures d'approvisionnement, qui permettra notamment de les intégrer au réseau international, vient en tête des priorités dans la reconstruction. La livraison de 20 tramways de Bâle à Belgrade s'inscrit aussi dans l'aide à la reconstruction.

Dans l'ex-superpuissance soviétique, l'instabilité politique a été d'autant plus forte et la récession économique profonde et tenace que la donne initiale était fondamentalement différente. L'héritage laissé par l'Union soviétique n'a en effet pas facilité le travail de la *Communauté des Etats Indépendants* (CEI). Le scénario «worst-case» redouté, à savoir l'écclatement de l'Union soviétique suivi de guerres et de conflits régionaux, a pu néanmoins être évité. Les terribles affrontements qui ont déchiré le Caucase du Nord et du Sud ont heureusement constitué une exception. Sous le président Poutine, la Russie est parvenue à se relever de la crise financière de 1998, à mener de vigoureuses réformes économiques et à renforcer la cohésion du pays. Depuis les événements du 11 septembre 2001, la Russie invoque la lutte contre le terrorisme international pour justifier son rapprochement avec les Etats-Unis et la guerre contre la Tchétchénie. Elle réaffirme aussi sa suprématie à sa périphérie, devenue indépendante, et entend bien avoir son mot à dire dans l'exploitation et dans le transport des ressources (pétrole, gaz et métaux précieux). Dans la foulée, les Etats-Unis ont profité de la lutte internationale contre le terrorisme pour étendre leur sphère d'influence militaire à certaines républiques d'Asie centrale, stratégie que la Russie à jusqu'ici tolérée sans trop s'en offusquer. Si les conséquences politiques de cette stratégie ne sont guère prévisibles aujourd'hui, les guerres en Afghanistan et en

¹ Banque européenne pour la reconstruction et le développement, cf. ch. 3.3.3.

Irak ont souligné l'importance géostratégique de l'ancienne ceinture du sud soviétique.

Le passage de l'Ukraine, de la Moldavie et du Bélarus à la démocratie et à l'Etat de droit n'a pas été sans mal. Aujourd'hui, nul ne remet en question l'indépendance de l'Ukraine ni celle de la Moldavie. D'ailleurs, après plusieurs années de déclin économique, ces pays affichent les premiers signes prometteurs de reprise. Mais, mis à part ces points positifs, les trois pays sont face à un défi de taille en politique intérieure: ils doivent s'employer à promouvoir la démocratisation, la mise en place d'institutions étatiques viables et le respect des droits de l'homme. Dans la perspective de l'adhésion des pays d'Europe centrale à l'Union européenne en 2004 (cf. ch. 3.2.), la lutte contre la migration et le trafic d'armes, de drogues et d'êtres humains jouera un rôle de plus en plus prépondérant en Ukraine, en Moldavie et au Bélarus.

En 1991, les cinq Etats d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan) s'étaient prononcés pour le renouvellement de l'Union soviétique et n'étaient donc pas préparés à assumer leur indépendance. Partant, ils ont connu une profonde crise politique et économique, combinée à une paupérisation de la population, et peinent à en sortir. Les frontières, tracées artificiellement par Staline, ne freinent pas seulement l'organisation des Etats mais aussi la coopération régionale. Le problème du tracé des frontières n'étant toujours pas résolu, il se répercute sur les relations entre les pays et recèle toujours un certain potentiel conflictuel.

Les conflits non résolus et les tensions ethniques persistantes continuent de déterminer le climat politique dans le Caucase du Sud (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie), où des centaines de milliers de réfugiés rêvent de retourner dans leur pays. Si la Transcaucasie et l'Asie centrale semblent s'être prudemment engagées sur la voie des réformes, elles présentent des symptômes de déclin très inquiétants, qui font obstacle à un essor économique durable. Dans les deux régions, les conflits qui entourent le partage des ressources en eau et en énergie restent entiers et continuent d'entacher les relations entre Etats.

1.2 Bilan et analyse des réformes engagées en Europe de l'Est et dans la CEI²

La chute du communisme et l'effondrement du bloc soviétique au début des années 90 ont provoqué un bouleversement sans précédent en Europe de l'Est: les régimes centralisateurs et autoritaires ont été remplacés par des structures pluralistes démocratiques, tandis que s'instauraient la séparation des pouvoirs politiques et l'Etat de droit. L'économie planifiée a fait place à de nouvelles formes de propriété et aux libertés et principes de l'économie de marché. Après plus d'une décennie de réformes, plus d'un tiers des vingt-sept pays en transition peuvent être considérés,

² L'analyse de la transition et de l'état d'avancement des réformes engagées en Europe de l'Est repose sur l'étude «Die Transition und ihre Schatten. Zehn Jahre Ostzusammenarbeit», A. Melzer, 2003. Cette analyse a été réalisée sur mandat de la DDC et du seco dans le cadre d'un bilan d'envergure de la coopération menée jusqu'à présent avec l'Europe de l'Est (cf. ch. 4). Des études similaires ont été publiées par la Banque mondiale, «Transition: the first ten years» (2002), et par la BERD, «Transition Report» (2000, 2001 et 2002).

selon les critères de la Commission de l'Union européenne, comme des Etats de droit stables, dotés d'une économie de marché compétitive. Le processus de transition ne peut cependant être qualifié de durable que dans quelques Etats d'Europe de l'Est, principalement du Nord-Est, où son influence sur les individus, les institutions, les potentiels, les dynamiques et les valeurs est telle que leur pérennité est assurée.

Dans la plupart des autres pays, les bouleversements et les réformes ont entraîné des préjudices considérables, tant sur le plan économique que social, et cette détérioration des conditions de vie n'aide pas les habitants à affirmer une identité constructive dans une société qu'ils percevaient de manière positive. La récession déclenchée par l'héritage d'un système moribond et par les mesures de restructuration a par ailleurs entraîné un recul dramatique de la production et l'anéantissement de quantités colossales d'avoirs sous forme d'économies et de rentes. Dans 12 pays sur 27, le revenu par habitant est inférieur de 25 % environ à celui de 1989. De plus, selon les chiffres de la BERD, plus de 40 % de la population de 10 pays vit dans la pauvreté. Comme en témoignent les indicateurs sociaux dont les valeurs concordent, la dégradation des conditions de vie est allée jusqu'à se répercuter sur la durée de vie des habitants. L'indicateur du développement humain³ de l'ensemble de l'Europe de l'Est et de la CEI a également baissé ces dernières années.

Si certains pays, notamment les candidats à l'adhésion à l'UE, ont aujourd'hui retrouvé, voire dépassé le niveau de production qu'ils connaissaient avant la chute du communisme, ils restent largement minoritaires. Certes, les économies d'Europe de l'Est souhaitent fonctionner de manière plus efficace en adoptant les principes de l'économie de marché, mais celle-ci n'a pas encore prouvé qu'elle était en mesure d'offrir aux populations de ces pays une meilleure qualité de vie que l'économie planifiée. Les réformes sont donc loin d'être achevées dans de vastes portions de l'Europe de l'Est. A ce propos, la communauté internationale n'hésite d'ailleurs pas à parler de processus inachevé (agenda inachevé de la transition: cf. ch. 5.2.).

A titre rétrospectif, on peut subdiviser le *processus de transition* en plusieurs phases:

La première phase englobe les étapes initiales du changement, qui a tout d'abord touché les pays d'Europe centrale et les Etats baltes, grâce à l'énorme mobilisation des forces civiles, notamment sous l'influence des syndicats et de l'Eglise. Si cette «révolution de velours» est, surtout à ses débuts, à mettre principalement sur le compte de grands mouvements populaires, les membres des gouvernements ont parfois aussi soutenu les efforts de réforme. Pendant la seconde phase amorcée en 1990, le changement s'est étendu à d'autres pays (notamment en Europe du Sud-Est et en Union soviétique), où c'est cependant l'élite au pouvoir qui a pris l'initiative des réformes sans y faire participer d'autres acteurs sociaux. Les facteurs déclenchants de la transition furent décisifs, car ils allaient marquer la suite des événements. En effet, tandis que les réformes ont bénéficié d'un large soutien populaire en Europe centrale et dans les Etats baltes, elles ont, en Europe du Sud-Est et en Union soviétique, plutôt été introduites, voire imposées, par les autorités et n'ont donc de loin pas bénéficié du même consensus social.

Dans certains pays, l'accession à l'indépendance a suffi pour provoquer de graves conflits, parfois armés, qui ont fait obstacle à toute réforme pendant des années.

³ Cf. appendice IV en annexe

C'est pourquoi le processus de transformation n'en est aujourd'hui qu'à ses premiers balbutiements dans les Etats de l'ex-Yougoslavie et dans le Caucase du Sud. Par ailleurs, en plus des effets dévastateurs qu'ils ont eus sur le plan politique, économique et social, les conflits évoqués ont aussi entraîné d'importants déplacements de population et des flux de réfugiés, qui ont même atteint les pays occidentaux (cf. ch. 2.4).

Si les facteurs à l'origine du changement varient considérablement d'un Etat et d'une région à l'autre, on peut néanmoins presque toujours subdiviser le processus de la transition en deux grandes étapes: la première se caractérise par des décisions de fond et des réformes législatives, tandis que la seconde est marquée par des réformes structurelles et la mise en place d'institutions sociales.

Evolution du concept de transition:

- Jusqu'en 1990, la transition désigne avant tout une libéralisation formelle s'appuyant sur des réformes légales (réformes expéditives «top-down»): introduction de structures démocratiques pluralistes, libéralisation des prix et du commerce, convertibilité des monnaies et droit de propriété sur les moyens de production.
- A partir de 1993, c'est l'institutionnalisation des réformes dans les domaines politique, législatif, judiciaire et économique qui occupe le premier plan: concurrence, infrastructures, banques, autorités de surveillance, etc.
- Dès 1996, le concept prend davantage en compte les répercussions globales (l'évolution des flux de capitaux internationaux, p. ex.) sur la stabilité macroéconomique.
- Depuis 2000, des programmes de lutte contre la pauvreté sont initiés, en particulier dans les pays du Caucase du Sud et d'Asie centrale qui sont membres de la CEI.

Ces dernières années, le *concept de transition* a beaucoup évolué, se modifiant et s'enrichissant sans cesse: dans les débats internationaux, la conception théorique de la transition est passée de la définition purement libérale et monétariste du début des années 90 à une acception diamétralement opposée, axée sur la politique sociale et de développement, en passant par une période où l'on mettait surtout l'accent sur le cadre institutionnel. Il existe aujourd'hui un consensus international selon lequel la transition désigne la mise en place de nouvelles institutions politiques, économiques et sociales, fondées sur les principes de la démocratie, du respect des droits de l'homme et de l'économie de marché, tout en visant à garantir un développement social et écologique durable. Cette transition ou transformation repose sur la création ou la réforme de nombreuses institutions plus ou moins vitales qui contribuent à la vie en société et qui vont du droit de la faillite, du cadastre et du crédit aux caisses de pension. Elle ne sera achevée que lorsque la stabilité et la fiabilité du cadre institutionnel seront garanties. On ne pourra parler de durabilité des institutions que si leurs fondements sont assez stables pour qu'elles puissent se renouveler, et leur stabilité dépendra avant tout du niveau de vie des populations et du potentiel socio-économique des Etats. La transition ne pourra être considérée comme achevée que lorsque les nouvelles institutions garantiront le respect de la dignité humaine sur les

plans légal, économique et social. Le processus de transition consiste en fin de compte à instaurer un système fondé sur les principes de la démocratie, de l'Etat de droit et de l'économie de marché et attentif au respect de l'environnement et à un développement social durable.

Cependant, si les problèmes s'aggravent sur le front des biens de production, des potentiels, des ressources et des avoirs, la crise risque de remettre en cause la réforme et de conduire à un effondrement des institutions. Celui-ci pourrait, à son tour, entraîner des crises politiques et un changement de système, comme l'histoire en a déjà connu.

Tant que les réformes ne se concrétisent pas au niveau institutionnel, le processus de transition sape le système politique et économique et risque d'entraîner une surexploitation des ressources naturelles et des *potentiels* de la société. Après plus de dix années de réformes, la faible hausse des revenus, le problème de l'emploi et l'effondrement général des prestations sociales constituent l'enjeu prioritaire en matière de production de biens et de services. L'évolution est particulièrement alarmante dans le domaine de la santé, puisque certains pays enregistrent un recul de l'espérance de vie. Alors que l'accès aux soins de santé et à la prévoyance était naguère garanti pour tous, on assiste aujourd'hui à l'apparition d'une société à deux vitesses.

Les pays candidats à l'adhésion à l'UE se sont dotés d'une politique de protection de l'environnement et ont créé des institutions pour veiller à son application. Malgré leur essor économique, ces pays sont parvenus à diminuer la pollution au cours du processus de transition, mais devront encore poursuivre leurs efforts pendant de nombreuses années. Pour leur part, les Etats de la CEI comptent nombre de sites contaminés (terrains pollués, problème d'eau, centrales atomiques et stockage de déchets nucléaires), dont les frais de dépollution dépassent largement leurs moyens. La réhabilitation des infrastructures, souvent en piteux état (chauffages, constructions et installations d'approvisionnement en eau), nécessitera elle aussi des investissements énormes.

Dans tous les pays en transition, les grandes disparités entre les revenus et les abus perpétrés au cours des privatisations mettent en péril la cohésion sociale et tout le potentiel qu'elle recèle. Ces pays doivent de plus faire face au chômage, un phénomène jusqu'alors inconnu. Pour ce qui est de l'avenir des individus, la première flambée inflationniste a rapidement montré que les groupes marginalisés – retraités, personnes déplacées, chômeurs et minorités – sont les plus vulnérables. De plus, alors que la population active s'attendait à voir sa situation s'améliorer progressivement, la part des exclus du nouveau système économique augmente à mesure que l'on s'éloigne du Nord-Ouest pour se rapprocher du Sud-Est. Plus l'économie et le gouvernement sont faibles, plus est profonde l'érosion des prestations dans les domaines cruciaux que sont l'éducation et la santé. Dans le tiers le plus pauvre des pays en transition, ces carences viennent saper les fondements mêmes de l'existence des individus.

Tous les *acteurs de la transition* ont changé en quelques années. Les héros de la première heure – dirigeants syndicaux, pasteurs, dissidents, maires, présidents de commune, instigateurs des mouvements populaires – ont depuis longtemps cédé leur place à d'autres. Mais les pays où les gouvernements assument vraiment le rôle moteur des réformes ne sont pas la majorité. Si tel est assurément le cas dans les pays en passe d'adhérer à l'UE, soit environ la moitié des vingt-sept pays en transition, il en va tout autrement des pays restants, où les principaux bénéficiaires des

premières grandes vagues de privatisation se sont emparés du pouvoir et s'opposent à toutes les réformes qui pourraient porter atteinte à leur suprématie. Une petite poignée de gouvernements s'accroche encore aux fondements socialistes, n'engageant des réformes que dans certains sous-secteurs. Issus du régime communiste, leurs responsables dirigent encore l'Etat selon le modèle d'antan. La coopération avec ces pays doit dès lors s'adresser aux forces réformatrices et exiger que l'on définisse les groupes cibles avec beaucoup de soin.

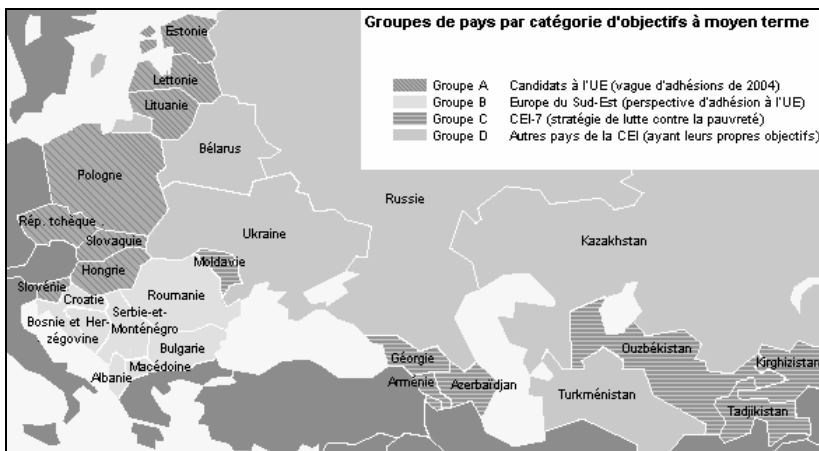
Là où elle a contribué à initier la transition, la société civile a recouvré sa place sur le terrain politique. Elle se préoccupe en effet des graves problèmes sociaux liés aux réformes et endosse des responsabilités croissantes dans le domaine social, jadis assumées par l'Etat et ses grandes institutions. Elle appuie solidement les nouvelles petites entreprises et s'en prend quotidiennement aux lourdeurs administratives héritées de l'ère communiste. Les capacités de la société civile diminuent toutefois nettement lorsque l'on s'écarte du Nord-Ouest européen pour se rapprocher du Sud-Est (Asie centrale et Caucase).

Tous les pays en transition, même les plus hésitants, à l'exception toutefois du Bélarus et du Turkménistan, ont consenti d'énormes efforts pour faire avancer les réformes. Dans le domaine politique, l'Union européenne a attesté, après avoir procédé à des contrôles très stricts, que les pays est-européens candidats à l'adhésion en 2004⁴ respectent l'Etat de droit. La qualité des institutions politiques (gouvernement, parlement et pouvoir judiciaire) varie toutefois considérablement d'un pays à l'autre, et la réforme des grandes institutions, telles que la police, les douanes, le système pénitentiaire, les offices du travail, les médias, la protection des données, etc., n'est pas encore achevée dans la plupart des pays en transition.

Le principal défi qui caractérise le changement en Europe de l'Est réside dans la nécessité de mener de front plusieurs étapes de la réforme, afin de garantir une transformation sociale homogène. A la différence du modèle chinois ou vietnamien, les gouvernements de l'Est doivent à la fois instaurer un nouveau cadre politique, légal et institutionnel, créer de nouvelles structures régionales en matière de sécurité et d'échanges, garantir la stabilité macroéconomique, procéder à des ajustements structurels et à des réformes sectorielles, veiller à amortir les effets sociaux de la transition et assurer la durabilité écologique. Dans certains cas, ce processus complexe s'accompagne encore de la fondation d'un nouvel Etat ou du démantèlement d'une structure étatique existante en plusieurs Etats indépendants.

En résumé, on peut dire qu'un processus de réforme durable a été initié en Europe centrale et dans les Etats baltes. Il s'agit là du tiers le mieux loti des pays en transition: ceux qui possèdent plus de moyens et de ressources, qui ont connu une crise plus courte et qui se fondent sur d'autres traditions. Les pays d'Europe du Sud-Est qui sont en lice pour entrer dans l'UE ont de bonnes chances de les rattraper sur la voie de la transition. Les perspectives à moyen et à long terme restent par contre incertaines pour la CEI et varient sensiblement d'un pays à l'autre.

⁴ Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Slovénie, Estonie, Lettonie et Lituanie.



Légende: Selon leurs progrès sur la voie des réformes et leurs intentions et objectifs en matière de politique extérieure, on peut distinguer trois groupes de pays en transition par catégorie d'objectifs:

1. Le premier groupe (A et B) réunit les Etats qui espèrent adhérer à court ou à moyen terme à l'Union européenne. Ce groupe se divise en trois sous-groupes en fonction de l'état d'avancement des négociations d'adhésion: les pays de la première vague d'adhésions, en 2004 (Europe centrale et Etats baltes), ceux de la vague d'adhésions prévue pour 2007 (Roumanie, Bulgarie et évent. Croatie) et les Balkans occidentaux.
2. Le deuxième groupe (C) comprend les Etats qui se concentrent davantage sur la lutte contre la pauvreté (Caucase du Sud, Asie centrale, Albanie et Macédoine) et qui participent aux programmes coordonnés par la Banque mondiale sous l'égide des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CLSP⁵).
3. Le troisième groupe (D) est formé d'Etats plus grands, qui poursuivent leurs propres objectifs (Russie, Ukraine, Kazakhstan, etc.). En raison de leur taille et de leur puissance, le déroulement de leur transition dépend en général de leur politique intérieure et ne peut guère être influencé de l'extérieur.

Ces catégories d'objectifs déterminent les priorités que les différents groupes d'Etats se sont fixées dans le cadre du processus de réforme et définissent par conséquent l'orientation stratégique de la coopération.

2 Principaux défis et accents thématiques

En ce début de troisième millénaire, les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI restent confrontés à de nombreuses difficultés, dont certaines sont à l'origine de profondes restructurations de l'économie, de l'Etat et de la société, alors que d'autres en constituent le résultat. Relevant à la fois de l'héritage de l'ère socialiste et des effets collatéraux des réformes, les problèmes exposés ci-après sont étroitement imbriqués et leurs effets négatifs s'additionnent parfois. Leur résolution passe donc en général par des approches complexes, dont la mise en œuvre exige des efforts soutenus et beaucoup de temps.

⁵ Cf. ch. 3.3.2

En l'espace d'une décennie, les risques que l'espace est-européen peut représenter pour notre sécurité se sont profondément modifiés: la Russie ayant perdu son statut de puissance mondiale, la probabilité d'une confrontation armée entre l'Europe de l'Ouest et l'Europe de l'Est est devenue quasi insignifiante. En Europe du Sud-Est, la sécurité a par contre été durement éprouvée par de violents conflits. C'est pourquoi 20 000 soldats sont aujourd'hui engagés dans des opérations de maintien de la paix au Kosovo et que 12 000 en font autant en Bosnie et Herzégovine. Les tensions Est-Ouest ont fait place à une intégration graduelle des pays d'Europe centrale et de l'Est dans le contexte européen et transatlantique, sur les trois plans de la politique, de l'économie et de la société. Les signes les plus spectaculaires de ce renforcement de la sécurité sont l'entrée dans l'OTAN d'ex-membres du Pacte de Varsovie⁶ ainsi que l'élargissement de l'Union européenne vers l'Est. Ces progrès contrastent hélas avec l'apparition de nouveaux dangers dans la région, phénomène d'autant plus perceptible si l'on considère la sécurité non pas uniquement dans sa dimension politico-militaire mais dans une acception plus large, qui inclut aussi bien les relations entre Etats que la situation d'individus et de groupes de personnes et l'état de l'environnement naturel (cf. ch. 2.5). Parmi les facteurs de crise et de guerre les plus explosifs, citons la pauvreté endémique, les contrastes socio-économiques déjà criants et qui ne font que s'aggraver, la faiblesse et le manque de crédibilité des institutions étatiques. Relevons que l'absence de perspectives d'avenir pour la population d'un pays augmente les risques à l'échelle du continent tout entier. La sécurité de la Suisse est dès lors indissolublement liée à la sécurité en Europe de l'Est. Les conflits et la précarité des conditions de vie dans les régions en crise ont en effet des conséquences directes pour l'Europe occidentale: afflux de réfugiés, criminalité organisée sévissant par-delà les frontières et chute du volume des échanges commerciaux. L'expérience ayant montré que la transition s'accompagne inévitablement de conflits, les activités de la coopération doivent prendre en considération certains facteurs qui déterminent la sécurité en Europe centrale et dans la CEI. Voici ces facteurs:

- Les pays de l'Est engagés dans la transition se distinguent tant par la situation qui prévalait au début des réformes que par le rythme auquel ils les mettent en œuvre. Ces différences, souvent énormes, et les intérêts géopolitiques des acteurs globaux ou régionaux ont délimité *des zones présentant des niveaux de sécurité très différents*. Grâce aux efforts consentis par l'ONU, l'OTAN, l'UE et l'OSCE, notamment par le biais du Pacte de stabilité, la situation en Europe du Sud-Est s'est nettement améliorée, mais n'en demeure pas moins une menace pour la sécurité sur notre continent. Dans le Caucase, les Tchétchènes ont pris les armes contre les Russes pour tenter d'obtenir leur indépendance. En Transcaucasie, tant les démêlés russo-géorgiens autour de la suprématie sur l'Abkhazie que le différend opposant l'Arménie et l'Azerbaïdjan au sujet du Haut-Karabakh constituent une menace pour la stabilité. Les mesures prises pour lutter contre le terrorisme, les séquelles de la guerre en Afghanistan et les difficultés inhérentes à la naissance de nouveaux Etats font de l'Asie centrale un territoire à haut ris-

⁶ 1999: Pologne, Hongrie et République tchèque.
2004: Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

que. A cela s'ajoutent les tensions provoquées par l'exploitation des ressources naturelles (guerre du pétrole dans le Caucase et problème de l'eau en Asie centrale), sans oublier que certains régimes, tel celui du Bélarus, se maintiennent au pouvoir en recourant à la répression, aux dépens bien évidemment de la sécurité et de la liberté de leurs citoyens.

- La *prévention d'autres crises* et la reconstruction après un conflit sont des tâches auxquelles certaines régions devront encore consacrer beaucoup de temps et de ressources avant de parvenir à mettre en place des structures étatiques et économiques stables, à atténuer les disparités régionales et à garantir l'équité politique et sociale à toutes les couches de la population. Pour assurer la sécurité à long terme, il faut aussi des sources de revenu, une croissance économique constante et une gestion durable des ressources naturelles. Si ces conditions ne sont pas remplies, de nouveaux conflits risquent d'éclater, ce qui ne ferait qu'entraver la transition et aggraver encore la situation des couches les plus défavorisées. Si la prévention directe des crises et la médiation font partie intégrante de la coopération suisse, leur financement est assuré par le crédit-cadre pour des mesures de gestion civile des conflits et de promotion des droits de l'homme.⁷ Autres volets de la coopération avec les pays de l'Est: promotion de la paix au niveau local, promotion de mécanismes régionaux de résolution des conflits par la formation et le traitement des traumatismes, projets de réconciliation. Pour ce qui est des instruments de prévention des conflits, on a encore peu misé sur la réforme des systèmes de sécurité, réforme qui fait intervenir une quantité d'acteurs tant civils que militaires et qui est étroitement liée à la démocratisation des Etats.
- La *faiblesse des structures de l'Etat*, l'insuffisance des mécanismes de surveillance et la déliquescence du système étatique, caractéristiques des régions en guerre, remettent en question l'autorité centrale, favorisent la privatisation du pouvoir et poussent quelques groupes à faire main basse sur les prérogatives de l'Etat pour servir leurs intérêts particuliers («privatisation de l'Etat»). La *criminalité* et la *corruption*, relativement préoccupantes en Europe de l'Est, constituent autant une menace pour la sécurité des individus, des groupes et des institutions qu'un obstacle à la transition. Des actions coordonnées à l'échelle internationale seront notamment nécessaires pour combattre le trafic de drogue, le blanchiment d'argent et la traite d'êtres humains. La menace du *terrorisme* islamique, un phénomène que l'on rencontre principalement dans la région de la Tchétchénie, peut quant à elle durcir encore des structures étatiques déjà rigides et autoritaires. Ajoutée à la discrimination du pouvoir officiel à l'encontre des Musulmans – malgré la grande diversité linguistique, sociale et culturelle qui caractérise l'espace post-soviétique – cette menace peut engendrer un clivage de plus en plus net entre l'Etat et la religion islamique, un risque non négligeable pour la sécurité de la région. Or les réseaux terroristes sont d'envergure internationale, de sorte que la menace qu'ils représentent dépasse largement les frontières de la région et s'étend à l'Occident tout entier.

⁷ Cf. message du 23.10.2002 (FF **2002** 7395). La mise en œuvre de la politique de paix est du ressort de la Division politique IV du DFAE.

- La *sécurité humaine* est une nouvelle dimension de la notion de sécurité sur laquelle les efforts de promotion de la sécurité et de la paix ont mis l'accent ces dernières années. Ce concept ne fait pas uniquement référence à une existence à l'*abri de la peur* (sécurité), mais aussi à une existence à l'*abri de la misère* (développement). Or l'Europe de l'Est présente de graves carences pour ce qui touche à cet aspect-là de la sécurité. Il n'est pas rare en effet que la sécurité de l'Etat y soit en flagrante contradiction avec la sécurité de la population. De plus, dans de larges parts de l'Europe de l'Est et de la CEI, on vit aujourd'hui sous la menace constante d'attaques armées, de la pauvreté et de la marginalisation. Les droits les plus fondamentaux ne sont pas toujours garantis, et les femmes et les enfants sont les premiers à en souffrir: ils assument des charges de travail démesurées, sont victimes de violences domestiques et ne bénéficient pas d'un accès adéquat à l'éducation et aux autres prestations d'un Etat de droit. Soulignons que le sentiment d'insécurité peut mettre en danger la sécurité de tous, car il peut conduire à la criminalité ou engendrer des attitudes conflictuelles.

Les sept dimensions de la sécurité humaine selon le PNUD

1. Sécurité économique
2. Sécurité alimentaire
3. Sécurité sanitaire
4. Sécurité environnementale
5. Sécurité personnelle et physique
6. Sécurité de la communauté
7. Sécurité politique (respect des droits de l'homme, protection contre l'oppression, la persécution et la torture)

- Le prochain élargissement de l'UE créera de *nouvelles frontières à l'Est*, qui creuseront les inégalités sociales, provoqueront une nouvelle marginalisation et menaceront de ce fait la sécurité non seulement du point de vue des pays concernés mais de l'Europe tout entière. Le nouveau rideau de fer, que nombre de gens craignent de voir se fermer, recèle un potentiel conflictuel incalculable, tant sur les plans économique et social que sur celui de la politique migratoire (marché noir et contrebande) et de la criminalité organisée. Si l'Union européenne ne parvient pas à établir des relations de confiance avec ses nouveaux voisins, elle pourrait même remettre en cause son intégration et sa cohésion internes.

2.2

Gouvernance

La sécurité humaine et la stabilité des structures étatiques sont étroitement liées à la notion de gouvernance. A quelques rares exceptions près, l'Europe de l'Est et la CEI ne comptent plus aujourd'hui d'Etats centralisés à l'extrême, contrôlant tous les aspects de la vie en société, des processus économiques à la planification de la vie des individus. Le modèle d'un Etat de droit libéral, qui n'a pas d'emprise exclusive

sur l'opinion ni le monopole de la production industrielle, n'est pas encore pleinement appliqué pour autant. La nouvelle perception du rôle de l'Etat ne peut, à l'évidence, s'imposer qu'au fil du temps: même élues, certaines autorités s'accrochent aux anciennes habitudes et traditions politiques, persistant à se considérer comme des QG mandatés par la société civile pour tout planifier, produire et contrôler. De plus, rares sont ceux, dans les pays en transition, qui possèdent une solide expérience pratique de la gestion d'un Etat de droit moderne. Il s'agit dès lors d'élaborer une nouvelle conception de l'Etat et de la mettre en œuvre de toute urgence, car la population attend ce renouveau avec impatience et beaucoup d'espoir.

Qu'est-ce que la gouvernance?

La notion de gouvernance englobe une variété de mécanismes complexes, de ressources, de processus et d'institutions sur lesquels les citoyens et les citoyennes d'un pays, ses organes légaux et ses groupes sociaux s'appuient pour formuler leurs préoccupations, régler les différends qui les opposent, assumer leurs droits et leurs devoirs, ainsi que pour fournir leurs prestations. La qualité de la gouvernance se mesure à la façon dont s'exerce l'autorité politique, économique et administrative dans la gestion des affaires publiques d'un pays.

Conformément aux principes que recouvre actuellement la notion de gouvernance, les principales conditions requises pour assurer le fonctionnement des structures publiques et faire face aux mutations sociales sont les suivantes:

- des institutions démocratiquement élues faisant preuve de transparence et des processus participatifs dans les prises de décisions politiques;
- la responsabilité politique et financière des autorités, à quelque niveau que ce soit (notion d'«accountability»);
- une utilisation efficace des ressources publiques en vue de réaliser les objectifs prioritaires en faveur de la communauté;
- le souci d'exclure les discriminations et la corruption dans la fourniture de prestations;
- le respect et la garantie des principes de l'Etat de droit et des droits de l'homme sans distinction de sexe, d'âge ou de statut social.

La gouvernance revêt une importance capitale pour mener une transition réussie et ce à double titre: elle est à la fois l'objectif du processus et l'outil qui permet de le mettre en œuvre, de l'accélérer et de le consolider. C'est pourquoi les Etats donateurs et les organisations multilatérales ont fait de la bonne gouvernance une condition à leur soutien. Le ch. 7 aborde plus en détail la notion actuelle de la conditionnalité dans la coopération avec les pays de l'Est.

Nombre de pays d'Europe de l'Est et de la CEI ont accompli des progrès considérables en matière de gouvernance: ils se sont par exemple dotés de constitutions modernes, organisent régulièrement des élections fondées sur les principes démocratiques, et leurs parlements réunissent des représentants des factions politiques les plus diverses. Ces progrès réjouissants dans le domaine des droits civils et politiques contrastent toutefois durement avec les déficits criants qui subsistent dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, le non-respect de ces droits

étant notamment la conséquence d'un processus de transition inachevé. Il convient pourtant d'améliorer encore le fonctionnement des organes de l'Etat, ainsi que leurs relations avec la société et l'économie, car l'héritage des anciens appareils étatiques fondés sur l'autoritarisme et non pas sur la volonté de fournir des prestations ciblées pèse encore très lourd. En Europe de l'Est, il importe dès lors de tenir compte du manque de confiance des citoyens à l'égard de l'Etat. Nombreux sont en effet ceux qui ont fait de mauvaises expériences avec les instances publiques, tant sous le communisme que pendant les années de confusion qui ont suivi l'effondrement de ce régime, et leur méfiance à l'égard des autorités demeure aiguë. Rétablir la confiance des citoyens en leurs institutions étatiques et s'assurer à nouveau de leur soutien, voilà qui constitue sans doute le défi le plus ambitieux lors de l'instauration de l'Etat de droit. Pour y parvenir, la promotion des communes, s'inscrivant dans une décentralisation du pouvoir, est appelée à jouer un rôle capital. Une séparation claire entre pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et la décentralisation du pouvoir étatique sont encore loin d'être une réalité partout. Le fonctionnement du système judiciaire laisse également à désirer:⁸ les anciennes élites accaparent par exemple trop souvent les postes-clés aussi bien dans les nouvelles structures de l'Etat que dans le nouveau secteur économique privé. Il arrive aussi que le vide laissé par l'effondrement de l'ancien ordre public soit comblé par des individus peu scrupuleux qui naviguent entre leurs fonctions publiques et la plus parfaite illégalité, et n'ont de ce fait guère intérêt à instaurer un Etat de droit. Dans les pays qui se sont dotés de nouvelles réglementations pour régir les secteurs public et privé ainsi que la société, ces réglementations sont rarement appliquées avec la rigueur nécessaire. Quant à un droit administratif qui donne aux citoyens les moyens de défendre leurs droits face aux autorités, il reste bien souvent au stade de vœu pieu. Le respect des normes légales souffre dès lors de graves manquements qui empêchent certains groupes de la population d'accéder aux institutions judiciaires. Cependant, l'amélioration de la gouvernance ne repose pas seulement sur le bon vouloir de l'Etat, mais aussi sur les organes de la société civile (partis, associations et ONG) et sur les médias. Or, ces derniers n'ont ni la vigueur ni les structures nécessaires pour intervenir pleinement au cœur du débat politique et ne jouent que très partiellement leur rôle de forum pour la formation de l'opinion publique, la confrontation des intérêts divergents et la recherche des solutions pacifiques aux conflits sociaux.

Le déséquilibre des rapports de force entre hommes et femmes et leur participation inégale aux processus décisionnels comptent, eux aussi, parmi les causes structurelles de l'instabilité politique et sociale. En général, on considère que l'égalité des sexes est l'une des clés du développement durable et de l'équité sociale. La coopération avec les pays de l'Est se doit dès lors d'accorder une place de premier plan à la promotion des femmes, d'autant que leur statut était relativement bien établi sous le communisme avant d'être affaibli par les bouleversements qui ont secoué la région (cf. ch. 5.1 et 5.2.1). Or, les femmes d'Europe de l'Est continueront à n'en point douter d'apporter une contribution décisive au développement de leur région et il convient de favoriser leur participation aux processus décisionnels. Des études menées notamment en Europe du Sud-Est ont cependant montré que la transition met particulièrement les hommes sous pression et que ceux-ci tentent souvent de se réfugier dans l'alcoolsisme. Il faudra dès lors porter une attention particulière à l'équilibre entre hommes et femmes dans le cadre des réformes et veiller aux effets

⁸ Cf. les priorités des programmes de coopération – décentralisation (promotion des communes), dialogue social et réformes de l'appareil judiciaire – sous ch. 5.2.1 et 6.

spécifiques des projets sur chacun des deux sexes. Dans tous les secteurs de la coopération avec les pays de l'Est, on devra donner aux hommes et aux femmes la même possibilité d'intervenir dans l'évolution du rôle dévolu aux deux sexes, d'accéder aux ressources et de participer aux décisions concernant ces mêmes ressources. La *Politique égalité hommes-femmes* de la DDC⁹ sert aussi de fondement stratégique à la coopération avec l'Europe de l'Est.

La gouvernance économique est également appelée à jouer un rôle important dans la problématique de la transition et dans la coopération avec les pays de l'Est. La privatisation de l'économie d'Etat passe en effet par une redistribution des richesses en un temps très court. Le secteur privé qui prend ainsi naissance doit tout d'abord trouver ses marques, tout comme l'Etat qui doit redéfinir sa mission. Ces deux volets des réformes sont, eux aussi, loin d'être achevés. Afin de ne pas mettre en péril les retombées positives de la transition, il faut à tout prix juguler des phénomènes comme le capitalisme sauvage ou la corruption rampante. Il importe ainsi d'améliorer au plus vite la gestion et la direction des entreprises d'Europe de l'Est, qu'elles soient étatiques ou privées. Sous le régime communiste, les entreprises assumaient des responsabilités sociales considérables: outre leur rôle d'employeur, elles prenaient en charge les soins médicaux de leur personnel et s'occupaient de ses loisirs. Ces responsabilités devraient être relayées par les principes de la bonne gestion d'entreprise, qui comprennent non seulement les relations que l'entreprise entretient avec son personnel, mais aussi la disposition à fournir au public et aux autorités toutes les informations susceptibles d'intéresser l'opinion.

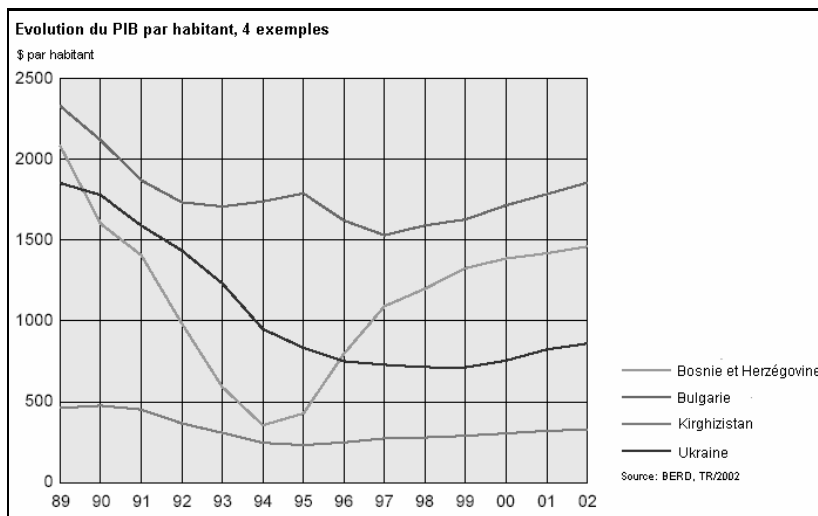
2.3 Développement économique et emploi

Sur le plan économique, les bouleversements survenus dans les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI ont tout d'abord provoqué la rupture des relations commerciales et la chute de la production. Dans la plupart des pays, ces conséquences ont entraîné une longue récession et une forte baisse du pouvoir d'achat: le revenu par habitant, déjà peu élevé, a diminué de moitié, voire des deux tiers (cf. appendice II).

Les processus de réforme, propres à chaque pays et mis en œuvre de manière plus ou moins systématique, ont fait surgir de nouveaux problèmes, dont la plupart restent irrésolus. Parmi ces problèmes, on peut citer les répercussions des privatisations menées souvent avec force hésitations et selon des règles floues, la fuite des cerveaux, l'effondrement des réseaux de protection sociale, la hausse du chômage et la répartition de plus en plus inéquitable des revenus. Tant le patronat, à qui les privatisations viennent de donner le jour, que les syndicats, qui souffrent d'un déficit d'image dû au passé, sont confrontés à de nouveaux défis. Les syndicats, par exemple, doivent non seulement défendre les droits du personnel, mais aussi assumer de nouvelles tâches telles que le soutien aux chômeurs et la reconversion sur le marché de l'emploi. Les employeurs, quant à eux, sont inexpérimentés, et aucune pression extérieure ne les oblige à appliquer les dispositions du droit du travail et à garantir les prestations sociales et la sécurité au travail. Tant que les offices publics du travail ne pourront pas assumer pleinement leurs nouvelles fonctions sociales sur le marché du travail, il sera indispensable d'impliquer tous les partenaires dans la formulation

⁹ «Promouvoir l'égalité entre hommes et femmes»; DDC, Berne 2003.

et l'application de la nouvelle législation du travail pour créer des emplois stables et intégrer le secteur informel dans l'économie.



A ces difficultés se sont ajoutés des problèmes régionaux: le développement économique en Europe du Sud-Est a été fortement entravé par la crise des Balkans, tandis que les pays de la CEI ont dû faire face à la crise financière russe de 1998, dont les répercussions se sont fait sentir pendant plusieurs années. Ce dernier exemple montre clairement à quel point toute cette région demeure vulnérable et tributaire de l'évolution du prix du pétrole et des matières premières.

Après plus de dix années de transition, certains pays ont si bien progressé sur la voie de la restructuration, et leur économie s'est si bien redressée, qu'on peut désormais les qualifier d'Etats de droit stables dotés d'une économie de marché compétitive. C'est notamment le cas des Etats en passe d'entrer dans l'Union européenne (cf. ch. 3.2). Compte tenu de leur situation économique initiale, la plupart des pays d'Europe de l'Est et de la CEI ont enregistré ces dernières années un taux de croissance remarquable, supérieur à celui affiché par les Etats membres de l'UE et par la Suisse. En Europe centrale et dans les pays baltes, la croissance devrait en effet se situer à 2,3 % pour 2002 et atteindre même 3,7 % pour 2003, le dynamisme de cette région commençant à stimuler la croissance en Europe de l'Ouest. L'Europe du Sud-Est, quant à elle, surmonte peu à peu les conséquences de l'instabilité politique engendrée par la guerre. Si la stabilisation politique et le renforcement de la coopération ont amélioré la situation économique, il reste encore à la consolider. La BERD estime que le taux de croissance de cette région devrait atteindre 3,6 % pour 2002 et 4,1 % pour 2003. Dans la CEI, où la croissance devrait atteindre 4,4 % en 2002 et 4,0 % en 2003, les pays riches en ressources naturelles maintiennent leur rythme de croissance rapide. La bonne surprise vient notamment de la Russie, dont le PIB affiche une hausse annuelle de près de 5 %. Son économie semble d'ailleurs appelée à jouer de plus en plus un rôle moteur pour toute la région. Cette tendance positive ne doit toutefois pas faire oublier que la relance économique survient après

une profonde récession, et qu'elle est plutôt le fruit de taux de change favorables et de prix des matières premières avantageux que de véritables réformes structurelles.

Malgré des taux de croissance impressionnants et d'indéniables progrès dans bien des domaines (notamment une amélioration générale du climat des affaires), on ne peut parler d'essor économique vaste et durable ni dans les Balkans, ni dans le Caucase du Sud, ni en Asie centrale. Les Etats de ces régions sont pour la plupart encore loin du niveau de prospérité des pays les plus pauvres d'Europe de l'Ouest et des candidats à l'adhésion à l'UE. De plus, le cadre régissant leur économie ainsi que leur infrastructure économique et sociale demeurent lacunaires. Les défis qu'ils doivent relever sont dès lors multiples: renforcement des institutions, poursuite de la politique de restrictions budgétaires, réduction du chômage, privatisations dans les règles, concentration sur les avantages comparatifs, orientation vers des niches d'exportation et vers les marchés occidentaux. Force est de constater aussi que la corruption est encore largement répandue et que la sécurité du droit n'est bien souvent pas garantie. Autres problèmes non encore résolus dans de nombreux pays: la mise sur pied d'un système bancaire performant et la gestion de la dette extérieure, souvent élevée. En outre, nombre d'installations de production ne sont pas viables et tournent à perte. L'augmentation de la productivité passe par des réformes structurelles dont les répercussions sociales doivent être prises en compte. Par ailleurs, les échanges commerciaux stagnent à un niveau assez faible, notamment dans les Balkans, dans le Caucase et en Asie centrale. Les investissements directs demeurent, quant à eux, insuffisants dans l'ensemble de la région et sont presque exclusivement affectés à l'exploitation des ressources naturelles. Certains pays de la CEI doivent diversifier davantage leur économie même s'ils connaissent actuellement une période de croissance induite par des taux de change compétitifs et un prix du pétrole élevé.

L'apparition d'une nouvelle classe moyenne et le rôle moteur joué par les PME dans le développement économique ne doivent pas faire oublier pour autant que ces dernières sont encore peu nombreuses dans la plupart des pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Les nouvelles technologies, la formation professionnelle – qu'elle soit de base ou continue – ainsi que les services aux entreprises et les prestations financières ne sont pas très développés et ne sont guère accessibles aux entreprises de petite et de très petite taille, notamment dans les régions rurales.

Soutien dans le domaine de l'approvisionnement

Pour pouvoir s'affirmer sur le marché international, les PME doivent disposer d'un système d'approvisionnement efficace à moindre prix. L'achat, la logistique et l'approvisionnement, facteurs-clés d'une structure coûts/bénéfices saine, ont en effet un impact considérable sur la compétitivité de ces entreprises. Or c'est dans ce domaine qu'une grande partie des PME implantées dans les pays en transition ne possèdent pas toutes les connaissances nécessaires. Si les associations sectorielles ont un rôle essentiel à jouer pour améliorer l'efficacité des PME, elles ne disposent hélas pas des capacités de formation didactiques et spécialisées adaptées aux besoins de ces entreprises. Le seco a donc élaboré, avec l'aide du Centre de commerce international (CCI) à Genève et de l'Association suisse pour l'approvisionnement et l'achat (ASAA) à Aarau, un programme visant à promouvoir le développement de capacités nationales de formation et

d'expertise dans le domaine de l'approvisionnement et à mettre sur pied de nouvelles associations sectorielles là où elles font encore défaut. Depuis 1992, le seco consacre ainsi quelque 4,5 millions de francs pour soutenir plusieurs projets dans ce domaine en Europe de l'Est. En faisant toujours appel à des formateurs d'autres pays, déjà formés et disposant des connaissances linguistiques nécessaires, ces diverses initiatives ont permis de former environ 180 formateurs à l'achat et plus de 7000 spécialistes en achat et en approvisionnement. Ces projets profitent en fin de compte surtout aux PME, qui tirent parti des connaissances spécialisées acquises. Aux yeux des entreprises dont les activités débordent du cadre national, la formation internationale des participants aux cours renforce également l'attrait des débouchés et des marchés d'approvisionnement dans d'autres pays.

Le processus de transformation n'a en outre pas eu les mêmes effets sur toutes les couches de la population. Les retraités et les mères célibataires, par exemple, souffrent directement et cruellement des lacunes des nouveaux systèmes d'assurance sociale, qui se substituent aux anciens systèmes qui prenaient tout en charge. Par ailleurs, le personnel peu qualifié a de plus en plus de mal à s'imposer sur le marché du travail. Le taux de chômage officiel est souvent très éloigné de la réalité. Les grands centres urbains constituant le moteur du développement économique, les disparités économiques entre la ville et la campagne se sont creusées. Alors que la population tend à se concentrer dans les capitales et les agglomérations urbaines, les autres régions, délaissées, doivent faire face à des problèmes économiques et sociaux de plus en plus nombreux.

L'intégration économique des pays d'Europe de l'Est et de la CEI dans les structures multilatérales (UE, OMC) joue un rôle central pour permettre à ces pays de relever les nouveaux défis posés par les progrès de la mondialisation. Cependant, l'adhésion de certains pays à l'Union européenne pourrait bientôt tracer de nouvelles lignes de démarcation économiques, dont nul ne peut prédire les répercussions.

2.4 Migration

La fin de la bipolarité Est-Ouest a accru la liberté de mouvement des populations. La dissolution et la transformation de structures étatiques ainsi que le passage de l'économie planifiée à l'économie de marché ont toutefois contraint de nombreuses personnes à émigrer dans un autre pays d'Europe de l'Est ou de la CEI. Les vagues de réfugiés déclenchées par la guerre dans les Balkans, dans le Caucase et en Asie centrale constituent une autre forme de migration.

D'aucuns ont craint que l'effondrement du bloc soviétique ne provoque un exode massif vers l'Europe de l'Ouest. Cet exode n'a pas eu lieu. Les seules exceptions, d'origine historique, sont le retour en Allemagne de 3 millions d'émigrés allemands et l'exode vers Israël de 1 million de Juifs. Dans les années 90, quelque 9 millions de personnes ont toutefois émigré au sein de la CEI actuelle, dont près de la moitié dans le cadre de rapatriements. Nombreux sont ainsi les Russes qui ont quitté les républiques méridionales de l'ex-URSS pour rentrer en Russie (environ 700 000 en provenance du seul Kazakhstan). D'autres mouvements de population sont dus au retour de groupes déportés sous Staline (Tatares de Crimée, par exemple), dont nombre ont tout bonnement été privés de nationalité car la législation sur le droit de

cité diffère entre pays d'émigration et d'immigration. Ces mouvements migratoires ont nettement diminué vers la fin des années 90. L'heure est désormais à la migration de main-d'œuvre, principalement vers la Russie et à l'intérieur de ce pays, les centres urbains tels que Moscou et Saint-Petersbourg représentant une destination privilégiée.

La chute du mur de Berlin et la dissolution de l'URSS ont déclenché de forts courants migratoires transfrontaliers dans toute l'Europe de l'Est, plaçant ainsi nombre de gouvernements face à des problèmes d'asile et de réfugiés qui leur étaient jusqu'alors inconnus. Sachant que seuls quelques-uns des jeunes Etats de la région disposaient d'une infrastructure adéquate pour y faire face, l'Office fédéral des réfugiés (ODR) a organisé des cours de formation et des stages ciblés dans plusieurs pays (tels que la Bulgarie, la République tchèque et la Roumanie). Il les a ainsi aidés à développer leurs capacités et à élaborer des procédures pour réglementer l'asile et la gestion de la migration (notamment en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations, OIM). Des accords de réadmission ont même pu être signés avec toute une série de pays. Ces dernières années, la Suisse s'est principalement attachée à promouvoir le dialogue sur les migrations et à prévenir les mouvements migratoires clandestins.

L'Europe occidentale a surtout été la cible des mouvements migratoires en provenance des Balkans. En Suisse, ce sont les requérants d'asile originaires de l'ex-Yougoslavie qui pointent en tête des statistiques. On peut subdiviser la migration en provenance de l'Europe du Sud-Est en trois phases:

- La période d'avant la guerre de 1992, lorsque les travailleurs migrants ont afflué en Occident, notamment en provenance d'Albanie et de Yougoslavie: en 2003, quelque 150 000 Kosovars vivaient en Suisse.
- La période de conflit, qui a jeté des milliers de personnes sur les routes. La plupart des réfugiés de la guerre n'ont d'ailleurs pas pris le chemin de l'Europe de l'Ouest mais se sont réfugiés dans leur propre pays, en crise, ou dans les pays voisins: en 1999, quelque 60 000 personnes en provenance du Kosovo se sont réfugiées en Suisse alors qu'elles étaient 850 000 à rejoindre l'Albanie et la Macédoine.
- L'après-guerre, qui a été marqué par les séquelles des conflits, les discriminations, la fragilité de l'économie et le manque de sources de revenus dû au retard pris dans les réformes. La migration reste d'actualité dans la région: la Bosnie et Herzégovine et l'actuelle Serbie-et-Monténégro hébergent encore environ 1 million de réfugiés et de personnes déplacées. Par ailleurs, plus de 50 000 réfugiés ont quitté notre pays pour rentrer en Bosnie et au Kosovo, tandis que les ressortissants d'ex-Yougoslavie constituent à ce jour le groupe de requérants d'asile le plus nombreux en Suisse.

Parmi les conséquences négatives des bouleversements et des flambées de violence, on peut citer l'augmentation massive de la traite d'êtres humains de l'Est vers l'Ouest, notamment l'exploitation sexuelle des femmes. Plus le pays est pauvre (la Moldavie tenant le haut du pavé), plus les réseaux mafieux ont des chances d'y recruter de futures prostituées. Certains pays des Balkans, comme la Bosnie et Herzégovine et l'Albanie, sont devenus des plaques tournantes privilégiées de cette forme moderne d'esclavage. Face à cette situation, le DFAE a élaboré des Directives sur les mesures de prévention de la traite d'êtres humains ayant des effets à l'étranger et sur la protection des victimes.

Le problème de la migration est complexe et dépasse les compétences nationales: ni les efforts d'Etats isolés, ni des programmes bilatéraux ne peuvent en venir à bout, car sa résolution passe par des actions et des interventions concertées au niveau international. Pour faire face à la pression migratoire persistante exercée par l'Europe de l'Est, les Etats occidentaux ont lancé diverses initiatives, au centre desquelles figurent les accords de Schengen et de Dublin, conclus dans le cadre de l'UE. Par ailleurs, en lançant *l'Initiative régionale migration, asile, réfugiés (MARRI)*, le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (cf. ch. 6.1) a développé un instrument permettant de traiter les problèmes de migration, notamment dans les Balkans occidentaux. La lutte contre la traite d'êtres humains s'organise quant à elle autour de programmes de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). La Suisse s'associe à ces actions internationales en nouant des partenariats dans le domaine de la migration. Pour leur garantir une efficacité optimale, il faudrait toutefois combiner plusieurs instruments, tels que la coopération humanitaire et technique et l'aide au retour (cf. exemple exposé au ch. 3.3.5). Dans les années à venir, la Suisse participera également à des partenariats bilatéraux et multilatéraux dans le domaine de la politique migratoire. L'un des enjeux consistera non pas à enrayer la migration en tant que telle, mais à réduire au maximum ses formes illégales, qui sont source d'esclavage.

2.5 Risques environnementaux et sécurité nucléaire

Si les difficultés et les restructurations économiques provoquées par les bouleversements politiques en Europe de l'Est et dans la CEI ont sensiblement diminué la pollution de l'environnement et la consommation d'énergie, elles ont affaibli les institutions actives dans le secteur de l'environnement. Il faut néanmoins reconnaître que l'Europe de l'Est et la CEI ont réalisé des progrès tangibles ces dix dernières années dans certains secteurs environnementaux (qualité de l'air et, dans une moindre mesure, réduction de la pollution des eaux par des rejets agricoles et industriels), avec toutefois de fortes disparités entre les régions et les pays. Mais les nouvelles institutions étatiques et les ministères de l'environnement mis en place ont encore besoin d'un soutien d'envergure. Par ailleurs, la reprise de la réforme laisse déjà entrevoir les premiers signes d'une nouvelle hausse de la consommation énergétique et, par conséquent, une aggravation de la pollution, surtout dans les villes.

Dans toute la région, l'environnement continue de payer un lourd tribut à l'économie planifiée, qui faisait, comme chacun le sait, peu de cas de la dimension écologique, et dont l'héritage détermine encore la perception de la nature. L'internalisation des coûts externes et la réforme des taxes écologiques n'ont guère progressé, et les lacunes sont particulièrement criantes dans le domaine de la consommation et de la production d'énergie, de la gestion des ressources naturelles et de l'élimination des déchets. En outre, les organisations environnementales et l'administration ne disposent malheureusement que de capacités et d'une marge de manœuvre restreintes, tandis que la conscience écologique des habitants est peu développée, voire quasi inexistante dans certaines régions, surtout en ce qui concerne les risques pour l'homme.

Les investissements dans les infrastructures – énergétiques en général et dans le domaine de la *protection climatique en particulier* – constituent un enjeu capital, surtout lorsque l'on sait que l'efficacité énergétique, en particulier dans les pays de

la CEI, reste nettement inférieure à celle de l'Europe de l'Ouest, en dépit de quelques grands progrès réalisés en Europe centrale. La protection du climat revêt une importance particulière, notamment parce que les variations de température induites par les changements climatiques atteindront des extrêmes en Europe de l'Est et du Sud, qu'elles entraîneront une augmentation des inondations (à l'exemple de ce qui s'est produit en Europe centrale et orientale en 2002) et une fréquence accrue des périodes de sécheresse.

Les ressources en *eau* sont d'une importance vitale non seulement pour l'irrigation, mais aussi pour l'économie, l'énergie, l'industrie, ainsi que pour les ménages, l'hygiène et la santé. De nombreux fleuves, lacs, nappes souterraines et eaux côtières sont pollués par des composés organiques et des substances nocives, tels que les métaux lourds et le pétrole. Tandis que ce sont l'exploitation durable et la protection des réserves d'eaux souterraines et des bassins versants qui représentent un enjeu pour l'Europe du Sud-Est, les pays centre-asiatiques¹⁰ doivent commencer par résoudre le problème de la répartition et de l'exploitation régionales de l'eau et remédier à la catastrophe écologique de la mer d'Aral. Dans les pays de la CEI, l'altération de la qualité de l'eau due à des substances microbiologiques et à des produits toxiques est particulièrement préoccupante. Dans l'ensemble de la région, des politiques de l'eau inadéquates, des obstacles institutionnels et financiers et une gestion inadéquate entraînent une détérioration des infrastructures et une répartition inéquitable de l'eau, tant sur le plan régional que social.

En Europe, 40 % des terres sont couvertes de forêts (dont 80 % se trouvent en Russie). Les forêts représentent une ressource économique vitale pour toute la CEI. Véritables puits de carbone, elles remplissent aussi une fonction écologique essentielle pour tout le continent. L'exploitation illégale des ressources et le changement des conditions de la propriété suite aux privatisations et aux restitutions peuvent cependant freiner l'application de pratiques écologiques dans cette région. L'utilisation des ressources, telle qu'elle est encore pratiquée, néglige très largement la multifonctionnalité et le rôle protecteur des forêts. Bien que la création d'habitats et de réserves naturelles parvienne parfois à assurer une certaine protection de la biodiversité, celle-ci reste menacée tant en Europe centrale et orientale que dans la CEI.

Pour ce qui est des *déchets*, la situation n'est guère plus réjouissante, faute de moyens financiers, d'une part, et de planification stratégique, d'autre part. Bien que les quantités de déchets augmentent dans la plupart des pays de l'Est, les initiatives pour les réduire et les recycler restent très rares. Les normes de sécurité lacunaires posent en outre un sérieux problème. Dans les pays de la CEI, en particulier, d'énormes quantités de déchets dangereux sont éliminées dans des décharges publiques, où elles constituent un danger pour l'environnement et la santé de l'homme. Un autre vestige de l'ère soviétique est la présence de stocks de produits chimiques (pesticides périmés, p. ex.). La contamination de surfaces agricoles et de cours d'eau par ce type de produits est malheureusement chose courante dans les pays de la CEI.

¹⁰ La Stratégie de l'eau de la coopération suisse en Asie centrale est présentée au ch. 6.2.

Initiatives internationales et bilatérales dans le domaine nucléaire

- Le fonds multilatéral Chernobyl Shelter Fund (CSF), créé en 1997 sur l'initiative du G8 et de l'UE, versera un total de 768 millions de dollars pour financer le renforcement de la chape de protection qui recouvre la centrale de Tchernobyl et qui ne cesse de s'altérer (contribution suisse: 13,4 millions de francs).
- Le Nuclear Safety Account (NSA), géré par la BERD, permet de financer des dispositifs de sécurité à court terme pour les réacteurs nucléaires soviétiques de la première génération, qui sont particulièrement dangereux (contribution suisse: 20 millions de francs).
- L'International Decommissioning Support Fund (IDSF) apporte son appui au démantèlement des centrales nucléaires soviétiques obsolètes dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE, comme la Bulgarie, la Lituanie et la Slovaquie. La Suisse participe à ce fonds de la BERD à hauteur de 6 millions de francs.
- Le Center for Nuclear Safety (CENS), centre de sécurité nucléaire pour l'Europe centrale et orientale, construit en 2002 à Bratislava, est le principal projet bilatéral de la Suisse dans le domaine nucléaire. Il a pour objectif de pallier les lacunes des autorités de surveillance à l'Est (insuffisances des compétences techniques, manque d'indépendance et de garantie de la qualité, infrastructures déficientes, etc.). Le CENS favorise l'intégration régionale et renforce les réseaux internationaux de ses partenaires, stimule l'échange d'expériences entre les autorités de surveillance nucléaire dans la région et soutient leur coordination via les organisations internationales (AIEA, BERD, OCDE/AEN). Il joue un rôle actif dans le domaine de la formation et favorise, au moyen d'expertises techniques indépendantes, l'acquisition de compétences régionales de haut niveau.

Les normes de sécurité des centrales nucléaires étant toujours inadéquates et la sécurité du sarcophage de Tchernobyl n'étant pas assurée, la *sécurité nucléaire* continue de requérir une attention maximum. A l'heure actuelle, une trentaine de réacteurs du type Tchernobyl sont encore en service dans la CEI. Aux conséquences de la catastrophe de Tchernobyl s'ajoutent les contaminations radioactives provoquées par d'anciens essais nucléaires et par l'extraction d'uranium, qui continuent de polluer des territoires immenses. Vu l'ampleur des besoins de cette région en matière d'aide financière et technique, seules des actions concertées au niveau international permettront d'y répondre.

Dans la plupart des pays, les lacunes des mécanismes juridiques, institutionnels et régulateurs et l'absence d'une culture du dialogue entre les acteurs étatiques et la société civile font obstacle à une gestion des ressources naturelles économiquement productive et acceptable sur les plans social et écologique.

Depuis 1991, la promotion du développement durable est au cœur du dialogue et de la coopération sur le continent européen. Depuis lors, le processus *Un environnement pour l'Europe* rassemble des gouvernements européens, des organisations internationales, des ONG et l'économie privée. En dépit de la modestie de ses ressources, la Suisse a apporté une importante contribution à cet effort européen dans

les domaines de la pollution de l'air et de l'eau et de la préservation des sources d'énergie et de la biodiversité. Le processus européen a aussi d'autres objectifs: créer des instruments économiques qui prennent davantage en compte les questions écologiques et les principes de la durabilité, favoriser le passage à des modèles de consommation durables et éliminer les déchets toxiques. Un environnement pour l'Europe est un processus unique qui renforce le dialogue environnemental et permet aussi d'aborder les problèmes de gouvernance, le principe du pollueur-payeur et la multifonctionnalité de l'environnement.

2.6 Nouvelle pauvreté et développement social

Le régime socialiste garantissait autrefois le travail, le logement et les soins de santé pour tous, ainsi que des rentes raisonnables après la vie active. A cette époque, les prix des biens et services ne résultaient pas des mécanismes du marché, mais étaient fixés par l'Etat. Aujourd'hui, la donne a changé: si les habitants de l'Europe du Sud-Est et de la CEI jouissent d'une plus grande liberté et disposent d'une offre à la consommation plus vaste, leurs conditions de vie se dégradent, leur pouvoir d'achat diminue, le tissu social se désagrège et même leur espérance de vie est à la baisse.

Les coûts sociaux de la transition ont pris des proportions démesurées et largement inattendues, de sorte que de larges couches de la population vivent aujourd'hui dans la précarité. Ce sont surtout les groupes les plus vulnérables (personnes âgées, jeunes ayant quitté l'école et peinant à trouver un emploi, femmes élevant seules leurs enfants et autres groupes marginalisés) qui sont les plus durement touchés par la paupérisation. Si l'origine de cette dégradation des conditions de vie remonte à l'ère soviétique, les ajustements structurels et les pertes de débouchés provoqués par la transition n'ont fait qu'aggraver la situation, entraînant une suppression massive d'emplois et une réduction des ressources financières affectées aux services sociaux. En plus de la désindustrialisation généralisée et de nouvelles pertes d'emplois dues à la privatisation, les conflits dans les Balkans occidentaux, en Asie centrale et dans le Caucase n'ont fait qu'amplifier les répercussions sociales de la transition.

Dans pareil contexte, les systèmes nationaux de prise en charge se révèlent insuffisants et menacent de s'effondrer totalement. Aujourd'hui, les prestations de l'Etat ou de l'entreprise ne sont plus garanties ou sont de moindre qualité, alors que les systèmes d'assurance ne remplissent pas leur fonction ou sont inexistants. De plus, l'émigration du personnel qualifié se répercute sur la qualité des services. Enfin, puisque la qualification de la main-d'œuvre n'est plus garantie, faute de ressources, les compétences et les capacités nécessaires pour appliquer les réformes font souvent défaut.

L'incertitude et les difficultés sociales qui touchent aussi bien les femmes, appelées à assumer des tâches supplémentaires, que les hommes, dont le rôle social est dévalorisé, ainsi que la paupérisation, statistiquement mesurable et vécue dans leur chair par les habitants, sont autant de conséquences néfastes du processus de transition. La solidarité sociale traditionnelle s'étiolle, les structures familiales se replient sur elles-mêmes pour mieux défendre leurs ressources qui s'épuisent, tandis que la pression exercée sur les individus ne cesse de croître. En général, rien ne permet d'atténuer efficacement les effets sociaux de la transition, car les institutions qui devraient s'y employer sont elles-mêmes en pleine restructuration, puisqu'elles doivent adapter leurs prestations à cet environnement en pleine mutation. La paupérisation ne favo-

rise d'ailleurs nullement une participation active et positive des individus et des groupes à la reconstruction économique et à la vie en société.

Qui est pauvre?

Proportion de la population vivant sous le seuil national de pauvreté

Albanie	25 %	Moldavie	23 %
Arménie	49 %	Roumanie	30 %
Bosnie et Herzégovine	19 %	Tadjikistan	83 %
Géorgie	52 %	Ukraine	31 %
Kirghizistan	44 %	Ouzbékistan	28 %

Source: Banque mondiale

Face à cette situation qu'ils ressentent comme une impasse, les habitants réagissent de différentes manières: les uns se résignent et restent passifs, d'autres émigrent, se tournent vers le crime organisé ou se réfugient dans l'alcoolisme. Par ailleurs, les troubles psychiques se multiplient et la situation sanitaire se dégrade. La détérioration des conditions de vie favorise en outre la propagation de maladies contagieuses telles que la tuberculose et le sida. Le taux de contamination par le VIH est particulièrement élevé dans certaines régions de la CEI¹¹, qui n'ont pas accès à l'information et à des traitements appropriés. Enfin, l'accroissement de la migration, la radicalisation politique ou le trafic et la consommation de drogues dures s'intensifient à mesure que la situation sociale s'aggrave, créant un cercle vicieux qu'il est difficile de briser. En fin de compte, l'étendue de la misère sociale porte préjudice à l'intégration des réformes économiques et politiques et met en péril le succès de la transition.

Face à la précarité, les habitants réagissent en mobilisant toutes leurs ressources économiques, sociales, politiques et culturelles et en développant le système D: les uns vendent leurs valeurs, les autres essaient d'exercer plusieurs activités à la fois, d'autres encore se lancent dans le secteur informel, acquièrent un nouveau savoir-faire ou tentent de pourvoir à leurs besoins par l'autosuffisance. L'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté devraient toutefois permettre à ces populations d'entrevoir le bout du tunnel.

2.7 Culture et identité

L'effondrement du communisme a provoqué un profond désarroi au sein de la population et remis en question des systèmes de valeurs traditionnels et culturels ainsi que leurs symboles, à tel point que la préservation des valeurs et de l'identité culturelle constitue désormais un enjeu majeur en Europe de l'Est. En effet, les changements provoqués par les bouleversements politiques et sociaux au niveau culturel ont parfois été sous-estimés. Dans nombre de régions, le régime s'était en effet largement servi des cultures traditionnelles à ses propres fins, de sorte que ces cultures furent ensuite discréditées par les milieux artistiques. Le passage d'une culture d'Etat centralisée, abusivement utilisée comme instrument de pouvoir, à une culture individualiste et pluraliste a non seulement profondément transformé le

¹¹ La Russie connaît le plus fort taux d'expansion du VIH/sida au monde.

contexte dans lequel évoluent les artistes, mais a aussi radicalement modifié la place de la culture dans la politique intérieure. Malheureusement, plus de dix ans après la chute du mur de Berlin, les milieux artistiques se trouvent toujours dans une situation financière et institutionnelle précaire, et les institutions culturelles héritées du communisme, souvent surdimensionnées, ont beaucoup de peine à s'adapter à la nouvelle donne.

La mondialisation croissante et l'intégration rapide de valeurs et de conceptions occidentales sont certes riches d'opportunités, mais ne sont pas exemptes de risques: les échanges culturels mondiaux, qui ont fait si longtemps défaut, font à présent l'objet d'une pratique intensive, mais mettent en péril les spécificités et particularités des cultures est-européennes. Le processus de transition élimine en effet certaines valeurs traditionnelles au profit de nouvelles conceptions, menaçant la diversité culturelle, en particulier dans les régions où plusieurs ethnies se côtoient (Europe du Sud-Est, Caucase et Asie centrale). Or, la protection et le respect des minorités culturelles et la promotion de la diversité des formes d'expression locales contribuent encore et toujours à mettre en place des sociétés pluralistes fondées sur la participation et établissent des bases propices à une saine évolution sociale. Les échanges artistiques transfrontaliers entre Etats, régions et groupes de population favorisent en outre la compréhension mutuelle et contribuent ainsi à prévenir les tensions et conflits interethniques.

Les ponts culturels jetés à Sarajevo et la vie culturelle interactive qui s'est développée tout au long de l'occupation de la ville et après la guerre de Bosnie, ont mis en lumière le rôle central des échanges artistiques en période de crise ou dans une situation post-confliktuelle. Ce sont en effet les représentations théâtrales serbes à Sarajevo et les expositions bosniaques à Belgrade qui ont permis de faire les premiers pas sur le chemin de la réconciliation interethnique et du dialogue entre les Etats.

Dans le contexte post-communiste, les problèmes d'identité se posent avec acuité: pendant des années, les courants nationalistes et les hommes politiques s'en sont servi sans scrupules, manipulant les jeunes consciences ethno-nationalistes – apparues par exemple en Europe du Sud-Est et dans le Caucase – pour assouvir leur soif de pouvoir, sans même reculer devant les risques de conflits. Une identité nationale mal comprise et mise au service du nationalisme a toujours des conséquences fatales: les Balkans en ont fait la douloureuse expérience. Après les profonds changements sociaux qu'ils ont traversés, les Etats de l'Est doivent se forger une nouvelle conscience nationale et une nouvelle identité. Or le problème identitaire est aussi intimement lié à la religion. Dans certains pays, l'Eglise a en effet de tout temps exercé une influence considérable, que ce soit avant ou après la chute du communisme. Les institutions religieuses sont donc en mesure de contribuer à instaurer la tolérance, à remonter le moral des fidèles et à redéfinir les traditions et les valeurs. Dans ce sens, elles ont un rôle important à jouer dans les pays ravagés par la guerre, comme la Bosnie et Herzégovine, la Serbie-et-Monténégro, le Kosovo et le Tadjikistan. Quant aux autres Etats, qui se sont vu imposer l'indépendance, ils doivent se donner une nouvelle identité culturelle.

Afin de relever les défis décrits plus haut, la Suisse doit maintenir sa coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est pendant plusieurs années encore. Assurer une stabilité durable dans cette importante région du globe, soulager la pression des mouvements migratoires, limiter les risques environnementaux, stimuler l'essor économique: voilà tous des objectifs qui servent aussi les intérêts de notre pays. Pour garantir la continuité des projets en cours, le Conseil fédéral propose au Parlement non seulement d'ouvrir le IV^e crédit-cadre, mais aussi de proroger la base légale pertinente, dont le projet est présenté dans le message concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est¹². Cette loi, dont la durée de validité sera limitée dans le temps, est appelée à remplacer l'arrêté fédéral de portée générale adopté en 1995.

Compte tenu de la proximité tant géographique que culturelle des pays de l'Est et de nos étroites relations politiques et économiques avec eux, la Suisse défend, en poursuivant ses efforts de coopération avec ces pays, des intérêts essentiels de sa politique extérieure. Un soutien efficace à long terme n'est toutefois possible que dans une perspective internationale. Or c'est l'Union européenne qui est le principal acteur de la restructuration de l'Europe de l'Est et des pays de la CEI, d'où la nécessité pour la Suisse de coordonner sa politique de coopération avec celle de l'UE. A ce titre, la coopération avec l'Est et la question de l'intégration sont indissociables. Parmi les autres acteurs importants de la coopération, citons les organisations internationales et les institutions financières. Les différents aspects évoqués ici sont traités dans le présent chapitre.

3.1 La politique extérieure

Depuis 1990, la coopération avec les pays de l'Est est l'une des priorités de la Suisse en matière de politique étrangère. Les principaux arguments qui plaident pour le maintien de notre aide sont la situation géopolitique décrite ci-dessus, la nécessité de gérer les flux migratoires, la sécurité de notre territoire, sans oublier notre intérêt économique. La Suisse se doit de contribuer de façon adéquate aux efforts internationaux visant à construire une Europe prospère et stable. Cette contribution à l'effort commun concorde, d'une part, avec le *principe de la responsabilité solidaire* décrit dans le message concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et, d'autre part, avec la conception moderne de la défense des intérêts de politique extérieure, qui passe par un renforcement de la participation et de l'intégration internationales. Dans le cas particulier des pays d'Europe du Sud-Est et de l'Est, la coopération est en outre motivée par la volonté d'aider ces pays à s'intégrer dans la communauté de valeurs européenne.

La finalité politique de la coopération avec les pays d'Europe de l'Est, à savoir promouvoir la stabilité et la sécurité sur le continent européen, concorde parfaitement avec le but suprême de la politique étrangère de la Suisse, qui est inscrit dans la Constitution: préserver la prospérité et l'indépendance de notre pays. Les cinq principaux objectifs de la politique étrangère de la Suisse mentionnés déjà dans le Rapport sur la politique extérieure 1993, puis repris dans celui de 2000, trouvent leur

¹² FF 2004 1803

expression dans les priorités et dans l'orientation des instruments de la coopération avec l'Europe de l'Est. Que ce soit en matière de promotion de la paix, d'engagement humanitaire ou de lutte contre la pauvreté, l'Europe du Sud-Est et l'Asie centrale constituent aujourd'hui des priorités pour la politique extérieure de la Suisse, l'accent étant toutefois mis sur des aspects différents selon les régions. L'importance de la coopération avec l'Europe de l'Est en politique extérieure et la finalité de cette coopération se retrouvent aussi dans les objectifs définis à l'art. 2 de l'arrêté fédéral de 1995 qu'il s'agit de remplacer désormais par la loi fédérale mentionnée plus haut (cf. ch. 5), soumise au Parlement en même temps que le présent crédit-cadre.

Objectifs de la politique extérieure suisse:

- Promouvoir la coexistence pacifique des peuples.
- Promouvoir le respect des droits de l'homme et de la démocratie.
- Sauvegarder les intérêts économiques de la Suisse à l'étranger.
- Soulager les populations dans le besoin et lutter contre la pauvreté.
- Préserver les ressources naturelles.

Les intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure s'articulent différemment selon la région concernée:

Depuis les conflits qui ont accompagné l'écclatement de l'ancienne République de Yougoslavie dans les années 90, *l'Europe du Sud-Est* est devenue une région prioritaire pour la Suisse. Le Conseil fédéral a donc élaboré une politique spécifique pour cette région, qu'il a avalisée en 2001¹³. Les crises de Bosnie et Herzégovine et du Kosovo ont fait de la Suisse l'une des principales destinations des flux de réfugiés en provenance de la région et les quelque 90 000 réfugiés kosovars que la Suisse a accueillis sur son sol durant la guerre montrent à quel point la sécurité de notre pays est liée à la stabilité dans les Balkans. Un quart de million de personnes venues de l'ex-Yougoslavie résident encore en Suisse et ont tissé un réseau très dense de relations économiques, culturelles et personnelles entre notre pays et leur région d'origine. Abstraction faite du transfert de ressources et de savoir-faire dont elle est le véhicule, cette diaspora yougoslave représente aujourd'hui un facteur qui est loin d'être négligeable, tant pour l'essor économique de la région que pour l'intensification de nos échanges commerciaux. L'Europe du Sud-Est revêt donc une importance économique qu'il ne faut pas sous-estimer.

Bien que la situation politique dans les Balkans occidentaux se soit consolidée ces dernières années, les poussées nationalistes, les flambées de violence entre les diverses communautés et les discriminations à l'encontre des minorités représentent encore et toujours un risque grave pour la stabilité du continent. L'Europe du Sud-Est demeure donc parmi les priorités de la politique de sécurité et continue, à ce titre, de mobiliser les forces non seulement du DFAE et du DFE, mais aussi du DFJP (coopération judiciaire, policière et en matière de migration) et du DDPS (Partenariat pour la paix et Swisscoy). La contribution de la Suisse à l'amélioration

¹³ Une stratégie pour la Suisse dans le Sud-Est de l'Europe, Politorbis 30 1/2002 (cf. ch. 6.1).

de la situation dans les Balkans occidentaux constitue autant un acte de solidarité qu'une mesure de sauvegarde de nos propres intérêts. Conformément à la Stratégie suisse pour l'Europe du Sud-Est, ces intérêts comprennent la prévention des conflits armés, l'accession des Etats de la région au statut de partenaires politiques et économiques à part entière, la prévention de flux massifs de réfugiés et de migrants, ainsi que la lutte contre l'extrémisme politique et la criminalité organisée.

Le processus de stabilisation et d'association lancé par l'Union européenne reflète le rôle des Balkans dans le processus d'intégration. Bien qu'elle ne soit pas membre de l'UE, la Suisse se doit, elle aussi, d'aider cette région à traverser cette phase difficile pour retrouver sa place dans le concert européen. Comme nous l'expliquons plus en détail aux ch. 3.2 et 3.6, la coopération avec l'Europe de l'Est contribue donc aussi à l'intégration européenne.

C'est également autour de la promotion de la stabilité, de la sécurité et du développement économique que s'amorcent nos relations avec les Etats de l'*ex-Union soviétique*. Outre l'énorme potentiel, encore quasiment inexploité, que recèlent des relations bilatérales commerciales et économiques étroites, plusieurs questions essentielles se posent dans les rapports avec la Russie et l'Ukraine ainsi qu'avec les Etats du Caucase du Sud et d'Asie centrale. Elles incluent la maîtrise des flux migratoires, le trafic de drogue, d'armes et d'êtres humains, ainsi que la menace qui pèse sur l'équilibre écologique. Ces prochaines années, la région est appelée à gagner en importance aux frontières de l'Europe, ce qui ne fera qu'accroître le rôle de pays comme l'Ukraine ou la Moldavie dans la politique d'intégration. Les conséquences de Tchernobyl sont là pour nous rappeler qu'il est proprement impensable d'assurer une protection environnementale digne de ce nom à l'échelle de l'Europe sans intensifier la coopération avec les pays de la CEI et d'Europe de l'Est et sans renforcer les mesures prises jusqu'ici. Les attentats du 11 septembre 2001 ont accru le poids géostratégique de la périphérie sud de l'ancien bloc soviétique. Les républiques centre-asiatiques, mais aussi de la région du Caucase, jouent en effet un rôle prépondérant dans la lutte internationale contre le terrorisme. Preuve supplémentaire s'il en est de l'importance que revêtent pour la sécurité globale la stabilisation politique durable et la coopération renforcée avec ces régions.

La Suisse possède encore un autre lien avec les quatre républiques centre-asiatiques du Kirghizistan, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan et avec l'Azerbaïdjan, la Pologne et la Serbie-et-Monténégro: tous ces Etats appartiennent au même groupe de vote qu'elle au sein des Institutions de Bretton Woods (cf. ch. 3.3.3).

3.2 La politique d'intégration

Pour les pays d'Europe centrale et du Sud-Est, comme pour les pays de l'ex-Union soviétique, l'intégration dans les structures européennes et transatlantiques et l'adhésion aux règles régissant ces structures ont représenté un objectif prioritaire dès l'effondrement du régime communiste. L'objectif premier était alors de s'affranchir définitivement de la sphère d'influence soviétique, de façon à rendre irréversible le processus de transformation, à se «raccorder» au système occidental et à accéder à ses marchés. Plus concrètement, les objectifs visés comprenaient l'entrée dans l'OTAN, dans l'OSCE, au Conseil de l'Europe, au sein de l'OCDE, et surtout le rapprochement avec l'Union européenne puis, à moyen terme, l'adhésion à

l'Union. Conscients de l'importance avant tout politique de cette intégration, les pays occidentaux s'y sont montrés favorables dès le tout début du processus. Si l'intégration a jusqu'ici fait des progrès considérables, il reste un travail gigantesque à accomplir pour traduire dans les faits l'intégration formelle de certains pays.

Pour les pays d'Europe centrale et du Sud-Est, l'adhésion à l'UE constitue l'objectif premier du processus de transformation politique et économique et recueille un très large consensus au sein de la population. Ce sont d'ailleurs les attentes et les espoirs suscités par cette adhésion qui permettent aux gouvernements de bénéficier du soutien de leurs concitoyens, même lorsque les réformes se font particulièrement douloureuses. Consciente de cette situation, l'UE s'est prononcée très tôt en faveur du processus de rapprochement et a pleinement assumé son rôle moteur du processus et les responsabilités qui en découlent. Parmi les instruments qu'elle a mis au point pour assurer un rapprochement graduel de ces Etats, citons le processus de stabilisation et d'association dans les Balkans occidentaux, le programme PHARE en Europe de l'Est et le programme TACIS dans les pays de la CEI.

En mai 2004, un premier groupe de huit pays d'Europe centrale et orientale rejoindra l'Union européenne. Ce groupe comprend l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. La Bulgarie, la Roumanie et, éventuellement, la Croatie, pourraient faire partie de la deuxième vague d'adhésions, prévue en 2007. Les Balkans occidentaux suivent un processus d'association graduel adapté à chacun des Etats de la région. Le pays le plus avancé dans ce processus est la Macédoine, des négociations de stabilisation et d'association ont débuté avec l'Albanie et sont déjà prévues avec la Bosnie et Herzégovine et avec la Serbie-et-Monténégro. Même si ce processus doit s'étendre sur plusieurs années et qu'aucun calendrier définitif n'a encore été fixé, l'UE a clairement affirmé lors du dernier Sommet de Thessalonique, en juin 2003, que les Balkans font bel et bien partie de l'Europe et qu'ils entreront tôt ou tard dans l'Union, dès qu'ils rempliront les conditions d'adhésion. L'Union européenne a mis en œuvre divers instruments pour préparer l'adhésion des pays d'Europe du Sud-Est: le programme PHARE, destiné à renforcer l'administration et à faciliter la reprise de l'acquis communautaire, l'initiative ISPA pour les investissements dans le domaine de l'environnement et des transports, et le programme SAPARD, dédié à la promotion de l'agriculture et du développement rural. L'élargissement à l'Est de l'UE en mai 2004 modifiera profondément le visage de l'Europe. La frontière orientale de l'UE se déplacera vers l'est pour se situer aux portes de la Russie, du Bélarus, de l'Ukraine, de la Bulgarie et de la Roumanie, faisant disparaître la zone-tampon formée par les pays d'Europe centrale. Le marché intérieur de l'Union s'agrandira considérablement, puisqu'il comptera quelque 75 millions de consommateurs supplémentaires. Dans le même temps, les disparités internes se creuseront, obligeant l'UE à verser aux pays les plus faibles des contributions financières considérables pour les aider à renforcer leur cohésion politique et leurs structures économiques. Enfin, il va de soi que l'augmentation du nombre de pays membres se répercutera également sur les institutions politiques et sur les processus décisionnels au sein de l'UE. Là aussi, l'adhésion formelle sera suivie d'un long et difficile processus d'intégration pratique et matérielle.

Ayant fourni une aide considérable au processus de transition et de pré-adhésion, la Suisse a contribué de façon notable à préparer les nouveaux pays membres à leur adhésion. Considérée en pour-cent du PIB, la contribution de la Suisse a même parfois dépassé celle des pays membres de l'UE. Suite aux progrès importants dans

les réformes des pays d'Europe centrale et baltes, la Suisse a progressivement retiré son aide à partir de 1997, pour la consacrer davantage aux pays moins avancés d'Europe du Sud-Est et de l'ex-Union soviétique.

Des prestations directs de la Suisse aux efforts de cohésion de l'Union européenne ne sont pas prévues dans ce crédit-cadre.

3.3 Le contexte multilatéral

3.3.1 Pacte du Millénaire pour le développement

La Déclaration du Millénaire, adoptée en 2000 par l'Assemblée générale des Nations unies, et les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) qui en découlent servent de référence commune à toutes les actions que la communauté internationale entreprendra en faveur du développement d'ici 2015¹⁴. Cette déclaration établit un consensus international sur les priorités de la politique de développement: la communauté internationale veut unir ses forces pour lutter contre la pauvreté, la faim, les maladies, le manque d'instruction, l'inégalité entre les sexes et la destruction de l'environnement. Ce consensus englobe aussi bien les agences bilatérales d'aide au développement que les institutions multilatérales, incluant l'ONU, la Banque mondiale, le FMI et les banques régionales de développement. C'est dans ce contexte que se sont déroulées les conférences de Doha (2001), de Monterrey et de Johannesburg (2002). Elles ont été consacrées au développement durable (Johannesburg), au financement et à l'efficacité de la coopération (Monterrey) et aux relations commerciales internationales (Doha). Le *consensus de Monterrey* définit les obligations mutuelles des pays pauvres et des pays riches dans le cadre d'un partenariat mondial pour le développement. Ce partenariat inclut le financement des OMD, la poursuite des politiques visant à promouvoir le développement et la croissance – libéralisation du commerce comprise – l'optimisation de l'efficacité de la coopération et l'harmonisation des méthodes employées. Le PNUD et la Banque mondiale se chargent ensemble de contrôler le respect de ces obligations et la réalisation des Objectifs pour le développement.

¹⁴ Cf. message du 28 mai 2003 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement (FF **2003** 4155).

Les huit objectifs du Millénaire pour le développement:

1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim.
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.
3. Promouvoir l'égalité des sexes.
4. Réduire la mortalité infantile.
5. Améliorer la santé maternelle.
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.
7. Assurer un environnement durable.
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

(www.un.org/millenniumgoals)

Le partenariat international conclu autour des OMD s'applique également en Europe de l'Est, notamment aux Etats est-européens considérés comme pays en développement selon les critères de l'OCDE. Toutefois, les huit objectifs ne revêtent pas tous la même importance dans le contexte de la transition: alors que les questions touchant à la pauvreté, à la santé ou à l'environnement revêtent aussi une actualité brûlante pour la coopération avec les pays de l'Est, des thèmes comme la faim ou l'éducation primaire sont moins prioritaires ou doivent être redéfinis selon les régions. Tout comme dans le cas de la coopération avec les pays en développement, c'est l'engagement mutuel dans un partenariat commun entre pays en transition et pays donateurs qui est primordial. Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), que les pays pauvres élaborent eux-mêmes pour préciser les priorités sur lesquelles doivent porter les efforts de développement, constituent les fondements stratégiques de la coordination bilatérale et multilatérale avec les pays partenaires. Les CSLP servent également de base aux futures allocations budgétaires (sectorielles), que celles-ci soient fixées dans le cadre de la politique budgétaire des gouvernements ou de l'aide de bailleurs de fonds bilatéraux.

Les OMD et la mise en œuvre du partenariat pour le développement créent une obligation pour la Suisse: elle se doit de collaborer avec la communauté internationale pour atteindre ces objectifs d'ici 2015. La réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement passe par une augmentation des moyens publics destinés au développement et exclut tout désengagement de la Confédération en Europe de l'Est et dans la CEI.

3.3.2 La coordination multilatérale

La mise en œuvre du consensus de Monterrey exige de tous les Etats qu'ils redoublent d'efforts pour coordonner et harmoniser leurs politiques, afin d'accroître l'efficacité de l'aide et de garantir une affectation optimale des ressources. Les pays partenaires sont appelés à jouer un rôle croissant dans ce domaine car ils doivent fixer eux-mêmes leurs priorités, par exemple dans le cadre des CSLP. Pour réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement, la communauté internationale s'est engagée à simplifier les mécanismes de coordination et à harmoniser les prio-

rités, les pratiques et les procédures. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE est chargé de coordonner ces efforts d'harmonisation entre partenaires et bailleurs de fonds, entre différentes institutions donatrices et entre divers organismes au sein d'un même pays donateur.

Etant donné que nombre de projets, notamment ceux visant à réhabiliter les infrastructures, dépassent les moyens financiers des institutions et des pays donateurs, leur réalisation passe par la conjugaison de tous les efforts (cofinancements, aide budgétaire).

La *coordination des donateurs* est l'une des grandes tâches des institutions financières internationales et des institutions de l'ONU. Mais les agences bilatérales doivent aussi lui accorder une attention toute particulière. Les contraintes politiques imposées par les OMD, et le nouvel instrument que sont les CSLP, ont permis d'affiner le processus de coordination et de prendre davantage en compte les besoins des Etats partenaires, renforçant par là même leur position. L'art. 6 du projet de loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est¹⁵ oblige le Conseil fédéral à coordonner ses mesures avec les efforts consentis au niveau international par des organisations étrangères et des bailleurs de fonds bilatéraux.

La Suisse, qui siège dans presque tous les organes administratifs des institutions multilatérales, plaide en faveur d'une meilleure concertation internationale afin d'augmenter l'efficacité de l'aide. La conclusion d'alliances avec des Etats partageant les mêmes vues lui permet de renforcer son poids financier et politique somme toute relativement modeste. La Banque mondiale assume une fonction stratégique dans la coordination des donateurs, puisqu'elle organise des groupes consultatifs avec chaque Etat partenaire, facilitant ainsi la coordination sur la base des priorités politiques du gouvernement concerné. La coordination multilatérale peut par ailleurs être menée sur le plan thématique (p. ex. dans le cadre du processus Un environnement pour l'Europe, cf. ch. 2.5) ou régional (au sein du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est p. ex., cf. ch. 6).

¹⁵ FF 2004 1803

Initiative CEI-7

Après l'effondrement de l'Union soviétique, les sept Etats de la CEI que sont l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan ont traversé une profonde crise économique et politique. Dans les années 90, la plupart d'entre eux ont vu leur PIB chuter, tandis que la pauvreté prenait des proportions alarmantes et que leur dette extérieure se creusait.

Compte tenu de l'énorme pression financière pesant sur ces pays à faible revenu d'Asie centrale et du Caucase, les institutions financières internationales ont lancé en 2002 une initiative baptisée «CEI-7». Celle-ci a pour objectif d'améliorer les perspectives de croissance de ces pays tout en réduisant sensiblement la pauvreté. La première conférence sur la CEI-7 s'est tenue à Londres en février 2002 et la seconde, qui a bénéficié d'un important soutien de la Suisse, à Lucerne en janvier 2003.

3.3.3 Les institutions financières internationales (IFI)

Les principales IFI actives en Europe de l'Est et dans la CEI sont le FMI, le Groupe de la Banque mondiale, qui inclut la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), la BERD, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque asiatique de développement (BAsD), présente uniquement en Azerbaïdjan, en Géorgie et en Asie centrale. La Suisse est membre de toutes ces institutions, à l'exception toutefois de la BEI.

Les missions et l'influence des IFI dans les pays en transition varient en fonction du niveau de développement et des progrès des réformes dans ces pays. Ainsi, le FMI et la Banque mondiale ne jouent qu'un rôle de second plan dans les Etats régis par des gouvernements autocratiques freinant la libéralisation de l'économie. Les IFI peuvent en revanche assumer pleinement leurs fonctions de conseiller et de bailleur de fonds pour appuyer les réformes structurelles dans les pays désireux de s'intégrer à l'économie mondiale. Cela ne doit pas nous faire oublier pour autant que ces institutions ont, elles aussi, dû s'adapter aux nouveaux défis posés par le postcommunisme et que leurs actions n'ont pas toujours eu des effets positifs, notamment en matière de politique économique. Les pays qui ont libéralisé rapidement leur économie, suivant en cela les conseils de la Banque mondiale et du FMI, se trouvent aujourd'hui dans une situation fiscale plus précaire et souffrent d'un endettement plus lourd que les Etats qui ne se sont ouverts que lentement à l'économie de marché, même si ceux-ci ne pourront pas rester éternellement à l'écart du processus d'adaptation.

Les IFI consacrent l'essentiel de leurs activités dans les pays en transition à soutenir les réformes structurelles et à mettre sur pied un secteur financier et un secteur privé viables. Sur le terrain, elles se répartissent les tâches comme suit: la Banque mondiale se concentre sur la création d'institutions nouvelles et la modernisation des institutions existantes, sur la rénovation des infrastructures de base et sur la coopération et l'intégration régionales. La SFI et la BERD, pour leur part, encouragent le développement du secteur privé et l'instauration d'un climat plus propice aux investissements par le biais d'une assistance technique et par la mise à disposition de

capital-risque pour des investissements privés. Quant à la BASD, elle finance avant tout des projets d'infrastructure et soutient également le processus d'intégration régionale. Si la BERD est le principal investisseur dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI, sa marge de manœuvre est cependant limitée, en particulier dans les pays en transition relativement pauvres. En effet, contrairement à la Banque mondiale et à la BASD, elle ne dispose pas d'une ligne de crédit spéciale permettant d'octroyer des crédits à des conditions préférentielles.

Les IFI occupent une place de choix dans la coopération suisse. Tout d'abord, elles déterminent le dialogue politique et le cadre macroéconomique de cette coopération. Ensuite, elles sont souvent le moteur des réformes structurelles dans lesquelles s'inscrivent les activités bilatérales de la Suisse. Enfin, elles contribuent de manière décisive à assurer la coordination des donateurs et l'harmonisation de leurs procédures. Dans nombre de cas, la Suisse coopère directement avec elles en cofinçant des projets ou des programmes.

Les membres du groupe de vote de la Suisse au sein de la Banque mondiale et du FMI (institutions de Bretton Woods) sont l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la Pologne, la Serbie-et-Monténégro, le Tadjikistan et le Turkménistan; ceux au sein de la BERD sont l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, la Serbie-et-Monténégro, l'Ouzbékistan, la Turquie et le Turkménistan. En sa qualité de pays le plus riche, la Suisse préside ces deux groupes et siège ainsi au sein des organes dirigeants de ces trois institutions. Chargée de défendre les intérêts de ses groupes de vote auprès de ces instances, elle entretient des relations étroites avec les autres membres et les consulte régulièrement. Elle bénéficie ainsi de contacts privilégiés, mais doit également s'acquitter de certaines obligations à l'égard des pays qu'elle représente. Exception faite de la Pologne et du Turkménistan, tous les Etats membres des groupes de vote de la Suisse au sein des institutions de Bretton Woods sont des pays prioritaires de la coopération avec les pays de l'Est. Compte tenu de son expérience à la tête de ces groupes de vote et de la composition de ces derniers, la Suisse jouit d'une grande crédibilité pour toutes les questions liées à la transition, ce qui lui permet d'exercer, au sein des IFI, une influence stratégique qui dépasse largement le cadre de ces groupes.

Représentant en outre un groupe de vote au sein du Conseil exécutif du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Suisse entretient des contacts réguliers avec les membres de ce groupe, soit cinq Etats d'Asie centrale plus l'Azerbaïdjan.

3.3.4 L'ONU et les institutions européennes

L'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations unies (ONU) en septembre 2002 marque une étape décisive dans notre politique multilatérale. Si cette adhésion n'a aucune influence directe – opérationnelle ou financière – sur notre engagement en Europe de l'Est, elle permet désormais au Conseil fédéral d'être reconnu par la communauté internationale comme un partenaire à part entière, de faire entendre sa voix sur la scène politique et de peser davantage dans le dialogue international. Par le passé, la Suisse a par ailleurs mis à plusieurs reprises des envoyés spéciaux à la disposition de l'ONU, notamment pour assurer une médiation dans le conflit du Caucase.

Cela fait des années que la Suisse fait partie des principales institutions spécialisées de l'ONU qui agissent sur le terrain. La coopération avec le PNUD, l'UNICEF, le

FNUAP, l'ONUSIDA, l'OMS, la FAO et le FIDA jouit également d'une longue tradition en Europe de l'Est. Les projets de coopération prennent la forme de cofinancements ou de contributions à des programmes, des actions multilatérales venant souvent compléter les programmes bilatéraux. Il arrive aussi, mais plus rarement, que la Suisse confie un mandat à certaines institutions. La CNUCED et l'OMC jouent un rôle important pour l'intégration des pays en transition dans l'économie mondiale.

Parmi les autres acteurs-clés de la coopération, on peut citer des *organismes européens* tels que le Conseil de l'Europe et l'OSCE, qui participent tous deux activement à la reconstruction et à la transformation politique de l'Europe de l'Est depuis 1989. Le Conseil de l'Europe à Strasbourg a fait des droits de l'homme son cheval de bataille: il veille au respect de la CEDH¹⁶, qui a été ratifiée par la quasi-totalité des Etats d'Europe de l'Est. Ses autres axes prioritaires en Europe de l'Est sont la mise en place d'institutions juridiques et la promotion de l'éducation et de la culture. En sa qualité d'assemblée parlementaire, le Conseil de l'Europe joue un rôle essentiel dans les échanges et la coopération entre les représentants du pouvoir législatif.

La Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) assume la coordination politique du processus Un environnement pour l'Europe (cf. ch. 2.5). Mené dans le cadre des conférences ministérielles sur l'environnement de Dobris (1991), Lucerne (1993), Sofia (1995), Arhus (1995) et Kiev (2003), ce processus a joué un rôle phare dans la coopération transfrontalière en matière d'environnement et dans l'évolution des politiques environnementales des pays d'Europe de l'Est, les rapprochant sensiblement des normes en vigueur en Europe occidentale. Dans ce domaine, la Suisse s'efforce de renforcer le dialogue politique au profit de la protection de l'environnement, tout en respectant les travaux du processus Un environnement pour l'Europe, principalement axé sur la CEI depuis sa dernière conférence, qui s'est tenue à Kiev. L'Equipe spéciale chargée d'appliquer le Programme d'action pour l'environnement, dont l'OCDE assure le secrétariat, et le Comité de préparation des projets (CPP), qui relève de la BERD, fournissent une bonne partie des travaux préparatoires destinés à préparer et à financer des projets environnementaux.

Dans cette répartition des tâches, qui implique également d'autres organisations européennes et transatlantiques telles que l'OTAN, l'OCDE ou la CEE-ONU, l'OSCE se concentre sur les systèmes politiques, l'observation d'élections ou la surveillance de régions frontalières dans des situations post-confliktuelles, ainsi que sur la prévention des conflits, la diplomatie préventive et la protection des minorités. Rappelons ici le rôle de catalyseur joué en Europe de l'Est par l'organisation qui l'a précédée sur ce terrain, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

La Suisse ne faisant pas partie de l'UE, le Conseil de l'Europe et l'OSCE occupent traditionnellement une place importante dans notre politique européenne et est-européenne.

¹⁶ Convention européenne des droits de l'homme du 4.11.1950, RS 0.101

Les effroyables conséquences de la catastrophe de Tchernobyl sont aujourd'hui encore d'actualité et nécessitent des actions concertées au niveau international. La Suisse participe activement à des mesures d'aide globales depuis 1986: tandis que l'aide humanitaire est entrée en action juste après l'explosion du réacteur, pour mesurer le taux de radioactivité au moyen d'équipements appropriés et porter secours à la population locale, la coopération avec les pays de l'Est s'exerce dans le domaine de la sécurité nucléaire, via la participation à des programmes bilatéraux et multilatéraux (cf. ch. 2.5). La Suisse fait également entendre sa voix au niveau international pour éviter que les conséquences de ce terrible accident ne tombent dans l'oubli. La protection de l'environnement, la prévention des catastrophes technologiques et l'élimination des déchets toxiques et des armes chimiques sont autant de domaines dans lesquels il est courant de voir l'aide humanitaire et les coopérations technique et financière se compléter.

Par ses activités, auxquelles elle consacre quelque 250 millions de francs par année dans le monde entier, l'aide humanitaire de la Confédération constitue un instrument important de la politique extérieure de la Suisse, également en Europe de l'Est. Financée par un crédit-cadre séparé, elle fournit rapidement une aide d'urgence en se conformant à son mandat, c'est-à-dire dans un esprit de neutralité et d'impartialité, en faisant abstraction de toute considération d'ordre politique. De nombreuses synergies s'établissent entre l'aide humanitaire et la coopération avec l'Europe de l'Est, notamment dans les pays où des programmes humanitaires sont menés pendant ou après un conflit armé ou une catastrophe naturelle. Dans les Balkans, ces pays comprennent la Serbie-et-Monténégro, le Kosovo, la Bosnie et Herzégovine et la Croatie. Au sein de la CEI, la Suisse fournit une aide humanitaire à l'Ukraine, à la Moldavie, au Bélarus, aux pays du Caucase du Nord et du Sud (Tchéchénie, Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) ainsi qu'au Tadjikistan, ravagé par la guerre. S'appuyant sur la stratégie humanitaire de la Confédération pour 2005¹⁷, l'aide humanitaire se concentre en Europe de l'Est sur les tâches suivantes:

- fournir une aide d'urgence après un conflit, une crise ou une catastrophe;
- porter assistance aux plus démunis;
- élaborer des solutions durables pour le retour et l'intégration des réfugiés et des personnes déplacées;
- promouvoir et renforcer les organisations civiles locales apportant une aide d'urgence;
- développer des mesures d'appui dans le domaine de la prévention.

Au Kosovo comme en Serbie-et-Monténégro et en Bosnie et Herzégovine, l'intervention rapide de l'aide humanitaire a préparé le terrain à la coopération technique et financière. Les programmes de coopération menés dans ces pays ont en effet bénéficié de l'expérience et des réseaux locaux, des connaissances du terrain et, surtout, de la renommée de l'aide humanitaire. Mais toute intervention humanitaire ne débouche pas nécessairement sur un engagement à long terme de la coopération avec l'Europe de l'Est, et les actions humanitaires ne se limitent pas aux pays prioritaires de cette coopération. Des programmes humanitaires indépendants ont ainsi vu le

¹⁷ DDC/DFAE, *Vivre la solidarité*, Stratégie 2005; Berne 2001.

jour en Moldavie et au Bélarus, des pays où les conditions préalables à une coopération n'étaient jusqu'ici pas réunies sur le plan politique.

La collaboration entre aide humanitaire et coopération avec les pays de l'Est ne procède pas automatiquement d'une approche chronologique (continuum) – la coopération débutant par l'aide d'urgence pour se muer en un soutien à long terme à la transition – mais aussi d'une approche intégrée dans laquelle les différents instruments peuvent être mis en œuvre simultanément (contiguum). Ainsi, le passage d'une situation de conflit à un processus de développement ne suit pas un tracé linéaire, mais s'inscrit dans un réseau de relations complexes. Pour qu'il soit possible, à moyen ou à long terme, d'orienter davantage les activités sur le développement, les programmes humanitaires (p. ex. ceux mis en œuvre en Moldavie) s'adaptent progressivement aux exigences de la coopération technique à long terme sans renier pour autant leurs préoccupations humanitaires. La conclusion d'alliances stratégiques avec des partenaires multilatéraux, l'implication croissante des groupes cibles, d'autorités et de partenaires locaux, ainsi que la mise en relation thématique et organisationnelle des acteurs favorisent la conception de programmes axés sur le développement à long terme. On parle de «contiguum» lorsque l'aide humanitaire et la coopération technique mènent simultanément leurs activités pendant une période donnée, y compris en cas de conflits latents. Cette approche nécessite une conception globale, qui définit la complémentarité des instruments tout en délimitant précisément leur champ d'action. Dans certains Etats balkaniques (Serbie-et-Monténégro, p. ex.) et pays de la CEI (Russie, Géorgie, Ukraine et Tadjikistan, p. ex.), les projets humanitaires sont donc pris en compte dans la planification de la coopération avec l'Europe de l'Est.

La coopération avec les pays de l'Est: une combinaison d'aide humanitaire (DDC), d'aide au retour (ODR) et d'aide à la transition

Le problème de la migration nécessitant des approches globales (cf. ch. 2.4), la coopération avec les pays de l'Est doit à l'évidence développer des synergies entre les coopérations technique et financière, l'aide humanitaire et d'autres instruments de politique extérieure et de paix. En 2000, au lendemain de la crise du Kosovo, l'action combinée de l'aide technique et de l'aide humanitaire est ainsi parvenue à lancer un vaste programme d'aide structurelle. Mené en étroite collaboration avec l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et bénéficiant d'une participation financière de ce dernier, ce programme a permis à quelque 50 000 réfugiés de guerre d'origine albanaise et bosniaque de rentrer au pays. Dans le cadre de l'Initiative MARRI (Initiative régionale migration, asile, réfugiés) du Pacte de stabilité, on s'efforce par ailleurs d'améliorer les capacités du transport individuel dans cette région. L'aide à la transition fournie dans le cadre de la coopération avec les pays de l'Est contribue à la réalisation d'études et à l'élaboration de bases de planification pour résoudre les graves problèmes de logement auxquels sont confrontés les réfugiés et les personnes déplacées qui rentrent chez eux, tandis que l'aide humanitaire collabore étroitement avec les autorités serbes et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés afin de permettre à ces personnes de se loger décemment. Ces dernières années, quelque 2800 logements ont ainsi pu être mis à la disposition des Serbes rentrés au pays. Les diverses actions qu'elle a menées ont permis à la Suisse d'apporter une contribution de taille à la prévention de la migration. Vu les proportions inquiétantes

qu'atteint la traite d'êtres humains en Europe de l'Est et dans la CEI, notre pays soutient en outre l'OIM dans ses efforts pour prévenir cette forme d'esclavage et protéger ceux qui en sont victimes en Moldavie et au Tadjikistan.

3.4 Conditions-cadres de politique économique extérieure

Après la dissolution de l'Union soviétique et de la Yougoslavie, la Suisse a immédiatement établi des relations commerciales avec les 21 nouveaux Etats souverains. Elle a conclu des accords de libre-échange avec les pays d'Europe centrale et avec les Etats baltes dans le cadre de l'AELE, ainsi que des accords bilatéraux de commerce et de coopération avec les autres Etats. Des accords de protection des investissements et des conventions de double imposition¹⁸ ont également été signés. Ainsi, les bases contractuelles de la coopération économique bilatérale sont désormais largement en place. Plusieurs Etats de la région sont également devenus membres de l'OMC ou négocient leur adhésion, soulignant ainsi leur processus avancé d'intégration dans l'économie. Dans l'ensemble, les relations économiques avec les pays de l'Est se développent de manière positive.

Bien que la base contractuelle ait été consolidée et que les échanges avec certains Etats se soient sensiblement intensifiés, les relations commerciales entre la Suisse et les Etats d'Europe centrale, de l'Europe du Sud-Est et de la CEI sont restées à un niveau modeste. Elles n'ont en effet retrouvé leur volume de 1990 que vers la fin de la décennie. De 1989 à 2002, les relations commerciales de la Suisse avec l'Europe de l'Est ont évolué comme suit:

Evolution du commerce extérieur suisse avec l'Europe de l'Est (en millions de francs)

	Exportations suisses			Importations suisses		
	1989	1992	2002	1989	1992	2002
Europe centrale ¹⁹	1075	1260	3210	570	505	2290
Europe du Sud-Est ²⁰	870	480	1105	245	205	435
CEI ²¹	955	380	1105	400	375	1575
Total	2900	2120	5420	1215	1085	4300

¹⁸ Un aperçu général des accords internationaux conclus par la Suisse est disponible à l'adresse suivante: <http://www.eda.admin.ch/eda/f/home/foreign/intagr/database.html>.

¹⁹ Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Slovénie, Estonie, Lettonie et Lituanie.

²⁰ Albanie, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Macédoine, Roumanie et Serbie-et-Monténégro (y compris le Kosovo).

²¹ Russie, Ukraine, Bélarus, Moldavie, Arménie, Géorgie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Tadjikistan et Turkménistan.

D'une manière générale, les échanges commerciaux avec les Etats *d'Europe centrale* se sont diversifiés et se sont montrés nettement plus dynamiques ces dernières années que les échanges avec les pays de la CEI. Au cours de la dernière décennie, les exportations suisses vers l'Europe centrale ont augmenté sensiblement et représentent environ 2 % du commerce extérieur. Il est à noter que l'Europe centrale absorbe une très grande part (65 %) des exportations suisses et la majeure partie des *investissements* suisses (95 %) qui proumeuvent à leur tour les exportations des pays de l'Est vers les marchés occidentaux. Les investissements se sont naturellement tournés vers les régions où les réformes ont enregistré les plus grands progrès et où des conditions-cadres généralement stables et transparentes sont offertes. Ces dernières années, les échanges ont sans nul doute aussi été stimulés par les perspectives d'adhésion à l'Union européenne. Dans le cas de la Russie, du Kazakhstan et de l'Azerbaïdjan, ce sont les nombreuses réserves en matières premières qui ont attiré les bailleurs de fonds étrangers. La Hongrie, la République tchèque, la Pologne et, dans une moindre mesure, l'Azerbaïdjan (secteur du pétrole) enregistrent les taux d'investissement les plus élevés par habitant.

En ce qui concerne les *relations commerciales bilatérales et les perspectives de leurs évolutions futures*, les différences régionales suivantes sont à relever:

Des relations étroites se sont nouées avec les Etats *d'Europe centrale* (Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie). Celles-ci reposent principalement sur les règles de l'économie de marché définies dans le cadre des accords de l'UE et de l'OMC.

L'Europe du Sud-Est ne forme plus un espace économique homogène, et son développement économique présente de plus en plus de disparités. La Bulgarie, la Croatie et la Roumanie se relèvent beaucoup plus rapidement que les autres pays de la région. Ce sont surtout les pays d'Europe du Sud-Est en proie à l'instabilité politique qui se heurtent aux plus grandes difficultés économiques. Ils ne sont pas en mesure de garantir la sécurité et la prévisibilité nécessaires pour trouver des partenaires commerciaux et des investisseurs étrangers. En Europe du Sud-Est, la Suisse réalise environ les trois quarts de ses échanges avec la Bulgarie, la Croatie et la Roumanie. Si les entreprises suisses investissent encore peu dans cette région, elles commencent à s'y intéresser davantage. Le plus grand stock d'investissements suisses en Europe du Sud-Est se trouve en Croatie²². Les accords économiques bilatéraux les plus importants (accords de commerce et de protection des investissements et conventions de double imposition) ont été conclus avec tous les Etats d'Europe du Sud-Est, à l'exception de la Bosnie et Herzégovine et la Serbie-et-Monténégro où les négociations dans ce sens sont en cours. Au vu du potentiel que recèlent les économies de l'Europe du Sud-Est, une intensification des relations économiques avec cette région est attendue au cours des années à venir.

En dépit de leur étendue géographique, la *Russie et les autres pays de la CEI* n'occupent pas encore la place qui devrait leur revenir dans nos relations commerciales bilatérales. Ceci tient au fait que, comme par le passé, nos importations en provenance de ces pays sont fortement composées de matières premières. Parmi les pays de la région, la Russie présente sans aucun doute un grand potentiel économique: près de 150 entreprises suisses s'y sont établies, dont certaines possèdent leurs propres unités de production. Même si les PME suisses ne sont pas encore très

²² Source: BNS, Bulletin mensuel statistique, édition d'octobre 2003 – Annexe, Investissements suisses à l'étranger.

présentes, leur intérêt pour ce pays croît. Les *pays transcaucasiens et centre-asiatiques* continuent de jouer un rôle marginal pour l'économie suisse (exportations suisses en 2002: 164,4 millions de francs, importations: 64,4 millions de francs). Dans certains secteurs (matières premières, coton, céréales ou or) toutefois, les négociants suisses génèrent parfois un important volume d'affaires. Les marchandises ne franchissant généralement pas les frontières suisses, ces opérations ne figurent pas dans les statistiques commerciales. Entre 30 et 50 entreprises suisses opèrent actuellement en Asie centrale.

Pour tenter de prévoir l'*évolution du commerce extérieur de la Suisse*, il faut se rappeler que ces Etats sont des pays en transition qui regroupent ensemble quelque 410 millions d'habitants. Considérant les importants besoins de rattrapage en termes de biens d'équipement et de consommation qui existent tant dans les pays de la CEI que dans l'Europe du Sud-Est, il est aisé de concevoir le potentiel significatif qu'ils représentent pour l'accroissement du volume des échanges.

Comme l'illustre la situation de quelques pays candidats à l'UE, les progrès en matière de réformes politiques et économiques accélèrent le processus de transformation. Ils influencent positivement les conditions-cadres économiques et stimulent la compétitivité, augmentant d'autant les chances d'attirer (à nouveau) les investissements (ainsi que les capitaux dits en fuite). Les investissements s'accompagnent généralement d'un transfert de technologies et de savoir-faire, qui accroît la compétitivité des produits et augmente le pouvoir d'achat et le niveau de vie général de la population. Dans certains pays de la CEI et d'Europe du Sud-Est, des mesures ciblées s'avèrent encore nécessaires pour instaurer un climat propice aux investissements étrangers. Il faut également prendre en considération le fait que les changements de mentalité demandent du temps et que l'amélioration des conditions-cadres ne s'opère pas du jour au lendemain et ce, même si les perspectives sont plus favorables pour les pays riches en matières premières (Russie et Kazakhstan, p. ex.). La mondialisation obligera tôt ou tard les marchés de la région jusqu'ici repliés sur eux-mêmes à s'ouvrir davantage. Elle offrira ainsi de nouveaux débouchés aux exportations suisses.

Outre les ressources naturelles et les progrès en matière de réformes, ce sont avant tout les conditions politiques (progrès en matière de démocratisation, développement de la société civile, paix religieuse, protection des minorités, gouvernance, Etat de droit, etc.) qui détermineront les *perspectives de développement économique* des différents pays. Les manquements en matière de sécurité et d'applicabilité du droit, les interventions de l'Etat dans les affaires commerciales privées, la bureaucratie et la corruption, l'inadéquation des infrastructures et le manque de respect des engagements financiers sont autant de facteurs qui ont empêché jusque-là les privés de s'impliquer (davantage) dans le processus de développement. Pour intensifier ses relations commerciales bilatérales avec les pays de l'Est et de la CEI, la Suisse dispose d'un bon nombre d'*instruments de promotion*. Pour leurs opérations commerciales avec des partenaires d'Europe centrale, les entreprises suisses ont surtout fait appel, ces dernières années, à la garantie contre les risques à l'exportation (GRE). Dans les échanges avec les pays de la CEI, les activités de la GRE ont par contre été restreintes en raison des risques associés à cette région. Pour y suppléer partiellement, des garanties de crédits ont été octroyées dans le cadre de l'aide aux

pays de l'Est²³. Avec la diminution des risques, l'engagement de la GRE devrait toutefois s'intensifier à nouveau (notamment en Russie). De plus, la consolidation rapide de certaines banques privées devrait permettre de les faire participer davantage aux opérations de financement. Pour promouvoir les relations économiques, il est important d'exploiter pleinement les nombreuses possibilités de promotion des exportations qui peuvent être offertes au travers de l'OSEC, tout comme les nouveaux instruments de promotion des investissements (SOFI, Start-up Fund), et des importations (SIPPO) et la participation à des foires nationales et internationales. Au niveau étatique, ce sont les commissions et les missions économiques mixtes dans des pays sélectionnés qui contribuent à la poursuite du développement des relations économiques. A ce titre, le potentiel en présence et la taille de la population ne constituent pas des garanties suffisantes; ils représentent plutôt une condition nécessaire pour que l'engagement soit profitable sur le moyen voire le long terme. Plus les réformes économiques et sociales progressent et améliorent le bien-être des populations, plus la coopération privée et publique deviendra attrayante. Les activités de la coopération suisse menées jusqu'ici ont apporté une contribution importante à ce processus et elles continueront de le faire à l'avenir.

SIPPO

Le *Swiss Import Promotion Program* (SIPPO; www.sippo.ch) sert à promouvoir les importations en provenance, notamment, des pays de l'Est. Suite à une évaluation externe, le Conseil fédéral a renouvelé son mandat pour une nouvelle période de quatre ans, soit jusqu'en 2007. Pour accroître l'efficacité du SIPPO, le nombre de pays a été réduit et les programmes ont été concentrés sur les produits pour lesquels une véritable demande existe en Suisse et dans l'UE. Dans les pays prioritaires, le programme collabore avec des partenaires locaux de poids à même de représenter le SIPPO sur place. Un exemple fructueux de cette collaboration est le projet «Bosnian Handicrafts».

Au sortir de la guerre de Bosnie et Herzégovine, en 1995, des solutions étaient recherchées pour proposer un travail utile aux femmes réfugiées. Aujourd'hui, plus de 500 femmes de Bosnie et Herzégovine, de Serbie-et-Monténégro, de Croatie et du Kosovo bénéficient d'un emploi stable auprès de «Bosnian Handicrafts». En dépit de leurs différences ethniques, elles travaillent main dans la main, assurant ainsi un revenu pour leurs familles. Etant donné qu'un nombre croissant de femmes souhaitaient travailler pour «Bosnian Handicrafts», de nouveaux débouchés ont dû être trouvés. SIPPO s'est engagé avec succès pour permettre à cette entreprise de pénétrer le marché suisse et ses efforts ont été récompensés: l'entreprise possède désormais une représentation générale en Suisse qui distribue les produits de «Bosnian Handicrafts» à d'autres points de vente. La promotion des importations peut également compléter de manière idéale d'autres projets bilatéraux. Par exemple les projets qui encouragent l'agriculture biologique, en créant notamment pour les producteurs locaux de nouveaux débouchés et de nouvelles filières de distribution à l'étranger (cf. encadré sur l'agriculture biologique en Ukraine, cf. ch. 6.2.1).

²³ Cf. message concernant le projet de loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est (FF **2004** 1831), art. 7 et 11.

II. Contenu de l'arrêté financier

4 Rétrospective de la coopération avec les pays de l'Est

Le III^e crédit de programme

Les messages du 19 août 1998²⁴ et du 14 novembre 2001²⁵ sur la poursuite de la coopération renforcée avec l'Europe de l'Est et les pays de la CEI décrivent l'orientation générale et les adaptations stratégiques apportées aux efforts de coopération durant la période couverte par le III^e crédit de programme. S'y trouvent ainsi décrites les actions entreprises par la Suisse en 1999, au lendemain des hostilités qui ont secoué la Serbie-et-Monténégro, la Macédoine et la province du Kosovo, telle son aide massive au retour et à la réintégration des réfugiés sur place. Relevons en particulier que la Suisse est devenue membre à part entière du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est au milieu de 1999. Elle a parallèlement renforcé son engagement en Asie centrale et dans le Caucase du Sud. Par l'arrêté fédéral du 13 juin 2002²⁶, le montant du III^e crédit de programme a été augmenté de 500 millions de francs et sa durée prolongée d'une année, soit de 1999 à 2004. Selon les prévisions actuelles, la totalité des moyens mis à disposition seront engagés d'ici la fin 2004.

Conformément à l'arrêté fédéral de 1995, le Conseil fédéral a régulièrement rendu compte de ses activités au Parlement et a spécifiquement abordé la coopération avec les pays de l'Est dans ses rapports annuels. L'allocation des ressources du dernier crédit-cadre est présentée dans l'appendice VI en annexe.

La poursuite de la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI s'appuie sur la riche expérience acquise pendant la mise en œuvre des trois premiers crédits de programme. Aujourd'hui, nous pouvons nous appuyer sur une expérience de près de douze ans en matière de soutien à la transition en Europe de l'Est. Pour la rédaction du présent message et du message concernant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est²⁷ comme nouvelle base légale applicable à la coopération avec l'Europe de l'Est, il était dès lors nécessaire de dresser un bilan général et de faire une nouvelle évaluation de la situation. Ce *bilan* s'ouvre sur une analyse de la transition (cf. ch. 1.2), consacrée à l'évolution sociale, économique, environnementale et politique en Europe de l'Est. Dans la seconde partie, la coopération avec l'Europe de l'Est a été analysée dans le cadre d'une évaluation externe dont l'objectif était d'examiner la pertinence des stratégies, instruments et méthodes mis en œuvre au cours de la dernière décennie. Selon l'exigence de l'arrêté fédéral de 1995²⁸ qui veut que le Conseil fédéral rende compte de ses activités de coopération, le programme est soumis à l'évaluation critique d'un organisme indépendant. Les résultats de cette évaluation sont comparés aux objectifs définis dans la loi, et leur pertinence est interprétée à la lumière des défis centraux de la transition. Les succès et les échecs du programme, ainsi que les impacts positifs et les faiblesses de l'engagement de la Suisse sont ainsi mis en lumière. L'évaluation se concentre également sur les résultats effectifs des efforts consentis et sur leur durabilité, ainsi que sur la coopération en tant que telle et sur les processus d'apprentissage qui s'y

24 FF 1998 4381

25 FF 2002 1733

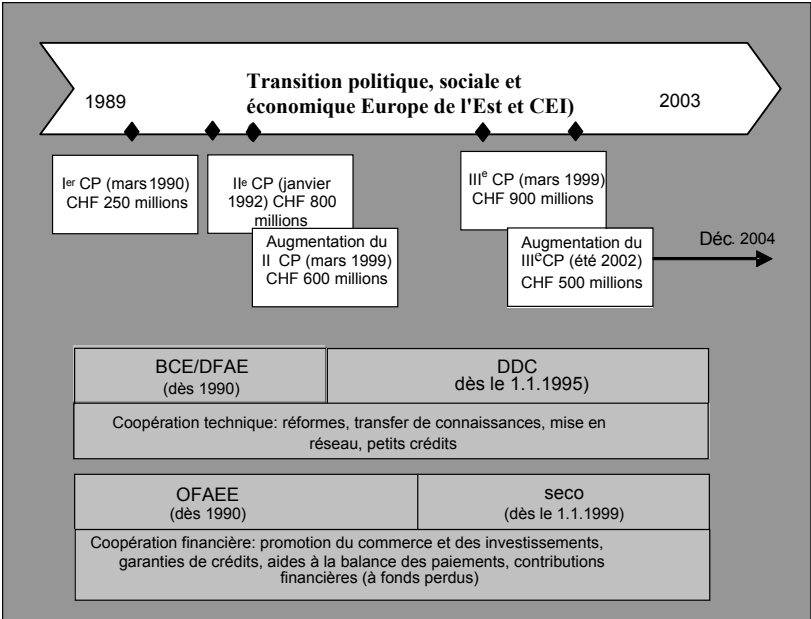
26 FF 2002 4164

27 FF 2004 1803

28 RS 974.1

rapportent. Trois études de cas consacrées à la Bulgarie, au Kirghizistan et à la Bosnie et Herzégovine complètent ces analyses globales par le biais d'un examen des points forts et des faiblesses du programme dans la perspective de chacun des pays concernés.

Les résultats de ces travaux ont été publiés fin 2003²⁹ et mis à la disposition des milieux intéressés pour discussion afin de lancer un processus d'apprentissage en vue de définir des jalons stratégiques et d'intégrer les connaissances acquises dans le savoir institutionnel (cf. ch. 7.3).



Les experts chargés de l'évaluation donnent une bonne appréciation d'ensemble des prestations de la coopération suisse avec les pays de l'Est. Selon eux, elle est efficace et axée sur les problèmes de la transition. Ce ciblage est particulièrement important, car les défis auxquels l'Europe de l'Est a dû faire face n'étaient pas prévisibles et, comparée à l'ampleur de la tâche, la contribution de la Suisse ne peut qu'être modeste. Si la coopération de la Suisse avec les pays de l'Est est jugée de bonne qualité, c'est notamment parce qu'elle a permis d'identifier d'importantes niches d'activités correspondant aux compétences spécifiques de la Suisse et qu'elle a su tirer parti de ses avantages comparatifs.

Au cours de la phase d'orientation, de 1990 à 1993, divers projets ont permis de manifester rapidement la solidarité de la Suisse. Au fil du temps, l'expérience s'est enrichie, la coopération a développé et consolidé ses instruments et a gagné en professionnalisme, augmentant ainsi l'efficacité des efforts suisses. Dans le même temps, plus de poids a été accordé à la durabilité des projets, tout en les axant davan-

²⁹ «DEZA Evaluation 2003/4», volume 1 et volume 2.

tage sur les problèmes et missions essentiels de la transition. Les projets étant fort nombreux (573 lancés par la DDC et 246 par le seco), la question de savoir si une diminution de leur nombre n'aurait pas amélioré leur efficacité s'est posée. Les évaluateurs ont toutefois compris que la coopération avec les pays de l'Est avait dû, dans nombre de domaines, commencer par réaliser des projets-pilotes pour acquérir de l'expérience et des connaissances sur la situation locale. Selon l'évaluation, les programmes sont en parfaite adéquation avec les objectifs politiques. Une comparaison empirique avec les objectifs définis dans l'arrêté fédéral de 1995 montre que les programmes du seco s'orientent clairement et presque exclusivement sur le second grand objectif de l'arrêté, à savoir la promotion du développement économique et social. Plus d'un cinquième de ses projets visent en effet à moderniser les infrastructures économiques et sociales. La promotion des PME et les projets touchant à l'environnement et à l'énergie constituent d'autres axes prioritaires. Pour ce qui est du programme de la DDC, il met l'accent sur la démocratie et l'Etat de droit, sur la promotion de l'économie de marché et sur les affaires sociales. Les experts estiment qu'en général, les projets ont atteint de manière très satisfaisante les objectifs fixés. Ils soulignent toutefois que trop peu d'analyses ex-post sur les effets à long terme et sur la durabilité des projets achevés ont été réalisées.

L'étude se penche également sur les relations institutionnelles et opérationnelles entre la DDC et le seco. Elle juge bonne l'adéquation des projets aux compétences spécifiques des deux services fédéraux, ce qui atteste de la complémentarité de leurs activités. Ayant élaboré ensemble les bases stratégiques et les principes de planification de la coopération et possédant des représentations communes dans les pays d'intervention, la DDC et le seco sont parvenus à améliorer sensiblement leur collaboration. Les partenaires locaux en font également une bonne appréciation et la considèrent, d'une manière générale, comme étant flexible, ciblée et peu bureaucratique.

Jusqu'en 1997, l'aide financière a été le principal instrument de la coopération avec les pays de l'Est. Aujourd'hui, les fonds se répartissent pratiquement à parts égales entre coopération technique et aide financière. Au fil des années, l'aide financière a été combinée de manière renforcée avec le dialogue politique et des mesures destinées à développer les institutions et les capacités. Dans le même temps, la promotion du secteur privé et du commerce ainsi que la part des cofinancements avec la Banque mondiale et la BERD ont gagné en importance. Ces activités ont permis de mieux intégrer l'engagement suisse aux efforts internationaux, d'augmenter le poids des pays donateurs dans le dialogue politique et de résoudre les problèmes qui dépassent les capacités d'un seul pays donateur.

La notion de transition ayant évolué, la coopération suisse avec les pays de l'Est a progressivement accordé plus d'importance au renforcement des institutions. En termes de moyens investis, la DDC a surtout initié des projets dans le domaine prioritaire de la gouvernance (promotion de la démocratie, Etat de droit et réformes administratives), répondant ainsi aux besoins institutionnels. Priorité a également été donnée à la formation professionnelle, à la lutte contre la pauvreté et au renforcement des services sociaux (en particulier dans le domaine de la santé et de l'éducation). Dans certains secteurs thématiques, la Suisse a mis au point des approches intéressantes par le biais de projets-pilotes, mais la grande variété des thèmes abordés l'a empêchée d'appliquer largement de nouvelles politiques nécessitant d'importants investissements. Une plus grande concentration des efforts

permettrait donc de dégager les moyens financiers et les ressources humaines nécessaires pour mener le dialogue politique.

Alors que la coopération suisse possède, selon l'évaluation, des compétences éprouvées et une grande crédibilité, elle a toutefois réussi à conserver sa flexibilité. Elle est par exemple parvenue à adapter rapidement et avec pragmatisme ses programmes et ses méthodes aux mutations en cours dans les pays en transition. C'est ainsi qu'elle a progressivement revu ses priorités géographiques. Alors que ses principaux partenaires se trouvaient en Europe centrale au début des années 90, la coopération s'est rapidement tournée vers l'Europe du Sud-Est et les Etats de la CEI. En accordant une plus grande importance à l'Asie centrale ces dernières années, elle a par ailleurs fixé les priorités qui convenaient sur le plan géographique.

Au terme de leur bilan, les évaluateurs formulent les *conclusions et les recommandations* suivantes:

Les objectifs et les principes de la coopération tels qu'ils figurent dans l'arrêté fédéral de 1995 restent d'actualité. Les exigences légales et stratégiques doivent cependant ménager une marge de manœuvre suffisante pour permettre à la coopération de s'adapter aux changements qui vont de pair avec le dynamisme de la transition. Dans ce sens, il serait souhaitable d'intégrer dans la coopération les prestations d'autres services fédéraux (Division politique IV, Office fédéral des réfugiés et DDPS) qui mènent également, aux côtés du seco et de la DDC, des activités dans les pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Par ailleurs, pour permettre aux programmes et aux projets d'atteindre une taille critique avec des moyens somme toute limités, il s'avère nécessaire de concentrer encore davantage les priorités et les domaines d'activités. Il s'agit toutefois moins de réduire le nombre de pays ou de secteurs visés que de limiter la variété thématique et le nombre d'approches adoptées dans un même secteur. La coopération doit surtout se concentrer sur les thèmes pour lesquels la Suisse possède des compétences reconnues, par exemple les processus démocratiques au niveau local, la formation professionnelle, l'accès aux prestations financières et non financières, l'environnement et la promotion des entreprises.

A l'avenir, la coopération suisse doit éviter de faire cavalier seul et doit donc mieux coordonner ses activités avec ses partenaires et d'autres donateurs, tout en mettant l'accent sur le respect et le dialogue politique. Ces dernières années, les bureaux de coopération n'ont d'ailleurs pas ménagé leurs efforts pour harmoniser davantage les programmes avec les donateurs internationaux et les organismes nationaux.

Si la répartition actuelle des compétences entre la DDC et le seco est pertinente, il serait parfois possible de mieux exploiter les synergies entre coopération technique et aide financière et d'accroître ainsi l'efficacité, la visibilité et la cohérence des efforts déployés sur place par la Suisse. Des approches intégrées des réformes sectorielles, par exemple dans les domaines de la santé ou de la police, de l'administration locale ou de l'approvisionnement en eau, obtiennent en effet des résultats probants. Un suivi efficace des activités devrait toutefois permettre d'intervenir à temps pour adapter un projet-pilote novateur qui menace de devenir une solution «isolée», n'ayant aucune chance de trouver un financement à long terme, ou lorsqu'un projet ne tient pas suffisamment compte du cadre politique.

Les clés du succès de la coopération avec les pays de l'Est

Le bilan de la coopération avec les pays de l'Est (2003) a mis en lumière les facteurs de succès suivants:

- le savoir, l'expérience et les investissements suisses ont été adaptés aux besoins et aux capacités locales et judicieusement combinés avec les compétences disponibles sur place;
- l'accent mis sur les processus d'apprentissage a permis d'accroître en permanence le professionnalisme et la qualité de la coopération;
- en collaborant et en enrichissant leurs expériences, la DDC et le seco ont su exploiter avec une efficacité croissante les points forts des différents instruments de la coopération;
- l'ouverture, dans les pays partenaires, de bureaux de coopération financés et exploités conjointement par la DDC et le seco et chargés de mener un programme national commun a permis de décentraliser la mise en œuvre des programmes et d'en déléguer la responsabilité aux partenaires locaux;
- la présence sur place a facilité le suivi et la supervision des projets et créé des conditions propices au dialogue politique. Elle a garanti une grande souplesse dans le choix des approches, des instruments et de la gestion des programmes, qui sont tous des éléments que les partenaires locaux apprécient particulièrement dans la coopération suisse.

A l'instar de la coopération avec les pays du Sud, la coopération avec les pays de l'Est est devenue un domaine d'activités complexe, qui implique la participation de différents acteurs tant publics que privés et dans lequel l'Union européenne joue sans conteste un rôle prépondérant. Ce contexte offre à un pays donateur de taille moyenne comme la Suisse d'innombrables possibilités d'apporter une contribution autonome et visible à l'effort commun et de faire entendre sa voix.

La coopération suisse en comparaison internationale

Depuis 1990, les engagements de la coopération avec les pays de l'Est totalisent 3050 millions de francs (crédits de programme I à III). La Suisse consacre ainsi environ 0,03 % de son produit intérieur brut (moyenne des années 1999 à 2001) à cette coopération, ce qui la place au milieu du peloton des pays donateurs européens: derrière l'Autriche, le Danemark et la Finlande, à égalité avec l'Allemagne, la France et la Suède, mais devant la Grande-Bretagne et les autres Etats de l'Union européenne. Il convient toutefois de relativiser cette position, puisque les pays de l'Union ne se contentent pas de soutenir les pays de l'Est sur une base bilatérale mais leur allouent aussi une aide considérable par le biais du budget communautaire. Les programmes tels que PHARE et TACIS, les fonds structurels et les instruments de cohésion occupent une place essentielle dans le soutien à l'Europe de l'Est. Jusqu'ici, l'aide de l'UE atteignait environ 3 milliards d'euros par an, mais devrait passer à quelque 23 milliards d'euros pour les années 2004 à 2006, après la prochaine vague d'adhésions. Les IFI consacrent par ailleurs des moyens importants à l'aide aux pays de l'Est, mais presque exclusivement sous forme de crédits.

Les montants engagés dans la coopération ne sont toutefois pas tout, car il faut aussi considérer avec quelle efficacité les moyens sont mis en œuvre et dans quelle

mesure ils prennent en considération les besoins et les possibilités des pays partenaires. De ce point de vue, l'évaluation des projets et des programmes réalisés jusqu'ici par la Suisse a débouché sur de bons résultats. La qualité de l'aide suisse et la cohérence de ses politiques jouissent d'ailleurs d'une excellente réputation au niveau international (dans le cadre de l'examen 2000 de l'aide publique au développement de la Suisse par le CAD, p. ex.). La coopération suisse n'a d'ailleurs pas manqué de tirer les enseignements des différentes évaluations ainsi que des comparaisons avec d'autres institutions ou avec des partenaires internationaux (cf. ch. 7.3).

5 Le nouveau crédit-cadre: orientation stratégique de la coopération avec l'Europe de l'Est pour les années 2005 à 2008

Hauteur du nouveau crédit-cadre: Par le présent message, le Conseil fédéral demande au Parlement d'ouvrir un crédit-cadre de 800 millions de francs pour la période allant de 2005 à 2008. Ce nouveau crédit pour la coopération avec l'Europe de l'Est fait suite au crédit de 500 millions de francs³⁰ que le Parlement a accepté le 13 juin 2002 pour compléter le III^e crédit-cadre, initialement fixé à 900 millions de francs.³¹ Considérant que les moyens financiers complémentaires seront probablement entièrement engagés d'ici fin 2004, le nouveau crédit servira à garantir la continuité dans les activités suisses en faveur des pays d'Europe de l'Est et de la CEI. Son montant a été fixé au terme d'une évaluation prenant en considération les moyens financiers nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, les possibilités financières de la Confédération, la situation en politique étrangère et les exigences pratiques. Le frein à l'endettement et les programmes d'allègement du Parlement sont également pris en compte. Le crédit demandé répond en outre à la volonté du Conseil fédéral de porter le montant alloué par la Suisse à l'aide publique au développement à 0,4 % de son revenu national brut (RNB) d'ici 2010.

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution, l'arrêté fédéral proposé est soumis au frein aux dépenses et doit par conséquent être adopté par la majorité de chacun des deux Conseils.

Résumé des motifs: Le processus de transition nécessite plus de temps et de moyens que prévu initialement. Les disparités régionales soulignent d'un côté les énormes progrès accomplis dans les *pays d'Europe centrale*, qui sont parvenus à opérer en une dizaine d'années des réformes économiques, sociales et politiques telles qu'ils remplissent désormais les conditions pour adhérer à l'Union européenne. Ces pays ont réussi non seulement à se doter d'institutions stables, mais également à assurer un certain bien-être, modeste certes, à une portion croissante de leurs citoyens et citoyennes. De 1991 à 2002, la Suisse a contribué à hauteur de 685 millions de francs à l'effort consenti par la communauté internationale pour soutenir le processus de réforme en Europe centrale. Aujourd'hui, à l'heure où l'Union européenne s'élargit vers l'Est, cette contribution est reconnue à sa juste valeur.

Dans les *Balkans*, la transition n'a de loin pas progressé avec autant de succès, car la dissolution de l'ex-Yougoslavie a provoqué de violentes guerres civiles, dont les

³⁰ Message du 14.11.2001, FF **2002** 1733.

³¹ Message du 19.8.1998, FF **1998** 4381.

conséquences entravent aujourd'hui encore le processus de réforme qui s'impose pourtant d'urgence. Bien que la Suisse ait contribué, depuis 1996, à raison de 1200 millions de francs³² aux efforts internationaux dans cette région, le processus de reconstruction et de transformation est encore loin d'être achevé en Europe du Sud-Est.

Pour ce qui est des *pays de la CEI*, tous n'ont pas progressé au même rythme sur la voie des réformes: des régions dévastées par la guerre, comme le Caucase du Sud et le Tadjikistan, subissent encore les lourdes conséquences sociales et économiques des conflits, et la paupérisation y prend des proportions tragiques.

La situation ne pourra s'améliorer que si les pays concernés s'engagent dans un profond processus de réforme et d'ajustement. Cependant, la donne n'est pas la même pour tous: la situation initiale et les antécédents, le développement actuel, la stabilité sociale, mais aussi des facteurs tels que la richesse en ressources naturelles et humaines, le potentiel économique et le réseau des transports, varient grandement d'un pays à l'autre. Ainsi chaque pays se trouve à un stade différent de la transition. Tout retour en arrière est cependant impossible. Il importe dès lors d'éviter la stagnation et les régressions, qui peuvent avoir des effets dévastateurs pour l'ensemble de la région. Comme le montrent les exemples de la Pologne et de la Lituanie, mais aussi de la Croatie et de la Roumanie, des réformes en profondeur et la mise en place d'institutions durables permettent de surmonter l'héritage du communisme et les problèmes liés à la transition. Consciente des difficultés inhérentes à de telles réformes, la communauté internationale continue de soutenir les pays de l'Est, et la Suisse est appelée à contribuer à cet effort commun. Il faudra sans doute encore plusieurs années pour achever le processus initié, mais l'avenir offre aussi des perspectives prometteuses.

Avantages pour la Suisse: La Suisse a tout intérêt à voir les pays de l'Est suivre un développement pacifique et durable. Coopérer avec eux, c'est en effet contribuer à garantir la sécurité dans ses dimensions aussi bien politiques qu'économiques et sociales. Compte tenu des risques de conflits, des mouvements migratoires et de la criminalité organisée, la coopération est un investissement dans la stabilité, la sécurité et le bien-être, et la Suisse en profitera largement. Voici deux exemples qui illustrent l'utilité de la coopération en politique étrangère: premièrement, le renom international acquis par la coopération suisse avec les pays de l'Est a facilité l'admission de la Suisse au sein du Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est; deuxièmement, les contacts et les liens privilégiés avec certains Etats de l'Est ont été fort utiles à la Suisse lors de la création de ses groupes de vote au sein du FMI, de la Banque mondiale et de la BERD.

Les retombées économiques directes et indirectes de la coopération en termes d'accès aux marchés, de fourniture de biens d'investissement et de conseils sont décrites dans le ch. 3.4, alors que le ch. 8.3 traite des effets économiques de la coopération en Suisse même. L'intensification des contacts et des échanges stimule les institutions suisses, dans les domaines scientifique et culturel par exemple. De plus, et c'est peut-être là le point capital, la coopération permet à la Suisse de trouver à

³² L'aide de la Confédération destinée aux Balkans englobe les crédits de programme pour la coopération avec les pays de l'Est (627 millions env.), l'aide humanitaire, l'aide au retour de l'ODR et les mesures de la politique de paix du DFAE et du DDPS (sans l'intervention de la «Swisscoy» au Kosovo).

long terme de nouveaux partenaires économiques et commerciaux, ce qui revêt une importance croissante pour sa politique économique extérieure.

5.1 Stratégie et objectifs

La *stratégie* de la coopération avec l'Europe de l'Est se fonde aussi bien sur les priorités des pays en transition que sur les exigences dictées du point de vue suisse. L'orientation stratégique se concentre sur les domaines-clés et sur les déficits les plus graves de la transition et vise les principaux groupes cibles. Par ailleurs, la Suisse définit sa stratégie de coopération en prenant également en considération les initiatives ou les partenariats internationaux³³, qui créent des obligations entre Etats et organisations internationales et régissent les domaines d'activités des différents intervenants. Enfin, les priorités tiennent compte de la valeur ajoutée et de l'avantage comparatif de la contribution suisse par rapport à celle d'autres organismes et Etats donateurs. Cette manière de faire correspond aux stratégies de la DDC et du seco, présentées plus en détail au ch. 5.3.2 («Instruments»).

La *finalité* de la coopération avec les pays de l'Est réside avant tout dans la promotion d'une stabilité, d'une sécurité et d'un bien-être durables sur le continent européen. Les grands objectifs de cette coopération figurent dans le projet de loi fédérale soumise au Parlement en même temps que le présent message et sont expliqués dans le message³⁴ qui accompagne ce projet de loi. Axés sur la transition, ces objectifs n'ont pratiquement pas changé depuis le début des années 90 et ils gardent toute leur pertinence dans le contexte actuel:

1. Promouvoir et renforcer l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme dans les pays d'Europe de l'Est et mettre en place un système démocratique, notamment des institutions politiques stables.
2. Promouvoir un développement économique et social durable fondé sur les principes de l'économie de marché et propice à la stabilité économique, à l'accroissement des revenus et à l'amélioration des conditions de vie des populations, tout en favorisant le développement culturel et en contribuant à la protection de l'environnement.

La coopération avec les pays de l'Est s'inscrit donc dans un changement politique, économique, culturel et social. C'est pourquoi on tend à la qualifier de «soutien à la transition» et qu'on désigne par «loi sur la transition» la base légale sur laquelle elle repose, afin de la distinguer clairement de la loi sur la coopération au développement³⁵ et de la loi sur la promotion de la paix³⁶.

L'orientation future de la coopération prend également en considération l'évaluation des programmes réalisés, présentée au ch. 4. Les résultats des évaluations fournissent en effet des indications précieuses sur les *points forts et les faiblesses des pro-*

³³ Exemples: Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (cf. encadré au ch. 6.1), partenariats en matière de migration (ch. 2.4), programmes multilatéraux pour Tchernobyl (cf. encadré au ch. 2.5), cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (cf. ch. 3.3.2, notamment).

³⁴ FF **2004** 1803

³⁵ Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS **974.0**).

³⁶ Loi fédérale sur des mesures de promotion civiles de la paix et de renforcement des droits de l'homme (FF **2003** 7475).

grammes suisses. Partant de là, l'analyse des avantages comparatifs permet d'utiliser la contribution de la Suisse de manière optimale en l'investissant dans les domaines et les secteurs où elle aura un effet durable et où elle apportera une valeur ajoutée effective. L'une des principales recommandations du bilan établi préconise d'ailleurs de concentrer encore davantage la coopération avec les pays de l'Est sur les thèmes et secteurs dans lesquels la Suisse possède des compétences-clés ou est à même d'en acquérir. Une façon de mieux cibler l'aide consisterait à affiner la définition de ses objectifs en l'orientant davantage sur les déficits et sur les besoins de la transition. C'est pourquoi les futures mesures de soutien auront pour priorité absolue les domaines, présentés plus loin³⁷, dans lesquels le processus de transition est inachevé. A cet effet, l'évaluation suggère de mettre au point un système d'indicateurs spécifiques pour le processus de transition – pour mesurer les résultats de la coopération au niveau stratégique – puis d'intégrer ce système dans les futures stratégies et dans les programmes par pays.

Les points forts de la coopération suisse avec les pays de l'Est résident dans les relations étroites qu'elle établit avec les partenaires sur le terrain, grâce à des approches dites «*bottom-up*» (partant de la base) et à sa présence sur place (bureaux de coopération, cf. ch. 7), et dans sa mise en œuvre relativement rapide, souple et peu bureaucratique. Selon les évaluateurs externes, ce sont ces qualités qui ont permis aux programmes de s'adapter de manière dynamique à l'évolution des besoins. La Suisse jouit d'ailleurs d'une crédibilité particulière: petit pays indépendant, elle ne nourrit pas d'ambitions à l'échelle européenne et encore moins d'ordre géostratégique. Après avoir relevé que la coopération avec les pays de l'Est applique de plus en plus des approches systémiques globales à tous les niveaux d'intervention (macro, méso et micro), ainsi que des approches intégrées, les experts soulignent la fiabilité et la transparence de la coopération suisse, qualités qui résultent de sa planification à moyen terme et d'une conception des projets fondée sur la participation et sur les besoins des bénéficiaires.

Le processus de réforme variant d'un pays à l'autre, il faut soigneusement évaluer, pour chacun d'entre eux, dans quelle mesure les réformes s'orientent effectivement vers la démocratie et l'économie de marché et ce que la Suisse peut entreprendre pour les appuyer efficacement. Le choix des thèmes prioritaires de la coopération dans les différents pays partenaires est par ailleurs fixé en fonction de la contribution que la Suisse peut fournir pour résoudre un problème particulier de la transition. Les autres grands facteurs qui interviennent ensuite dans la définition de la stratégie comprennent le potentiel de réforme du pays concerné ou des institutions locales, la priorité à accorder aux différents groupes cibles, leurs objectifs ainsi que les priorités et les politiques nationales de réforme. L'engagement suisse recèle aussi des risques qu'il convient toujours de comparer aux progrès qui peuvent être réalisés sur la voie du développement. Pour mener des activités dans le contexte imprévisible et incertain des pays de l'Est, il est nécessaire de faire preuve de beaucoup de souplesse, de combiner au mieux les instruments de la coopération, de définir clairement les objectifs et d'assurer un suivi méthodique des programmes et des projets.

³⁷ Cf. définition des objectifs dans les domaines de l'agenda inachevé de la transition, au ch. 5.2.

5.2

L'agenda inachevé de la transition

Pour relever les grands défis décrits au ch. 2, la Suisse conçoit ses activités en sachant que ses ressources sont limitées et en mettant l'accent sur certains thèmes et secteurs dans le souci de rationaliser et d'optimiser l'efficacité de la coopération. Dans ce modèle de concentration des efforts, elle réserve une place particulière aux principaux déficits de la transition. Le terme «agenda inachevé de la transition» («unfinished agenda») désigne les réformes qu'il faudra mener au cours de ces prochaines années et constitue le fil rouge du IV^e crédit-cadre pour la coopération avec les pays de l'Est.

Se basant sur ces principaux défis, les secteurs prioritaires et les priorités stratégiques du crédit-cadre proposé dans le présent message suivent les quatre grands axes thématiques présentés ci-après.

5.2.1

Sécurité, stabilisation et gouvernance et démocratisation

La sécurité, la stabilisation, la démocratisation et l'Etat de droit sont les conditions de base du bien-être individuel, d'une coexistence pacifique et du développement économique, politique et social. Dans ce domaine, les activités doivent en premier lieu contribuer à prévenir les conflits dans des régions où la situation demeure difficile et à atténuer les tensions. Elles comprennent par exemple la promotion de la résolution pacifique des conflits, de l'intégration et de la réconciliation, mais aussi des mesures destinées à protéger les minorités et les groupes défavorisés. La sécurité et la stabilité vont de pair avec des améliorations dans le secteur de la gouvernance visant à garantir que les prestations de base de l'Etat seront accessibles aux groupes marginalisés et disponibles jusque dans les régions les plus reculées. Il s'agit ici de consolider les structures politiques et démocratiques d'institutions légitimées par le peuple et de promouvoir une bonne gestion des affaires publiques³⁸ fondée sur l'Etat de droit, sur la séparation des pouvoirs et sur le respect des droits humains et des minorités. Cette évolution passe par l'instauration de structures administratives décentralisées proches des citoyens et axées sur leurs besoins, la réforme des systèmes judiciaire et policier, l'encouragement de médias libres et la création de services étatiques chargés de lutter contre le crime organisé et le terrorisme. Les priorités seront et resteront les suivantes: instaurer des institutions fondées sur le pluralisme, assurer l'accès à la justice et à l'information et donner une voix aux groupes de population défavorisés (surtout aux femmes³⁹ et aux jeunes). Dans le contexte spécifique des pays de l'Est, les aspects économiques de la gouvernance revêtent une importance particulière. Ceux-ci comprennent notamment la mise en place de conditions-cadres régulatrices et stables favorisant le développement de l'économie privée et contribuant par là même à la lutte contre la pauvreté. Il convient également

³⁸ La «bonne gouvernance» (cf. ch. 2.2 et 7) est une notion reconnue au niveau international dans le domaine de la gestion publique. Ses critères fondamentaux ont été définis dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'OCDE et ont valeur contraignante.

³⁹ Le rôle des femmes et des hommes dans la politique, dans l'économie et dans la société revêt une importance particulière dans les pays de l'Est (cf. ch. 2.2), puisqu'il ne faut pas considérer l'égalité des chances uniquement comme un «effet secondaire» mais comme une clé du développement. Le souci de l'égalité hommes-femmes doit devenir un thème transversal de la coopération et, à ce titre, intervenir dans toutes ses activités.

d'accorder toute son attention à l'émergence de la société civile et aux points de friction dans les relations entre le citoyen et l'Etat (absence de droit administratif).

- *La stabilisation a pour objectif d'empêcher de nouveaux conflits grâce à des mécanismes internationaux de prévention et de résolution des conflits et à l'amélioration de la coopération régionale.*
- *La gouvernance a pour objectif de consolider les structures politiques et économiques ainsi que les institutions issues d'un processus démocratique et fondées sur les principes de la bonne gouvernance, de la participation, de la transparence, de l'Etat de droit et du respect des droits humains et des minorités.*

5.2.2 Réformes structurelles, croissance économique et accroissement des revenus

Les changements et les ajustements structurels peuvent être considérés comme les missions centrales de la transition. Alors que la plupart des pays sont parvenus ces dernières années à une certaine stabilisation macroéconomique (avec des taux d'inflation relativement bas et une stabilisation accrue des taux de change), nombre d'autres Etats ne sont qu'au début d'un processus urgent de mise en œuvre des réformes structurelles. A l'avenir, la promotion des réformes économiques s'attachera prioritairement à leur mise en œuvre, notamment dans les domaines suivants:

- La création de conditions-cadres appropriées et la mise en place d'institutions économiques comptent parmi les facteurs les plus déterminants pour initier une croissance économique durable (et l'accroissement de l'emploi et des revenus). Les mesures visent en particulier: une répartition des tâches claire entre l'Etat et l'économie (désimbrication), le démantèlement de la bureaucratie et l'amélioration de la bonne gestion des entreprises («corporate governance»); l'introduction d'une politique fiscale transparente, la restructuration et l'assainissement du secteur financier (qui doit devenir plus accessible pour les entreprises); la promotion de l'emploi et des revenus; la réglementation des relations financières extérieures (endettement et accès aux marchés des capitaux, politique commerciale et d'investissement, etc.).
- L'émergence d'un secteur privé prospère – principalement composé de petites et moyennes entreprises (PME) qui sont capables de réagir avec flexibilité et dynamisme à l'évolution de la situation, de créer des emplois et de générer des recettes fiscales – est capitale pour la réussite de la transition économique. Les principales mesures envisagées sont: le soutien à la création et à l'extension d'entreprises, la qualification professionnelle de la main-d'œuvre, l'accès facilité des PME aux sources de financement et aux services de conseils, la levée des obstacles administratifs et l'amélioration des partenariats sociaux entre employeurs et salariés. Les activités dans ce domaine incluent également la promotion des investissements étrangers, notamment en offrant des services de mise en relation d'affaires et d'analyse des marchés ainsi qu'en favorisant une gestion durable de la dette.

- L'intensification des échanges – avec les Etats voisins, les pays industrialisés européens mais aussi d'autres clients dans le monde – favorise l'intégration politique et économique des pays et crée un potentiel accru de croissance économique. La facilitation du commerce régional, dont le développement est encore fortement entravé par des obstacles de nature politique, est économiquement très importante pour les pays de l'Est. Les objectifs de la coopération dans ce domaine sont les suivants: amélioration de la politique commerciale (conduite de négociations, mise en œuvre des règles internationales, etc.), création d'associations au sein desquelles des intérêts de politique commerciale peuvent être formulés et promotion des relations commerciales entre les entreprises des pays bénéficiaires et les clients potentiels des pays industrialisés.
- *Les réformes structurelles visent avant tout à instaurer des conditions-cadres propices au développement économique et social durable, qui permettront de créer des emplois et des revenus.*
- *Dans le domaine du commerce extérieur, le principal objectif est de promouvoir l'intégration internationale et les échanges régionaux en s'appuyant sur des politiques commerciales plus fiables et sur des institutions performantes.*

Introduction du leasing en Asie centrale

Parmi les mécanismes de financement, le leasing est une solution qui peut remplacer avantageusement le crédit bancaire classique, dans la mesure où il ne met pas de l'argent liquide à la disposition de l'entreprise qui y recourt, mais des biens (en général des biens d'équipement, des machines, etc.) pour l'utilisation desquels l'entreprise s'acquitte d'un intérêt pendant une période donnée. Cet instrument est donc particulièrement utile pour les PME qui ne possèdent pas encore une assise financière suffisante. Pour accorder un prêt, les sociétés de leasing se fondent en effet sur le potentiel d'expansion qui découle du contrat de leasing conclu avec l'entreprise, alors que les banques évaluent la qualité de leurs clients uniquement sur la base de leur solvabilité et de leur bilan. Le leasing est donc l'instrument idéal pour briser le cercle vicieux dont sont victimes les jeunes entreprises.

Le seco soutient le «Central Asia Leasing Development Project» de la Société financière internationale (SFI), qui entend utiliser cet instrument pour stimuler la croissance des entreprises privées en Asie centrale.

La SFI a ainsi assisté les gouvernements du Tadjikistan, de l'Ouzbékistan et du Kirghizistan lors de l'élaboration de bases légales concernant le leasing et a exposé aux entreprises intéressées les avantages liés à cette nouvelle forme de financement. Grâce au soutien suisse, le leasing a été introduit dans ces trois pays, et les opérations qui en découlent se sont multipliées au cours des dernières années. La SFI estime qu'en Ouzbékistan, par exemple, chaque tranche de 1000 dollars mise à disposition sous la forme de leasing permet de créer en moyenne un emploi. Dans le cas de l'atelier de couture Lola Tailors, un leasing de 7000 dollars a même permis au propriétaire de créer 20 nouveaux postes de travail, ce qui a entraîné l'achat de 10 machines à coudre.

Il ne peut y avoir de développement économique sans infrastructures opérationnelles et durables. Or, dans les pays de l'Est, les infrastructures ont longtemps été mal entretenues, voire délibérément détruites pendant les conflits (cf. ch. 2.5). La reconstruction et la modernisation des infrastructures de base ainsi que la promotion durable des ressources naturelles revêtent ainsi un caractère prioritaire. L'accent sera notamment mis sur l'approvisionnement en eau, la gestion des déchets, l'électricité, le chauffage à distance et les transports publics. Le cadastre continuera par ailleurs de représenter un secteur niche très intéressant pour la coopération suisse. Les mesures envisagées ne consistent pas uniquement en l'amélioration des infrastructures physiques, mais également en la création de conditions-cadres et d'institutions appropriées, qui permettront de garantir leur bon fonctionnement sur le long terme. Pour accroître l'efficacité et avoir une plus grande influence dans le dialogue politique, les projets touchant aux infrastructures et à la protection de l'environnement seront souvent mis en œuvre dans le cadre de cofinancements avec des institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale et la BERD (cf. 3.3.3). Enfin, les modèles qui font intervenir le secteur privé par le biais de ce que l'on appelle des partenariats public-privé gagnent en importance et sont également prévus.

En dépit des problèmes posés par un gaspillage des ressources dû à l'absence de mesures d'incitation, les ressources naturelles et la biodiversité de l'Europe de l'Est recèlent un énorme potentiel. Dans ce domaine, il s'agit avant tout de réformer en profondeur les conditions-cadres relatives à la protection et à l'exploitation des ressources naturelles, mais aussi de changer les mentalités. La coopération en matière d'utilisation durable des ressources naturelles se concentre sur des actions intégrées dans les domaines suivants: gestion de l'eau, développement des régions de montagne, sylviculture et agriculture, réserves naturelles, gestion des déchets et des produits chimiques, promotion de la formation et de la conscience environnementale et encouragement au dialogue entre les gouvernements et la société civile à tous les échelons (local, national et international)

Des mesures de politique environnementale s'imposent d'urgence pour préserver la diversité biologique, améliorer la gestion environnementale dans les entreprises agricoles, assurer la transparence des coûts, appliquer le principe du pollueur-payeur et renforcer les organismes étatiques et civils œuvrant pour la protection de la nature. Pour réaliser ces progrès, des efforts sont nécessaires tant sur le plan bilatéral que dans le cadre multilatéral (comme celui qu'offre le processus Un environnement pour l'Europe; cf. ch. 2.5).

- *Les réformes ont pour objectif de garantir à tous les groupes de la population un accès durable aux infrastructures de base.*
- *Les activités de coopération visent à promouvoir l'utilisation économe et durable des ressources naturelles et à renforcer les organismes de protection de l'environnement.*

Des partenaires privés pour améliorer la distribution d'électricité au Tadjikistan

Le réseau électrique du Gorno-Badakchan est obsolète et dans un état déplorable. Même si la majeure partie de la population, pourtant très pauvre, est raccordée au réseau électrique, elle ne peut que rarement en bénéficier en raison des fréquentes pannes de courant.

Les ressources nécessaires à la remise en état du réseau font défaut. Pour remédier à ce problème, il a été décidé d'opter pour un partenariat public-privé, afin de rénover les installations existantes, de doter l'usine électrique régionale d'une gestion efficace et d'améliorer ainsi durablement l'approvisionnement en énergie. Cette volonté s'est traduite dans les faits par la création d'une société d'électricité privée, PamirEnergy, qui a obtenu une concession pour distribuer l'électricité dans la région pendant 25 ans. Les propriétaires de cette nouvelle société sont l'Aga Khan Fund for Economic Development (70 %) et la Société financière internationale (30 %). PamirEnergy investira un montant de l'ordre de 26 millions de dollars dans les usines hydroélectriques existantes et dans le réseau de distribution. Sur ce total, 16 millions de dollars proviennent des fonds propres de la société et 10 millions de dollars de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale. Ce dernier montant est mis à la disposition de PamirEnergy sous forme de prêt commercial par le gouvernement tadjik.

La conclusion de ce partenariat public-privé entraînera aussi une adaptation de la structure tarifaire. Compte tenu des ressources financières modestes de la population, le gouvernement prendra à sa charge l'approvisionnement de base («life line») et subventionnera les prix pendant une période transitoire. Le seco verse 5 millions de dollars pour contribuer à couvrir ces coûts. Les ressources manquantes seront fournies par la différence des taux d'intérêt sur le prêt accordé (grâce à la Banque mondiale) par le gouvernement à PamirEnergy. Etant donné la pauvreté endémique dans la région, ce tampon financier s'avère absolument essentiel à la viabilité du projet, basé sur une approche inédite et novatrice visant à démontrer qu'il est possible de conclure des partenariats public-privé même dans un contexte difficile.

5.2.4

Réforme sociale et nouvelle pauvreté

Dans certains pays en transition, l'accroissement du nombre de nouveaux pauvres, provoqué par les bouleversements politiques, économiques et sociaux, est si dramatique qu'il incite la population à rejeter le processus de transition et menace la stabilité politique (cf. ch. 2.6). La pauvreté et le manque de perspectives d'avenir étant souvent à l'origine de la migration clandestine (cf. ch. 2.4), il faut s'attacher d'autant plus à amortir les effets sociaux des réformes et à mettre en place rapidement des systèmes sociaux sûrs pour enrayer la paupérisation. Il importe d'aider la population à supporter les difficultés inhérentes à la transition et d'atténuer les conséquences des disparités sociales croissantes, tout en œuvrant à la construction d'un système social efficace et durable. Les activités doivent viser en priorité à créer des institutions qui soient à même d'offrir un degré adéquat de prévoyance sociale et

d'assurance-vieillesse, ainsi qu'un système éducatif qui fonctionne. La santé reste parmi les secteurs prioritaires de la coopération suisse, qui met ici l'accent sur la prise en charge des groupes socialement menacés (minorités, femmes, jeunes, etc.), en leur réservant une place particulière dans la définition de ses groupes cibles.

- *Dans le domaine social, les objectifs comprennent l'adaptation et le renforcement d'institutions sociales étatiques et non étatiques. Celles-ci doivent être à même de garantir le bon fonctionnement du système social, de fournir les prestations de base, de tempérer les rigueurs sociales qui accompagnent inévitablement le processus de transition, d'enrayer la paupérisation et de lutter contre la pauvreté existante.*

Les quatre thèmes prioritaires identifiés dans la transition inachevée des pays de l'Est se retrouvent dans tous les programmes régionaux pour l'Europe du Sud-Est (cf. ch. 6), avec des différences pour ce qui de leur pondération et de leur rang dans l'ordre des priorités. Les mêmes thèmes sont repris ensuite dans les programmes par pays que la Suisse élabore pour chacun des pays prioritaires de sa coopération.

5.3 Principes et instruments

5.3.1 Principes

Comme l'explique le message accompagnant la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁴⁰, la coopération suisse avec l'Europe de l'Est a opéré une certaine réorientation au fil des ans. Son objectif prioritaire consiste aujourd'hui à soutenir la création d'institutions solides et viables, telles qu'un appareil judiciaire fondé sur l'Etat de droit et un système de réglementation de la concurrence, institutions qui se sont avérées indispensables pour mener à bien des réformes politiques et économiques (cf. ch. 1.2). Sur le plan concret, la réorientation se traduit surtout par un recours plus fréquent aux partenariats, qui impliquent non seulement une coordination avec les autres donateurs, la participation d'autorités, d'entreprises et de groupements de la société civile des pays bénéficiaires, mais aussi une collaboration avec des organisations non gouvernementales et avec des entreprises (cf. ch. 3.3.2 et 5.1). Elle est également réalisée au travers d'une approche dite intégrée des activités, qui consiste à rattacher des projets isolés à des programmes, puis à inclure ceux-ci – par l'entremise du dialogue politique – dans certaines réformes politiques.

Parmi les autres éléments de cette réorientation, mentionnons aussi le poids donné aux *groupes cibles*: tout projet de coopération et son orientation stratégique sont définis en fonction du groupe cible que l'on souhaite atteindre par l'intermédiaire d'institutions et de partenaires locaux. Cette méthode a pour objectif premier de soutenir et d'appuyer les forces novatrices du pays (cf. ch. 7.2), en vue de créer des structures démocratiques fondées sur l'Etat de droit et de mener à bien les réformes économiques. Les groupes cibles comprennent donc les forces novatrices des secteurs tant public que privé, la société civile, désireuse de participer aux processus politiques, économiques et sociaux, et les femmes, qui souhaitent elles aussi prendre part aux processus politiques et économiques. Dans ce sens, la coopération s'adresse donc avant tout aux citoyennes et aux citoyens obligés de défendre ou de définir

⁴⁰ FF 2004 1803, commentaire concernant l'art. 7.

leurs droits et leurs obligations face à un Etat et à une collectivité d'un abord souvent difficile. Les projets de coopération se concentrent par ailleurs sur les minorités et sur les groupes socialement ou culturellement marginalisés, qui comprennent depuis toujours les jeunes et la nouvelle génération (cf. programme régional pour la jeunesse, ch. 6). Ces groupes étant appelés à jouer un rôle capital dans le processus de réforme politique et économique et dans la transformation des institutions, ils méritent qu'on leur accorde une priorité plus grande encore.

Pour bénéficier de la coopération suisse, l'Etat partenaire doit remplir les conditions suivantes: son gouvernement doit manifester clairement sa volonté de mettre en oeuvre des réformes, le processus doit bénéficier du soutien de la population, et les autorités politiques doivent être dignes de confiance (cf. ch. 7). Bien qu'elle mette largement l'accent sur la consolidation des institutions, la coopération place les êtres humains, leurs problèmes et leurs potentiels au centre de ses préoccupations et de ses activités. Or, ces partenaires-là ne peuvent améliorer durablement leurs conditions de vie, chose à laquelle ils aspirent, que lorsque la sécurité humaine est garantie, que l'approvisionnement de base est assuré et qu'ils ont à nouveau accès à la formation, à l'emploi et aux prestations sociales. Ces conditions ne peuvent être réunies que dans un contexte économique, social et culturel stable.

Pour répondre à tous ces besoins, des programmes concrets sont lancés pour appuyer les réformes structurelles qui s'imposent. Ils s'inscrivent dans le processus de transformation et s'harmonisent avec les priorités des pays et des institutions financières internationales déjà actives dans ces domaines.

5.3.2 Instruments

Les deux principaux *instruments* de la coopération de la Suisse avec les pays de l'Est sont la coopération technique et la coopération financière, qui sont décrites plus en détail dans le message qui accompagne la loi fédérale.⁴¹

La *coopération technique*, qui est du ressort de la Direction du développement et de la coopération (DDC), soutient le processus de réforme politique, économique et sociale en se conformant à l'orientation qui résulte de la combinaison des cinq domaines prioritaires définis dans la Stratégie 2010 de la DDC: prévention et résolution des crises, bonne gestion des affaires publiques, promotion de l'emploi et des revenus, amélioration de l'équité sociale et gestion durable des ressources naturelles. Conformément aux lignes directrices mentionnées plus haut, les activités mettent l'accent sur la promotion de structures démocratiques et sur la prévention des conflits, sur l'amélioration du développement social, sur la promotion de l'emploi et des revenus et sur la gestion durable des ressources naturelles. La conception moderne de la coopération technique est axée sur la création et sur la réforme d'institutions et elle mise sur le développement des capacités (concept de «capacity development»). Elle s'appuie sur le potentiel et sur les capacités des partenaires pour les développer en leur transmettant des connaissances et des technologies, ainsi qu'en consolidant les institutions et en les mettant en réseau. Ces activités s'adressent à tous les partenaires, tant aux organismes publics et privés qu'à ceux de la société civile, et visent à accroître leurs facultés à collaborer (partenariats public-

41 FF 2004 1803

privé). Les conseils, la formation et la formation continue ainsi que la facilitation de l'accès aux crédits ou à des services de financement permettent par ailleurs de concrétiser des initiatives individuelles. En cas de conflits ou de divergences, la coopération technique intervient en particulier par le biais de la médiation et de la communication. Enfin, l'une de ses principales préoccupations réside dans la promotion de la coopération transfrontalière.

L'orientation de la *coopération économique et financière*, qui est du ressort du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), est définie dans la Stratégie 2006 du seco. Cette coopération concourt à la mise en place de structures d'économie de marché, stimule le développement d'un secteur privé prospère et favorise l'intégration des pays en transition dans l'économie mondiale. L'instrument le plus important en termes de déboursments sont les contributions non remboursables, principalement pour le financement d'infrastructures, mais aussi pour les aides budgétaires ou les aides à la balance des paiements ainsi que les mesures de désendettement.

Le financement d'infrastructures (cf. ch. 5.2.3) occupe une place prépondérante en termes de volume financier dans la coopération financière avec les pays de l'Est. De tels financements sont accordés pour des projets et dans des secteurs où l'octroi de contributions non remboursables ou à des conditions avantageuses se justifie, c'est-à-dire dans le cas d'infrastructures de base dont le financement ne peut être assuré sur une base commerciale. Des contributions sont également accordées dans le cadre de cofinancements destinés à réduire les coûts des crédits d'une banque de développement. Où cela s'avère possible, la coopération soutient aussi des projets qui prévoient une participation du secteur privé ou un partenariat public-privé, car ils permettent de mobiliser des capitaux et des connaissances supplémentaires pour renouveler les infrastructures. Le financement des infrastructures demeure en principe lié à des livraisons suisses bien que le critère de la valeur ajoutée suisse soit interprété avec toujours plus de souplesse.

Les mesures de promotion du secteur privé et des investissements comprennent des activités destinées à améliorer les conditions-cadres propices, des facilités de conseils pour les petites et moyennes entreprises dans les pays bénéficiaires et la participation à des fonds de capital-risque spécialisés. La Confédération peut aussi ouvrir auprès d'intermédiaires financiers des lignes de crédit qui permettront aux petites et moyennes entreprises d'accéder à des ressources en capital. Pour consolider ces activités, il est prévu, comme annoncé dans le message du 20 novembre 2002 concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement⁴², de mettre sur pied une nouvelle facilité suisse Swissfund⁴³, dont les activités devraient être étendues aux pays d'Europe de l'Est. Les entreprises de Suisse ou d'autres pays occidentaux peuvent par ailleurs faire appel aux services de la société spécialisée SOFI⁴⁴, établie en Suisse, pour obtenir des conseils et développer des projets d'investissement dans nos pays partenaires dans les pays de l'Est.

La promotion commerciale consiste avant tout à fournir un soutien pour améliorer la politique commerciale du pays partenaire, créer des institutions et des associations et favoriser les exportations (principalement par l'entremise du SIPPO⁴⁵). Elle permet

42 FF 2003 155

43 FF 2003 217

44 FF 2003 213

45 FF 2003 220

aussi d'accorder des concessions douanières unilatérales qui ouvrent à certains pays un accès préférentiel au marché suisse.

Les activités du SIPPO, du Swissfund et de la SOFI seront également partiellement financées dans le cadre du crédit-cadre proposé.

La coopération financière peut également recourir aux garanties de crédits qui servent à couvrir les risques politiques et de transfert pour les livraisons vers les pays pour lesquels la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) n'est pas encore disponible. La GRE étant désormais ouverte pour la grande majorité des pays d'Europe de l'Est, les garanties de crédits ne sont plus guère utilisées. Aujourd'hui, on n'y recourt plus que pour couvrir les opérations à moyen et à long terme avec les pays du Caucase, le Kazakhstan et les pays d'Asie centrale. Au début de 2001, le Conseil fédéral a par ailleurs adopté une nouvelle politique pour l'octroi de garanties de crédits.

5.3.3 Coordination des activités

Ces dernières années, la DDC et le seco sont parvenus à optimiser sensiblement la complémentarité de leurs instruments et la définition d'orientations communes. Ces deux services s'accordent par exemple pour fixer ensemble des bases de travail ou de planification en élaborant des programmes régionaux à moyen terme et des programmes par pays pour chacun des Etats prioritaires de la coopération suisse. Le seco et la DDC s'appuient sur ces programmes pour planifier et mettre en œuvre leurs activités de coopération avec les pays de l'Est. Les programmes contiennent en effet des indications contraignantes sur le choix et la conception des projets, qui sont en général assurés sur place par des bureaux de coopération communs.

Comme en atteste l'évaluation externe (cf. ch. 4), la répartition et la coordination des tâches de la DDC et du seco, telle qu'elle a été redéfinie en 1998 dans le cadre de la Réforme du gouvernement et de l'administration (RGA) et inscrite dans l'ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est⁴⁶, s'est substantiellement améliorée et peut aujourd'hui être qualifiée de bonne.

6 Concepts et priorités régionales

Parallèlement à l'orientation stratégique et sectorielle décrite plus haut, la coopération se dote aussi de *priorités géographiques et régionales*. L'expérience montre en effet que seule la concentration des ressources et une présence sur place permettent d'initier un changement durable. Le choix des pays partenaires intervient sur la base de critères tels que les besoins, l'indice de pauvreté, la gestion gouvernementale, le dynamisme de la réforme, les potentiels locaux et les intérêts politiques et économiques de la Suisse. Depuis l'ouverture du premier crédit-cadre, en mars 1990, les efforts de coopération se sont progressivement déplacés: ils visent aujourd'hui moins les pays d'Europe centrale et les Etats baltes (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie et pays de la Baltique) que les Balkans et les pays de la CEI. Alors même que la coopération avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne (en 2004) atteignait graduellement son terme, de nouvelles priorités sont

apparues en Roumanie, en Bulgarie et en Albanie dès 1992, en Russie et dans la CEI dès 1993 et dans les Etats issus de l'éclatement de la Yougoslavie dès 1996. Le changement de cap au profit de l'Europe du Sud-Est et de la CEI, en particulier des Etats d'Asie centrale et du Caucase du Sud, s'est accentué pendant la mise en œuvre du dernier crédit-cadre. Cette orientation géographique devrait se maintenir pendant la durée du prochain crédit. Aujourd'hui, la coopération avec les Etats de l'Est se concentre sur certains pays prioritaire et des programmes régionaux (Asie centrale et Caucase du Sud). La Russie et la province du Kosovo bénéficient par ailleurs chacune d'un programme spécial.

La définition de priorités géographiques sert de base à la planification du financement. Au vu des besoins encore très importants en matière de réforme et compte tenu des intérêts de la politique extérieure, les activités suisses continueront de se concentrer sur la région des Balkans. Toutefois, les engagements de la Suisse en faveur des pays d'Europe du Sud-Est candidats à l'adhésion à l'Union européenne diminueront probablement vers la fin de la période du crédit-cadre (dès 2007 environ) et devraient lui permettre de se ménager une certaine marge de manœuvre financière pour se fixer de nouvelles priorités, par exemple dans les régions limitrophes de l'UE élargie. Si la Suisse évalue actuellement un éventuel programme spécial de coopération technique et financière renforcée en *Moldavie*⁴⁷, où elle achemine déjà de l'aide humanitaire, elle ne prévoit pas de modifier foncièrement la répartition financière actuelle de son assistance: 70 % environ pour les Balkans et 30 % environ pour la CEI.

Pays prioritaires	Programmes régionaux	Programmes spéciaux
Albanie	Programme régional pour l'Asie centrale	Kosovo
Bulgarie	Kirghizistan Ouzbékistan, Tadjikistan	
Macédoine		Russie
Roumanie	Programme régional pour le Caucase du Sud	
Bosnie et Herzégovine	Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie	
Serbie-et-Monténégro		
Ukraine		

Dans les différents pays prioritaires de la coopération avec l'Europe de l'Est, les activités s'inscrivent non seulement dans un cadre bilatéral, mais de plus en plus aussi dans un *cadre régional*. En effet, si une coopération interétatique s'impose parfois pour instaurer et garantir la stabilité et la sécurité, des approches coordonnées sur le plan international et des échanges régionaux sont nécessaires pour assurer le développement économique et surmonter les graves problèmes liés à la transition, tels que la criminalité, la migration et l'exploitation des ressources. C'est pourquoi la Suisse développe de plus en plus souvent des *stratégies régionales à moyen terme* pour des zones géographiques, économiques et culturelles données: dans le cas de l'Asie centrale et du Caucase du Sud, la DDC et le seco ont ainsi

⁴⁷ La réponse du Conseil fédéral au postulat Fehr/Zapfl/Gross du 19.6.2003 (03.3330) va dans ce sens: en Moldavie, qui est pour l'heure le pays le plus pauvre d'Europe, il importe – en plus du vaste programme humanitaire que la Suisse y mène – d'améliorer les conditions de vie dans les campagnes, pour ouvrir de meilleures perspectives d'avenir aux jeunes et les inciter ainsi à rester dans leur pays. La promotion de la formation professionnelle et des petites entreprises jouera un rôle-clé dans ces efforts de coopération.

renoncé à inscrire leurs projets spécifiques dans des programmes par pays. Ce choix permet d'élargir le cadre de notre action à une échelle régionale et tient compte de la tendance à la régionalisation qui se manifeste dans la coopération internationale. La Suisse a élaboré des lignes directrices et des programmes régionaux d'une part pour le groupe d'Etats que forment la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie⁴⁸, d'autre part pour ses partenaires d'Asie centrale que sont le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan⁴⁹ (cf. ch. 6.2). Le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est définit également un cadre politique et stratégique pour la coopération dans les Balkans.

Pour compléter ses programmes bilatéraux et régionaux s'adressant à des régions et à des pays précis, la Suisse réalise aussi des *programmes régionaux thématiques*, qui ont le plus souvent une origine historique et qui canalisent et valorisent le savoir-faire spécifique de certains partenaires suisses. Ces programmes interviennent aux moments-clés de la transition et abordent des problèmes tels que la recherche d'identité, la sécurité et le développement de capacités et visent surtout la jeunesse, la culture (cf. ch. 2.7), la recherche, la science, la justice, la police et la sécurité nucléaire (cf. ch. 2.5). La redéfinition du rôle *de la science et de la recherche* occupe ainsi une place toute particulière dans le processus de transition: le changement de régime dans les pays de l'ancien bloc de l'Est et la diminution drastique des moyens alloués à la recherche ont provoqué la perte de pans entiers de leurs formidables compétences et capacités de recherche. C'est pourquoi le Fonds national suisse de la recherche scientifique, mandaté par la DDC, participe à l'adaptation de leurs systèmes et de leurs politiques de recherche. Dans ses activités, il vise à intégrer la recherche d'Europe de l'Est dans le réseau scientifique mondial, à soutenir les réformateurs dans les milieux de la recherche et à favoriser la réforme des instituts de recherche.

⁴⁸ sdc/seco: Swiss Programme for the South Caucasus 2002–2006, Berne, janvier 2003.

⁴⁹ sdc/seco: The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006, Berne, novembre 2002.

Réforme de l'appareil policier et judiciaire

Dans le domaine de la justice et de la police, le soutien suisse aide les pays partenaires à relever les grands défis que pose la réforme institutionnelle en matière de sécurité et de gouvernance (cf. ch. 2.1 et 2.2). Depuis qu'elle coopère avec les pays de l'Est, la DDC appuie leurs efforts visant à instaurer un Etat de droit démocratique et toutes les institutions requises. Elle mène à cet effet un programme thématique régional dont l'orientation géographique vise depuis 1999 l'Europe du Sud-Est. Le contenu actuel de ce programme reflète le problème particulier que pose la réforme de la sécurité dans le domaine civil. Dans l'ensemble, le programme poursuit les mêmes objectifs que le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (cf. ch. 6.1) et s'inscrit parfaitement dans la stratégie globale de la politique de sécurité du Conseil fédéral.

Sur place, la DDC aide l'appareil policier à quitter son rôle de service d'ordre au service de l'Etat pour devenir un fournisseur de prestations qui s'attache à réaliser un travail préventif et proche des citoyens. L'expérience des polices suisses fournit des exemples d'approches utiles pour appliquer une telle politique de prévention. Sur le plan régional, la coopération encourage la création de réseaux pour lutter plus efficacement contre le crime organisé, domaine dans lequel la collaboration des services d'investigation des polices nationales, tant dans le cadre régional qu'avec des partenaires internationaux, joue un rôle capital. Cette collaboration se présente sous la forme de cours de perfectionnement communs ou de l'application de normes internationales. Le programme bénéficie de l'appui des autorités judiciaires et policières suisses, qui mettent des spécialistes à sa disposition. Il complète par ailleurs les activités du DFJP pour mettre en œuvre la stratégie du Conseil fédéral destinée à intensifier la coopération policière internationale.

Dès le début des années 90, la Suisse a mis en place un *programme régional pour la jeunesse* pour remédier à la disparition des structures destinées aux jeunes. En effet, les gouvernements ont pratiquement cessé de subventionner les organisations de jeunesse étatiques et les maisons de la culture, moult fois décriées, alors que le changement de régime poussait les jeunes à l'apathie. L'absence de perspectives et l'impossibilité de prendre part aux décisions politiques étaient telles qu'elles menaçaient la cohésion du tissu social. Le programme pour la jeunesse, désormais axé sur l'Europe du Sud-Est, tente d'enrayer ce phénomène de marginalisation et de mettre en valeur le potentiel que représentent les jeunes pour l'avenir de leurs pays. Le programme du Conseil suisse des activités de jeunesse mise donc sur la création de structures non étatiques pour les jeunes et sur les échanges d'expériences avec des organismes de jeunesse suisses et internationaux. Les jeunes peuvent en effet contribuer grandement à améliorer les relations interethniques et à favoriser la réconciliation, et pas seulement dans les zones en crise des Balkans. C'est pourquoi ils figurent en général en bonne place parmi les groupes cibles de la coopération avec les pays de l'Est (cf. ch. 5.3.1).

Les Balkans occupent toujours une *place importante dans la politique étrangère* de la Suisse. Ce n'est donc pas un hasard s'ils constituent la seule région d'Europe de l'Est pour laquelle le Conseil fédéral a élaboré une politique régionale⁵⁰ qui sert de cadre de référence à tous les départements qui mènent des activités dans les pays concernés: DDPS (Swisscoy au Kosovo et Partenariat pour la paix), DFJP (programme pour les réfugiés de l'ODR) et DETEC (protection de l'environnement, p. ex.).

Cependant, aucune autre région d'Europe de l'Est ne présente de telles disparités et un développement aussi hétérogène. Alors que la Slovénie s'est muée, en un temps record, en un Etat démocratique indépendant fondé sur des valeurs occidentales, aujourd'hui sur le point d'adhérer à l'Union européenne, les structures étatiques du Monténégro et de la province du Kosovo demeurent vulnérables, et quelques années seront encore nécessaires à leur consolidation, les problèmes de fond que pose le statut politique de ces deux entités nationales étant par trop explosifs. On redoute toujours une recrudescence des nationalismes et des conflits qu'ils provoquent, car un nouvel embrasement de ces régions en crise ne manquerait pas de mettre à mal les équilibres fragiles instaurés à grand peine. Le maintien de la paix, la prévention des conflits et la protection des minorités reviennent donc comme des leitmotivs dans la plupart des programmes de coopération avec l'Europe du Sud-Est. A ces programmes viennent s'ajouter des mesures de promotion de la paix et des droits de l'homme qui se fondent sur une base légale récente: la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme⁵¹. Ces activités relèvent de la compétence de la Division politique IV du DFAE et sont coordonnées avec les programmes de la DDC et du seco.

Le *Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est* définit depuis 1999 un important cadre de référence politique, tant pour les partenaires suisses que sur le plan international. Après les violents conflits des années 90, qui ont fait 250 000 morts et plus de trois millions de réfugiés et de déplacés, la communauté internationale a conclu ce pacte afin de définir un cadre stratégique global pour la pacification et la reconstruction de la région. La stratégie élaborée se fonde sur l'expérience internationale en gestion des crises, selon laquelle les mesures de prévention des conflits et de maintien de la paix ne portent leurs fruits que lorsque l'on parvient à créer un contexte sûr et à promouvoir des systèmes démocratiques stables, qui sont les prérequis de la croissance économique et de la sécurité humaine. Le Pacte est le résultat d'une initiative politique et se fonde sur l'engagement commun pris par l'Union européenne et les pays des Balkans en vue de coordonner les efforts internationaux en Europe du Sud-Est et de favoriser la coopération régionale. Alors qu'il apportait à l'origine un soutien dans toute une série de domaines, le Pacte se fixe depuis 2002 des priorités qui viennent compléter le processus de stabilisation et d'intégration de l'Union européenne.

⁵⁰ Cf. ch. 3.1.

⁵¹ FF 2003 7475

La contribution suisse au Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est

La Suisse participe depuis 2000 aux Tables de travail du Pacte de stabilité et aux programmes destinés à stabiliser la région à long terme. Elle peut ainsi poursuivre les objectifs de sa propre politique extérieure tout en se servant utilement de son expérience bilatérale dans le contexte régional. Ce nouveau partenariat entre Etats occidentaux et pays d'Europe du Sud-Est encourage les échanges, la définition d'approches communes face à certains problèmes et la coordination des mesures internationales. La participation active au Pacte de stabilité apporte deux sortes d'avantages à la Suisse: d'une part, les échanges d'idées et d'analyses lui sont fort utiles; d'autre part, elle gagne en visibilité sur le plan international.

Pour ce qui est des priorités thématiques, la Suisse se concentre sur des domaines dans lesquels elle possède des compétences et une expérience spécifiques, et les contributions suisses visent à améliorer la situation politique, économique et sociale des pays partenaires. L'ampleur et la durée des différents engagements font l'objet d'une coordination continue au sein des sous-groupes thématiques. Pour l'heure, les activités suisses sont axées sur les domaines suivants: reconstruction des infrastructures, retour et intégration des réfugiés dans le cadre de MARRI (Initiative migration, asile, réfugiés), médias, renforcement de la démocratie locale et collaboration (transfrontalière) entre communes, développement social (partenariats sociaux, caisses de pension, maladies transmissibles, mesures du marché du travail), amélioration du cadre général pour l'industrie privée (pacte d'investissement, accords régionaux de libre-échange, marché régional de l'électricité), promotion des PME, lutte contre la corruption, le crime organisé et la traite d'être humains, réforme et, enfin, contrôle démocratique des forces de sécurité (y compris une sécurité intégrée des frontières).

6.1.1 Balkans occidentaux

En Bosnie et Herzégovine, en Serbie-et-Monténégro, en Macédoine, en Albanie et dans la province du Kosovo, le climat reste empreint de tensions interethniques et de conflits latents. Dans ce qu'il est convenu d'appeler les Balkans occidentaux⁵², ce sont donc toujours la sécurité, la stabilité, la résolution des conflits, le développement économique, l'organisation de l'Etat, le retour et la réintégration des réfugiés qui constituent les principaux enjeux. Par ailleurs, le statut de la province du Kosovo est une véritable épée de Damoclès dont dépend le sort de toute la région. Dans les années à venir, sa sécurité dépendra aussi de la solution qui sera apportée au problème de l'appartenance de la vallée de Presevo, une vallée du sud de la Serbie à majorité albanaise, et des tensions qui ne cessent de se raviver dans le nord de la Macédoine. La Serbie-et-Monténégro, fondée sous la pression de l'Europe occiden-

⁵² L'expression «Balkans occidentaux» a été introduite par l'Union européenne, et son usage a été confirmé lors du Sommet de Thessalonique. Elle désigne les Etats des Balkans qui – au contraire de la Bulgarie et de la Roumanie – n'ont pas encore entamé de négociations d'adhésion avec l'UE, mais bénéficient de son processus de stabilisation et d'association (PSA) en faveur des pays d'Europe du Sud-Est.

tales, a un caractère éminemment artificiel. Elle doit encore se renforcer, et rien ne permet d'exclure qu'elle ne se scinde en deux Etats indépendants.

Tous les gouvernements de la région désirent avant tout s'intégrer dans les structures de l'Union européenne, les conditions politiques du processus de rapprochement étant définies dans les accords bilatéraux de stabilisation et d'association. L'UE souligne cependant que s'il appartient certes aux Etats concernés de décider de la vitesse de ce processus, leurs progrès doivent être mesurés sur la base de critères⁵³ clairement définis. Parmi les Etats nés de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie, c'est la Croatie⁵⁴ qui est la plus avancée sur la voie vers l'adhésion. Ayant conclu, en 2001 déjà, un accord de stabilisation et d'association avec l'UE (qui n'a toutefois pas encore été ratifié), ce pays espère pouvoir être admis en même temps que la Roumanie et la Bulgarie. Des accords de stabilisation et d'association ont par ailleurs été conclus, ou sont sur le point de l'être, avec la Macédoine, l'Albanie et la Bosnie et Herzégovine. Pour ce qui est de la Serbie-et-Monténégro, les bases d'un accord sont à l'étude.

Dans les Balkans occidentaux, le *processus de transition* ne progresse que très lentement. Le *programme de réforme* que les pays de la région doivent mener à terme reste vaste, car il faudra encore des années pour venir à bout de la tâche centrale de la transition, à savoir transformer les institutions existantes et, au besoin, en créer de nouvelles. Voici les domaines où se situent les principaux enjeux des réformes:

1. Dans *les domaines de la sécurité et de la gouvernance*, les priorités comprennent la séparation des pouvoirs, la création et l'application du droit, la décentralisation et l'ancrage démocratique des institutions. La séparation des pouvoirs s'avère en effet incomplète, et le paysage politique, malgré une démocratisation formelle, se caractérise par la présence d'un parti unique prépondérant et par une opposition fragile et mal organisée. Par ailleurs, la société civile n'est pas assez développée pour jouer le rôle qui lui revient au sein de l'Etat. L'application du droit laisse à désirer, cette remarque valant surtout pour le droit administratif. De sérieux progrès s'imposent en effet dans ce domaine pour que les citoyens puissent faire valoir et faire respecter leurs droits face à l'Etat. De plus, des mécanismes font largement défaut pour contrôler des structures dont les fondements et la légitimation démocratiques manquent pour l'heure de substance. Malgré la diversité des médias écrits et électroniques, le «quatrième pouvoir» n'occupe pas encore sa vraie place dans la société, en particulier parce qu'il n'est pas réglementé par une législation claire et parce qu'il demeure dominé par l'influence des grands propriétaires des médias. Les migrations *illégales* et le crime organisé constituent un défi aussi bien pour les pays de la région que pour la Suisse: d'une part, les flux migratoires pèsent lourd sur les pays d'accueil d'Europe occidentale; d'autre part, les versements des membres de la diaspora constituent une base de capitalisation non négligeable pour la région. Quant aux réfugiés et aux déplacés des zones de conflit en ex-Yougoslavie, leur situation

⁵³ Cf. résultats de la réunion du Conseil de l'Europe à Copenhague en 1993, du Sommet de Zagreb en novembre 2000 et du Sommet de Thessalonique en juin 2003.

⁵⁴ La Suisse n'a jusqu'ici fourni qu'une assistance ponctuelle à la Croatie (pour faciliter le retour des déplacés dans la région de Knin), qui a été financée par l'aide humanitaire et par l'ODR. Aucune autre contribution bilatérale n'est prévue dans le cadre de la coopération avec les pays de l'Est.

demeure terrible: plus d'un million de personnes attendent toujours une solution⁵⁵.

2. Les *réformes économiques structurelles* ont conduit à une stabilisation avancée de la situation macroéconomique et à une amélioration des conditions-cadres pour le développement du secteur privé. Les investissements étrangers directs demeurant encore modestes, la privatisation des entreprises étatiques et l'amélioration de la réglementation commerciale peinent à faire décoller une économie moribonde. Malgré une offre élevée de main-d'œuvre bon marché, le climat n'est guère propice aux investissements, car les rapports de propriété restent incertains et les équipements techniques sont souvent obsolètes lorsqu'ils ne font pas totalement défaut. Le secteur privé repose sur les micro-entreprises et sur les entreprises de petite et moyenne taille. Les pays de la région souhaitant adhérer à l'Union européenne, les échanges commerciaux régionaux perdent de leur importance, alors même que le potentiel d'exportation en direction de l'Europe occidentale demeure relativement faible; cette faiblesse est principalement à mettre sur le compte du manque de qualité des produits, de connaissances en marketing et de débouchés. Les nouvelles entreprises sont encore par trop limitées au secteur commercial, et la confiance nécessaire fait défaut pour investir à moyen et à long terme dans les moyens de production. L'application peu rigoureuse du droit et les obstacles de la bureaucratie favorisent aussi la corruption. De plus, le secteur financier manque de maturité et n'est donc pas pleinement efficace et compétitif. Les banques ne disposent en effet que d'un capital de base restreint, ce qui freine les opérations de crédit. Les agglomérations urbaines actuelles, créées sous l'ancien régime, sont dépourvues de bases économiques, et les régions rurales périphériques, où l'on pratique une agriculture de subsistance, sont bien loin de s'orienter sur le marché. La production agricole demeure faible et ne contribue guère à l'économie publique.
3. Négligées pendant des années, puis détruites pendant la guerre, les *infrastructures* sont en piteux état. C'est en particulier l'insuffisance, voire l'absence, de l'approvisionnement en eau et en électricité qui constitue un obstacle de taille au développement économique et social. De plus, l'exploitation irraisonnée des ressources naturelles et l'élimination non contrôlée des eaux usées et des déchets polluent l'environnement et constituent un danger pour la population. Les carences des prestations en infrastructure représentent donc un risque de conflit à ne pas négliger. Il faut souligner que ces déficits ne sont pas dus uniquement à la vétusté des installations, mais aussi à la perte de savoir-faire technique, à la disparition de connaissances institutionnelles et à l'absence de mécanismes juridiques et régulateurs efficaces. Les gouvernements se trouvant, en raison de la précarité de leurs finances, dans l'incapacité d'investir largement dans les infrastructures, et les sociétés d'approvisionnement n'étant pas en mesure de générer suffisamment de recettes, ces pays ont grand besoin de financements de la part des donateurs

⁵⁵ Les ressortissants d'ex-Yougoslavie constituent encore le principal groupe des requérants d'asile en Suisse (cf. ch. 2.4). Il arrive par ailleurs que le crime organisé utilise les flux migratoires pour tisser ses réseaux à l'étranger. L'un de ces principaux méfaits comprend aujourd'hui la traite de femmes est-européennes. C'est pourquoi les initiatives bilatérales et multilatérales s'attachent désormais à enrayer l'émigration due au manque de perspectives économiques et à lutter contre le crime organisé.

et du secteur privé. Au vu des conditions-cadres défavorables pour les investissements étrangers, la participation du secteur privé à la reconstruction des infrastructures demeure toutefois marginale. L'exploitation raisonnable des ressources naturelles conserve toute son importance.

4. Le *développement social* est préoccupant. La croissance économique est trop faible pour générer des recettes fiscales appréciables, ce qui rend difficile l'accès à la formation, aux services de santé, à l'approvisionnement en eau et en énergie. La paupérisation prend donc des proportions dramatiques, qui ne se limitent pas aux groupes les plus vulnérables. Malgré des progrès encourageants, aucun pays d'Europe du Sud-Est n'a encore retrouvé le niveau économique et social qu'il connaissait avant l'effondrement du communisme. Le taux élevé de chômage et la surcharge des réseaux sociaux engendrent un sentiment de frustration et de résignation au sein de la population. Des abus de pouvoir empêchent les minorités, de même que les populations des zones rurales périphériques, de prendre part au développement. Le facteur temps devient une donnée de plus en plus critique, car de larges portions de la population – surtout les jeunes – ont besoin d'entrevoir de nouvelles perspectives pour être en mesure d'appréhender la transition dans un esprit positif et de consacrer leur énergie à la construction de leur pays. Aujourd'hui, les jeunes au bénéfice d'une bonne formation optent souvent pour l'émigration.

Tenant compte de ces tendances régionales et des déficits de la transition, la Suisse s'est dotée d'une *stratégie d'aide pour l'Europe du Sud-Est* qui poursuit les *grands objectifs* suivants:

- *Stimuler le dynamisme de la réforme* et contribuer ainsi à stabiliser la région à long terme. La Suisse ne pouvant exercer qu'une influence minime sur les futures décisions de la politique européenne, elle adopte des mesures qui viennent compléter d'autres activités de coopération, telles que les alliances conclues avec des donateurs poursuivant les mêmes buts au sein du Pacte de stabilité ou avec la Banque mondiale et la BERD dans le contexte de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP).
- *Soutenir le changement institutionnel* en mettant l'accent sur les quatre dimensions du développement des capacités: ressources humaines, développement institutionnel, développement de processus et création de réseaux. On encourage aussi la conclusion de partenariats pour favoriser le développement fédératif et démocratique. Dans ce cadre, il s'agit de renforcer la société civile en donnant les moyens à des associations, à des chefs d'entreprises et à des structures administratives locales d'assumer leur rôle dans le dialogue réciproque. On réserve ici une place particulière à la participation active de la société civile et du secteur privé aux processus décisionnels démocratiques au niveau local.
- *Ouvrir des perspectives économiques et créer des emplois*. Il importe d'améliorer encore les conditions-cadres pour le développement du secteur privé, de construire des infrastructures appropriées et d'assurer des services adéquats pour valoriser le potentiel d'une main-d'œuvre bien formée. La création de PME pourra être accélérée au travers de services de conseils spécialisés, d'un accès facilité aux sources de financement et de la création d'un système de labels ou de gestion de la qualité. Les investissements étrangers

seront par ailleurs favorisés par le biais de mises en relation d'affaires d'entreprises («match-making») ou la promotion de débouchés pour des produits de niche.

- *Promouvoir la justice sociale.* Les processus de réforme ne doivent pas remettre en cause le respect des droits de l'homme et des normes sociales. Des mesures d'aide sociale visant plus particulièrement les groupes cibles socialement défavorisés sont mises en œuvre pour atténuer les effets des restructurations qui comprennent notamment la réforme, fort complexe, du système de santé publique et des assurances sociales. Il faut aussi apporter des solutions novatrices aux problèmes de l'emploi et encourager les partenaires sociaux à participer à l'application de normes internationales sur le lieu de travail.

Les programmes élaborés pour les pays ou régions prioritaires – Albanie, Bosnie et Herzégovine, Serbie-et-Monténégro, Macédoine et province du Kosovo – sont appelés *programmes par pays* et servent à préciser davantage la stratégie de coopération. Ces programmes servent à harmoniser l'aide humanitaire ainsi que les mesures de coopération technique et financière, puis à remplacer progressivement l'aide humanitaire accordée dans un premier temps aux pays dévastés par la guerre par des instruments à même de soutenir le processus de transition à plus long terme. Les *thèmes prioritaires et les domaines d'activité* varient cependant d'un pays à l'autre:

- La *Serbie-et-Monténégro* est membre du groupe de vote de la Suisse auprès des institutions de Bretton Woods et de la BERD (cf. ch. 3.3.3). De là découle une collaboration étroite avec la Banque mondiale, qui devrait se poursuivre à l'avenir. Sur le plan bilatéral, les activités de la Suisse se concentrent principalement sur les domaines d'intervention tels que l'infrastructure, le changement institutionnel, les prestations publiques, l'éducation, la promotion du secteur privé et les minorités. Dans le domaine de la formation, la Suisse soutient la politique de réforme au niveau macro, le système de formation continue au niveau méso et certaines écoles au niveau micro. Au niveau gouvernemental, elle appuie la réforme du ministère des Affaires étrangères. Simultanément, elle accorde une grande priorité à la décentralisation et à l'accroissement des capacités au niveau des communes, en s'attachant à renforcer les services administratifs et à promouvoir la participation ciblée de la société civile. Si les PME sont au cœur de la promotion du secteur privé, la Suisse n'en collabore pas moins avec des ONG pour créer des emplois et apporter une aide aux groupes marginalisés.
- Dans la *province du Kosovo*, qui demeure à bien des égards un protectorat de l'ONU, l'autorité internationale (MINUK) transférera ces prochaines années des compétences croissantes aux institutions provisoires de l'administration autonome kosovare. Après la guerre, le Kosovo a bénéficié d'un large soutien de la part de la communauté internationale et de la Suisse. Celle-ci mène l'essentiel de ses activités dans les domaines des infrastructures, des services publics, des revenus et du développement économique. La Suisse apporte notamment une contribution importante à la réforme du secteur de l'eau: privatisation de sociétés de distribution étatiques, mobilisation des ressources en eau et gestion orientée sur le long terme. En matière de soutien au secteur privé, elle apporte son aide au recensement de la propriété et des rapports de propriété (cadastre) et contribue ainsi à améliorer les conditions-cadres pour les investissements et l'octroi de crédits. Elle appuie aussi les réformes économiques dans la formation professionnelle, dans la

promotion des PME et dans le secteur laitier. Dans les années à venir, la coopération devrait s'attacher davantage à développer les capacités dans le domaine de la gouvernance, tant au sein de l'administration autonome provisoire que de la société civile.

Exemple de programme par pays

Au cours des cinq années qui ont suivi la guerre, la Suisse a investi 250 millions de francs en *Bosnie et Herzégovine* et compte depuis lors parmi les principaux donateurs bilatéraux. Malgré une reconstruction relativement rapide et un développement positif sur le plan local, la Bosnie et Herzégovine n'est pas encore en mesure de reprendre à son compte toutes les fonctions étatiques assumées par l'autorité internationale (Bureau du Haut représentant en Bosnie et Herzégovine, BHR). Le pays reste en effet profondément divisé à bien des égards: l'accord de Dayton de 1995 a certes mis fin au conflit, mais les bases qu'il a instituées ne sont pas assez solides pour créer un Etat moderne. En accord avec le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, les activités du programme par pays de la Suisse se consacrent essentiellement à la gouvernance, au développement social et à la promotion économique. Le soutien suisse favorise ainsi le processus de décentralisation et renforce les capacités des communes. A long terme, une nouvelle répartition des tâches entre Etat et société civile devrait permettre d'offrir à tous des prestations de qualité acceptable à un prix abordable. L'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle politique de la santé constituent des priorités au même titre que le domaine de l'eau où la Suisse applique, en collaboration avec l'Union européenne, une nouvelle approche institutionnelle de la gestion de l'eau et où elle contribue à formuler une nouvelle politique. L'amélioration des conditions-cadres pour le commerce et les investissements tout comme l'accès aux sources de financement comptent aussi parmi les priorités. La coopération réserve par ailleurs une place de choix à la collaboration avec la société civile, les médias locaux et des ONG. Alors que les activités ont tout d'abord visé à remédier aux séquelles de la guerre, elles s'attacheront à l'avenir à renforcer les forces novatrices de la société (les jeunes et les femmes, p. ex.). Soulignons enfin que nombre de projets font intervenir aussi bien des partenaires de la Fédération croato-bosniaque que de la Republika Srpska.

En *Macédoine*, pays qui ne s'est relevé de sa crise d'avril 2001 que grâce à l'aide internationale, la coopération suisse intervient dans les domaines suivants: développement économique, infrastructures respectueuses de l'environnement, prévention des conflits et gouvernance. Mais seul un travail de longue haleine pourra renforcer suffisamment les capacités des différents partenaires pour qu'ils soient à même d'assumer pleinement leur nouveau rôle dans le cadre de la décentralisation et d'intégrer davantage les minorités dans les processus décisionnels. La stabilisation et la prévention des conflits demeurent néanmoins les principaux enjeux de la coopération dans cette région.

En *Albanie*, qui compte depuis 1992 parmi les pays prioritaires de la coopération suisse avec les pays de l'Est, des décennies de répression stalinienne, l'absence de traditions démocratiques, la méfiance de la population à l'égard de l'Etat et l'exode massif vers les villes freinent gravement le développement du pays. La réforme de l'administration progresse au ralenti et il est particulièrement difficile de trouver des

partenaires fiables au sein de l'appareil étatique. La Suisse contribue au développement d'une Albanie qui inspire le respect dans la région et au sein de l'Europe, et y soutient l'instauration d'une jeune économie sociale orientée sur le marché dans une société démocratique fondée sur l'Etat de droit. La coopération suisse comprend la mise à disposition d'infrastructures ainsi que la promotion de la gouvernance, de l'équité sociale, de l'emploi et des revenus.

6.1.2 Roumanie et Bulgarie

La Roumanie et la Bulgarie s'apprêtent à rejoindre l'Union européenne en 2007. En décidant de reprendre l'acquis communautaire de l'UE à leur compte, ces deux pays se sont fixé un objectif ambitieux, car l'évaluation de leurs progrès sur la voie des réformes suit les règles contraignantes du droit communautaire. Si la Bulgarie bénéficie actuellement d'une légère avance sur la Roumanie, celle-ci devrait combler son retard dans le courant de 2004. Dans les deux pays, un décalage important subsiste toutefois entre l'adaptation de la législation, qui progresse à grands pas, et l'application du nouveau droit, qui reste à la traîne, car l'administration ne dispose pas des capacités nécessaires. Même si l'adhésion intervient à la date prévue, pour des raisons relevant de la politique extérieure et de la politique d'intégration, ces deux candidats seront loin d'avoir achevé leurs réformes.

Le développement des capacités de l'administration passe par les étapes cruciales que sont la réforme de l'appareil judiciaire et la lutte coordonnée contre la corruption et contre le trafic d'être humains. Les autres critères d'adhésion comprennent l'amélioration de la situation juridique et sociale des Roms en Roumanie et la prise en charge professionnelle des enfants dans les homes en Bulgarie. La persistance des déficits institutionnels se répercute sur le niveau de vie de l'ensemble de la population et plonge dans la précarité non seulement les minorités et les couches socialement défavorisées, mais aussi de larges portions de la classe moyenne. L'absence de perspectives est telle que diverses personnalités élèvent la voix pour demander que l'on diffère, voire pour que l'on annule purement et simplement l'adhésion.

De récentes évaluations intermédiaires du programme par pays⁵⁶ confirment que les objectifs des activités suisses conserveront leur pertinence pendant plusieurs années encore. Selon l'évaluation externe de son programme pour la Bulgarie (cf. bilan au ch. 4), la Suisse pourra encore contribuer grandement à consolider les structures démocratiques du pouvoir et à renforcer une économie de marché ouverte et sociale. La coopération s'attache à offrir à tous les citoyens et citoyennes des conditions de vie qui ouvrent, tant à l'individu qu'à l'ensemble de la société, la perspective d'un avenir durable dans le pays.

La coopération vise avant tout les *domaines* suivants: appui aux réformes institutionnelles dans les secteurs où la Suisse jouit d'un avantage comparatif (santé et environnement), promotion du secteur privé, réduction de la pauvreté grâce à un développement économique durable (en particulier dans les campagnes), accès aux infrastructures sociales de base et renforcement des réseaux sociaux. Que ce soit en Roumanie ou en Bulgarie, il n'est guère probable que l'adhésion à l'Union européenne coïncide avec l'achèvement de la transition économique, sociale et institu-

⁵⁶ Evaluation à mi-parcours du PPP 2001–2006 pour la Bulgarie, septembre 2003, et du PPP 2001–2005 pour la Roumanie (dont l'achèvement est prévu en janvier 2004).

tionnelle. La Suisse ne doit toutefois pas tarder à renforcer l'orientation de son programme sur les domaines et les secteurs où elle possède des avantages comparatifs et des connaissances spécifiques. A terme, elle doit transférer la gestion de ses grands programmes à leurs bénéficiaires tout en garantissant leur durabilité, si possible au-delà de l'adhésion du pays partenaire à l'Union européenne.

Les priorités et les domaines d'activités du *programme pour la Roumanie* sont les suivants: environnement, chauffage à distance, réforme du système de santé, création de petites et moyennes entreprises (PME) et promotion de l'Etat de droit et de la société civile. La structure des activités varie d'un secteur à l'autre: la rénovation de réseaux de chauffage à distance ne permet par exemple pas seulement à des prestataires privés de fournir des services de base à des tarifs socialement supportables, mais diminue aussi les pertes d'énergie et contribue à réduire les émissions de CO₂ conformément au Protocole de Kyoto. Si la durabilité des projets du secteur de la santé et leur caractère exemplaire pour les programmes nationaux de réforme sont au cœur des préoccupations, la promotion des PME mettra l'accent sur la formation dans les campagnes, sur le démantèlement des obstacles bureaucratiques et sur les liens avec les programmes et les prestations de l'Etat. Le rétablissement du dialogue social, grâce à la promotion des syndicats dans leur rôle de partenaires sociaux, constitue une troisième priorité dans ce pays.

L'exploitation durable des forêts et la préservation de la biodiversité sont les priorités du *programme pour la Bulgarie*. Pour améliorer l'accès à des services sociaux peu coûteux, il faut aussi bien introduire des normes médicales et une gestion hospitalière répondant à des critères de rentabilité, que favoriser l'intégration des jeunes élevés en orphelinats dans la société ou encore renforcer les partenariats sociaux dans d'importants secteurs industriels. Quant à la promotion du secteur privé, les mesures suivantes sont prévues et s'attachent avant tout à soutenir les PME: démantèlement des obstacles bureaucratiques et mise à disposition de services de conseils et d'instruments de financement (lignes et garanties de crédits, fonds de capital-risque et autres instruments de financement tels que des fonds de leasing, p. ex.). Des conditions de crédit avantageuses, destinées à promouvoir la création de petites entreprises locales compétitives, devraient principalement être proposées aux exploitations agricoles pratiquant une production axée sur la protection de l'environnement et aux entreprises de transformation œuvrant dans le même esprit. Ces entreprises augmenteront par ailleurs leur compétitivité en faisant certifier leurs produits et en bénéficiant d'appuis pour accéder aux marchés étrangers. La mise à disposition d'infrastructures de base vise essentiellement à soutenir les collectivités publiques et les sociétés d'approvisionnement en eau pour leur permettre de traiter leurs eaux usées et d'éliminer leurs déchets dans le respect de l'environnement.

6.2 Communauté des Etats indépendants (CEI)

Assumer l'héritage de l'Union soviétique est une tâche d'une telle ampleur que la CEI peine encore, près de dix ans après sa création, à s'affirmer et à se positionner dans sa politique extérieure. Si seules des hypothèses peuvent être émises sur l'avenir à long terme de ce groupement d'Etats, on peut rétrospectivement affirmer que la CEI n'a répondu qu'à une partie des attentes formulées à son égard et ce, notamment en raison du rôle prédominant que la Russie a joué dans cette région. Les pays de la CEI étaient et restent confrontés à de grands défis: créer des structures

nationales et régionales dans onze nouveaux Etats, poursuivre le passage d'une économie planifiée à une économie de marché, se doter d'une identité propre et préserver les formes existantes de coopération régionales. La création de nouveaux Etats a démantelé la vaste entité politique et économique que formait naguère l'URSS, aboli d'anciennes dépendances financières et interrompu non seulement des flux commerciaux, mais parfois aussi des relations sociales, culturelles et humaines. L'avenir des pays issus de l'ancienne Union soviétique dépendra des possibilités de relancer durablement l'économie et d'établir un équilibre régional, à son tour déterminé par les intérêts géostratégiques de la Russie, avant tout, et d'autres puissances régionales.

En règle générale, on subdivise la CEI en trois régions géographiques⁵⁷: les pays russo-européens de la CEI, le Caucase du Sud et l'Asie centrale. Tenant compte de l'étendue géographique de la région, de ses besoins de réformes très substantiels et des moyens limités à disposition, la Suisse s'est fixé trois priorités stratégiques et a fortement concentré sa coopération, même au sein des différentes régions, en limitant parfois ses activités à certaines niches.

6.2.1 Russie et Ukraine

La *Russie* d'Europe, l'*Ukraine* et le *Bélarus* formaient le pôle économique et politique de l'Union soviétique. Ces régions, aujourd'hui devenues des Etats indépendants, étaient alors étroitement liées entre elles tout en appartenant au vaste réseau d'échanges de matières premières et de produits finis qui englobait l'ensemble des républiques soviétiques. La création d'Etats indépendants a engendré une désagrégation de ce tissu économique et un profond bouleversement structurel, qui a eu des conséquences plus graves pour le Bélarus et pour l'Ukraine, pays importateurs d'énergie, que pour la Russie, riche en matières premières et en sources énergétiques. Cette différence transparaît au niveau macroéconomique: la Russie s'est remise de sa crise financière de 1998, a accumulé des réserves monétaires substantielles et commencé à rembourser avant échéance les crédits du FMI, tandis qu'en Ukraine, l'économie se redresse lentement après dix années de contraction et que le Bélarus ressent de plus en plus fortement les conséquences de réformes non abouties.

De plus, la région forme une véritable constellation du pouvoir politique dont le centre névralgique est resté à Moscou, même après l'effondrement du communisme. Fière de son appartenance au G-8, la Russie fait aussi valoir des revendications et des intérêts géostratégiques. Sa politique de réforme reste néanmoins hypothéquée par le conflit tchétchène, qui demeure sans solution, ses flambées de terrorisme, la répression systématique de la population et les violations des droits de l'homme. Tandis que la Russie se profile dans le rôle d'investisseur régional et de puissance d'importance moyenne, l'Ukraine et le Bélarus, désormais sis aux frontières d'une Europe élargie, hésitent entre se rapprocher des normes européennes, se démarquer de la Russie et maintenir avec celle-ci un réseau d'échange indispensable à leur économie. Enfin, d'obscures politiques structurelles et des privatisations menées au profit des oligarques (d'aucuns parlent même de privatisation de l'Etat) restreignent

⁵⁷ Dans les milieux proches du FMI et de la Banque mondiale on parle aussi de la CEI-7, qui désigne les sept Etats les plus pauvres de la CEI (cf. ch. 3.3.2).

singulièrement la marge de manœuvre pour mener des réformes transparentes et fondées sur la démocratie.

Les trois Etats ont en commun d'avoir élaboré leurs propres stratégies de réforme et leurs propres programmes de transition sur lesquels l'Occident n'a guère d'influence⁵⁸. Alors que les réformes suivent leur chemin en Russie, le gouvernement ukrainien hésite entre la voie des réformes et la tendance autocratique. On peut toutefois supposer que l'arrivée d'une nouvelle génération en politique pourrait marquer le début de vastes réformes. Dans cette situation incertaine, il importe de fournir un appui ciblé aux forces novatrices et d'orienter la coopération vers des groupes cibles clairement définis.

Alors que le Bélarus⁵⁹ ne remplit pas encore les conditions pour bénéficier d'un appui à la transition, la Suisse entend poursuivre sa coopération avec la Russie dans quelques domaines précis. Le développement de ce pays revêt en effet une grande importance pour l'ensemble de la région, notamment parce qu'il sert d'exemple et de référence à la transformation des structures économiques et étatiques d'autres pays de la CEI. Les trois pays, mais plus particulièrement la Russie, sont d'ores et déjà des pays de destination pour les flux migratoires⁶⁰. La Suisse a dès lors entamé un dialogue approfondi sur la migration tant avec la Russie qu'avec l'Ukraine.

La *stratégie de coopération* envers la Russie et l'Ukraine vise les *grands objectifs* suivants: soutenir les capacités de réforme russes et ukrainiennes, afin d'assurer la poursuite de la transition, promouvoir l'instauration d'une société plus démocratique et pluraliste et atténuer les conséquences économiques et sociales néfastes de la transition, en particulier la paupérisation croissante de la population. Dans ce cadre, la coopération se concentrera davantage encore sur les questions de gouvernance, sur le renforcement des principes d'un Etat de droit et sur le pluralisme politique. Les priorités comprennent la promotion du secteur privé, les réformes économiques, la création d'emplois et de revenus grâce à l'exploitation durable des ressources naturelles, les contributions à des initiatives favorables à l'environnement (dans le secteur nucléaire notamment) et le renforcement du système de santé et des réseaux sociaux.

Si la taille des pays ne permet guère à la Suisse d'exercer une influence sur la Russie et sur l'Ukraine dans le cadre de ses programmes bilatéraux, notre pays peut néanmoins faire intervenir sa solide expérience et ses idées novatrices dans certains domaines spécifiques. Concrètement, la coopération s'attache à obtenir le maximum d'effets multiplicateurs dans ses projets. L'efficacité des activités menées en faveur de la Russie et de l'Ukraine dépend d'une bonne coordination entre la coopération technique, l'aide humanitaire et la coopération financière, telle qu'elle est prévue dans les programmes élaborés pour ces deux pays.

⁵⁸ Cf. Analyse de la transition: groupes de pays ayant eux-mêmes engagé des réformes (cf. ch. 1.2).

⁵⁹ La Suisse compte parmi les rares pays européens qui fournissent une aide humanitaire au Bélarus.

⁶⁰ Depuis 1990, 5 à 6 millions de Russes ont quitté les nouveaux Etats indépendants pour retourner en Russie. Entre 1,5 et 2 millions d'entre eux ont obtenu la citoyenneté russe. Ces dernières années, le développement économique a été le principal facteur qui attire les travailleurs migrants (souvent en situation illégale). Environ 5,5 millions viennent des pays de la CEI, mais au moins 2 autres millions proviennent d'autres Etats. Le traitement réservé aux travailleurs immigrés et aux résidents en situation illégale devenant plus sévère, la Russie, mais aussi l'Ukraine et le Bélarus, deviennent des pays de transit tant pour les flux migratoires que pour le trafic d'êtres humains.

Pour ce qui est de l'orientation géographique, les activités menées en Russie se limitent à la partie européenne du pays. A l'avenir, la Suisse prévoit plutôt de les réduire et de les regrouper dans un programme spécial pour la Russie qui se concentrerait davantage sur les droits de l'homme, sur la bonne gestion d'entreprise («corporate governance») et sur la migration. La coopération avec l'Ukraine met bien entendu l'accent sur la promotion de la transition dans les principaux secteurs, mais aussi sur la collaboration entre les parties ukrainophones et russophones du pays.

Les *thèmes et domaines d'activités* suivants conserveront une place centrale durant toute la durée du prochain crédit-cadre:

- *Gouvernance, droits de l'homme et Etat de droit*: L'accent est mis sur la séparation des pouvoirs, les rapports entre les citoyens et l'Etat et la promotion de la société civile. Il importe surtout de renforcer la capacité des institutions étatiques à servir l'intérêt général de manière transparente et responsable. La Suisse applique notamment des approches novatrices dans les domaines de l'exécution des peines, des conditions d'incarcération et de l'indépendance des tribunaux. Les rapports sociaux hommes-femmes demeurent un thème transversal dans tous les programmes de la coopération.
- *Promotion du secteur privé*: L'objectif est ici d'assurer le développement durable de l'économie pour favoriser le passage à une économie de marché sociale et améliorer les revenus de la population. La bureaucratie, l'insécurité du droit, l'absence de savoir-faire et le manque de ressources financières freinent le développement du secteur privé aussi bien en Russie qu'en Ukraine. Les activités dans ce secteur comprennent donc en premier lieu les prestations financières et non financières en faveur des PME, l'aide à l'investissement notamment par le biais d'initiatives multilatérales, pour atteindre la masse critique nécessaire. Des actions ponctuelles destinées à améliorer les conditions-cadres, notamment en matière de gestion d'entreprise («corporate governance»), seront testées à petite échelle. La préférence sera donnée aux petites entités économiques lors de l'identification et de la sélection des partenaires notamment pour des opérations de mises en relation d'affaires et d'exportations de produits suisses vers la Russie.
- *Protection de l'environnement*: Les mesures prévues soutiendront surtout des initiatives internationales visant à remédier aux cas de pollution grave hérités de l'ère soviétique, tels que les sites contaminés par des produits chimiques et les déchets nucléaires (cf. ch. 2.5), mais aussi des projets d'infrastructures. La coopération réservera une attention particulière au dialogue politique et aux déficits institutionnels. La Suisse participe par ailleurs aux efforts internationaux destinés à éliminer les armes chimiques; ces activités sont financées par un crédit-cadre spécifique⁶¹.
- *Gestion durable des ressources*: L'Ukraine et la Russie possèdent d'énormes ressources agricoles et sylvicoles, dont l'exploitation manque de durabilité. De nouveaux systèmes d'administration et de gestion sont mis en place pour mettre fin à l'exploitation incontrôlée de ces ressources.

⁶¹ Arrêté fédéral du 3.3.2003 relatif au soutien au désarmement chimique universel (FF 2003 4664).

- *Secteur social*: Donnant ici la *priorité au système de santé*, la coopération appuiera le ministère ukrainien de la santé dans ses efforts pour réformer la pédiatrie et la gynécologie-obstétrique. La collaboration avec des ONG devra favoriser la création et le développement de réseaux sociaux.

Agriculture bio en Ukraine

Entre 1991 et 1999, le PIB ukrainien a chuté de plus de 50 %. Ce n'est qu'à partir de 2000 que l'Ukraine a renoué avec la croissance économique. Les quelque 40 % de la population qui vivent à la campagne ne bénéficient hélas pratiquement pas de cette croissance. En effet, alors que la production agricole ukrainienne parvenait à couvrir 80 % de la consommation de l'URSS durant l'ère soviétique, le pays n'est aujourd'hui plus en mesure de répondre à ses propres besoins. Relevons que le gouvernement a maintenu, jusqu'à la fin de 1999, les grandes lignes de l'ancienne politique de l'économie planifiée. L'Ukraine n'avait certes pas les moyens de verser des subventions suffisantes à son agriculture, mais le financement de l'Etat a néanmoins maintenu artificiellement en vie des entreprises agricoles non rentables. En conséquence, la production de l'agriculture ukrainienne diminue, sa rentabilité est en baisse et son endettement en hausse. Les réformes ont été lancées en décembre 1999, lorsque le gouvernement a proclamé la dissolution des kolkhozes. Les mécanismes du marché peinent toutefois à s'imposer dans l'agriculture. En effet, alors que plus de six millions de paysans ukrainiens ont obtenu le droit d'exploiter à leur compte une parcelle de terres arables (d'une taille moyenne de 4,2 ha), moins de la moitié d'entre eux ont jusqu'ici fait valoir ce droit. L'Ukraine recèle pourtant un potentiel énorme dans l'agriculture biologique. En recourant moins aux engrais et aux insecticides, le mode de culture biologique réduit les coûts de production et contribue à protéger l'environnement. C'est sur ce potentiel que se fonde le projet d'agriculture bio «Öko-LAN». A moyen terme, les produits bio peuvent être vendus à des prix plus élevés et améliorer ainsi la valeur ajoutée. Misant sur un partenariat entre des acteurs du secteur privé et de la politique de développement (partenariat public-privé), ce projet vise à introduire et à diffuser la production bio en Ukraine. Une coopération est prévue avec le seco pour promouvoir les exportations et créer un organe de certification en Ukraine (cf. encadré consacré au SIPPO, ch. 3.4).

6.2.2 Asie centrale

Les anciennes républiques soviétiques que sont le Kazakhstan, le Turkménistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Kirghizistan se situent dans un espace géostratégique important délimité par la Russie, la Chine, l'Afghanistan et l'Iran. L'évolution politique de ces Etats d'Asie centrale est marquée par une forte tradition autoritaire qui a perduré jusqu'à nos jours, de sorte que le contexte ne se prête guère à des réformes sociales, économiques et politiques. Si le Kazakhstan et le Turkménistan possèdent un sous-sol très riche, le Kirghizistan et le Tadjikistan comptent parmi les régions les plus pauvres de l'ancienne Union soviétique, et leur développement souffre aujourd'hui encore de leur isolement géographique. Quant à l'Ouzbékistan, si l'on considère son grand nombre d'habitants, son agriculture, sa

position géographique privilégiée et ses ressources d'énergie fossile, il possède un potentiel énorme mais inexploité. Le tracé très artificiel des frontières pose un sérieux problème car il a dressé de nouvelles barrières à l'intérieur et entre des zones économiques et culturelles possédant des traditions qui leur sont propres. La quête de nouvelles identités nationales et l'éloignement réciproque font d'ailleurs obstacle à la coopération et à l'intégration régionales. Le renouveau islamique suscite le rejet et est souvent réprimé, tandis que la région joue un rôle-clé dans le trafic de drogue et a gagné en importance dans la lutte contre le terrorisme.

Alors que les anciens réseaux économiques se sont dissous et qu'il n'y a plus de débouchés dans l'espace de la CEI, les principaux défis que doivent relever le Kirghizistan, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan consistent à stabiliser et à développer leur économie. En effet, les déficits budgétaires, la corruption, l'accroissement de la dette et le manque de ressources font planer la menace de nouveaux déséquilibres économiques et, par conséquent, d'une nouvelle déstabilisation politique. Les objectifs prioritaires seront par conséquent les suivants: créer des emplois pour une population en expansion, répartir équitablement le produit national, développer des structures étatiques et des administrations publiques opérationnelles, promouvoir des capacités dans le domaine de la gestion de la dette, équilibrer le budget et restructurer les secteurs sociaux (santé, formation et prévention notamment).

Le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, le Tadjikistan et le Turkménistan appartiennent au groupe de vote représenté par la Suisse auprès du FMI, de la Banque mondiale et de la BERD⁶². De plus, la Suisse compte parmi les principaux pays donateurs pour le Kirghizistan et le Tadjikistan. Elle est ainsi un partenaire de poids dans le dialogue tant bilatéral que multilatéral.

Tenant compte des particularités de la situation régionale, la Suisse a renoncé à appliquer des approches bilatérales avec les différents pays de la région et a préféré élaborer un programme régional à moyen terme pour l'Asie centrale⁶³. La *stratégie de coopération* définie dans ce programme vise avant tout à soutenir le passage au pluralisme et à une économie sociale de marché en mettant l'accent sur la lutte contre la pauvreté. Pour contribuer à la réalisation de cet objectif, les priorités de la coopération comprennent un développement économique durable, la promotion du secteur privé, l'encouragement des réformes économiques, le renforcement de l'Etat de droit et de la sécurité du droit, la stabilité politique, la création d'opportunités par une collaboration régionale, l'intégration dans l'économie mondiale et la consolidation des réseaux sociaux.

Dans ses activités, la stratégie de la coopération suisse vise à relier les activités aux niveaux micro, méso et macro et à mettre l'accent sur la réforme institutionnelle. Les programmes régionaux s'orientent sur les domaines d'activités et sur les thèmes transversaux présentés ci-dessous:

- *Prévention des conflits et gouvernance*: Les efforts en ce sens sont principalement fournis sous forme de projets bilatéraux au Tadjikistan. Les aspects organisationnels et institutionnels de la gouvernance font partie intégrante de la plupart des activités bilatérales et régionales de la Suisse, par exemple dans le domaine de la santé, dans le secteur de l'eau ou dans les projets concernant les infrastructures. La prévention des conflits et la promotion

⁶² Sans le Turkménistan (cf. ch. 3.3.3).

⁶³ The Swiss Regional Mid-Term Programme Central Asia 2002–2006, DDC/seco, Berne, novembre 2002.

d'une collaboration transfrontalière occupent une place de choix dans nombre de projets régionaux, en particulier dans le domaine de l'eau.

- *Gestion durable des ressources*: En Asie centrale, l'eau et les forêts jouent un rôle particulier dans le passage de l'économie planifiée et de la propriété étatique à une économie de marché à caractère social. C'est en particulier dans le secteur de l'eau que la coopération suisse réalise des projets régionaux qui prennent en considération les différents intérêts des riverains en amont (Tadjikistan et Kirghizistan) et en aval (Ouzbékistan) d'un même cours d'eau. Les priorités comprennent l'hydrologie (gestion de l'eau et irrigation) et l'approvisionnement en eau dans les villes et à la campagne. Ces efforts favorisent par ailleurs un développement durable des potentiels notamment économiques dans les régions de montagne reculées du Tadjikistan et du Kirghizistan. Dans le domaine des infrastructures, le soutien suisse s'adresse surtout aux secteurs de l'eau et de l'énergie et recourt en partie à des partenariats public-privé. Pour améliorer la situation générale de ces pays, l'aide intervient au niveau des projets, de la mise en place d'institutions et du dialogue politique (création de structures décentralisées transparentes, d'organismes de régulation indépendants et d'entités d'approvisionnement autonomes, mise en œuvre de politiques sectorielles et tarifaires efficaces, respect du principe de recouvrement des coûts, etc.).
- *Promotion du secteur privé et des petites et moyennes entreprises*: Les activités comprennent le transfert de savoir-faire, les prestations de conseils et l'amélioration de la gestion d'entreprise («corporate governance»). La législation régissant le droit des entreprises, de même que les politiques fiscales et douanières sont ici décisives. Dans le secteur financier, la coopération apporte un appui aux banques centrales, aux systèmes de surveillance des banques et aux institutions bancaires privées. L'accès aux sources de financement est facilité par l'octroi de lignes et de garanties de crédits, par la participation à des fonds de capital-risque ou à d'autres instruments de financement (fonds de leasing, p. ex.). Pour l'heure, le contexte économique ne facilite guère la promotion des investissements suisses. Pour les attirer, il faut établir clairement les rapports de propriété et mettre en place un système cadastral opérationnel. C'est à cela que s'emploie par exemple un projet au Kirghizistan grâce au soutien substantiel accordé par la coopération suisse. On escompte par ailleurs que l'adhésion à l'OMC, soutenue par la Suisse, donnera un nouvel élan à ces pays. Le désendettement et l'accroissement des capacités dans le domaine de la gestion de la dette constituent également des priorités pour les pays dont l'endettement ne cesse de croître (cf. ch. 3.3.2, initiative CEI-7).
- *Réformes dans le secteur social*: Dans ce secteur, la coopération suisse entend surtout favoriser la réforme du système de santé au Kirghizistan et au Tadjikistan. Comme dans la plupart des pays en transition, l'enjeu consiste à mettre en place un système et une infrastructure de soins financièrement supportables et à même de répondre aux besoins de la population.

A l'avenir, la coopération suisse en Asie centrale restera en priorité orientée sur le Kirghizistan, sur le Tadjikistan et – dans une moindre mesure – sur l'Ouzbékistan. Outre des projets par pays destinés à soutenir les ajustements structurels, elle comprendra des programmes régionaux pour promouvoir la collaboration et la mise à profit d'avantages comparatifs.

La stratégie de l'eau en Asie centrale

L'effondrement de l'Union soviétique a eu des conséquences directes pour la gestion de l'eau entre riverains d'un même cours d'eau, en amont au Kirghizistan et au Tadjikistan, et en aval en Ouzbékistan, dont les cultures de coton sont très gourmandes en eau. La catastrophe écologique de la mer d'Aral ayant sonné l'alerte au sein de la communauté internationale, cette dernière prête désormais une grande attention aux graves problèmes liés aux ressources dans cette région. Il y a quatre ans, la Suisse y a ainsi lancé son programme de l'eau, qui entend surtout instaurer une gestion intégrée et transnationale de l'eau. Ce programme vise d'une part à améliorer la collaboration transnationale entre les administrations concernées et, d'autre part, à mettre en place, au niveau des villages, une exploitation et une répartition de l'eau qui tiennent dûment compte des intérêts de tous. En parallèle, la DDC a lancé un programme-pilote de prévention des conflits et de développement dans la vallée du Fergana, une région frontalière très peuplée, mais aussi très conflictuelle, où se rejoignent les frontières du Kirghizistan, de l'Ouzbékistan et du Tadjikistan. La région enregistrant sporadiquement des regains de violence, le programme favorise aussi bien le règlement des conflits que l'identification de leurs causes: aux mesures d'appui à la société civile et à des ONG villageoises, ainsi qu'aux cours de formation professionnelle destinés aux personnalités locales, s'ajoute un fonds destiné au financement des projets d'infrastructures propres à désamorcer les conflits dans la distribution de l'eau. Pour ce domaine prioritaire qui exige un engagement à long terme, la DDC et le seco ont mis au point une stratégie commune de l'eau, qui a été très bien accueillie dans la région.

Le Forum international de l'eau douce, organisé en septembre 2003 à Douchanbe avec un soutien décisif de la Suisse, a permis à la région de marquer dignement l'Année internationale de l'eau.

6.2.3 Caucase du Sud

Dans le cadre de sa coopération avec le *Caucase du Sud*, la Suisse a aussi délibérément renoncé à des approches par pays pour appliquer une stratégie régionale. Comme il le ressort du programme à moyen terme⁶⁴, le principal problème auquel sont confrontés la Géorgie, l'Arménie et l'Azerbaïdjan réside dans les tensions interétatiques et dans les conflits interethniques qui caractérisent cette région où coexistent de multiples ethnies et cultures. La plupart de ces tensions et conflits (Haut-Karabakh, Ossétie et Abkhazie) n'ont jusqu'ici pas été résolus. Le manque de sécurité et de stabilité et les carences politiques entravent gravement les efforts de réforme et de développement. Cette situation a d'ailleurs des conséquences économiques et sociales désastreuses: tendance à une paupérisation extrême (qui touche env. 70 % de la population rurale), hausse du chômage (plus de 40 %) et quelque 1,5 million de réfugiés et de déplacés, soit près de 10 % de la population totale. Le Caucase du Sud, qui a toujours représenté un enjeu stratégique et été le théâtre de nombreux conflits, a désormais repris, après une période incertaine, sa place dans la

⁶⁴ Swiss Programme for the South Caucasus 2002–2006, DDC/seco, Berne, janvier 2003.

sphère d'influence de la Russie. Très dépendante de sa grande voisine du nord, cette région est celle dont l'économie a le plus durement souffert de l'effondrement de l'Union soviétique. La disparition de débouchés vitaux (pour les produits agricoles géorgiens, p. ex.) a eu des conséquences terribles pour cette région de transit. Même les richesses pétrolières de la mer Caspienne n'ont encore guère contribué à la relance économique puisqu'elles ont déclenché une lutte d'influence internationale qui n'a pas encore trouvé d'issue.

Dans ce contexte défavorable, la *stratégie d'aide* de la Suisse poursuit les *objectifs* suivants: lutter contre la pauvreté, grâce à un développement économique durable, et promouvoir le secteur privé, les réformes économiques et la coopération régionale. Cette stratégie a pour principe de base de ne soutenir que les projets ayant une dimension régionale et faisant intervenir les acteurs de plusieurs pays. La coopération passe par la conclusion de nouveaux partenariats avec des institutions étatiques et non étatiques et par une bonne coordination des activités avec les autres donateurs. Elle se concentre sur les quatre *domaines d'activités* suivants:

- *Gouvernance*: L'accent est mis sur quelques points spécifiques comprenant la transparence de l'administration et l'obligation des autorités de rendre compte de leurs actions, un meilleur accès à l'information, l'identité et la cohésion sociales et le renforcement de la société civile.
- *Infrastructures*: Un effort particulier est consenti pour améliorer l'exploitation des ressources, surtout dans les domaines de l'eau et du sol (cadastre). La Suisse cherche par ailleurs à collaborer étroitement avec les autres donateurs pour contribuer efficacement aux réformes institutionnelles et sectorielles dans ces secteurs.
- *Gestion durable des ressources*: Dans ce domaine, la coopération entend surtout sensibiliser les institutions nationales et locales aux préoccupations écologiques, mettre en valeur les formes traditionnelles d'exploitation durable des ressources et faire reconnaître le rôle spécifique des femmes et des hommes pour ce qui est de l'accès aux ressources et de leur contrôle.
- *Développement du secteur privé*: Ce développement doit se baser sur la création de petites et moyennes entreprises que la coopération favorise grâce au transfert de savoir-faire, aux prestations de conseil et à l'amélioration de la gestion d'entreprise. La mise en place d'un cadre juridique fiable (droit des entreprises, politiques fiscale et douanière) revêt ici une importance décisive. Dans le secteur financier, la coopération fournit un appui ciblé aux banques centrales, aux systèmes de surveillance des banques et aux institutions bancaires privées. L'accès aux sources de financement est facilité par l'octroi de lignes et de garanties de crédits, par la participation à des fonds de capital-risque ou par des fonds de leasing. Dans le contexte instable de la région, il reste toutefois difficile de promouvoir des investissements suisses.

Dans le Caucase du Sud comme ailleurs, des réformes durables à long terme ne seront possibles que lorsque l'économie et les revenus suivront une croissance régulière. Alors que l'Azerbaïdjan commence à tirer un bénéfice économique de ses revenus pétroliers et à attirer des investisseurs privés, nombre d'obstacles (insécurité politiques, déficits budgétaires, endettement, etc.) se dressent encore sur la voie de la stabilisation en Géorgie et en Arménie. Cette situation incertaine, aggravée par des obstacles bureaucratiques, le manque de rigueur des réglementations et l'omniprésence de la corruption, empêche le secteur privé de se développer pleinement.

Les marchés sont relativement petits et les échanges commerciaux plutôt restreints, de sorte que l'économie de ces pays ne présente pour l'heure guère d'attrait. De plus, la qualité des produits s'avérant insuffisante, le potentiel d'exportation reste modeste. Comme pour d'autre pays, l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) constitue une étape cruciale dans l'intégration des Etats du Caucase du Sud à l'économie mondiale. C'est pourquoi la Suisse aide leurs gouvernements à formuler une politique économique extérieure cohérente et appuie leur adhésion à l'OMC. La coopération met par ailleurs l'accent sur la promotion du commerce régional, sur les progrès dans les services douaniers et sur la création de structures associatives.

7 Mise en œuvre

La réussite de la planification et de l'exécution de programmes de coopération passe par des engagements réciproques entre Etats dans le cadre d'un partenariat bilatéral. D'une part, les pays qui bénéficient des activités sont tenus de créer un contexte politique et matériel permettant aux activités de déployer toute leur efficacité; d'autre part, les programmes internationaux de coopération doivent se limiter à soutenir des efforts entrepris par les gouvernements et les partenaires locaux eux-mêmes. Comme appui à l'auto-promotion, la coopération internationale a de tout temps été liée à certaines conditions (*conditionnalité de la coopération*). Ces dernières années, la mondialisation et le renforcement de la gouvernance multilatérale qui lui est inhérente ont donné une nouvelle dimension au modèle de coopération fondé sur le partenariat. Abandonnant son cadre strictement bilatéral, la coopération s'est internationalisée et s'inscrit désormais plus souvent dans des initiatives régionales regroupant plusieurs Etats, tel que le Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est (cf. encadré au ch. 6.1). L'adoption universelle d'objectifs contraignants – Objectifs du Millénaire pour le développement (cf. ch. 3.3) – a introduit la notion de partenariat à l'échelle mondiale et créé un système multilatéral d'engagements réciproques entre Etats donateurs, Etats partenaires et organisations internationales. Ce système repose sur les critères de la bonne gouvernance⁶⁵ qui sont décrits au ch. 2.2. Reconus par la communauté internationale, ces critères s'appliquent en principe aussi aux pays en transition. L'aspect «partenariat» de cette approche différenciée transparaît dans la place prépondérante réservée aux mesures positives en matière de gouvernance et, en toute logique aussi, au dialogue politique. Dans ce modèle de coopération, un consensus s'est établi: il incombe aux pays bénéficiaires de créer le contexte propice à la transition et au développement.

Dans le cas des pays de l'Est, le processus de transition pose la question de la conditionnalité – c'est-à-dire des conditions liées à la coopération – avec une acuité particulière. Les activités et interventions prennent en effet toujours comme point de départ les réformes entreprises par les Etats partenaires; car il est impossible de soutenir la transition en l'absence de réformes, ou alors ce soutien doit s'adresser spécifiquement à des groupes réformateurs. Dans le contexte est-européen, les pays bénéficiaires doivent non seulement remplir certaines conditions politiques minimales, mais leurs gouvernements doivent encore faire preuve d'une véritable volonté de réforme⁶⁶.

⁶⁵ Voir à ce sujet les critères de bonne gouvernance du CAD/OCDE (ch. 2.2 et 5.2.2).

⁶⁶ Message du 19.8.1998 (FF 1998 4381) et cf. ch. 3.4.3.

Dans les années 90, le Conseil fédéral a introduit le principe de la conditionnalité dans sa coopération internationale et élaboré des directives pour l'appliquer. Celles-ci lui permettent d'interrompre ou de réorienter ses activités de coopération, notamment en cas de violations graves et systématiques des droits de l'homme. Le Conseil fédéral a d'ailleurs récemment adapté ces directives à l'évolution actuelle, qui accorde une grande place à un dialogue politique critique dans le cadre de partenariats⁶⁷. Il entend éviter que, dans le cas de gouvernements «difficiles», une diminution massive de l'aide ne lèse doublement la population.

7.1 Organisation et réseau de représentations

La mise en œuvre de la coopération avec les pays de l'Est relève de la Direction du développement et de la coopération (DDC) au sein du DFAE et du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) au sein du DFE⁶⁸. Ces deux services mènent chacun leurs activités en tenant compte de leur mission, de leurs compétences et de leurs connaissances spécifiques et recourent à leurs propres instruments⁶⁹ (cf. ch. 5). Le seco et la DDC planifient ensemble les activités en élaborant des programmes par pays, des programmes régionaux à moyen terme et des programmes annuels communs. Pour mener une coopération efficace, être proche des partenaires locaux et les inciter à participer plus activement à la planification et à la réalisation des programmes, la Suisse possède des bureaux de coopération dans les capitales suivantes:

Europe du Sud-Est: Belgrade, Bucarest, Pristina, Sarajevo, Skopje, Sofia et Tirana

CEI: Bichkek (Kirghizistan), Douchanbe (Tadjikistan), Kiev, Moscou et Tbilissi et des bureaux régionaux à Bakou, à Erevan et à Tachkent (Ouzbékistan).

L'aide humanitaire possède par ailleurs des bureaux de coordination en Moldavie, au Bélarus, au Monténégro et en Croatie (cf. ch. 3.3.5). Les rôles et les responsabilités sont définis par la DDC et le seco à Berne, d'entente avec les bureaux de coopération sur place. Des efforts visent d'ailleurs à décentraliser encore davantage les compétences décisionnelles et opérationnelles. Pour réaliser les projets, les deux services fédéraux doivent collaborer avec des partenaires privés et des ONG. A cet effet, ils concluent soit des contrats de partenariat (par lesquels ils confient toute la réalisation d'un programme à un organisme) soit des mandats (limités à la prestation de services dans le cadre d'un programme). L'attribution de ce type de mandats intervient en principe au terme d'un appel d'offres public conformément à l'accord de l'OMC, à la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP⁷⁰) et à l'ordonnance fédérale du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP⁷¹). Des directives ont aussi été élaborées pour les cas où la fourniture de services, la livraison de biens et les travaux de construction sont confiés à des partenaires étrangers

⁶⁷ ACF du 9.4.2003.

⁶⁸ Selon art. 2, al. 1 de l'ordonnance du 6 mai 1992 sur la coopération renforcée avec les Etats d'Europe de l'Est, le DFAE et le DFE élaborent en commun les lignes directrices de l'aide suisse en faveur des Etats d'Europe de l'Est. Le DFAE assume la coordination générale des mesures d'aide, RS 974.11.

⁶⁹ Cf. aussi le message concernant la loi fédérale (art. 7); FF 2004 1803

⁷⁰ RS 172.056.1

⁷¹ RS 172.056.11

dans le cadre des projets financés par le seco (notamment dans le domaine des infrastructures). Ces directives régissent la procédure d'adjudication et fixent les principales conditions contractuelles de ce type d'activités.

7.2 Partenaires et institutions

Au cours des dix premières années de coopération avec l'Est, la collaboration avec les partenaires suisses et internationaux a évolué et s'est consolidée. Jusqu'au milieu des années 90, la coopération avec les pays de l'Est a été menée avec des partenaires suisses très divers qui entretenaient des liens directs avec l'Europe de l'Est: œuvres d'entraide, syndicats, universités et instituts de recherche, entreprises, associations professionnelles et de jeunesse, groupements, communes, cantons et divers offices fédéraux. Nombre de ces organismes ont largement contribué à établir des partenariats qui favorisent aujourd'hui encore une meilleure compréhension mutuelle et l'intérêt pour les échanges culturels. Egalement dans le domaine de la recherche, la collaboration s'est d'emblée révélée fructueuse pour les deux parties. A l'avenir, elle devra notamment servir à orienter les recherches sur les enjeux sociaux de la transition.

Les œuvres d'entraide (ONG) suisses ont fourni une aide appréciable à l'ex-Yougoslavie durant la guerre. La DDC a soutenu leurs activités en contribuant à l'aide d'urgence et à l'aide à la reconstruction. On a aussi exploité des synergies nouvelles avec d'autres offices fédéraux tels que l'Office fédéral des réfugiés (ODR; cf. ch. 3.3.5). Caractérisés à l'origine par l'offre et le savoir-faire des partenaires suisses, les programmes ont par la suite davantage pris en compte les besoins locaux. Dans le même temps, comme l'indique le bilan au ch. 4, les partenaires se sont professionnalisés, une évolution que l'on doit surtout au rôle croissant des ONG suisses dans la réalisation des programmes: près de 40 % des projets de la DDC comptent aujourd'hui un partenaire au sein de la société civile suisse. Les ONG continueront d'ailleurs à jouer un rôle central dans la coopération avec les pays de l'Est.

Pour leur part, les cantons et les communes, de même que les entreprises suisses, participent moins souvent de manière directe à la réalisation de projets. La Suisse travaille de plus en plus avec les *organisations internationales* pour acquérir de nouvelles connaissances grâce à des partenariats stratégiques nouveaux et, surtout, pour promouvoir des approches cohérentes sur le plan des politiques (cf. ch. 3.3). Le seco a par exemple collaboré étroitement avec des institutions multilatérales (Banque mondiale et BERD) ces dernières années: en 2002, les projets en question ont représenté environ 60 % des moyens prélevés sur le budget qu'il administre. Cette collaboration, qui prend principalement la forme de cofinancements, a pour objectif d'optimiser la contribution – relativement modeste – du seco à de grands projets d'investissements ou de réformes, en complétant ces derniers par des éléments que les instruments des institutions financières internationales ne peuvent prendre en considération en raison de leur rigidité.

La coopération vise de plus en plus à renforcer les *institutions locales*, qui doivent être les moteurs du changement. Les bureaux de coopération ont permis d'intensifier la collaboration avec des partenaires internationaux sur place et d'améliorer la coordination avec d'autres donateurs. Cette présence sur les lieux facilite l'intégration des expériences faites sur le terrain dans l'élaboration de politiques et la

prise en compte des préoccupations des groupes de population concernés (tels que les minorités ethniques). Des contacts directs avec des groupements de la société civile permettent précisément de renforcer cette dernière dans des pays où les institutions démocratiques sont encore fragiles.

La participation et l'«appropriation» par les bénéficiaires sont les principaux facteurs de la durabilité des programmes. Puisque tout changement social fait intervenir les institutions de l'Etat et des acteurs de la société civile, le choix des partenaires sur place dépend avant tout de leur capacité à initier et à gérer les changements. Dans le domaine de la santé, la Confédération a par exemple longtemps collaboré uniquement avec des institutions étatiques, tels que les ministères et les hôpitaux, alors qu'elle confie aujourd'hui aussi des projets à des ONG locales, par exemple dans les soins de santé pour les familles. En matière de promotion des PME, la Suisse collabore toutefois surtout avec des organismes privés. Dans le cadre des réformes sectorielles, de la décentralisation et du développement local, elle cherche à coopérer avec différents partenaires regroupés en réseaux plus ou moins structurés. Cette approche dite à *intérêts multiples* doit permettre à chaque institution partenaire d'investir ses compétences dans un projet et d'acquérir la capacité d'assumer une plus grande responsabilité. Tout en décentralisant les processus décisionnels et la réalisation des programmes, la coopération suisse a aussi mis en place ces dernières années des mesures de formation ciblées pour renforcer les capacités locales. Grâce à la formation de base généralement bonne dispensée dans les pays de l'Est, les échanges s'avèrent enrichissants pour tous les intervenants. Entretenus pendant des années, les partenariats avec des organismes locaux indépendants du gouvernement central facilitent la délégation de compétences: ONG, associations, groupes de lobbying, police et justice, médias, sociétés de crédit, organes de promotion économique, institutions et offices décentralisés prennent progressivement les projets en charge. Les gouvernements assument quant à eux la responsabilité des politiques structurelles et des réformes sectorielles. Enfin, la coopération suisse s'efforce d'accentuer son orientation sur certains acteurs et bénéficiaires. Ce sujet est abordé plus en détail au ch. 5.

7.3 Assurance qualité: gestion du savoir, controlling et évaluation

Qu'elle soit technique ou financière, la coopération se fonde sur un savoir technique, sur la connaissance de la situation politique, économique et sociale du pays partenaire et sur des modèles éprouvés de gestion des projets et des programmes. La coopération avec les pays de l'Est applique la conception largement reconnue de la gestion du cycle de projet qui prévoit une combinaison de mesures de planification, de controlling et d'évaluation visant à optimiser la qualité des activités de coopération. Pour être efficaces, la préparation et la réalisation d'un projet doivent mobiliser les compétences locales ou internationales appropriées et capitaliser systématiquement les expériences et le savoir acquis dans les programmes. En clair, dans un environnement complexe en constante évolution, tel que celui de l'Europe de l'Est et de la CEI, les institutions doivent être en mesure d'apprendre et de s'adapter sans cesse. C'est là un défi et un travail de longue haleine. La garantie de la qualité et la *gestion du savoir* s'appliquent aussi bien aux procédures – celles du seco sont conformes à la norme ISO 9001 depuis 2000 – qu'aux résultats du travail et aux effets des projets sur la transition. L'amélioration constante de la qualité méthodolo-

gique et thématique est assurée par des cours de formation dispensés tant à la centrale que dans les pays partenaires, à l'intention du personnel local. Des programmes de formation ciblés sont par ailleurs mis sur pied dans les bureaux de coopération pour faciliter la délégation des compétences. La mise en œuvre de la coopération avec les pays de l'Est recourt de plus aux connaissances d'autres services de l'administration fédérale, d'organismes chargés de la réalisation de projets, voire d'organisations internationales. En général, des partenaires et des spécialistes externes participent à la conception et à la réalisation d'un projet.

Destinées à mesurer les résultats, les *évaluations* consistent à vérifier, sur la base de critères donnés, la conformité des projets aux objectifs fixés, leur efficacité et leur efficience dans l'utilisation des moyens. La DDC et le seco font réaliser quelque 70 évaluations externes par an dans le cadre de la seule coopération avec les pays de l'Est. Alors que le suivi – observation régulière des activités et de leur contexte – fournit de précieuses informations pour déterminer la suite à donner aux programmes et projets en cours, l'évaluation – analyse critique des activités – a généralement lieu à la fin d'une phase de projet. Les évaluations sont des analyses qui interviennent à un moment précis et qui peuvent s'orienter aussi bien vers le passé que vers l'avenir (évaluations ex-post ou ex-ante). Leurs résultats et leurs recommandations alimentent la préparation de la phase suivante et servent de base à une éventuelle adaptation ou réorientation du programme.

Les vérifications des résultats visent trois objectifs, dont la pondération varie selon le domaine:

- Diffuser l'information: la Confédération est tenue de présenter les résultats de ses projets à l'opinion publique et aux milieux politiques.
- Accroître les connaissances de l'institution: l'expérience acquise fournit des connaissances et des enseignements qui permettent d'améliorer sans cesse les projets, les programmes et les instruments de la coopération.
- Faciliter la conduite des programmes: des vérifications d'ordre stratégique fournissent des bases de décision et d'action pour la gestion des programmes.

Les évaluations de la coopération suisse avec les pays de l'Est se conforment aux directives en vigueur sur la scène internationale, notamment celles du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE.

Le *controlling* intervient à tous les niveaux de l'administration et dans les bureaux de coopération. Elaboré sur la base des instruments utilisés à chaque échelon (documents stratégiques, programmes annuels et à moyen terme, descriptions de projet, budgets, etc.), il fournit des indications utiles sur la gestion des activités, contribue à optimiser les bases de décision et garantit la qualité des projets et des programmes en l'améliorant si nécessaire. Il porte sur des aspects aussi bien thématiques que méthodologiques et financiers, et constitue l'un des principaux instruments de conduite de la coopération.

A mesure que les défis de la coopération avec les pays de l'Est gagnent en importance, la vérification des résultats est appelée à répondre à des exigences toujours plus élevées. C'est pourquoi on s'attache à améliorer sans cesse les procédures d'évaluation et de controlling: la complexité des instruments de la coopération allant croissante, il importe d'inscrire de plus en plus l'évaluation et le controlling dans une gestion globale des risques. Dans le même temps, il convient de soumettre plus

souvent des programmes sectoriels ou des programmes par pays à une évaluation afin d'obtenir des données sur la réalisation des objectifs prioritaires et de pouvoir mieux préciser les préoccupations fondamentales de la coopération avec les pays de l'Est.

En 2003, la DDC et le seco ont tiré ensemble le bilan d'une décennie de coopération avec les pays de l'Est, dont les résultats sont présentés au ch. 4.

8 Conséquences, Programme de la législature et bases légales

8.1 Les ressources de la coopération avec les pays de l'Est

8.1.1 Conséquences sur le plan du personnel de la Confédération

La mise en œuvre du prochain crédit-cadre pour la coopération avec les pays de l'Est sera assurée avec les effectifs actuels de 91 postes à la centrale à Berne et aux bureaux de coopération. Comme jusqu'ici, les frais de personnel seront imputés au crédit-cadre. Le crédit proposé permettra de maintenir les rapports de service existants et de rémunérer le personnel chargé d'exécuter des tâches en lien direct avec la poursuite de la coopération avec les pays de l'Est. Les postes sont limités à la durée de l'exécution des mesures prévues dans le crédit-cadre. Le montant total des dépenses pour le personnel (centrale et bureaux de coopération) pendant la durée du crédit-cadre ne pourra pas dépasser 66 millions de francs.

L'achèvement de la période du III^e crédit-cadre marque la fin d'un processus dans la coopération avec les pays de l'Est. Il permet maintenant de mieux définir les exigences auxquelles doit répondre le personnel de la centrale et les prestations qu'il est appelé à fournir, et de mieux répartir les tâches entre la centrale et les bureaux de coopération, tout en misant sur une saine décentralisation. En effet, la coopération avec les pays de l'Est s'attache à renforcer au maximum les capacités des collaborateurs locaux des bureaux de coopération.

8.1.2 Conséquences financières

Les processus économiques, institutionnels et sociaux dans lesquels se sont engagées l'Europe de l'Est et la CEI pour instaurer l'économie de marché et le pluralisme politique n'étant pas encore achevés, l'aide suisse reste nécessaire pour soutenir la transition. Le Conseil fédéral demande donc aux Chambres fédérales d'ouvrir un crédit-cadre de 800 millions de francs pour poursuivre la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est et de la CEI pendant les quatre années à venir. Le crédit-cadre comprend aussi des garanties de crédits, dont le paiement n'intervient toutefois qu'en cas de dommage.

Il s'agit d'un crédit d'engagement de la Confédération ouvert pour quatre années au moins. Il doit être budgétisé dans le Programme de législature et confirmé chaque année par le Parlement dans le cadre de sa planification financière.

Le montant de ce IV^e crédit-cadre pour la coopération avec les pays de l'Est a été déterminé sur la base des engagements pris jusqu'ici et en accord avec le plan financier de la Confédération pour les années 2005 à 2008.

La répartition actuelle des moyens, à savoir une moitié pour les instruments de la coopération technique et l'autre moitié pour l'aide financière, sera maintenue. De même, leur répartition géographique approximative (70 % env. pour l'Europe du Sud-Est et 30 % env. pour la CEI) ne sera pas modifiée pendant la durée du nouveau crédit.

8.2 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b de la Constitution fédérale, le crédit-cadre proposé est soumis au frein aux dépenses et doit être adopté par la majorité des membres de chaque Conseil.

8.3 Conséquences pour les cantons et les communes et effets sur l'économie

L'application de l'arrêté fédéral proposé étant du ressort exclusif de la Confédération, elle n'engendre aucune obligation pour les cantons et les communes. La mise en œuvre des mesures financées par le crédit-cadre n'entraîne aucune charge financière pour les cantons et les communes.

A l'inverse, la coopération avec les pays de l'Est a des retombées économiques positives pour la Suisse. On peut en effet admettre que plusieurs centaines de personnes en Suisse travaillent à plein-temps ou à temps partiel pour assurer cette coopération. Les données obtenues sur la coopération avec les pays du Sud, selon lesquelles chaque franc investi dans la coopération internationale augmente de 1 fr. 40 à 1 fr. 60 le PIB de la Suisse, sont également valables pour la coopération avec les pays de l'Est. Enfin, la coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI a permis d'accroître les exportations suisses et d'ouvrir de nouveaux débouchés à l'industrie suisse.

8.4 Rapports avec le droit européen

Les activités de la coopération suisse avec les pays de l'Est n'ont aucun rapport direct avec les directives de l'Union européenne, ni avec des conventions ou des recommandations du Conseil de l'Europe ou d'autres organes européens. Des parallèles existent cependant entre la coopération avec les pays de l'Est menée par l'UE et celle de la Suisse. La coopération de l'UE – dans le cadre des programmes PHARE ou SAPARD, par exemple – vise clairement à préparer les pays d'Europe du Sud-Est candidats à l'adhésion à entrer dans l'UE. Sans participer directement à cet effort, la Suisse, par un soutien sectoriel à la transition, contribue également à l'intégration politique, puisqu'elle aide les pays partenaires (la Bulgarie et la Roumanie p. ex., mais aussi les pays des Balkans occidentaux) à progresser sur la voie vers l'adhésion.

Le programme TACIS de l'UE appuie les efforts des pays de la CEI pour mener à bien leur processus de transition économique, institutionnelle et sociale. Dans leur cas, les activités de l'UE et la coopération suisse poursuivent exactement les mêmes objectifs.

8.5 Programme de la législature

Le présent projet est contenu dans le rapport du 25 février 2004 sur le Programme de la législature 2003–2007⁷² comme objet des grandes lignes et figure dans les Objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2004.

8.6 Bases légales et forme juridique

Le crédit-cadre dont l'adoption est proposée au Parlement se fonde sur l'art. 8 de l'arrêté fédéral de portée générale du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est⁷³.

Compte tenu de son caractère financier, l'arrêté doit, conformément à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁷⁴, revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple. Il n'est dès lors pas sujet au référendum.

⁷² FF **2004** 1070

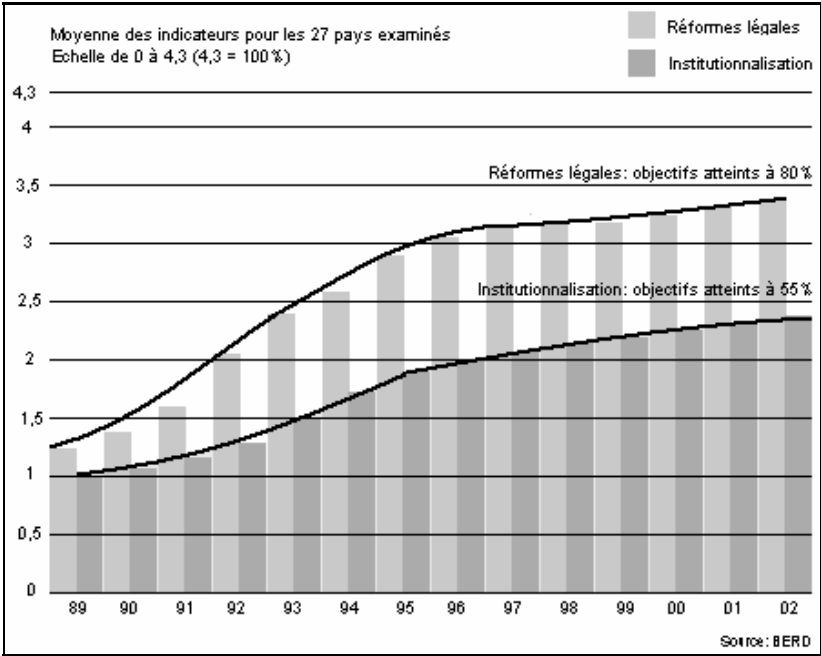
⁷³ RS **974.1**

⁷⁴ RS **171.10**

III. Annexe

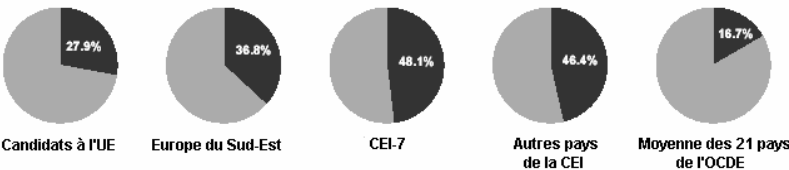
Appendice I: Analyse de la transition en bref

Progrès sur la voie de la transition de 1989 à 2002



Après une première phase de progrès rapides dans les réformes légales, c'est leur institutionnalisation qui occupe aujourd'hui le devant de la scène.

Part du secteur informel dans le produit intérieur

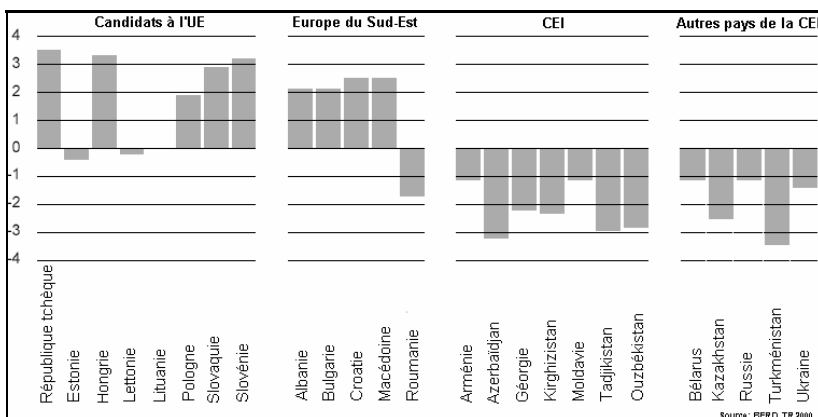


Source: Die Transition und ihr Schatten

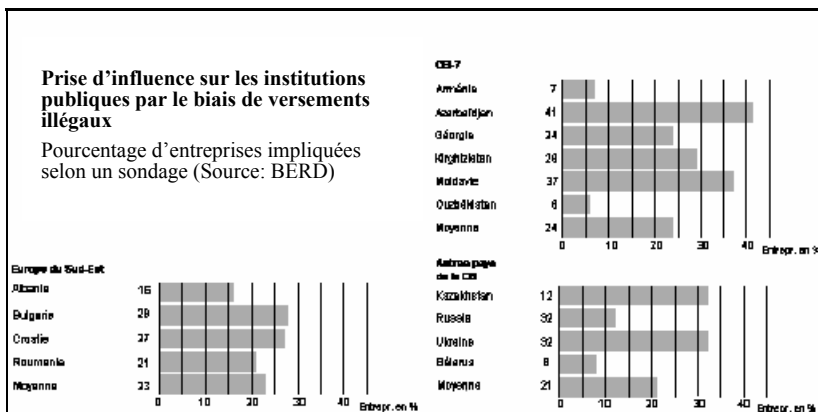
La part de l'économie informelle est deux fois plus grande dans les pays en transition que dans les pays de l'OCDE.

Indice des potentiels économiques en 1990

(Valeurs basées sur sept critères d'évaluation: durée de l'économie planifiée, ressources, échanges avec l'URSS, cadre général, respect des lois du marché, capacité de gestion, stade de développement économique)



Un fossé nord-ouest/sud-est, déterminé par les situations initiales au lendemain de la chute du régime communiste, divise les pays de l'Est: le potentiel économique est élevé en Europe centrale et très faible en Asie centrale.

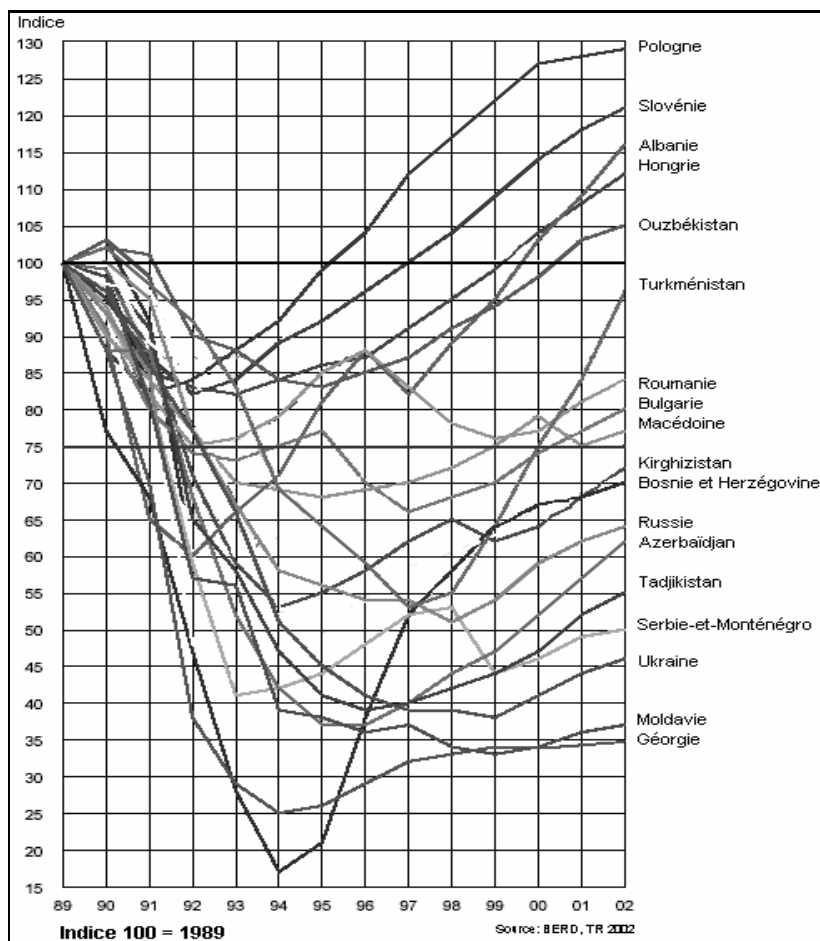


La corruption est un phénomène généralisé dans les pays en transition, et les pays les plus avancés ne font pas exception.

Appendice II: Indicateurs économiques

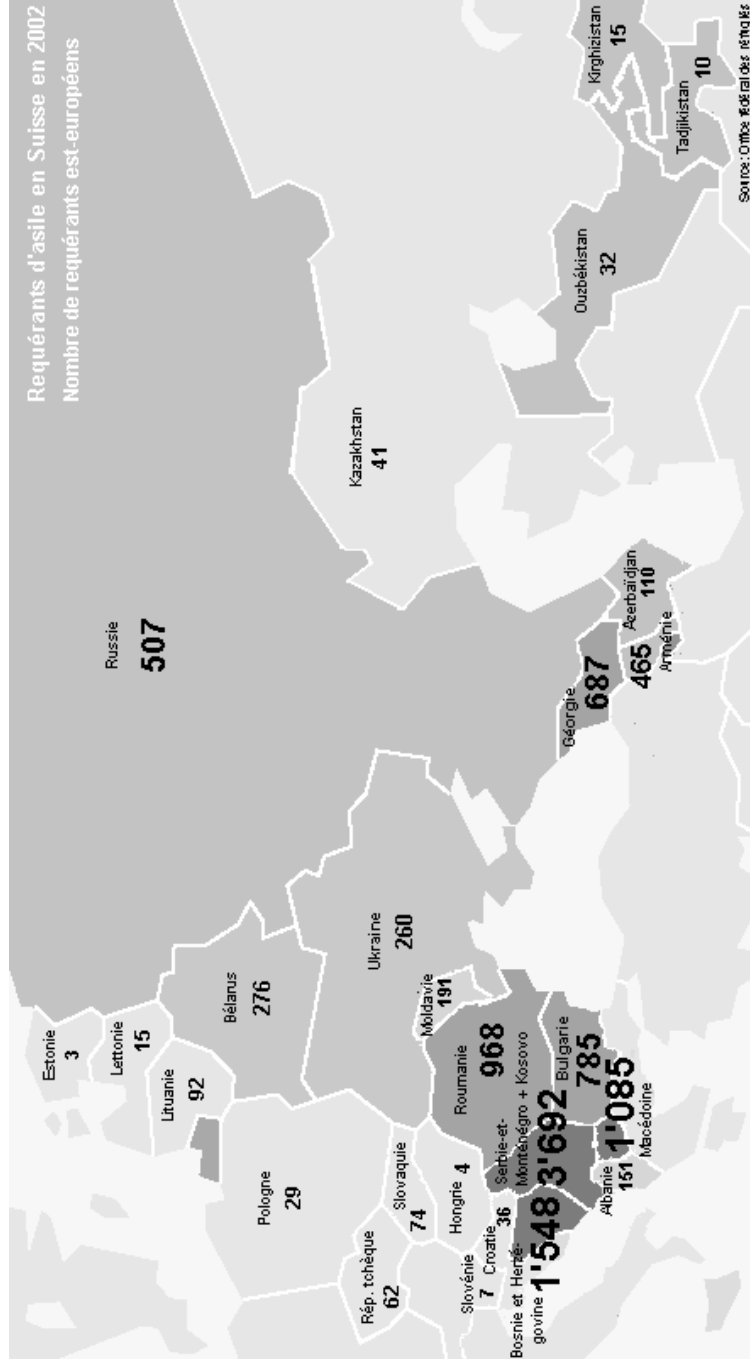
	Produit intérieur brut (PIB) 2003		Inflation 2003		Investissements étrangers cumulés 1989–2002		Taux de chômage 2002	
	(Variation en une année en %)	(PIB estimé pour 2002 [1989 = 100%])	(Variation en une année en %)	(en millions USD)	(en %)			
Europe centrale et Etats baltes								
Croatie	3,3	113	2,4	119 846	14,8			
République tchèque	4,2	87	0,2	6 296	9,8			
Estonie	3,0	105	0,2	36 645	10,3			
Hongrie	4,5	93	1,4	2 503	5,8			
Lettonie	3,0	112	4,7	22 534	12,0			
Lituanie	6,5	77	3,3	3 040	13,8			
Pologne	6,0	77	-0,8	3 540	18,1			
Slovaquie	3,0	130	0,5	38 552	18,8			
Slovénie	3,8	109	8,5	9 636	5,9			
	2,3	118	6,1	3 396				
Europe du Sud-Est								
Albanie	3,9	82	3,5	17 739	15,8			
Bosnie et Herzégovine	6,0	121	—	936	40,6			
Bulgarie	3,5	54	2,0	753	16,8			
Macédoine	4,5	80	1,5	4 390	31,9			
Roumanie	3,0	76	14,5	935	8,2			
Serbie-et-Monténégro	4,2	87	12,0	9 008	28,9			
	2,0	50		1 717				
CEI								
Arménie	6,2	69	6,1	37 439	9,4			
Azerbaïdjan	9,0	78	29,0	730	1,3			
Belarus	9,4	64	5,0	5 124	3,0			
Géorgie	4,0	93	6,1	1 789	12,3			
Kazakhstan	8,0	38	2,4	969	9,3			
Kirghizistan	9,0	86	10,0	13 568	17,4			
Moldavie	5,2	70	13,9	407	7,4			
Russie	5,5	39	16,0	849	8,6			
Tadjikistan	6,2	71	9,6	6 949	2,4			
Turkménistan	8,0	57	5,1	191	—			
Ukraine	9,7	91	12,4	1 214	3,8			
Ouzbékistan	5,5	47		4 802	0,4			
	0,5	106		847				

Indice du PIB par habitant – Evolution entre 1989 et 2002



Au lendemain de la chute du régime communiste, l'économie des pays d'Europe de l'Est et de la CEI s'est effondrée et n'a, dans la plupart de ces pays, toujours pas retrouvé son niveau d'avant la transition.

Appendice III: Migration et asile



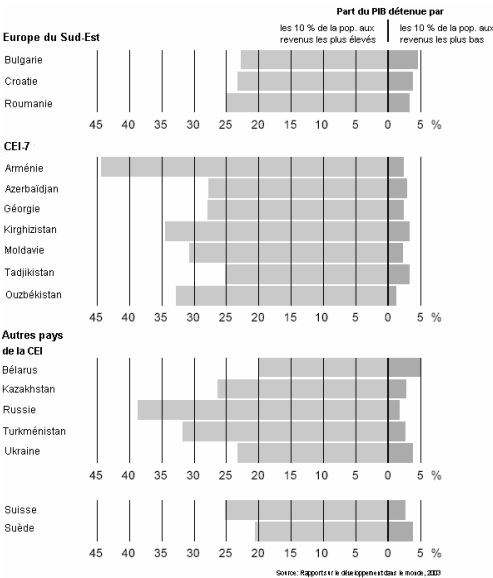
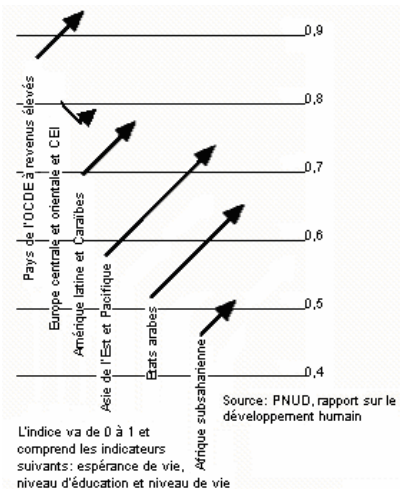
De tous les requérants d'asile en Suisse, 40,22 % sont des ressortissants d'Europe de l'Est. Les groupes les plus importants viennent de Serbie-et-Monténégro, de Bosnie et Herzégovine et de Macédoine.



En Europe de l'Est, la Russie est le pays où aboutissent les plus grands flux migratoires. Il arrive aussi souvent que les gens quittent une zone en conflit pour se réfugier dans une région ou un pays voisin.

Appendice IV: Nouvelle pauvreté et développement social

Evolution de l'indicateur du développement humain (IDH) par région, 1980–2000



Les 10 % les plus riches de la population des pays en transition détiennent entre 25 et 50 % du PIB.

Valeurs IDH (0 > 1000) en Europe de l'Est	1990	2000
Europe du Sud-Est		
Albanie	0,702	0,733
Bosnie et Herzégovine	—	—
Bulgarie	0,786	0,779
Macédoine	—	0,772
Serbie-et-Monténégro	—	—
Roumanie	0,777	0,775
GEI		
Arménie	0,759	0,754
Azerbaïdjan	—	0,741
Géorgie	—	0,748
Kirghizistan	—	0,712
Moldavie	0,759	0,701
Tadjikistan	0,740	0,667
Ouzbékistan	0,731	0,727
Russie	0,824	0,781
Ukraine	0,795	0,748

L'Europe de l'Est est la *seule région* du monde où l'indicateur du développement humain a reculé durant la phase de transition.

Espérance de vie en années	1990	1997	2000
Europe du Sud-Est			
Albanie	72.3	71.7	74.0
Bosnie et Herzégovine	—	73.1	73.3
Bulgarie	71.4	70.7	71.5
Macédoine	72.3	72.4	72.8
Serbie-et-Monténégro	—	72.1	72.5
Roumanie	69.7	69.0	68.9
CEI			
Arménie	71.7	73.7	73.6
Azerbaïdjan	70.8	70.9	71.7
Géorgie	69.3	72.5	73.0
Kirghizistan	69.3	66.9	67.3
Moldavie	68.3	66.5	67.8
Tadjikistan	69.3	68.4	68.8
Ouzbékistan	69.2	69.2	69.7
Russie	68.9	66.7	65.3
Ukraine	70.1	67.3	68.1

Source: BERD TR/1999

La dégradation de la situation sociale s'est répercutée même sur l'espérance de vie. Aujourd'hui, la tendance est à nouveau à la hausse, sauf dans les pays de la CEI.

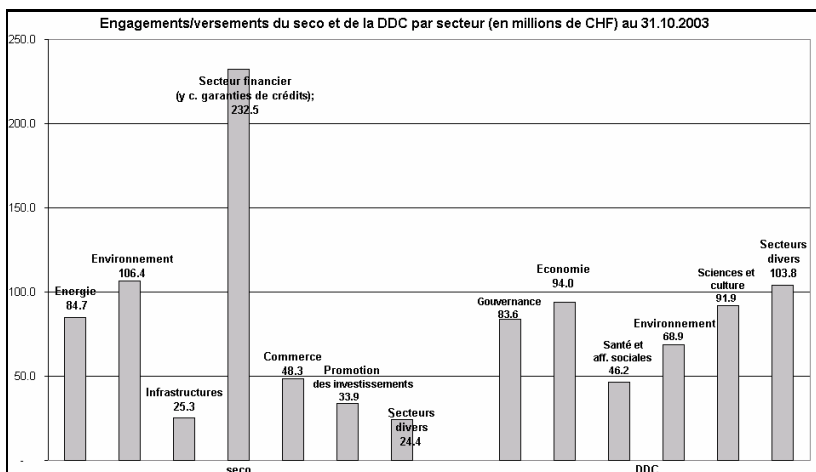
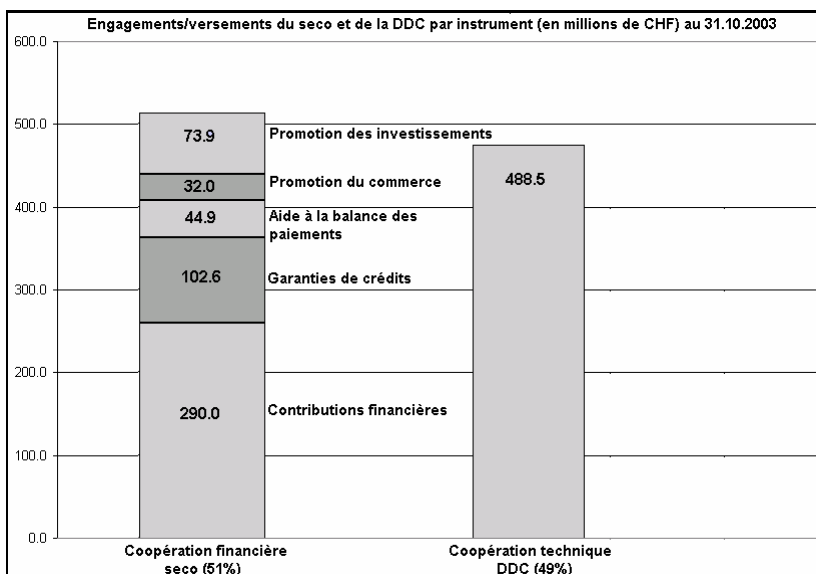
Appendice V: Cadre des échanges commerciaux

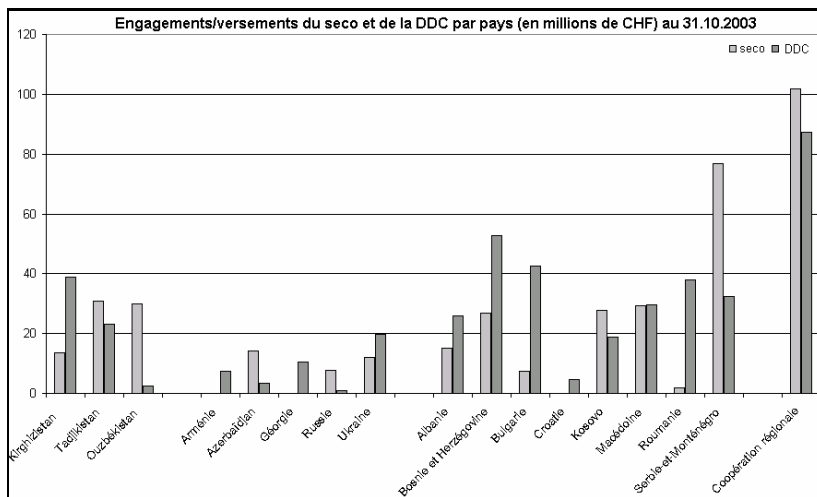
Commerce extérieur de la Suisse avec les pays de l'Est et de la CEI de 1989 à 2002 (en millions de francs)

	1989			1992			1997			2002		
	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde	Export	Import	Solde
Albanie	6,6	3,5	3,1	6,1	1,7	4,4	4,5	0,9	3,6	21,7	0,5	21,2
Arménie	—	—	—	0,9	0,3	0,6	1,3	4,2	-2,9	13,9	1,4	12,5
Azerbaïdjan	—	—	—	5,2	0,2	5,0	1,8	0,7	21,9	24,3	0,5	23,8
Bélarus	—	—	—	12,5	0,7	11,8	27,2	20,5	6,7	25,7	2,6	23,1
Bosnie et Herzégovine	—	—	—	3,8	5,5	-1,7	20,5	1,0	19,5	35,5	4,6	30,9
Bulgarie	249,4	24,0	225,4	98,4	18,5	79,9	95,2	21,3	73,9	152,8	68,8	84,0
Estonie	—	—	—	2,9	1,0	1,9	21,2	13,3	7,9	36,9	35,3	1,6
Géorgie	—	—	—	0,3	0,0	0,3	6,5	1,5	5,0	5,1	0,2	4,9
Kazakhstan	—	—	—	4,1	7,6	-3,5	26,5	4,7	21,8	76,7	58,7	18,0
Kirghizistan	—	—	—	0,1	8,2	-8,1	1,7	0,2	1,5	2,8	0,1	2,7
Croatie	—	—	—	46,3	33,9	12,4	175,5	32,9	142,6	201,9	42,1	159,8
Lettonie	—	—	—	2,5	1,8	0,7	25,3	3,4	21,9	101,3	11,0	90,3
Lituanie	—	—	—	7,9	0,9	7,0	55,4	6,9	48,5	75,2	24,9	50,3
Macédoine	—	—	—	37,7	4,5	33,2	95,6	4,4	91,2	36,7	10,5	26,2
Moldavie	—	—	—	2,4	0,1	2,3	17,1	0,7	16,4	7,7	1,4	6,3
Pologne	334,1	118,3	215,8	416,2	99,3	316,9	837,7	185,8	651,9	1140,7	471,7	669,0
Roumanie	31,7	40,8	-9,1	84,7	17,5	67,2	164,1	48,7	115,4	244,3	106,9	137,4
Russie	—	—	—	267,1	337,0	-69,9	592,8	1066,6	—	882,2	1527,1	—
Serbie-et-Monténégro	—	—	—	16,3	5,7	10,6	110,7	18,0	92,7	151,0	17,3	133,7
Slovaquie	—	—	—	108,0	79,1	28,9	212,6	126,0	86,6	260,4	279,3	-18,9
Slovenie	—	—	—	—	—	—	209,8	103,4	106,4	261,5	184,3	77,2
Tadjikistan	—	—	—	01,	0,6	-0,5	1,0	1,0	0,0	1,5	0,1	1,4
Rép. tchèque	—	—	—	0,0	0,3	-0,3	616,1	332,7	283,4	945,3	842,2	103,1
Turkménistan	—	—	—	86,3	10,5	75,8	42	0,4	3,8	3,4	0,4	3,0
Ukraine	—	—	—	—	—	—	109,4	32,7	76,7	174,7	32,7	142,0
Hongrie	385,4	248,4	137,0	373,7	214,1	159,6	453,7	334,8	118,9	716,0	644,1	71,9
Ouzbékistan	—	—	—	5,4	8,3	-2,9	23,4	5,7	17,7	36,7	3,0	33,7

Source: Administration fédérale des douanes

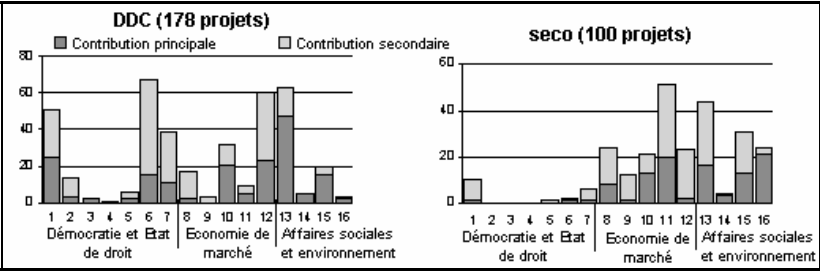
Appendice VI: Allocation des ressources du III^e crédit de programme (1999–2003)





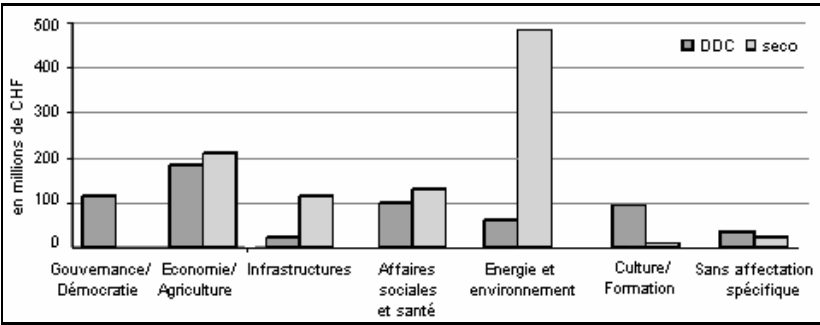
Appendice VII: Rétrospective et bilan de la coopération avec les pays de l'Est pour les années 1990 à 2002

Orientation des projets en cours (2002) selon les objectifs définis dans la base légale.



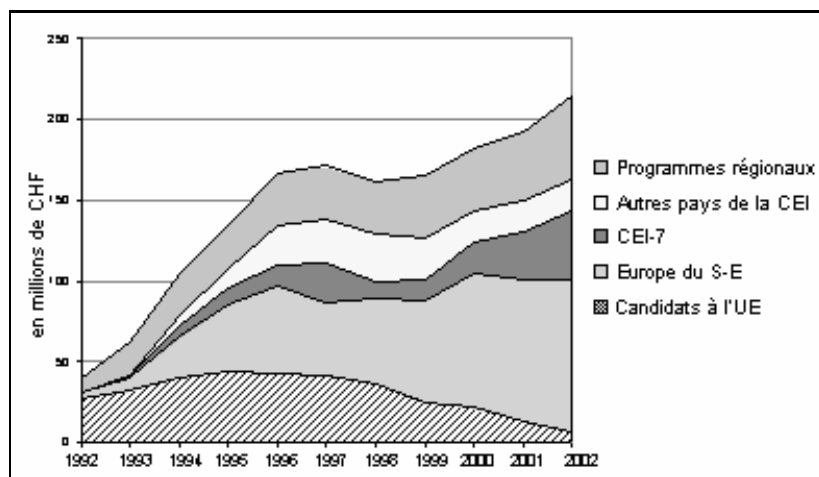
Les objectifs sont définis dans l'arrêté fédéral de 1995 (RS 974.1). Un examen empirique révèle que les programmes ont effectivement été axés sur ces objectifs (avec des contributions principales ou secondaires), le seco se concentrant surtout sur l'économie et l'environnement et la DDC sur la gestion publique, les affaires sociales et l'économie.

Versements sectoriels cumulés du seco et engagements de la DDC de 1999 à 2002 (depuis 1997, seule la DDC mène encore des projets dans le domaine de la santé)



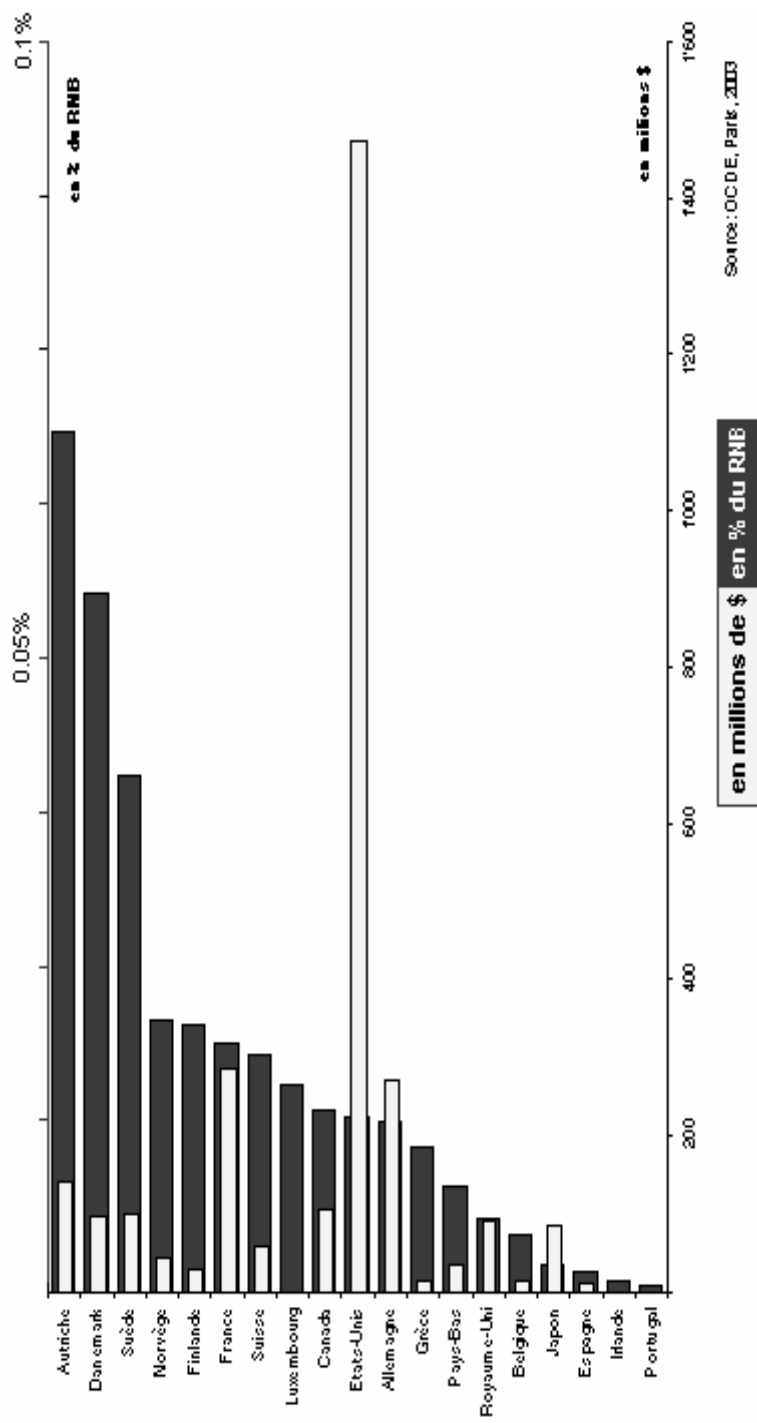
La répartition des compétences entre le seco et la DDC est relativement claire: si le premier est actif dans les secteurs de l'énergie, des infrastructures et de l'économie, seule la DDC poursuit des activités dans le domaine de la gouvernance.

Evolution de l'orientation géographique de la coopération avec les pays de l'Est (seco et DDC) entre 1992 et 2002



Les priorités régionales ont pu être adaptées de façon dynamique aux problèmes et besoins concrets des pays d'Europe de l'Est (désengagement progressif d'Europe centrale, intensification de la coopération avec les Balkans occidentaux et réorientation au sein de la CEI).

Appendice VIII: La coopération suisse en comparaison internationale



RNB = Revenu national brut

