

14.050

**Message
sur la contribution de la Suisse en faveur de la Croatie
au titre de la réduction des disparités économiques
et sociales dans l'Union européenne élargie**

du 28 mai 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral sur la contribution de la Suisse en faveur de la Croatie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie.

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

28 mai 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral portant sur le versement par la Suisse d'une contribution financière de 45 millions de francs en faveur de la Croatie. Les moyens financiers alloués par cet arrêté serviront à réduire les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie. L'intégration harmonieuse de la Croatie au sein de l'UE après son adhésion le 1^{er} juillet 2013 sert aussi les intérêts de la Suisse.

Contexte

La Croatie a adhéré à l'Union européenne (UE) le 1^{er} juillet 2013. Le processus d'adhésion de cet Etat s'est pour l'essentiel déroulé dans les mêmes conditions que celui des douze nouveaux Etats membres (UE-12) admis au sein de l'UE en 2004 et 2007. Depuis sa guerre d'indépendance (1991–1995), et dans la perspective de son adhésion à l'UE, la Croatie a déployé de gros efforts pour mettre en œuvre des réformes politiques, économiques et sociales. Elle a bénéficié à cette fin du soutien de l'UE et d'autres donateurs.

Avant l'adhésion de la Croatie, l'UE avait soutenu le pays, en lui consacrant des moyens financiers substantiels dans le cadre de sa stratégie de préadhésion. Après l'admission de la Croatie, cet appui a été remplacé par des versements alloués dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, afin de promouvoir la cohésion économique et sociale au sein de l'Union. Pour la période allant de 2014 à 2020, l'UE a prévu d'octroyer un total de 8,6 milliards d'euros à la Croatie, au titre de la solidarité communautaire et pour consolider la cohésion interne.

Le Conseil fédéral salue l'admission de la Croatie au sein de l'Union européenne et reconnaît que son intégration dans les structures européennes, comme celle des pays de l'UE-12, constituera un nouveau pas vers davantage de sécurité, de stabilité et de prospérité sur l'ensemble du continent. L'extension à la Croatie des accords bilatéraux avec l'UE facilitera l'accès au marché et permettra aux entreprises suisses de participer aux appels d'offres en Croatie. Notre pays a donc tout intérêt à voir ce nouvel Etat membre de l'UE s'intégrer harmonieusement dans les structures communautaires.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a manifesté, le 8 mars 2013, son intention de soutenir l'UE dans ses efforts visant à atténuer les disparités économiques et sociales au sein de l'Union, et de verser à ce titre une contribution solidaire non remboursable de 45 millions de francs en faveur de la Croatie. Les commissions de politique extérieure (CPE) des Chambres fédérales consultées à ce sujet ont approuvé la contribution à la Croatie en avril 2013. En assumant une partie des charges engendrées par l'adhésion de la Croatie à l'UE, notre pays soigne ses bonnes relations avec ce pays et avec l'Union. En fournissant cet appui, la Suisse traite la Croatie de la même manière que les pays de l'UE-12 qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007. La contribution destinée à la Croatie vient compléter celle que la Suisse verse en faveur des pays de l'UE-12 et se fonde sur la même base légale. Elle fait par ailleurs suite à l'aide substantielle fournie par la Suisse à la Croatie sous

forme d'aide humanitaire pendant la guerre d'indépendance et, dans l'après-guerre, sous forme de projets de reconstruction et d'appui au processus de transition subséquent.

Comme c'est le cas de la contribution à l'élargissement existante, la contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie constitue un soutien autonome de la Suisse qui n'est en principe pas concerné par l'approbation de l'initiative «contre l'immigration de masse» du 9 février 2014. En ce qui concerne la contribution à l'élargissement, le Conseil fédéral entend traiter la Croatie sur le même pied que les autres Etats membres qui ont adhéré à l'UE depuis 2004. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a approuvé le 30 avril 2014 l'addendum au Mémorandum d'entente entre le président du Conseil de l'Union européenne et le Conseil fédéral suisse du 27 février 2006 concernant une contribution de la Suisse à l'UE élargie, qui s'applique en l'occurrence à la Croatie, et a annoncé son intention de transmettre au Parlement le présent message sur le financement. Par le présent message, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'ouvrir le crédit-cadre correspondant pour une période d'engagement débutant à la date de l'adoption de l'arrêté fédéral et prenant fin le 31 mai 2017, soit à la fin de la durée de validité de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, qui s'applique ici.

La Suisse assurera de manière autonome la mise en œuvre de sa contribution en faveur de la Croatie, les principales conditions et modalités de son application étant définies dans le Mémorandum d'entente (déclaration d'intention politique) conclu entre l'UE et la Suisse dans le cadre de la contribution de la Suisse à l'élargissement en faveur des nouveaux Etats membres (UE-10) et de l'addendum correspondant concernant la Croatie.

Par analogie avec la mise en œuvre de sa contribution aux pays de l'UE-12, la Suisse entend soutenir en Croatie la réalisation de projets et de programmes sous sa propre responsabilité, mais en étroite collaboration avec le pays partenaire. A cet effet, elle conclura avec la Croatie un accord-cadre bilatéral qui précisera les principes, les domaines et les modalités de la coopération.

Contenu

Les ressources mises à disposition serviront à financer des projets et des programmes dans les quatre domaines suivants:

- 1. Sécurité, stabilité et appui aux réformes*
- 2. Environnement et infrastructures*
- 3. Promotion du secteur privé*
- 4. Développement humain et social.*

Pour garantir une mise en œuvre aussi efficace et rationnelle que possible, les projets financés par la contribution suisse se concentreront sur certains thèmes ou groupes cibles précis. On peut également envisager une concentration géographique des activités qui se limiteraient à certaines régions structurellement défavorisées ou dévastées par la guerre. La mise en œuvre sera assurée par divers instruments

comme des contributions au financement de projets ou de programmes, des fonds pour les projets d'organisations non gouvernementales et les projets de partenariat ainsi qu'une assistance technique.

Comme ce fut le cas dans les autres pays de l'UE-12, un service national de coordination sera chargé en Croatie de veiller au bon déroulement du programme de coopération avec la Suisse. Ce service prendra part à la sélection et à la présentation des demandes de financement, à la mise en œuvre des projets, aux transferts financiers et assumera des tâches relevant de la coordination générale et de la communication externe.

L'utilisation correcte des moyens mis à disposition revêt une grande priorité. La DDC et le SECO feront appel à des mécanismes de contrôle appropriés afin de garantir l'efficacité requise dans l'utilisation des ressources et de réduire au minimum les risques d'irrégularités. La Suisse tiendra également compte des expériences faites lors de la mise en œuvre de sa contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-12, du mécanisme de financement de l'EEE et de celui de la Norvège en faveur de l'UE-12 ainsi que des instruments de financement de l'UE. Les versements provenant de la contribution en faveur de la Croatie s'étendront sur dix années au plus. Les plafonds des dépenses fixés pour le DFAE et le DEFR seront relevés en conséquence.

Les frais de personnel de même que les autres frais administratifs induits en Suisse du fait de la mise en œuvre de la contribution seront également couverts par le crédit-cadre.

Table des matières

Condensé	4036
1 Contexte et cadre général	4041
1.1 Contexte	4041
1.1.1 Situation	4041
1.1.2 Objectifs	4043
1.1.3 Mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement en faveur des nouveaux pays membres (UE-12)	4043
1.2 Contexte	4044
1.2.1 Interdépendance de la Suisse avec l'UE	4044
1.2.2 Situation économique et sociale en Croatie et relations bilatérales avec la Suisse	4045
1.2.3 Politique de cohésion de l'Union européenne et mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège	4047
2 Contenu de l'arrêté financier	17
2.1 Proposition du Conseil fédéral	17
2.2 Exposé des motifs	4051
2.3 Contenu du projet	4051
2.4 Stratégie	4053
2.4.1 Principes et orientations stratégiques	4053
2.4.2 Instruments	4053
2.4.3 Sélection des projets	4054
2.5 Thèmes phares	<u>22</u>
2.6 Concentration géographique	4056
2.7 Exécution	23
2.7.1 Principes généraux	23
2.7.2 Mise en œuvre opérationnelle	4056
2.7.3 Coordination	4057
2.7.4 Information et communication	4058
2.7.5 Controlling et évaluation	4058
3 Conséquences	4059
3.1 Conséquences pour la Confédération	4059
3.1.1 Conséquences financières	4059
3.1.2 Conséquences pour le personnel	4060
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	27
3.3 Conséquences économiques	4060
4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier	4061
5 Aspects juridiques	4061
5.1 Constitutionnalité et légalité	4061
5.2 Forme de l'acte à adopter	4061
5.3 Frein aux dépenses	4061

6 Obligations internationales	4061
Liste des abréviations	4063
Annexes:	
1 Mémoire d'entente conclu entre le Conseil fédéral suisse et la Présidence du Conseil de l'Union européenne concernant une contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie (y compris l'addendum sur l'extension du Mémoire d'entente à la Croatie)	4064
2 Les disparités économiques et sociales au sein de l'Europe des 27 et la situation de la Croatie	4070
3 La politique de cohésion de l'Union européenne, actuelle et à venir	4073
4 Relations commerciales entre la Suisse et la Croatie	4081
Arrêté fédéral concernant la contribution de la Suisse en faveur de la Croatie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie (Projet)	4085

Message

1 Contexte et cadre général

1.1 Contexte

1.1.1 Situation

Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie est devenue le 28^e Etat membre de l'Union européenne (UE), après que les représentants de l'UE et de la Croatie eurent signé le traité d'adhésion le 9 décembre 2011. Le Conseil fédéral salue l'adhésion de la Croatie à l'UE et reconnaît que son intégration constitue un pas de plus vers un surcroît de sécurité, de stabilité et de prospérité sur l'ensemble du continent européen, et tout particulièrement dans les Balkans occidentaux.

Depuis sa demande d'adhésion à l'UE en 2003, la Croatie a entrepris des réformes en profondeur et a consenti de gros efforts en vue d'adapter sa législation à celle de l'UE. L'adhésion de la Croatie lui donne désormais accès au marché intérieur de l'UE qui repose sur les « quatre libertés » suivantes: libre circulation des marchandises, libre circulation des personnes, libre circulation des services et libre circulation des capitaux et des paiements. Il reste néanmoins des efforts à faire en matière de réformes, et notamment des améliorations à apporter dans les domaines de l'état de droit et de la politique de concurrence.

En adhérant à l'UE, les nouveaux Etats membres sont tenus d'adopter l'acquis communautaire (l'ensemble du corpus juridique communautaire en vigueur), qui comprend aussi les accords internationaux conclus par l'UE avec des Etats tiers. Pour la Suisse, cela signifie que la plupart des accords bilatéraux passés entre la Suisse et l'UE s'appliquent désormais automatiquement à la Croatie. En revanche, c'est uniquement dans le cas des « accords mixtes », à savoir les traités auxquels les Etats membres sont également parties contractantes, que des négociations supplémentaires relatives à leur extension doivent être menées. Dans le cas de la Suisse, seul l'accord sur la libre circulation des personnes¹ est concerné. Suite à l'acceptation, le 9 février 2014, de l'initiative « contre l'immigration de masse » et du nouvel art. 121a de la Constitution, le protocole sur l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes à la Croatie, qui avait déjà été négocié, n'a pas pu être signé par la Suisse. Au terme des travaux de mise en œuvre du nouvel article constitutionnel, une solution devra être trouvée avec l'UE. L'intégration pleine et entière de la Croatie au sein des structures communautaires engendrera des charges financières considérables, comme ce fut le cas pour les Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004 et 2007. En vue d'atténuer les disparités économiques et sociales entre l'UE et la Croatie, l'Union consacrera 8,6 milliards d'euros pendant la période 2014–2020 aux mesures relevant de sa politique structurelle et de cohésion. Les Etats de l'AELE membres de l'EEE² (Norvège, Liechtenstein et Islande) verseront également une contribution à la Croatie aux mêmes fins. Le développement économique et la

¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, RS 0.142.112.681.

² EEE: englobe tous les Etats de l'UE ainsi que l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège; AELE, Association européenne de libre-échange: ses membres sont l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.

stabilité des régions structurellement défavorisées servent les intérêts de l'ensemble de l'Europe et, partant, de la Suisse.

C'est dans ce contexte que le Conseil fédéral a proposé, le 8 mars 2013, d'apporter une contribution solidaire de 45 millions de francs aux coûts de cette nouvelle phase de l'élargissement. La Suisse traite ainsi la Croatie de la même manière qu'elle a traité les autres pays qui ont adhéré à l'UE. Elle a en effet alloué une contribution aux dix pays qui ont rejoint l'UE en 2004 (UE-10³) de même qu'à la Bulgarie et à la Roumanie, qui ont adhéré en 2007. La contribution suisse à l'élargissement de l'UE aux pays de l'UE-10 consiste en un crédit-cadre d'un milliard de francs (arrêté fédéral du 14 juin 2007) et celle en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie, en un crédit-cadre de 257 millions de francs (arrêté fédéral du 7 décembre 2009). Au total, le soutien annuel consenti par la Suisse équivaut à environ 0,8 % des ressources mises chaque année à disposition par l'UE et à environ la moitié de celles versées par les Etats de l'AELE membres de l'EEE (Islande, Liechtenstein et Norvège) dans le même but. Les CPE des deux Chambres consultées à ce sujet ont approuvé en avril 2013 une contribution de 45 millions de francs à la Croatie. A la fin 2013, la Suisse et l'UE ont convenu d'établir un avenant (*addendum*)⁴ au Mémorandum d'entente (*Memorandum of Understanding*)⁵ du 27 février 2006 concernant une contribution de la Confédération à la réduction des disparités économiques et sociales dans l'UE élargie. Cet avenant précise le montant de la contribution envisagée, soit 45 millions de francs. Le Conseil fédéral a approuvé l'*addendum* au Mémorandum d'entente le 30 avril 2014.

La contribution suisse à la Croatie complète la contribution à l'élargissement allouée aux pays de l'UE-12, les fonds étant dans le cas présent engagés jusqu'au 31 mai 2017. Cette limite fixée à la période d'engagement correspond, dans le cas de la Croatie, à la fin de la durée de validité de la loi fédérale du 24 mars 2006⁶ sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est, qui s'applique ici. La Suisse a fixé avec l'UE les modalités de la contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie (p. ex. objectif, portée, axes thématiques des projets et programmes, durée) dans l'*addendum* au Mémorandum d'entente, comme elle l'avait fait pour la Bulgarie et la Roumanie. La Suisse peut relier sa contribution en faveur de la Croatie aux programmes de soutien bilatéraux qu'elle a financés de 1991 à 2006. Ce soutien, qui était à l'origine axé sur l'aide humanitaire (aide d'urgence et projets de reconstruction), s'est ensuite étendu à des initiatives dans le domaine du développement des infrastructures rurales, de l'agriculture, du tourisme et de l'environnement, dans le cadre de l'aide à la transition. La contribution à l'élargissement prendra la forme de projets et programmes bilatéraux réalisés conjointement par la Suisse et la Croatie. Les paramètres de cette collaboration bilatérale font l'objet d'un accord-cadre entre les deux pays.

³ Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie.

⁴ Addendum au Mémorandum d'entente du 27 février 2006 concernant une contribution de la Suisse à l'UE élargie (cf. annexe 1).

⁵ Mémorandum d'entente du 27 février 2006 concernant une contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie (cf. annexe 1).

⁶ RS 974.1; cf. art. 22 sur la durée de validité.

1.1.2 Objectifs

La contribution de la Suisse vise à réduire les disparités économiques et sociales entre la Croatie et les anciens Etats membres de l'UE, de même qu'à éliminer les disparités au sein de la Croatie. Parallèlement, cette contribution consolide et resserre les relations bilatérales avec la Croatie, dans la mesure où la Suisse s'affirme comme un partenaire novateur, compétent et solidaire.

La contribution à l'élargissement est un volet important de la politique européenne, de la stratégie de politique étrangère 2012–2015 et de la stratégie économique extérieure de la Suisse. Elle contribue à préserver la voie bilatérale et répond ainsi aux intérêts de la Suisse. L'approfondissement des relations bilatérales devrait intensifier non seulement les relations commerciales mais aussi les échanges dans le domaine de l'éducation et de la recherche.

La contribution de 1,257 milliard de francs que la Suisse a allouée à ce jour en faveur des pays de l'UE-12 témoigne de la répartition solidaire des tâches à laquelle elle a participé afin de promouvoir la prospérité, la sécurité et la stabilité en Europe. Cet engagement vient compléter le soutien aux pays de l'Est qui ne font pas partie de l'UE et aux pays de la Communauté des Etats indépendants que la Suisse accorde au titre de l'aide à la transition. Cette aide à la transition figure dans le message du 15 février 2012 concernant la coopération internationale 2013–2016⁷.

La contribution à l'élargissement est mise en œuvre sous forme de fonds, projets et programmes. Les pays partenaires reçoivent aussi une aide technique ainsi qu'un appui à la préparation de projets.

1.1.3 Mise en œuvre de la contribution suisse à l'élargissement en faveur des nouveaux pays membres (UE-12)

Depuis le début de sa coopération avec les pays de l'UE-12, la Suisse a acquis de précieuses expériences qu'elle va maintenant pouvoir exploiter pour mettre en œuvre sa contribution en faveur de la Croatie. Il est important notamment de se concentrer sur des thèmes phares clairement définis de façon à garantir une mise en œuvre efficace et rationnelle des moyens alloués. Parallèlement, elle veillera à diminuer le nombre de fonds, projets et programmes qu'elle soutient pour mieux canaliser l'aide financière. Comme le montrent les expériences réalisées à ce jour, les fonds, projets et programmes auxquels sont associés des partenaires suisses ont un effet bénéfique sur la consolidation des relations bilatérales. La mise en œuvre de la contribution en faveur de la Croatie aura donc aussi pour effet d'encourager les partenariats helvético-croates.

1.2

Contexte

1.2.1

Interdépendance de la Suisse avec l'UE

L'UE et ses 28 Etats membres sont, de loin, les principaux partenaires de la Suisse, à la fois en raison du poids économique et politique de l'UE et de sa proximité géographique et culturelle. La Suisse gagne un franc sur trois à travers ses échanges avec l'UE. En 2013, environ 55 % des exportations suisses étaient destinées à l'UE et 74 % des importations suisses en provenaient⁸. En 2013, la Suisse était le deuxième meilleur client de l'UE derrière les Etats-Unis. Elle précédait la Chine, la Russie, la Turquie, le Japon et la Norvège. La même année, la balance commerciale était largement à l'avantage de l'UE, qui a bénéficié d'un excédent commercial avec la Suisse de plus de 75 milliards d'euros⁹.

A la dimension économique s'ajoute la dimension démographique. Fin 2012, près de 1,2 million de ressortissants de l'UE étaient établis en Suisse. En outre, quelque 280 000 frontaliers traversent quotidiennement la frontière pour venir travailler en Suisse. Inversement, plus de 440 000 Suisses séjournaient dans l'UE en 2012, ce qui représente 62 % de tous les Suisses de l'étranger¹⁰.

Au vu des relations très étroites entre la Suisse et l'UE, la politique européenne revêt une importance majeure pour la Suisse. Dans cette perspective, celle-ci a tout intérêt à ce que les nouveaux pays membres de l'UE se développent économiquement et s'intègrent le mieux possible dans les structures de l'UE. A cette fin, elle a octroyé une contribution financière au titre de la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie.

Avec l'adhésion de la Croatie au 1^{er} juillet 2013, la Suisse a également un intérêt à ce que ce nouvel Etat membre s'intègre harmonieusement dans l'UE. Une contribution financière en vue de la stabilisation et du développement économique de la Croatie aura aussi des répercussions positives pour la Suisse sur le plan économique.

Comme c'est le cas de la contribution à l'élargissement existante, la contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie constitue un soutien autonome de la Suisse qui n'est en principe pas concerné par l'approbation de l'initiative «contre l'immigration de masse» du 9 février 2014. La Suisse entend traiter la Croatie sur le même pied que les autres Etats membres qui ont adhéré à l'UE depuis 2004. Une contribution suisse en faveur de la Croatie répond à une dynamique propre liée à l'élargissement de l'UE. Elle est en soi indépendante d'un éventuel renouvellement de la contribution suisse dans son ensemble.

⁸ *Source:* Administration fédérale des douanes.

⁹ *Source:* Eurostat. – Eurostat constitue une source précieuse d'informations sur l'UE et ses Etats membres, qui sont reprises dans le présent message. Pour cette raison, il a été décidé de ne plus mentionner la source Eurostat dans le reste du texte.

¹⁰ *Source:* Service consulaire (DFAE).

1.2.2

Situation économique et sociale en Croatie et relations bilatérales avec la Suisse

Situation économique et sociale en Croatie¹¹

Comme les douze Etats admis au sein de l'Union européenne en 2004 et 2007, la Croatie a consenti, dans la perspective de son adhésion, d'énormes efforts de réforme aux niveaux politique, économique et social. Elle a bénéficié à cette fin du soutien de l'UE et d'autres donateurs.

La Croatie est confrontée depuis un certain temps à la nécessité d'engager des réformes structurelles pour développer sa productivité économique et sa diversification sectorielle. Le pays dépend fortement du tourisme et son industrie d'exportation est peu développée. Sachant que la Croatie doit quitter l'Accord de libre-échange centre-européen CEFTA pour pouvoir adhérer à l'UE, son industrie d'exportation risque de souffrir dans un premier temps. A terme, le pays devrait profiter des effets positifs découlant de son accès au marché intérieur de l'UE. Ainsi, grâce aux paramètres climatiques et géographiques, la Croatie bénéficie de conditions idéales pour développer les énergies renouvelables.

Le secteur public occupe une place prépondérante et malgré les efforts déployés pour mettre en place des réformes, la privatisation n'est pas achevée. La lourdeur bureaucratique, la corruption, la lenteur de la justice et l'insécurité juridique constituent autant de problèmes structurels auxquels le pays a dû s'atteler en vue de son adhésion à l'UE. La surveillance étroite exercée avec succès tout au long du processus d'adhésion a permis de conclure que la Croatie a davantage progressé sur le plan de la justice et de l'état de droit que les deux pays admis au sein de l'UE en 2007, la Bulgarie et la Roumanie.

Alors que l'économie de la Croatie avait progressé régulièrement depuis la guerre d'indépendance (1991–1995), la crise économique et financière internationale ainsi que la crise de la zone euro (ci-après: «crise économique internationale») ont précipité son effondrement. Le taux de croissance du PIB, qui atteignait +5,1 % en 2007, est tombé à -6,9 % en 2009. La récession perdure depuis lors et aucune reprise ne se dessine en 2014. Le recul des investissements directs étrangers en Croatie est particulièrement problématique. Il devient urgent d'entreprendre des réformes supplémentaires, ne serait-ce que pour attirer ces derniers. En dépit des mesures de réduction des dépenses, la dette publique brute de la Croatie s'est aggravée, même si, avec 6 % du produit intérieur brut (PIB)¹² en 2013, elle demeure légèrement inférieure à la moyenne européenne. A la fin 2013, le taux de chômage dépassait 17 % et près de la moitié des jeunes de moins de 25 ans était sans travail.

En comparaison avec les autres pays de la région, la Croatie affiche un niveau de salaire élevé, en décalage avec sa productivité. Le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat s'élève à environ 62 % de la moyenne des 28 Etats membres de l'UE. Les disparités régionales en matière de potentiel économique sont très nettes. L'arrière-pays dalmate et la région montagneuse située à la frontière avec la Bosnie et Herzégovine se situent loin derrière la Croatie du nord (Istrie et Zagreb), relativement prospère. Ces régions, qui accusaient déjà un retard économique avant la

¹¹ Cf. l'annexe 2 (Les disparités économiques et sociales au sein de l'Europe des 27 et la situation de la Croatie).

¹² *Source*: IMF World Outlook Database.

guerre d'indépendance, ont connu un nouvel exode de population lors des affrontements armés et sont depuis considérées comme dévastées par la guerre.

Des réformes ont été engagées à l'occasion des négociations d'adhésion, en particulier dans les domaines des droits fondamentaux, des minorités, du retour des réfugiés et de la poursuite des crimes de guerre. Le gouvernement a déployé d'énormes efforts pour maîtriser le problème des minorités ethniques. Néanmoins, ces minorités sont toujours confrontées à des difficultés. La minorité serbe notamment a du mal à obtenir du travail et la minorité rom souffre de conditions de vie difficiles.

Relations bilatérales avec la Suisse

Le volume des échanges entre la Suisse et la Croatie est relativement restreint, même si parmi les Etats issus de l'ex-Yougoslavie, la Croatie est – après la Slovénie – le partenaire commercial le plus important de la Suisse. En 2002, le pays a conclu un accord de libre-échange avec l'AELE et donc aussi avec la Suisse. Les échanges commerciaux entre la Suisse et la Croatie ont quadruplé entre 1995 et 2008, avant de connaître une évolution négative entre 2009 et 2011 sous l'effet de la crise économique internationale. Le volume des échanges augmente à nouveau depuis 2012 et a atteint 361 millions de francs en 2013, ce qui correspond au niveau d'avant la crise. Les exportations suisses vers la Croatie ont quintuplé entre 1995 et 2008. Depuis, elles ont diminué de moitié sous l'effet de la récession qui touche la Croatie mais elles restent trois fois plus élevées qu'en 1995. Les importations suisses en provenance de Croatie ont pratiquement triplé depuis 1995. La balance commerciale, qui présentait autrefois un énorme excédent en faveur de la Suisse, s'est quelque peu équilibrée, même si l'écart demeure très important (environ 100 millions de francs; cf. annexe 4)¹³. L'adhésion de la Croatie à l'UE répond donc aussi aux intérêts économiques de la Suisse. L'extension des accords bilatéraux Suisse-UE à la Croatie facilitera notamment l'accès des entreprises suisses au marché croate ainsi que leur participation aux appels d'offres lancés dans ce pays. De même, l'harmonisation des dispositions légales ainsi que l'intensification de la lutte contre la corruption, exigée par l'UE, devraient favoriser les échanges commerciaux entre les deux pays.

Les investissements directs suisses en Croatie ont suivi depuis 2009 une évolution aussi dynamique que les échanges commerciaux: le montant des fonds placés en Croatie par les entreprises suisses depuis 1995 a été presque multiplié par huit. Depuis, les investissements directs suisses sont tombés à 633 millions de francs; en 2012, ils étaient environ six fois plus élevés qu'en 1995 (cf. annexe 4)¹⁴.

La Suisse a reconnu la souveraineté de la Croatie en 1992. Dès les années 80, elle a accueilli des travailleurs migrants croates, si bien que de nombreux autres Croates se sont réfugiés en Suisse pendant la guerre d'indépendance. La population croate résidant en Suisse représente environ 2 % de la population résidante étrangère. La Suisse et la Croatie entretiennent d'excellentes relations, comme en témoignent l'intensité du dialogue politique et des échanges culturels, de même que la fréquence des visites réciproques et des contacts officiels. Ces excellentes relations s'expliquent notamment par l'aide humanitaire que la Suisse a fournie pendant la guerre d'indépendance et les différents projets de reconstruction réalisés après-guerre. Depuis 2007, la Suisse n'intervient plus en Croatie de façon bilatérale mais continue à fournir une contribution sous forme de projets régionaux dans des domaines com-

¹³ *Source:* Administration fédérale des douanes.

¹⁴ *Source:* Banque nationale suisse.

me la formation, la recherche, la police, la décentralisation et la promotion du secteur privé.

En adhérant à l'UE, la Croatie a acquis une nouvelle importance pour la Suisse, tant pour ce qui est de la politique européenne que de la politique étrangère, et de la conclusion d'alliances internationales. En tant que membre de l'Union, la Croatie peut désormais exercer une influence directe sur la position européenne, en particulier face aux intérêts suisses. Raison de plus pour notre pays d'entretenir activement ses relations avec ce pays, comme il l'a fait avec les autres Etats qui ont adhéré à l'UE.

L'adhésion de la Croatie à l'UE permettra aussi de stabiliser davantage la région des Balkans occidentaux. Elle aidera en outre à surmonter le lourd traumatisme laissé par les guerres qui ont sévi dans les années 90. La dynamique engagée dans la région suite à l'adhésion de la Croatie s'en trouvera ainsi renforcée. La Suisse a tout intérêt à soutenir cette perspective qui favorise la paix, la stabilité et la prospérité en Europe.

1.2.3 Politique de cohésion de l'Union européenne et mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège

Le renforcement de la cohésion économique, sociale et territoriale constitue l'une des préoccupations centrales de l'UE. La réduction de l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et du retard des régions les moins favorisées compte ainsi parmi les objectifs inscrits dans le traité instituant la Communauté européenne¹⁵. Vue sous l'angle de sa portée politique et économique, la politique de cohésion¹⁶ joue un rôle aussi crucial que la création du marché commun et de l'union monétaire. Pour preuve de son importance, soulignons que l'UE lui a consacré chaque année environ un tiers de son budget (48,4 milliards d'euros en 2012).

La politique de cohésion s'appuie sur une série de motifs très proches de ceux sur lesquels reposent la péréquation financière intercantonale et à la politique régionale appliquées au sein de la Confédération – selon l'un des objectifs de la péréquation financière suisse, une fois effectués les paiements découlant de la péréquation des ressources et de la compensation des cas de rigueur, chaque canton doit disposer de ressources égales à au moins 85 % de la moyenne suisse. Si toutes les régions et tous les groupes sociaux de la Communauté sont appelés à contribuer au développement économique, ils doivent toutefois aussi en profiter. Il y a en effet des raisons de craindre que des écarts persistants et trop profonds entre les niveaux de vie mettent en péril la cohésion interne de l'Union. On estime par ailleurs que le renforcement de la compétitivité régionale et le développement des capacités des groupes défavorisés ne peuvent qu'accroître le potentiel de croissance de toute l'économie européenne. Enfin, il y a tout lieu de penser que l'atténuation des disparités économiques, sociales et territoriales contribuera à diminuer la pression migratoire.

¹⁵ Cf. art. 158 de la version de l'époque et art. 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁶ Les expressions «politique de cohésion» et «politique régionale» sont employées comme synonymes au sein de l'UE.

La politique de cohésion menée jusqu'ici par l'UE (cf. aussi annexe 3) a sans nul doute remporté les succès escomptés, même si le processus de convergence a grandement varié selon les pays et les régions qui en ont bénéficié. Une étude publiée en septembre 2012 par la Commission européenne¹⁷ souligne la difficulté de mesurer l'impact de la politique de cohésion à long terme. Elle fournit néanmoins des éléments permettant, à l'aide de diverses méthodes, de prouver les effets positifs et significatifs de la politique de cohésion.

Ainsi, le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat de l'Irlande – qui était d'un tiers inférieur à la moyenne européenne au moment de son adhésion à l'UE en 1973 – dépassait cette moyenne de plus d'un tiers au moment où la crise économique et financière internationale a éclaté (2007). En 2011, il dépassait de 27 % celle de l'UE-27.

Les trois autres pays auxquels les programmes d'aide structurelle de l'UE ont alloué de considérables contributions nettes, à savoir le Portugal, l'Espagne et la Grèce, ne sont pas parvenus à relever dans la même mesure leur niveau de vie relatif, comparé à celui de l'UE. Leur bilan depuis leur adhésion à l'UE se révèle néanmoins positif: au Portugal et en Espagne, le niveau de vie relatif, qui atteignait respectivement 56 % et 74 % de la moyenne de l'UE dans l'année qui a précédé leur adhésion (1985), est passé à respectivement 70 % et 90 % de la moyenne de l'UE-28 en 2011. Quant à la Grèce, qui a adhéré à l'UE en 1981, elle a elle aussi enregistré une progression durant cette période, passant de 64 % (1985) à 74 % (2012).

Il convient à cet égard de souligner que le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat a baissé depuis l'élargissement aux nouveaux Etats membres. L'adhésion de douze nouveaux Etats relativement pauvres depuis 2004 a posé des défis considérables à la politique de cohésion de l'UE, puisqu'elle a encore accentué les disparités économiques et sociales au sein de l'Union. A l'exception de Malte et de Chypre, le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat des treize nouveaux Etats membres atteint moins de 85 % de la moyenne européenne. Même si celui de la Croatie, qui atteint 62 % de la moyenne européenne, dépasse celui de la Roumanie (50 %) et de la Bulgarie (46 %), l'adhésion de ce pays entraînera à court terme un nouveau recul, même minime, du revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat au sein de l'UE.

Avant même l'aboutissement de la procédure d'élargissement, l'UE avait soutenu les pays candidats en consacrant des moyens financiers considérables à sa stratégie de préadhésion. Après l'admission des Etats concernés, cet appui a été remplacé par les fonds structurels établis et le Fonds de cohésion pour les Etats membres. Les premières évaluations font état de résultats positifs: les nouveaux Etats membres enregistrent une croissance économique nettement supérieure à la moyenne.

La Pologne, qui est l'Etat à avoir bénéficié le plus de l'aide des fonds structurels et du Fonds de cohésion de l'UE¹⁸ a vu son niveau de vie progresser de façon substantielle: depuis son adhésion à l'UE en 2004, il a en effet augmenté de 13 points de pourcentage par rapport à la moyenne européenne. La Lettonie, la Slovaquie et la Lituanie ont fait encore mieux, avec un taux de croissance de respectivement 16 et

¹⁷ Ph. Monfort: «The Role of International Transfers in Public Investment in CESEE: The European Commission's experience with Structural Funds» Documents de travail n°02/2012 de la Direction Générale Politique Régionale de la Commission Européenne.

¹⁸ Un montant d'environ 67 milliards d'euros a été alloué à la Pologne pour la période de programmation 2007–2013. Ce pays se verra attribuer environ 77,5 milliards de dollars pour la période de programmation 2014–2020.

20 points de pourcentage. L'Estonie a elle aussi augmenté son niveau de vie de 10 points de pourcentage par rapport à l'UE. A l'inverse, la Hongrie et la République tchèque ne sont parvenues à relever que modérément leur niveau de vie relatif. En Slovénie, celui-ci a chuté de trois points de pourcentage par rapport à l'UE. A noter que la reprise de pays comme la Slovénie ou la République tchèque dont le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat se monte à plus de 75 % de la moyenne communautaire est généralement plus lente que celle d'autres régions moins développées.

Ces différences montrent que la rapidité de la reprise économique ne dépend pas uniquement du volume des ressources consacrées à la promotion du développement, mais aussi des conditions structurelles de chaque pays et, surtout, du succès d'une politique de réforme orientée sur la croissance et la prospérité. C'est aussi ce que met en évidence la crise économique internationale, qui a eu des répercussions inégales sur la reprise économique de chaque pays. La Pologne est le seul Etat membre à avoir enregistré un taux de croissance positif même pendant la crise économique de l'année 2009. Il n'en reste pas moins que les Etats baltes, qui ont dû faire face à un effondrement de leur PIB, de -18 % (pour la Lettonie) à -14 % (pour l'Estonie), ont retrouvé le chemin de la croissance et font maintenant partie des pays qui connaissent le plus fort taux de croissance dans l'UE.

Pour la période budgétaire 2014–2020, l'UE a élaboré une nouvelle politique de cohésion (cf. aussi annexe 3) qui prend en compte aussi bien les expériences effectuées que le nouveau contexte économique au sein de l'UE. Les modifications majeures sont:

- Concentration sur les priorités de la stratégie «Europe 2020» (croissance intelligente¹⁹, durable et inclusive)
- Conditionnalité renforcée pour des performances accrues
- Soutien à une programmation intégrée
- Focalisation sur les résultats – Suivi des progrès réalisés par rapport aux objectifs convenus
- Renforcement de la cohésion territoriale
- Simplification des démarches.

Deux tiers environ des moyens inscrits dans le cadre financier de l'UE pour 2014–2020 et réservés à la cohésion (351,9 milliards d'euros seront investis durant la nouvelle période dans la cohésion économique, sociale et territoriale) devraient être alloués aux régions les moins développées ainsi qu'aux nouveaux Etats membres. Ce choix montre à quel point l'Union s'engage en faveur du développement de ses régions et pays membres économiquement défavorisés. Durant la nouvelle période budgétaire qui débute en 2014, les autorités régionales bénéficiant de ce soutien devront à nouveau financer elles-mêmes une partie des projets et programmes. La part de financement autonome s'élève généralement à 15 % au moins des coûts engagés.

Dans le cadre de l'EEE, les trois Etats de l'AELE (Norvège, Liechtenstein et Islande) soutiennent aussi les efforts de cohésion de l'UE. En marge de l'élargissement de l'Europe, ces Etats ont conclu avec l'UE un protocole au traité de l'EEE qui

¹⁹ Développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation.

prévoit la mise à disposition d'un mécanisme de financement de l'EEE. La Norvège va par ailleurs mettre en place un mécanisme de financement bilatéral pour soutenir la cohésion de l'UE.

Au total, les trois pays de l'EEE/AELE auront mis à disposition entre 2009 et 2014 une somme de 2,2 milliards de francs (1,8 milliard d'euros) pour la cohésion économique et sociale. Le mécanisme de financement de l'EEE est financé par la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein et alloue 1,2 milliard de francs (1,0 milliard d'euros) aux treize nouveaux Etats membres ainsi qu'à la Grèce et au Portugal. En prime, la Norvège met également à disposition par le biais de son propre mécanisme de financement une somme d'environ un milliard de francs (0,8 milliard d'euros) destinée exclusivement aux treize nouveaux Etats membres de l'UE. Toutes les ressources émanant des mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège sont engagées jusqu'en avril 2014 et doivent être versées d'ici avril 2016 au plus tard. L'aide allouée se concrétise par le financement de programmes dans différents secteurs importants pour le développement économique et social. Le mécanisme de financement norvégien est entièrement financé par la Norvège, qui finance aussi à plus de 95 % le mécanisme de financement de l'EEE.

Les deux mécanismes de financement sont gérés par un bureau que les trois Etats de l'EEE/AELE ont ouvert ensemble à Bruxelles. Ce bureau travaille en collaboration étroite avec les services nationaux de coordination des pays bénéficiaires et élabore notamment les décisions relatives aux demandes de financement. La Commission européenne vérifie que les programmes sont conformes aux objectifs de l'Union. Dans le cas du mécanisme de l'EEE, les décisions de financement sont prises par un comité réunissant les trois Etats de l'EEE/AELE. Dans le cas du mécanisme norvégien, les décisions sont du ressort du Ministère norvégien des affaires étrangères.

La Croatie a adhéré à l'UE le 1^{er} juillet 2013, soit pendant la période de financement 2009–2014 du mécanisme de financement de l'EEE. Les Etats de l'EEE/AELE se sont mis d'accord avec l'UE sur le versement d'une première tranche d'environ 12 millions de francs (9,6 millions d'euros) à la Croatie, dont le montant et la durée sont limités aux dix mois compris entre l'adhésion de la Croatie à l'UE et la fin avril 2014. Projetée sur cinq ans, cette contribution correspondrait à un montant légèrement supérieur à 72 millions de francs (57,7 millions d'euros). Lors de la période de financement 2014–2019 du mécanisme de financement de l'EEE, la Croatie bénéficiera d'un soutien analogue à celui accordé aux autres pays partenaires.

2 Contenu de l'arrêté financier

2.1 Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose d'ouvrir un crédit-cadre de 45 millions de francs (*al. 1*) pour une période d'engagement débutant à la date de l'adoption de l'arrêté fédéral et prenant fin le 31 mai 2017 (*al. 2*). Le nouveau crédit-cadre servira à financer la contribution de la Suisse en faveur de la Croatie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne élargie.

2.2

Exposé des motifs

L'admission de la Croatie au sein de l'UE représente une contribution majeure à la paix, à la stabilité et à la prospérité en Europe. Au cours des dix dernières années, la Croatie a fourni d'énormes efforts en matière de réforme et de convergence. Il lui reste cependant un sérieux retard à rattraper, ce qui requiert d'importants investissements. En 2012, le revenu par habitant en Croatie représentait 62 % de la moyenne européenne, raison pour laquelle la Suisse accorde à la Croatie un soutien pour l'aider à réduire les disparités économiques et sociales – comme elle l'a fait pour les pays de l'UE-12. Cette question est aussi une préoccupation de l'UE. La Suisse contribue ainsi concrètement à réduire les écarts de développement et à favoriser la cohésion au sein de l'Europe. L'octroi de cette contribution à la Croatie sert aussi les intérêts de la Suisse.

Cette contribution s'inscrit du reste dans la suite logique des efforts déployés par la Suisse pour consolider la stabilité et la prospérité sur le territoire de l'ex-Yougoslavie. La Slovénie et la Croatie reçoivent un soutien par le biais de la contribution à l'élargissement et cinq Etats des Balkans occidentaux (Bosnie et Herzégovine, Serbie, Kosovo, Macédoine et Albanie) bénéficient de l'aide suisse à la transition.

L'économie suisse bénéficiant d'un large accès au marché intérieur de l'UE, l'adhésion de la Croatie, comme celle des douze Etats précédents, lui ouvre des débouchés supplémentaires prometteurs. En étendant son soutien à la Croatie, la Suisse facilitera et accélérera la participation de ce pays au marché commun et contribuera à sa prospérité. Plus généralement, le soutien de la Suisse renforce aussi les liens de notre pays avec la Croatie sur les plans politiques, culturels et sociaux.

2.3

Contenu du projet

Par ce projet, le Conseil fédéral propose au Parlement d'ouvrir un crédit-cadre de 45 millions de francs pour une contribution en faveur de la Croatie au titre de la réduction des disparités économiques et sociales au sein de l'UE élargie et de la consolidation des relations bilatérales avec la Suisse. Ce montant a été calculé en fonction des contributions suisses aux pays de l'UE-12 et se fonde sur le nombre d'habitants et le revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat comme principaux critères.

Le projet se base sur le Mémorandum d'entente du 27 février 2006 entre la Présidence du Conseil de l'Union européenne et le Conseil fédéral suisse concernant une contribution de la Suisse à l'UE élargie (déclaration d'intention politique) et sur l'addendum relatif à la contribution suisse à la Croatie, qui en fait partie (les deux textes figurent à l'annexe 1). Le texte du Mémorandum décrit les principales modalités de la contribution à l'élargissement. L'addendum, quant à lui, étend la déclaration d'intention à la Croatie et précise le montant de la contribution envisagé, soit 45 millions de francs.

La Suisse et la Croatie s'inspireront du crédit-cadre et de l'addendum au *Mémorandum d'entente* pour négocier un accord-cadre bilatéral fixant les modalités de la coopération, et notamment les thèmes essentiels, les priorités géographiques, les formes et les principes ainsi que les engagements financiers indicatifs.

La durée d'engagement débute à la date d'adoption de l'arrêté fédéral et prend fin le 31 mai 2017, à la date d'échéance de la loi fédérale sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est. Comme ce fut le cas avec les autres Etats ayant adhéré à l'UE, le Mémorandum d'entente propose quatre domaines cibles à sélectionner lors de la négociation de l'accord-cadre avec la Croatie:

1. Sécurité, stabilité et appui aux réformes
2. Environnement et infrastructures
3. Promotion du secteur privé
4. Développement humain et social

Pour assurer une mise en œuvre aussi efficace et utile que possible, le soutien suisse se concentrera sur quelques domaines de coopération et sur un nombre relativement restreint de fonds, projets et programmes. Une partie des ressources devront être affectées aux régions les plus pauvres, structurellement défavorisées ou dévastées par la guerre.

La contribution suisse relève d'une décision autonome et ne fait donc nullement partie de la politique européenne de cohésion. Cette dernière est néanmoins prise en compte lors de la réalisation du programme bilatéral de coopération. En d'autres termes, la Suisse tiendra compte des règles de l'Union européenne concernant les marchés publics, les subventions publiques et la part de financement autonome²⁰ et respectera dès lors les exigences du droit européen. La mise en œuvre de la contribution n'est pas liée à la livraison de biens et services suisses. En devenant membre de l'UE, la Croatie a repris à son compte les directives de l'UE sur les marchés publics et adhéré à l'accord de l'OMC sur ces marchés²¹. L'attribution de mandats (de fourniture de biens et de services) financés par la contribution suisse à l'élargissement, les fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE est dès lors soumise non seulement au droit national, mais aussi aux règles de l'UE et de l'OMC en la matière. Les entreprises suisses peuvent, au même titre que les entreprises européennes, participer aux procédures d'attribution des mandats, y compris à celles relevant de la politique de cohésion. Même en faisant abstraction de l'apport financier des pays bénéficiaires, la politique de cohésion de l'UE représente un marché dont le volume annuel avoisine 50 milliards d'euros (2007–2013).

La réalisation des projets s'inspire des processus mis au point dans le cadre de la contribution à l'élargissement destinée aux pays de l'UE-12. En règle générale, la responsabilité de la mise en œuvre échoit directement aux institutions du pays partenaire, en l'occurrence de la Croatie. Un système étendu de contrôles financiers permettra toutefois à la Suisse de vérifier la bonne utilisation des ressources et les progrès en matière de réalisation des objectifs. La Suisse tiendra compte des expériences faites précédemment lors de la mise en œuvre de la contribution suisse en

²⁰ Il est prévu que la contribution de la Suisse sous la forme de subventions n'excède pas 60 % du coût du projet ou du programme, sauf dans le cas de projets et de programmes financés au moyen de dotations budgétaires accordées par des autorités publiques de niveau national, régional ou local, auquel cas elle ne pourra être supérieure à 85 % du coût total. Les règles applicables pour le cofinancement seront respectées. Des projets d'assistance technique, des programmes de renforcement institutionnel ainsi que des projets et programmes mis en œuvre par des ONG (organisations non gouvernementales) pourront être financés entièrement par la contribution suisse.

²¹ Accord du 15 avril 1994 sur les marchés publics (Government Procurement Agreement, GPA, RS 0.632.231.422).

faveur des pays de l'UE-12, des mécanismes financiers de l'EEE et de la Norvège en faveur de l'UE-12 ainsi que des instruments de financement de l'UE.

Les coûts administratifs du côté suisse, autrement dit de la DDC et du SECO, seront financés par la contribution destinée aux nouveaux pays membres. Dans le cas de la Croatie également, ils n'excéderont pas 5 % de la contribution (soit 2,25 millions de francs) pendant la durée de la période d'engagement plus la période de mise en œuvre consécutive, mais au maximum pendant dix ans à compter de la date de l'arrêté fédéral.

2.4 Stratégie

2.4.1 Principes et orientations stratégiques

La stratégie et le concept de la contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-12 ont globalement donné de bons résultats. La contribution suisse à l'élargissement de l'UE en faveur de la Croatie s'aligne par conséquent sur les lignes directrices et les principes fixés précédemment.

En conséquence, l'orientation stratégique de la contribution à la Croatie se fonde sur les deux lignes directrices suivantes: le soutien suisse tiendra compte des priorités et des besoins du pays partenaire (orientation sur la demande). Simultanément, il interviendra dans la mesure du possible là où la Suisse peut faire valoir une plus-value spécifique.

L'engagement de la Suisse est régi par des principes fondamentaux tels que la transparence, la reddition des comptes, la responsabilité, la participation de groupes défavorisés et marginalisés, la prise en compte de la dimension du genre et la durabilité.

Partant de ces principes, et compte tenu des grands domaines formulés pour la contribution suisse dans le Mémoire d'entente avec l'UE, la Suisse va définir avec la Croatie un petit nombre de thèmes prioritaires pour lesquelles elle pourra financer des projets, programmes et fonds. Il est préférable de se concentrer sur un nombre restreint de thèmes, afin de limiter les frais administratifs de part et d'autre et d'accroître l'efficacité et la visibilité du soutien. En plus de la concentration thématique (cf. ch. 2.5), la Suisse s'efforcera de concentrer les ressources sur certaines zones géographiques, dans les régions pauvres, structurellement défavorisées ou dévastées par la guerre (cf. chap. 2.6).

2.4.2 Instruments

La contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie fait également appel à la coopération technique et à la coopération financière, telles qu'elles sont définies dans la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est²². Le programme bilatéral de coopération suisse prévoit la fourniture de biens d'équipement, la construction d'infrastructures et des prestations de services (développement des capacités, conseil et formation).

²² RS 974.1.

La mise en œuvre de la contribution en faveur de la Croatie peut faire appel en premier lieu aux instruments suivants:

Participation au financement de projets ou de programmes

- La contribution à l'élargissement est essentiellement destinée à financer des projets et des programmes majeurs, qui relèvent de l'intérêt public et ne peuvent pas être financés par le biais des marchés. La Croatie participe à raison de 15 % au moins aux coûts des projets soutenus par la Suisse. Les modalités de la coopération, notamment en ce qui concerne la sélection des projets, le dépôt des demandes, l'approbation, la mise en œuvre et le suivi, sont définies précisément.
- Un programme réunit différents projets, axés sur un même thème ou orientés vers un objectif commun. Ils peuvent associer des interventions aux niveaux national, régional et local, sont réalisés par différents acteurs et comportent des mesures destinées à favoriser le développement des capacités. Ces programmes s'accompagnent souvent d'une large délégation des tâches, compétences et responsabilités aux institutions du pays partenaire.

Fonds destinés aux projets des ONG, à des partenariats et à la recherche: ces fonds sont versés sous la forme de contributions à la réalisation de petits projets. Une partie des fonds de la contribution à l'élargissement est réservée à des programmes destinés à soutenir des petits projets d'ONG et à promouvoir les institutions de la société civile. Des projets menés en partenariat entre des communes ou d'autres institutions suisses et croates sont également favorisés. Dans le domaine de la recherche, ce sont des projets communs aux universités suisses et croates qui sont financés. Compte tenu de la capacité d'autofinancement réduite des porteurs de projet, ces programmes peuvent ne pas exiger de participation minimale.

Aide à la préparation des projets: cette aide permet d'allouer des contributions financières à la préparation de projets et programmes, en particulier pour la réalisation d'études de faisabilité et d'impact sur l'environnement.

Aide technique pour l'élaboration et la mise en œuvre locales des projets: cette aide technique désigne l'assistance administrative accordée en vue du suivi des programmes de développement dans les pays partenaires et les mesures d'accompagnement des projets sur place. Elle a pour objectif de garantir une mise en œuvre efficace et rentable de la contribution suisse. Les moyens financiers octroyés seront gérés par le service national de coordination (*National Coordination Unit*), qui est tenu de rendre compte de sa gestion à la Suisse.

2.4.3 Sélection des projets

La responsabilité de l'identification et de la préparation des projets ainsi que du dépôt des demandes de financement incombe au pays partenaire. La Croatie fournit aussi un apport financier important dans pratiquement tous les projets. C'est une façon de s'assurer que le pays partenaire accorde aux projets la priorité nécessaire. En ce qui concerne l'identification des projets, l'expérience montre que dans des petits pays comme la Croatie, la sélection directe par les ministères compétents est très efficace et pertinente. La sélection par le biais des concours publics de projets (*open calls*) prend beaucoup de temps.

Le fait que les projets contribuent à réduire les inégalités économiques et sociales, tant au sein de l'UE qu'à l'intérieur de la Croatie est un critère de choix décisif. De même, on donnera la préférence à des projets qui font appel au savoir-faire suisse, favorisent les relations entre la Suisse et le pays partenaire ou améliorent la visibilité et la renommée de la Suisse dans ce pays.

Une bonne *préparation détaillée des projets* est une condition indispensable à leur adoption et à la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement. Raison pour laquelle il est important de conserver l'aide à la préparation des projets et l'accompagnement proactif de projets complexes par des conseillers suisses pendant l'intégralité du cycle du projet, comme ce fut le cas lors de la contribution suisse en faveur des pays de l'UE-12.

Des critères tels que l'impact ou le caractère durable d'un projet entrent aussi en ligne de compte lors de la sélection des projets et programmes. Les qualités de l'organisation responsable, comme ses compétences techniques et organisationnelles, ses qualifications professionnelles, les capacités dont elle dispose et sa maîtrise de la gestion des ressources, méritent une attention particulière.

Les projets et programmes sont approuvés par la Suisse. La procédure d'approbation en deux étapes donne de bons résultats: ce n'est qu'une fois l'idée de projet approuvée (première étape) que le postulant peut élaborer la proposition détaillée et la soumettre pour acceptation (seconde étape). L'expérience montre que cette procédure encourage la qualité des projets présentés car à l'issue de la première étape, des consignes sont données pour la suite des travaux. De plus, elle permet de limiter les coûts de préparation des auteurs dont les projets sont rejetés. Néanmoins, cette procédure en deux étapes prend beaucoup de temps et il est donc préférable de la réserver à des projets d'envergure. Quant aux projets plus restreints, qui relèvent du même domaine thématique et de la même institution, la formule du programme est intéressante: elle permet de déléguer l'approbation de chaque projet au pays partenaire, une fois les critères clairement définis (cf. ch. 2.7.2).

2.5 Thèmes phares

La contribution à la Croatie sert à financer des projets et programmes spécifiques destinés à réduire les disparités économiques et sociales dans les domaines suivants (cf. ch. 2.3):

1. Sécurité, stabilité et appui aux réformes
2. Environnement et infrastructures
3. Promotion du secteur privé
4. Développement humain et social

Pour garantir une utilisation correcte et efficace des ressources, il est important de concentrer la négociation de l'accord-cadre bilatéral sur quelques thèmes précis. Dans le domaine de la protection de l'environnement, on se limitera à un, voire deux thèmes phares au maximum, compte tenu des priorités et des plans de la Croatie avec l'UE. Les thèmes suivants entrent en ligne de compte: approvisionnement en eau potable, traitement des eaux usées, rendement énergétique, sources d'énergie renouvelables, élimination des déchets, sécurité (déminage) et transports publics.

Le domaine de la santé pourrait constituer un autre thème phare. On peut aussi envisager de constituer un fonds d'aide à la recherche ou un fonds de soutien à des petits projets portés par des ONG. Le fonds réservé aux ONG contribue à renforcer la société civile. Ce type de fonds fait déjà partie de la contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-12 (à l'exception de Malte et de Chypre) et il y est très apprécié car son orientation est complémentaire aux efforts engagés par l'UE. Compte tenu des expériences positives réalisées avec les pays de l'UE-12, il serait possible de mettre en place un fonds réservé aux partenariats en faveur de petits projets réalisés conjointement par des partenaires croates et suisses (p. ex. villes et communes). Ces petits projets permettent d'intensifier les relations bilatérales entre les pays concernés – ce qui est précisément l'un des deux objectifs attribués à la contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie.

2.6 Concentration géographique

La contribution destinée à la Croatie doit servir à atténuer les disparités économiques et sociales. Or cet objectif ne vise pas seulement les différences entre les Etats membres de l'UE, mais aussi celles qui subsistent à l'intérieur du pays bénéficiaire. Les écarts se creusent en effet de plus en plus entre la capitale et les régions côtières prisées par le tourisme d'une part et les autres régions structurellement défavorisées et encore partiellement dévastées par la guerre d'autre part. Pour cette raison, la négociation de l'accord-cadre bilatéral sera l'occasion pour la Suisse de déterminer avec ses partenaires croates dans quelle mesure il conviendrait d'imprimer une orientation géographique particulière à la contribution suisse.

2.7 Exécution

2.7.1 Principes généraux

Comme pour la première contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-12, la mise en œuvre de la contribution destinée à la Croatie sera assurée en Suisse par la DDC et par le SECO. Les consultations avec l'UE seront menées d'entente avec la Direction des affaires européennes (DAE) du DFAE, afin de garantir la cohérence avec l'ensemble de la politique suisse. Un comité de pilotage chapeauté par la DDC et le SECO sera chargé de veiller à la coordination en Suisse.

2.7.2 Mise en œuvre opérationnelle

La mise en œuvre opérationnelle de la contribution passe par l'intermédiaire de fonds, projets et programmes bilatéraux que la Suisse et la Croatie estiment prioritaires. Les modalités propres à l'UE (directives, appels d'offres et conditions de financement) sont prises en compte. Les thèmes retenus pour les projets et programmes seront choisis conjointement par la Suisse et la Croatie et énoncés dans l'accord-cadre bilatéral. La DDC et le SECO ont la possibilité de proposer des projets.

Pour garantir une mise en œuvre efficace et rentable ainsi que l'obtention des résultats escomptés, la DDC et le SECO travaillent en Croatie avec divers partenaires et institutions. Le NCU joue ici un rôle central qui sera abordé plus en détail au chap-

tre 2.7.3 (Coordination). La collaboration avec les institutions nationales, comme les ministères ou les universités, et avec les partenaires régionaux (administration régionale et communes), est primordiale pour la formulation et la réalisation des projets et programmes, car ce sont les véritables partenaires chargés de la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement. Pour renforcer les relations avec la Suisse, les partenariats avec des institutions, autorités et organisations suisses sont encouragés dans le cadre des projets et programmes.

Conformément au principe de la responsabilité individuelle, l'UE attribue aux nouveaux États membres des compétences étendues pour l'exécution des programmes de cohésion. Elle a fait de même avec la Croatie. Comme dans le cas de la contribution suisse allouée au profit des pays de l'UE-12, il convient dans le cas présent de déléguer au pays partenaire une grande partie des travaux de mise en œuvre de la contribution suisse à la Croatie. En choisissant soigneusement les thèmes ainsi que les institutions du pays partenaire responsables de la mise en œuvre et en instaurant des mécanismes de contrôle appropriés, la Suisse garantit l'efficacité requise dans l'utilisation des ressources et réduit au minimum les risques d'abus. Les expériences faites à l'occasion de la contribution en faveur des pays de l'UE-12 sont prises en compte dans la conception des mécanismes de mise en œuvre.

Les décisions de financement appartiennent à la Suisse, qui n'entre en matière que sur les demandes de financement accompagnées d'une documentation suffisamment détaillée et préalablement approuvées par le NCU. La DDC et le SECO analysent les risques inhérents à chaque projet et programme et définissent ensuite les mesures permettant de réduire les risques ainsi que les conditions auxquelles les partenaires doivent satisfaire. Une fois qu'une demande de financement a été acceptée, la DDC ou le SECO concluent avec le NCU un accord de projet ou de programme qui règle en détail la mise en œuvre (notamment le calendrier, le budget, les modalités de paiement, les procédures d'attribution des mandats dans le respect des règles de l'OMC et de l'UE sur les marchés publics, les responsables du projet, les institutions partenaires, le suivi et l'évaluation et les comptes rendus).

Comme c'était déjà le cas pour l'aide apportée aux pays de l'UE-12, les projets et programmes sont préfinancés par le pays partenaire ou l'institution chargée de l'exécution qui sont ensuite remboursés périodiquement par la Suisse. Cette façon de procéder garantit la bonne utilisation des ressources de la Confédération, car la Suisse n'accordera les remboursements requis que lorsque le NCU lui aura remis les demandes de restitution dûment vérifiées et approuvées. L'ensemble des fonds, projets et programmes sont contrôlés par un audit national. De plus, ils peuvent à tout moment faire l'objet d'un contrôle supplémentaire.

Les annexes de l'accord-cadre bilatéral définissent les formes et les procédures de la coopération, notamment pour la sélection des projets et programmes, le processus d'approbation, la reddition des comptes et les modalités de paiement.

2.7.3 Coordination

Comme évoqué au ch. 2.7.1, un comité de pilotage chapeauté par la DDC et le SECO se charge en Suisse de coordonner l'ensemble de la contribution à la Croatie. D'autres échanges d'information ainsi que la coordination entre les départements et les offices fédéraux passent par le Comité interdépartemental pour le développement

et la coopération internationaux, qui a été consulté le 18 juin 2013 à propos du présent rapport. La Commission consultative de la coopération internationale au développement suit également la mise en œuvre de la contribution à l'élargissement de l'UE et conseille le Conseil fédéral sur cette question. La commission est régulièrement informée de l'utilisation de la contribution à l'élargissement, notamment en ce qui concerne la Croatie.

L'accord-cadre bilatéral entre la Suisse et la Croatie précise notamment le NCU en charge de la contribution suisse. Dans le cas de la Croatie, il s'agit du ministère croate du développement régional et des fonds européens. Ce ministère fait le lien avec la planification nationale du développement. Il est aussi l'interlocuteur officiel pour les fonds structurels et le Fonds de cohésion de l'UE ainsi que pour les mécanismes de financement de l'EEE et de la Norvège.

Le NCU est responsable de la mise en œuvre du programme avec la Suisse et de la coordination à cette fin avec les différents ministères et institutions spécialisées. L'identification, la présélection, la planification et le suivi des projets ainsi que la prise de contact avec les acteurs impliqués font partie de son cahier des charges. Le NCU veille à la compatibilité des projets et programmes proposés ou approuvés avec la politique de cohésion et l'UE et avec les stratégies et politiques sectorielles de chaque pays. Il est chargé d'éviter les risques de double financement et de chevauchement de compétences avec des projets financés par l'UE ou par d'autres pays partenaires. Il garantit aussi que les procédures et les consignes relatives à l'attribution des mandats, au suivi, au paiement, aux audits et aux comptes rendus sont respectées.

2.7.4 Information et communication

La DDC et le SECO diffusent des informations concernant la mise en œuvre et les résultats de la contribution à l'élargissement en faveur de la Croatie sur leur site Internet, www.erweiterungsbeitrag.admin.ch. Ce site fournit également des informations sur l'ensemble des projets et des programmes réalisés au titre de la contribution à l'élargissement, de même que sur les concours de projets en cours et sur la mise au concours de mandats de fourniture de biens et de services.

D'entente avec le NCU, la DDC et le SECO assurent une visibilité optimale de la contribution à l'élargissement, en Suisse et en Croatie. Le NCU a notamment la responsabilité de faire connaître le programme de coopération bilatérale en Croatie et de contribuer ainsi à sa notoriété et à son succès.

2.7.5 Controlling et évaluation

La Suisse mise beaucoup sur un système de pilotage et de suivi efficace et fructueux. Dès le lancement des activités, des processus fondés sur les expériences faites avec la contribution à l'élargissement en faveur des pays de l'UE-12 seront mis en place au niveau des programmes et des projets. Le suivi des projets mis en œuvre incombe en premier lieu au NCU et à la centrale de la DDC et du SECO, avec l'appui de l'ambassade de Suisse en Croatie. La Suisse effectue ses propres contrôles pour dresser le bilan des progrès. A cette occasion, les spécialistes suisses et locaux

vérifieront l'efficacité et la rentabilité des projets et programmes mis en œuvre ainsi que l'utilisation des ressources. Concrètement, ils contrôleront si les objectifs fixés et les résultats escomptés ont bien été atteints.

L'accord-cadre bilatéral conclu avec la Croatie fixe des règles contraignantes pour les procédures engagées dans les trois domaines à risques suivants:

- Sélection des propositions de projet
- Adjudication de marchés de fournitures et de services
- Vérification des prestations fournies (biens ou services).

L'accord-cadre comprend par ailleurs une clause anticorruption, en vertu de laquelle la Suisse et la Croatie s'engagent à combattre ensemble la corruption, ainsi qu'à considérer et à réprimer tout octroi indu d'un avantage comme un acte illégal.

Les audits financiers s'appliquent aussi bien à l'ensemble de la contribution en faveur de la Croatie qu'à chaque projet et programme individuel. L'autorité nationale de révision de la Croatie sera chargée de vérifier les comptes de la contribution globale, tandis que la révision des comptes d'un projet ou d'un programme pourra aussi être confiée à des fiduciaires ou à des sociétés d'audit.

Une rencontre bilatérale aura lieu une fois par an afin d'évaluer le pilotage stratégique et opérationnel. A cette occasion, la Suisse vérifiera avec le NCU si les objectifs fixés ont été atteints et, le cas échéant, si des adaptations s'imposent.

A l'issue du programme bilatéral de coopération, la Croatie recevra un rapport final exhaustif. En outre, la Suisse comme la Croatie peuvent faire réaliser des évaluations.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération

3.1.1 Conséquences financières

Le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales d'ouvrir un crédit-cadre de 45 millions de francs pour financer la contribution suisse en faveur de la Croatie, au titre de la réduction des disparités économiques et sociales dans l'Union européenne élargie. A titre de comparaison, cette somme correspond à 3,6 % du montant total que les Chambres fédérales ont approuvé le 14 juin 2007 en faveur des pays de l'UE-10 (crédit-cadre de 1 milliard de francs) et le 7 décembre 2009 en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie (crédit-cadre de 257 millions de francs).

Le crédit-cadre demandé peut être utilisé jusqu'au 31 mai 2017. Les moyens seront investis à parts égales dans des projets et programmes de la DDC et du SECO. Selon les estimations, ces versements s'étendront sur une période maximale de dix ans à compter de la date de l'arrêté fédéral.

Les plafonds fixés pour le DFAE et le DEFR seront relevés en conséquence.

Conformément aux règles de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la contribution suisse en faveur de la Croatie, tout comme celle destinée aux pays de l'UE-12, ne sera pas prise en compte dans le calcul de l'aide publique suisse au développement.

3.1.2 Conséquences pour le personnel

Pour couvrir les frais administratifs de la DDC et du SECO (personnel, voyages de service, recours à des consultants, controlling, évaluation, etc.), un montant équivalant à 5 % du crédit-cadre au maximum a été réservé (2,25 millions de francs), comme dans le cadre de la contribution à l'élargissement destinée aux pays de l'UE-12. Les besoins en personnel pour l'ensemble de la période, soit vraisemblablement de 2015 à 2025 au plus tard, correspondent en moyenne à 1,5 poste à Berne et pour le suivi sur place (valeur indicative). Les coûts administratifs et les besoins en personnel sont calculés au plus juste et se fondent sur des données empiriques.

3.2 Conséquences pour les cantons et les communes

L'arrêté fédéral proposé étant du ressort exclusif de la Confédération, il n'entraîne aucune obligation pour les cantons ni pour les communes.

3.3 Conséquences économiques

La contribution suisse à l'élargissement en faveur des Etats admis dans l'UE depuis 2004 (Croatie comprise; UE-13) a, sur l'économie suisse, des retombées directes et indirectes que l'on peut globalement qualifier de positives.

La présence et la visibilité de la Suisse dans les 13 nouveaux Etats membres s'en trouve renforcée, de même que le réseau extérieur de la Suisse. Cela devrait permettre à notre pays d'établir de nouveaux contacts et de resserrer les liens économiques avec ces pays en plein essor. Ceux-ci ont encore un grand retard à rattraper et devront engager à cet effet des efforts considérables sur le long terme.

A cela viennent s'ajouter des avantages économiques découlant de l'extension à la Croatie des contrats bilatéraux passés entre la Suisse et l'UE. L'expérience montre que la multiplication des accords dope l'activité économique. Les effets calculés à long terme se manifestent par un doublement des flux commerciaux et des investissements. Le resserrement des relations économiques stimule la croissance et entraîne à terme une augmentation durable du PIB.

Mis à part les mandats issus des projets réalisés au titre de la contribution à l'élargissement, les entreprises suisses pourront répondre aux appels d'offre lancés sur l'ensemble du territoire de l'Union pour la réalisation des programmes structurels et des programmes de cohésion de l'UE. Au cours des sept prochaines années de la période 2014–2020, le cadre financier pour la politique de cohésion de l'UE atteint environ 352 milliards d'euros. Compte tenu de leur présence sur les marchés de l'UE-13, les entreprises suisses ont toutes les chances de se voir attribuer des mandats pour des projets financés par l'UE. Des études non représentatives effectuées par le SECO depuis 2010 montrent que plus de cinquante petites, moyennes et grandes entreprises suisses ont obtenu ces dernières années plus de 400 mandats représentant un budget d'environ 1,7 milliard de francs pour la réalisation de projets financés par l'UE dans les pays de l'UE-12. Les mandats effectifs des fonds UE attribués aux sociétés suisses dans ces pays devraient largement dépasser cette somme.

4 Liens avec le programme de la législature et le plan financier

Le présent objet ne figure ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011–2015²³, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011–2015²⁴. Il relève cependant de l'objectif 9 du programme de la législature («Les relations entre la Suisse et l'UE sont renforcées»). La présentation de l'objet est liée à l'adhésion de la Croatie à l'UE du 1^{er} juillet 2013.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité et légalité

La compétence de l'Assemblée fédérale pour allouer le présent crédit-cadre se fonde sur l'art. 167 de la Constitution²⁵ et sur l'art. 10 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est²⁶.

5.2 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 163, al. 2, Cst. et à l'art. 25, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁷, l'acte à adopter revêt la forme d'un arrêté fédéral simple non sujet au référendum.

5.3 Frein aux dépenses

Selon l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., le présent message requiert l'approbation de la majorité des membres de chacun des deux Conseils, étant donné que la décision entraîne une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs.

6 Obligations internationales

Les bases légales internationales pour la mise en œuvre de la contribution suisse destinée à la Croatie comprennent l'addendum, approuvé par le Conseil fédéral le 30 avril 2014, au Mémorandum d'entente du 27 février 2006 entre la Présidence du Conseil de l'Union européenne et le Conseil fédéral suisse concernant une contribution de la Suisse à l'UE élargie (cf. annexe 1), l'accord-cadre bilatéral à conclure avec la Croatie ainsi que les différents accords de projet.

Selon son énoncé et la volonté conjointe de l'UE et de la Suisse, l'addendum au Mémorandum d'entente est une déclaration d'intention politique n'entraînant pas d'obligation en droit international public. Le Mémorandum définit les grandes lignes

²³ FF 2012 349

²⁴ FF 2012 6667

²⁵ RS 101

²⁶ RS 974.1

²⁷ RS 171.10

de la contribution suisse à l'UE élargie (cf. ch. 2.3), qui servent de base à la conclusion de l'accord-cadre bilatéral avec la Croatie.

En approuvant le crédit-cadre, le Parlement créera les conditions qui permettront à la Suisse de conclure avec la Croatie l'accord-cadre bilatéral requis pour mettre en œuvre sa contribution. Cet accord régira la réalisation du programme de coopération avec la Croatie et fixera, entre autres, les secteurs à soutenir en priorité ainsi que les modalités prévues pour la sélection, l'approbation et la réalisation des projets et programmes. Un accord séparé sera en outre conclu entre la Suisse et la Croatie pour chacun des projets et programmes retenus.

La compétence de conclure l'accord-cadre bilatéral ainsi que les accords de projet et de programme est régie par l'art. 13 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est²⁸. Cette disposition autorise le Conseil fédéral à conclure des accords internationaux définissant les principes généraux de la coopération avec un ou plusieurs Etats ou avec une organisation internationale. Elle habilite par ailleurs les offices compétents, c'est-à-dire la DDC et le SECO, à conclure les accords internationaux ainsi que les accords de droit privé ou de droit public portant sur les programmes et les projets de coopération.

L'accord-cadre bilatéral peut dès lors être approuvé et conclu par le Conseil fédéral, tandis que l'approbation et la conclusion des divers accords de projet et de programme relèvent de la compétence de la DDC ou du SECO. Tous les accords conclus dans ce cadre figureront dans le rapport que le Conseil fédéral remet chaque année à l'Assemblée fédérale, conformément à l'art. 48a, al. 2, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration²⁹, pour lui rendre compte des traités conclus par lui-même, par les départements, par les groupements ou par les offices fédéraux.

²⁸ RS 974.1

²⁹ RS 172.010

Liste des abréviations

AELE	European Free Trade Association/Association européenne de libre-échange
CE	Communauté européenne
CEFTA	Central European Free Trade Agreement (Accord de libre-échange centre-européen)
CIDCI	Comité interdépartemental pour le développement et la coopération internationaux
CPE	Commission de politique extérieure
CSC	Cadre stratégique commun
DDC	Direction du développement et de la coopération
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
EEE	Espace économique européen,
FC	Fonds de cohésion
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FF	Feuille fédérale
FSE	Fonds social européen
HR	Croatie (en croate: Hrvatska)
NCU	National Coordination Unit / Service national de coordination
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques/ Organisation for Economic Cooperation and Development
OMC	Organisation mondiale du commerce/World Trade Organisation
ONG	Organisation(s) non gouvernementale(s)
PIB	Produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UE	Union européenne
UE-10	les nouveaux Etats membres de l'UE: Chypre, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Slovénie
UE-12	EU-10, plus la Bulgarie et la Roumanie
UE-13	EU-12, plus la Croatie
UE-15	les premiers Etats membres de l'UE avant l'élargissement à l'Est
UE-25	les anciens Etats membres et les pays de l'UE-10 (tous les Etats de l'UE jusqu'en 2006)
UE-27	l'Europe des 25, plus la Bulgarie et la Roumanie

Mémorandum d'entente conclu entre le Conseil fédéral suisse et la Présidence du Conseil de l'Union européenne concernant une contribution de la Suisse à l'Union européenne élargie (y compris l'addendum sur l'extension du Mémorandum d'entente à la Croatie)

du 27 février 2006

*Le président du Conseil de l'Union européenne
et
le Conseil fédéral suisse,*

considérant les relations étroites entre l'Union européenne et la Suisse, fondées sur de nombreux accords sectoriels, notamment dans les domaines économique, scientifique et culturel,

considérant que l'élargissement de l'Union européenne contribue à garantir la paix, la liberté, la stabilité et la prospérité en Europe et que le Conseil fédéral est déterminé à manifester le soutien de la Confédération suisse à cet égard,

considérant les efforts de l'Union européenne en matière d'assistance extérieure et de préadhésion,

considérant le soutien de la Confédération suisse aux pays d'Europe centrale et orientale,

ont établi les lignes directrices suivantes:

1. Contribution de la Suisse

Le Conseil fédéral négociera avec les Etats membres mentionnés au point 2 des accords sur les modalités d'une contribution suisse d'un montant de 1 milliard de francs suisses, allouée sur une période de cinq ans et courant dès l'approbation du crédit correspondant par le Parlement suisse.

2. Clé de répartition de la contribution suisse

Etat bénéficiaire	Francs suisses
République tchèque	109 780 000
Estonie	39 920 000
Chypre	5 988 000
Lettonie	59 880 000
Lituanie	70 858 000

Etat bénéficiaire	Francs suisses
Hongrie	130 738 000
Malte	2 994 000
Pologne	489 020 000
Slovénie	21 956 000
Slovaquie	66 866 000

Des projets et programmes régionaux et nationaux, ainsi que des projets et programmes impliquant plusieurs Etats bénéficiaires pourront être financés par cette contribution.

3. Réexamen

Un réexamen de l'utilisation effective de la contribution suisse aura lieu après 2 et 4 ans, en vue de soutenir la réalisation des projets et programmes hautement prioritaires dans les Etats bénéficiaires. A cette fin, un solde de 2 millions de francs suisses a été créé.

4. Orientation et domaines d'engagement

Sécurité, stabilité et appui aux réformes:

- renforcement des capacités locales de gestion aux niveaux régional et communal;
- mesures pour la sécurisation des frontières;
- amélioration de la gestion des affaires d'immigration et d'asile;
- accès à des systèmes d'information relatifs au droit et développement de la sécurité sur le plan juridique;
- modernisation de l'administration judiciaire;
- renforcement des institutions et de la capacité de lutte contre la corruption et le crime organisé;
- sûreté nucléaire;
- prévention et gestion des catastrophes naturelles;
- initiatives de développement régionales dans des régions périphériques ou défavorisées.

Environnement et infrastructure:

- assainissement et modernisation de l'infrastructure de base (efficacité énergétique, eau potable, eaux usées, évacuation des ordures, transports publics);
- amélioration des conditions environnementales, réduction des émissions de substances nocives, mise au point et respect de standards et de normes, monitoring écologique;

- élimination de déchets toxiques et revitalisation de sites industriels contaminés;
- aménagement du territoire régional, urbain et rural en ce qui concerne l'utilisation du sol, les infrastructures, l'environnement, etc.;
- initiatives environnementales transfrontalières, p. ex. «*Environment for Europe*»;
- biodiversité et zones de protection de la nature.

Promotion du secteur privé:

- développement du secteur privé et promotion des exportations en privilégiant les petites et moyennes entreprises (PME);
- facilitation de l'accès au capital, soutien aux PME dans le domaine de la gestion et gouvernance d'entreprise;
- promotion de produits agricoles biologiques certifiés;
- promotion des standards, des normes et de l'évaluation de la conformité dans le domaine de la production industrielle et agricole; promotion d'une production industrielle conforme au principe du développement durable du point de vue social et environnemental ainsi que de l'efficacité écologique;
- amélioration de la régulation du secteur financier et renforcement des institutions et des marchés financiers;
- protection de la propriété intellectuelle.

Développement humain et social:

- renforcement des capacités dans l'administration publique au niveau central, régional et municipal en vue de la réalisation de standards européens;
- formation technique et professionnelle;
- recherche et développement (programmes d'échanges scientifiques, bourses, partenariats, coopération dans le domaine de la recherche appliquée, etc.);
- santé (modernisation d'hôpitaux, réforme des systèmes d'assurance maladie, mesures préventives, etc.);
- partenariats entre villes et communes;
- appui à des initiatives internationales de développement.

Le choix et la pondération des domaines d'engagement se fondent sur les besoins de chaque Etat bénéficiaire.

5. Information et coordination

Le Conseil fédéral et la Commission européenne s'informeront régulièrement de la mise en œuvre de la contribution suisse, selon les besoins, y compris au niveau politique. La Commission européenne informera le Conseil fédéral de son examen de la compatibilité des projets et programmes proposés avec les objectifs communautaires, qui seront dûment pris en compte. Ils se coordonneront également avec les autres institutions et donateurs qui financent les mêmes projets et programmes.

Le cas échéant, des projets et des programmes peuvent être menés en coopération avec d'autres Etats membres de l'UE. Ces projets et programmes peuvent être cofinancés par des instruments communautaires.

6. Sélection des projets et programmes

Le Conseil fédéral procédera à la sélection des projets et programmes en accord avec les Etats bénéficiaires, en tenant compte des demandes et des besoins de ceux-ci et de leur capacité d'absorption effective.

7. Mise en œuvre des projets et programmes

- a) La mise en œuvre des projets et programmes sera effectuée, selon les cas, sur une base bilatérale, multilatérale (cofinancement avec d'autres institutions ou donateurs) ou multilatérale (via un système de fiduciaires).
- b) Les contributions suisses prendront la forme de dons ou d'instruments financiers concessionnels. Elles ne seront pas remboursables à la Suisse.
- c) Les entités qui bénéficieront de la contribution suisse assureront en principe une partie minoritaire du financement des projets ou programmes. La contribution de la Suisse sous la forme de subventions n'excédera pas 60 % du coût du projet, sauf dans le cas de projets financés par ailleurs au moyen de dotations budgétaires accordées par des autorités publiques de niveau national, régional ou local, auquel cas elle ne pourra être supérieure à 85 % du coût total. Les règles applicables pour le cofinancement seront respectées. Des projets d'assistance technique, des programmes de renforcement institutionnels ainsi que des projets et programmes mis en œuvre par des organisations non gouvernementales pourront être financés intégralement par la contribution suisse.
- d) Les règles applicables aux marchés publics et aux aides d'Etat seront respectées. Les contributions au titre des projets ou programmes ne seront pas liées.
- e) Les frais de gestion incombant au gouvernement suisse seront couverts par le montant visé au point 1. Ces frais comprennent entre autres les frais de personnel et d'administration, les dépenses liées aux missions des fonctionnaires et des consultants ainsi que les coûts du contrôle financier et de l'évaluation.

8. Mise en œuvre de la contribution suisse

Le Conseil fédéral proposera au Parlement suisse d'adopter un crédit d'un montant de 1 milliard de francs suisses pour la mise en œuvre, dès 2006, de la contribution suisse.

Les accords mentionnés au point 1 seront conformes aux lignes directrices établies dans le présent Mémoire. Une description générale du contenu des accords-cadres entre la Suisse et les Etats bénéficiaires figure en annexe.

Description générale du contenu des accords-cadres entre la Suisse et les nouveaux Etats membres de l'UE

(dénommés ci-après «Etats partenaires»)

Chacun des dix accords-cadres contiendra les principes généraux de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire concerné. Des accords de projet qui régleront les points d'ordre technique se rapportant aux projets seront ensuite conclus sur la base de ces accords-cadres.

Le contenu type d'un accord-cadre peut être résumé comme suit:

1. Renvoi au Mémorandum d'entente.
2. Objectifs de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire.
3. Début et durée de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire.
4. Montant de la contribution suisse, réexamen entre la Suisse et la Communauté européenne.
5. Cadre conceptuel (domaines d'engagement prioritaires, principes, partenaires) de la coopération entre la Suisse et l'Etat partenaire.
6. Procédures et critères de sélection (y compris information et coordination avec la Commission européenne), d'approbation et de mise en œuvre des projets et programmes.
7. Formes de financement des projets et programmes.
8. Principes concernant l'utilisation des moyens mis à disposition, plafond des contributions, frais de gestion (maximum 5 %), modalités de paiement, contrôle financier et administration.
9. Compétences et coordination concernant la mise en œuvre de l'accord-cadre.

Addendum sur l'extension du Mémorandum d'entente à la Croatie

Addendum du 2 mai 2014 au Mémorandum d'entente sur une contribution financière de la Suisse du 27 février 2006

Le mémorandum d'entente du 27 février 2006 est adapté afin de tenir compte de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne.

1. La contribution supplémentaire de la Suisse

En supplément de la contribution fixée au point 1 du mémorandum d'entente, le Conseil fédéral suisse accepte de négocier avec la République de Croatie un accord sur les modalités d'une contribution suisse d'un montant de 45 millions de francs suisses, calculée pour une période de cinq ans prenant cours dès l'approbation de ces fonds par le Parlement suisse. Le Conseil fédéral suisse a l'intention d'engager cette contribution jusqu'au 31 mai 2017, c'est-à-dire avant l'expiration de la base juridique suisse (loi fédérale du 24 mars 2006 relative à la coopération avec les États d'Europe de l'Est).

2. Mise en œuvre de la contribution supplémentaire de la Suisse

En ce qui concerne le point 8 du mémorandum d'entente, le Conseil fédéral suisse accepte de proposer au Parlement suisse d'approuver un crédit supplémentaire d'un montant de 45 millions de francs suisses pour la mise en œuvre, dès 2014, de la contribution suisse au profit de la République de Croatie.

3. Autres lignes directrices

Les autres lignes directrices énoncées dans le mémorandum d'entente et son annexe s'appliquent mutatis mutandis.

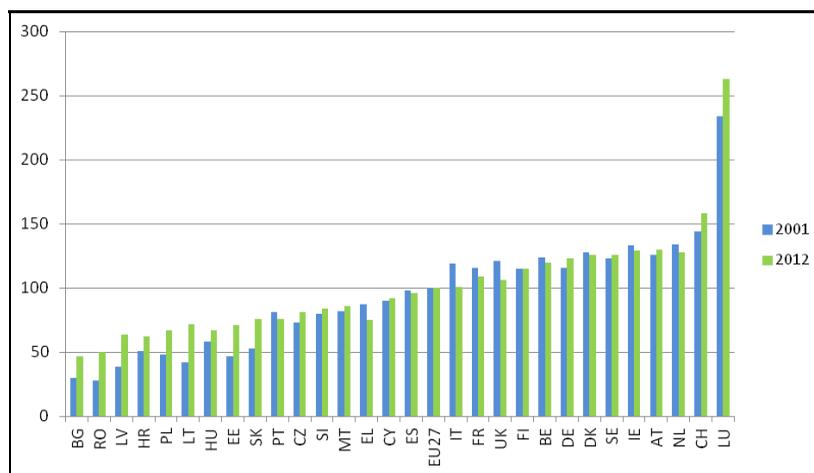
Les disparités économiques et sociales au sein de l'Europe des 27 et la situation de la Croatie

Tout comme l'adhésion des dix nouveaux Etats (UE-10) en 2004, l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 a sensiblement accentué les disparités économiques et sociales au sein de l'Union européenne. Preuve en est la baisse du revenu moyen par habitant en parité de pouvoir d'achat au sein de l'Union, après le dernier élargissement: dans l'UE-27, cette moyenne est d'environ 3 % inférieure à sa valeur dans l'UE-25, et de 10 % inférieure à la moyenne de l'UE-15.

La comparaison du revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat illustre les déséquilibres entre les Etats membres de l'UE (cf. graphique 1). En Croatie (désignée sur le graphique par le sigle HR), le revenu par habitant n'atteint que 62 % environ de la moyenne européenne, de sorte que la Croatie présente la quatrième valeur la plus basse au sein de l'UE.

Graphique 1

Revenu par habitant en parité de pouvoir d'achat, UE-27=100



Aux déséquilibres économiques correspondent aussi des disparités sociales dans l'UE élargie. Ainsi, le taux de formation des 25 à 64 ans est environ quatre fois plus faible en Croatie que dans l'Union européenne.

Les disparités existent aussi à l'intérieur des frontières croates: dans la capitale Zagreb, le revenu par habitant, qui atteint près de 18 500 euros, est trois fois plus élevé que dans la région orientale de Virovitica-Podravina, située à la frontière avec la Serbie.

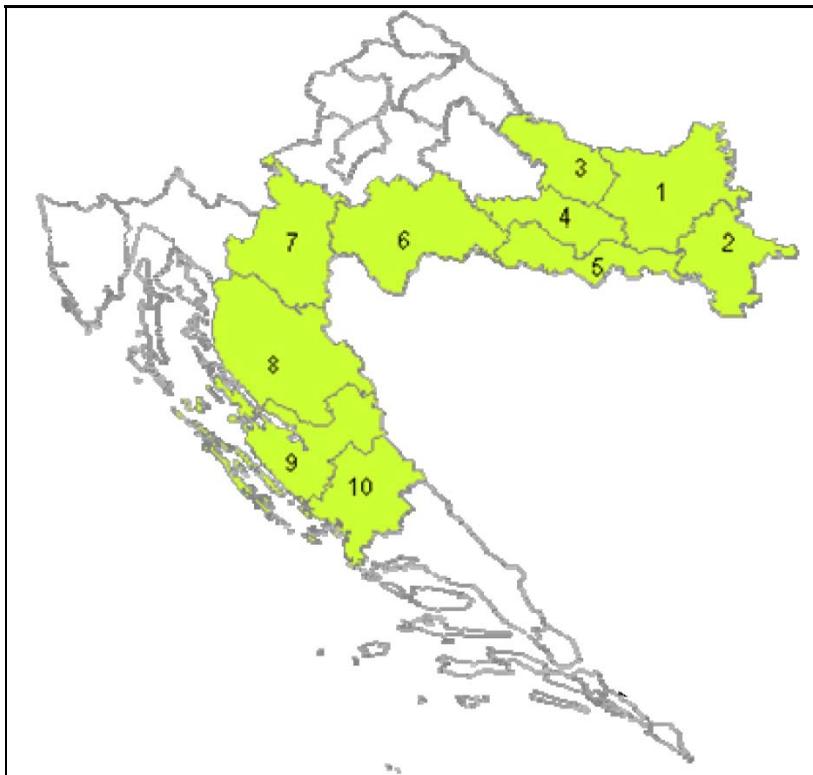
Il reste encore beaucoup à faire dans le domaine des services de base. En Croatie, seulement 80 % de la population est raccordée à un réseau d'eau potable (cette proportion tombe à 31 % dans les zones rurales). La moitié de la population croate est privée d'accès au réseau de traitement des eaux usées, proportion qui atteint

presque 70 % dans la région de la Dalmatie. Seulement 28 % des eaux usées sont traitées dans une station communale d'épuration des eaux³⁰.

Suite aux conflits armés qui ont fait rage dans les années 1990, de nombreuses régions de Croatie se retrouvent dévastées par la guerre et truffées de mines (voir graphiques 2 et 3). Afin d'améliorer la sécurité du pays, il faut passer au crible une surface totale de 633 km² (soit 1,1 % du territoire national) pour la débarrasser de ces mines. Une centaine de villes et de communes sont concernées.

Graphique 2

Régions dévastées par la guerre et accusant un retard économique³¹



Selon les données fournies par le gouvernement, la carte indique les régions en Croatie qui présentent une surface de 50 % ou plus dévastée par la guerre et/ou accusant un retard économique.

³⁰ *Source:* «National Strategic Reference Framework 2012–2013 – Draft», ministère croate du développement régional et des fonds européens.

³¹ *Source:* «Regional Competitiveness Operational Programme 2007–2009, Instrument for Pre-Accession Assistance», République de Croatie.

Zones vraisemblablement truffées de mines³²



³² Source: Centre croate de déminage.

La politique de cohésion de l'Union européenne, actuelle et à venir

L'objectif de la politique de cohésion de l'UE est de promouvoir la cohésion sociale, économique et territoriale de l'Union, en témoignant en particulier de la solidarité au sein de l'UE. La volonté de réduire ces disparités remonte au traité de Rome de 1957 instituant la Communauté économique européenne, puisqu'elle figure dans son préambule (principe de solidarité). Outre la promotion de la cohésion économique et sociale, la politique de cohésion de l'UE mise sur la réduction des écarts de développement entre les différentes régions de la Communauté. L'objectif de la cohésion européenne inclut par ailleurs le relèvement de la qualité de vie et l'amélioration du bien-être.

Pour réaliser l'objectif de la cohésion, la Communauté a créé en 1958 le Fonds social et introduit d'autres mesures communautaires dans les années 70, afin de coordonner les différents instruments nationaux et de les compléter par des aides financières. Avec l'adoption de l'Acte unique européen, en 1986, la cohésion économique et sociale est devenue un objectif en soi, puis les traités de Maastricht (1992), d'Amsterdam (1997), de Nice (2001) et de Lisbonne (2007) l'ont intégrée dans les politiques communautaires en l'inscrivant dans le traité sur le fonctionnement de l'UE (art. 174 à 178). Le traité de Lisbonne a ajouté la dimension territoriale à la politique de cohésion européenne.

La promotion de la cohésion est essentiellement assurée par le biais de la politique régionale de l'Union européenne³³. La politique régionale européenne apporte une aide «aux régions défavorisées et souffrant d'un retard de développement et aux régions rencontrant des problèmes d'ajustement structurel» en soutenant notamment des domaines tels que les infrastructures, le marché de l'emploi, les conditions sociales et la protection de l'environnement. Voilà pourquoi on l'appelle aussi «politique économique régionale», «politique structurelle régionale» ou simplement «politique structurelle».

Les fonds structurels et le Fonds de cohésion sont des instruments destinés à financer la politique régionale. Ils servent à mettre en œuvre les mesures structurelles et à réduire les écarts de développement.

Les fonds structurels et le Fonds de cohésion poursuivent les objectifs suivants³⁴:

- Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est le fonds structurel le plus important par les montants gérés. Depuis 1975, il soutient la mise en place d'infrastructures et les investissements productifs et créateurs d'emplois, notamment en faveur des entreprises.
- Le Fonds social européen (FSE), créé en 1958, veille à promouvoir le retour à l'emploi des personnes au chômage et des groupes défavorisés, notamment en finançant des mesures de formation.

³³ Les expressions «politique de cohésion» et «politique régionale» sont employées comme synonymes au sein de l'UE.

³⁴ *Source*: <http://europa.eu> > Législation de l'UE > Synthèses de la législation de l'UE > Glossaire

- Pour accélérer l’harmonisation économique, territoriale et sociale (convergence), l’Union européenne a créé le Fonds de cohésion en 1994. Ce fonds est destiné aux pays dont le revenu par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l’UE. Le Fonds de cohésion soutient de grands projets dans les domaines de l’environnement et des transports. Grâce à lui, l’UE aide ses membres économiquement faibles à réaliser des projets d’envergure dans les domaines mentionnés, sans que cela les empêche de remplir les critères de convergence de l’Union économique et monétaire.

La nouvelle politique de cohésion de l’UE (2014–2020)

La politique de cohésion continue de jouer un rôle décisif au sein de l’UE, comme le confirme l’allocation budgétaire pour la nouvelle période de programmation 2014–2020. Environ un tiers du budget de l’UE y sera de nouveau consacré. La Commission a proposé d’allouer 351,9 milliards d’euros pour la nouvelle période au titre de la cohésion économique, sociale et territoriale.

Tableau 1

Répartition indicative par Etat membre, 2014 à 2020 (en millions d'euros)³⁵

	Fonds de cohésion	Régions peu développées	Régions en transition	Régions plus développées	Régions ultrapériphériques et faiblement peuplées	Coopération territoriale européenne		Initiative d'emploi en faveur des jeunes	Total
						Coopération transfrontalière	Coopération transnationale		
BE	–	–	1 039,7	938,6	–	219,0	44,2	42,4	2 283,9
BG	2 278,3	5 089,3	–	–	–	134,2	31,5	55,2	7 588,4
CZ	6 258,9	15 282,5	–	88,2	–	296,7	43,0	13,6	21 982,9
DK	–	–	71,4	255,1	–	204,2	22,7	–	553,4
DE	–	–	9 771,5	8 498,0	–	626,7	338,7	–	19 234,9
EE	1 073,3	2 461,2	–	–	–	49,9	5,5	–	3 590,0
IE	–	–	–	951,6	–	150,5	18,3	68,1	1 188,6
EL	3 250,2	7 034,2	2 306,1	2 528,2	–	185,3	46,4	171,5	15 521,9
ES	–	2 040,4	13 399,5	11 074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28 559,5
FR	–	3 407,8	4 253,3	6 348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15 852,5
HR	2 559,5	5 837,5	–	–	–	127,8	18,3	66,2	8 609,4
IT	–	22 324,6	1 102,0	7 692,2	–	890,0	246,7	567,5	32 823,0
CY	269,5	–	–	421,8	–	29,5	3,3	11,6	735,6
LV	1 349,4	3 039,8	–	–	–	84,3	9,3	29,0	4 511,8
LT	2 048,9	4 628,7	–	–	–	99,9	13,9	31,8	6 823,1
LU	–	–	–	39,6	–	18,2	2,0	–	59,7
HU	6 025,4	15 005,2	–	463,7	–	320,4	41,4	49,8	21 905,9
MT	217,7	–	490,2	–	–	15,3	1,7	–	725,0

³⁵ Source: <http://ec.europa.eu/> > Domaines politiques > Régions et développement local > Politique de cohésion 2014–2020 > Répartition

	Fonds de cohésion	Régions peu développées	Régions en transition	Régions plus développées	Régions ultrapériphériques et faiblement peuplées	Coopération territoriale européenne		Initiative d'emploi en faveur des jeunes	Total
						Coopération transfrontalière	Coopération transnationale		
NL	–	–	–	1 014,6	–	321,8	67,9	–	1 404,3
AT	–	–	72,3	906,0	–	222,9	34,4	–	1 235,6
PL	23 208,0	51 163,6	–	2 242,4	–	543,2	157,3	252,4	77 567,0
PT	2 861,7	16 671,2	257,6	1 275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	21 465,0
RO	6 935,0	15 058,8	–	441,3	–	364,0	88,7	106,0	22 993,8
SI	895,4	1 260,0	–	847,3	–	54,5	8,4	9,2	3 074,8
SK	4 168,3	9 483,7	–	44,2	–	201,1	22,3	72,2	13 991,7
FI	–	–	–	999,1	305,3	139,4	21,9	–	1 465,8
SE	–	–	–	1 512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2 105,8
UK	–	2 383,2	2 617,4	5 767,6	–	612,3	253,3	206,1	11 839,9
									571,6
									371,9
									1217,6
EU28	63 399,7	182 171,8	35 381,1	54 350,5	1 555,4	7 548,4	2 075,0	3 211,2	351 854,2

Les effets persistants de la crise économique internationale contraignent les Etats membres à tirer un rendement maximal de chaque euro investi au titre des dépenses publiques. Cette situation exige une réforme ambitieuse de la politique de cohésion. Le 16 décembre 2013, le Conseil européen a approuvé le paquet législatif formant le cadre de la politique de cohésion de l'UE pour la période 2014–2020. La nouvelle politique de cohésion devrait permettre des avancées dans les domaines prioritaires suivantes:

a. Concentration sur les priorités de la stratégie *Europe 2020*

Approuvée le 17 juin 2010 par le Conseil européen, la stratégie *Europe 2020* fait suite à la stratégie de Lisbonne lancée en l'an 2000. La stratégie *Europe 2020* repose essentiellement sur la nécessité de surmonter la crise économique internationale et de préparer l'économie européenne pour l'avenir. Elle s'oriente sur trois secteurs prioritaires interdépendants qui se renforcent mutuellement:

- une croissance intelligente: développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation
- une croissance durable: promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive
- une croissance inclusive: encourager une économie à fort taux d'emploi favorisant la cohésion économique, sociale et territoriale.

Afin de maximiser l'impact sur la réalisation de ces priorités, la politique de cohésion prévoit de renforcer le processus de programmation stratégique, notamment par la mise en place du cadre stratégique commun (CSC), de contrats de partenariats et d'une liste d'objectifs thématiques compatibles avec la stratégie *Europe 2020* et ses lignes directrices intégrées.

b. Une conditionnalité renforcée pour des performances accrues

Afin d'accroître l'efficacité, de nouvelles dispositions relatives à la conditionnalité seront mises en place pour faire en sorte que les Etats membres mettent en œuvre les objectifs de la stratégie *Europe 2020*.

i. Conditionnalités ex ante

Il peut être exigé que certaines conditions (réformes économiques, stratégies de transport, amélioration des procédures des marchés publics, respect de la législation relative à la protection de l'environnement, stratégies de lutte contre le chômage des jeunes, etc.) soient réunies avant le versement des fonds.

ii. Réserve de performance

Les pays et régions devront indiquer dès le départ quels objectifs ils visent au moyen des ressources disponibles et déterminer précisément de quelle manière ils mesureront les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs. Cela permettra un suivi régulier et un débat sur la façon dont les ressources financières sont utilisées. De cette manière, des fonds supplémentaires pourront être consacrés à des programmes plus performants (par une «réserve de performance» s'élevant à 6 % de la dotation nationale de chaque fonds) vers la fin de la période.

iii. Conditionnalités macroéconomiques

Le recours à des conditionnalités macroéconomiques vise à resserrer les liens entre la politique de cohésion et la gouvernance économique de l'Union. Les programmes devront être compatibles avec les programmes nationaux de réforme et devraient s'attaquer aux réformes pertinentes recensées à travers les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen³⁶. Si un pays de l'UE ne prend pas de mesures pour corriger des déséquilibres macroéconomiques ou un déficit budgétaire excessif, les paiements de cohésion peuvent être suspendus. Les conditions sociales et économiques prévalant dans le pays de l'UE concerné doivent être prises en compte.

c. Soutien à une programmation intégrée

Une approche intégrée des investissements de l'UE a été adoptée pour la période 2014–2020: les Etats membres pourront décider de préparer et de mettre en œuvre, selon leurs propres pratiques nationales, soit des programmes monofonds, soit des programmes multifonds permettant d'associer le FEDER, le FSE et le FC.

d. Focalisation sur les résultats – Suivi des progrès réalisés par rapport aux objectifs convenus

La focalisation accrue sur les résultats est un objectif essentiel de la nouvelle politique de cohésion de l'UE. Les accords de partenariat fixent les objectifs et les indicateurs (*output and result indicators / indicateurs de réalisation et de résultats*) permettant d'évaluer le degré de réalisation des objectifs ainsi que les étapes à franchir. Grâce à un suivi ad hoc et à l'élaboration de rapports annuels, on pourra évaluer périodiquement les effets des mesures mises en place ainsi que la réalisation des objectifs (*Performance review/examen des performances*).

e. Renforcement de la cohésion territoriale

De nombreux défis auxquels sont confrontés les Etats membres et les régions dépassent les frontières régionales, voire nationales. Cette situation exige des actions conjointes afin de trouver des solutions communes à des problèmes communs. Sachant que des problèmes communs se posent aussi avec des pays tiers, la stratégie prévoit aussi la participation de pays tiers. La Suisse (Confédération et cantons) participe à la coopération territoriale européenne dans le cadre de la nouvelle politique régionale.

La nouvelle période de programmation met l'accent sur les villes et les régions ultrapériphériques et à faible densité de population. Une dotation spéciale est prévue pour les régions ultrapériphériques et à faible densité de population. Au minimum 5 % des ressources du FEDER doivent être consacrées au développement durable en milieu urbain.

³⁶ Le «semestre européen» est un cycle de coordination des politiques économiques et budgétaires au sein de l'UE.

f. Simplification des démarches

Par souci de simplifier au maximum la mise en œuvre de la nouvelle politique de cohésion de l'UE pour les Etats membres, l'accent est mis sur les mesures visant à assurer la proportionnalité des coûts administratifs et l'allègement des formalités administratives pour tous les acteurs concernés.

Objectifs de la nouvelle politique de cohésion 2014–2020

Contrairement à la période de programmation précédente, la nouvelle politique de cohésion se concentre désormais sur deux seuls objectifs: «Investissement dans la croissance et l'emploi» et «Coopération territoriale européenne».

Objectif 1: investir dans la croissance et l'emploi

Les trois fonds contribuent comme suit à la réalisation de l'objectif visant à «investir dans la croissance et l'emploi»:

- Le FEDER a pour mission de corriger les déséquilibres entre les régions de manière à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne. Pour tenir compte des besoins hétérogènes des régions, le FEDER établit divers budgets minimaux pour plusieurs domaines prioritaires. Les régions plus développées et les régions en transition doivent consacrer au minimum 80 % des ressources du FEDER au niveau national aux domaines suivants: innovation et recherche, stratégie numérique, aide aux PME et économie à faible intensité de carbone. Au minimum 20 % de ces sommes doivent être consacrés à cette dernière catégorie.
- Le FSE soutient les politiques et les priorités ayant pour objectif de progresser vers le plein emploi, d'améliorer la qualité et la productivité du travail, d'accroître la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs au sein de l'Union, d'améliorer les systèmes d'éducation et de formation professionnelle et de promouvoir l'inclusion sociale, contribuant ainsi à la cohésion économique, sociale et territoriale. Au moins 20 % des ressources du FSE doivent être affectées à la promotion de l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté, conformément à l'objectif de croissance inclusive auquel s'est engagée l'UE.
- Le Fonds de cohésion aide les Etats membres dont le revenu par habitant est inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE-27 à investir dans les réseaux de transport transeuropéens et dans l'environnement.

Objectif 2: coopération territoriale européenne

Le renforcement de la coopération territoriale européenne poursuit les objectifs suivants:

- coopération transfrontalière: financement de projets auxquels sont associées des régions et autorités locales de part et d'autre d'une frontière commune;
- coopération transnationale: financement de projets entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux au sein de vastes zones géographiques;

- coopération interrégionale: promotion de l'échange de bonnes pratiques dans des secteurs comme l'innovation, l'efficacité énergétique ou le développement urbain.

Graphique 4

Comparatif entre l'actuelle politique de cohésion et la nouvelle³⁷

ARCHITECTURE DE LA POLITIQUE DE COHÉSION				
2007-2013		2014-2020		
Objectifs clés		Objectifs	Catégorie de régions	Fonds
Convergence	FEDER FSE	Investissement dans la croissance et l'emploi	Régions moins développées	FEDER FSE
Suppression progressive des aides à la convergence			Régions en transition	
Instauration progressive des aides à la compétitivité régionale et à l'emploi				
	Fonds de cohésion			Fonds de cohésion
Compétitivité régionale et emploi	FEDER FSE		Régions plus développées	FEDER FSE
Coopération territoriale européenne	FEDER	Coopération territoriale européenne		FEDER

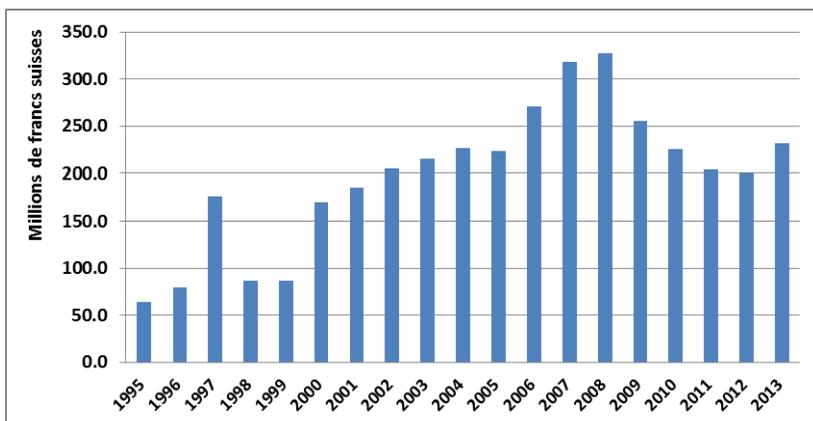
³⁷ *Source:* Commission européenne, «Politique de cohésion 2014–2020. Investir dans la croissance et l'emploi», 2011, page 14.

Relations commerciales entre la Suisse et la Croatie

(Sélection de graphiques)

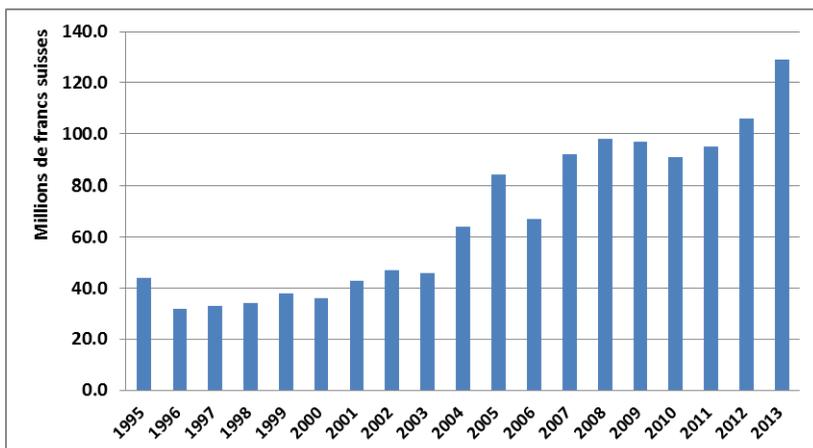
Graphique a

Exportations suisses vers la Croatie (1995–2013)³⁸



Graphique b

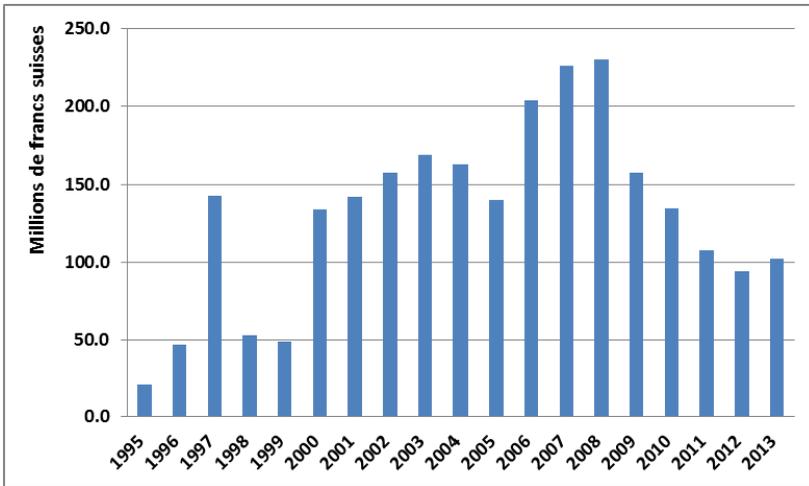
Importations suisses en provenance de Croatie (1995–2013)³⁹



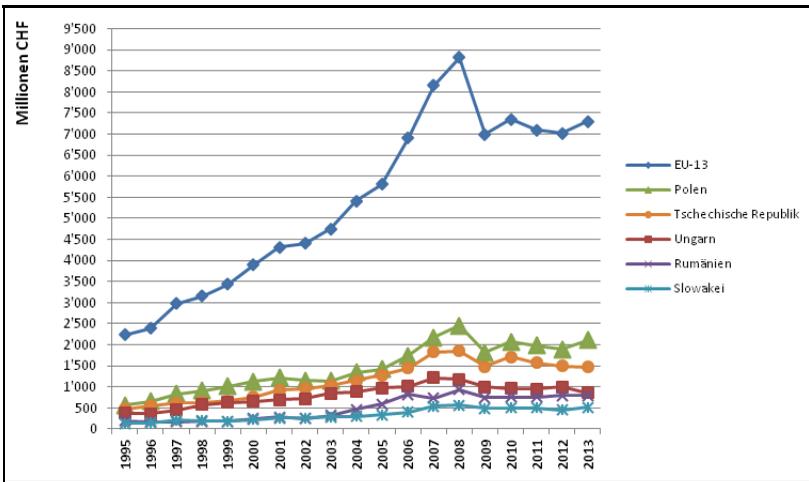
³⁸ Source: Administration fédérale des douanes.

³⁹ Source: Administration fédérale des douanes.

Balance commerciale de la Suisse avec la Croatie (1995–2013)⁴⁰

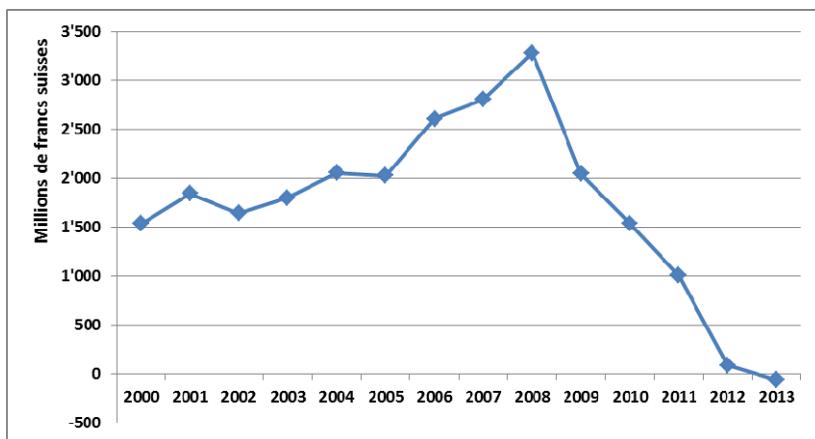
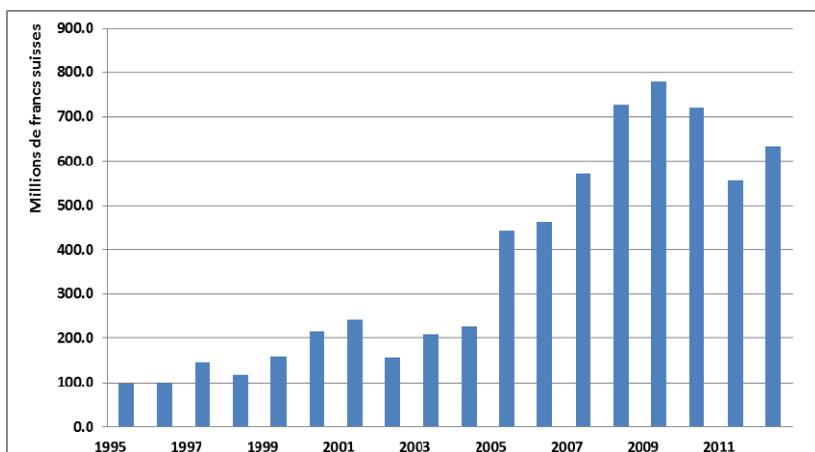


Exportations suisses vers les nouveaux Etats membres de l'UE-13 (1995–2013)⁴¹



⁴⁰ Source: Administration fédérale des douanes.

⁴¹ Source: Administration fédérale des douanes.

Exportations suisses vers les nouveaux Etats membres de l'UE-13 (1995–2013)⁴²Investissements directs de la Suisse en Croatie (1995–2012)⁴³
(Montant des capitaux investis à la fin de chaque année)

⁴² Source: Administration fédérale des douanes.

⁴³ Source: Banque nationale suisse.

