

02.086

**Message
concernant la continuation du financement
des mesures de politique économique et commerciale
au titre de la coopération au développement**

du 20 novembre 2002

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

Nous vous soumettons par le présent message un projet d'arrêté fédéral concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement en vous proposant de l'adopter.

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

20 novembre 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Par ce message, il est proposé d'ouvrir, pour une durée de cinq ans au moins, un 6^e crédit de programme destiné à financer la poursuite des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement.

A la fin du mois de juin 2003, il restera probablement un solde d'engagement d'environ 30 millions de francs du 5^e crédit de programme. Il est donc nécessaire de proposer l'approbation d'une nouvelle enveloppe. Le montant du crédit de programme demandé s'élève à 970 millions de francs et inclut la poursuite des mesures de désendettement, financées jusqu'ici sous le crédit de programme du 700^e anniversaire de la Confédération.

Les mesures de politique économique et commerciale, qui se fondent sur la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), représentent un volet important de l'aide publique suisse au développement (environ 15 % des dépenses consenties en faveur des pays en développement). Elles constituent l'un des cinq crédits de programme permettant de financer l'aide publique suisse au développement, aux côtés de:

- la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement;*
- la participation de la Suisse à l'augmentation du capital des banques régionales de développement;*
- l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods;*
- l'aide humanitaire internationale.*

La réorientation des mesures de politique économique et commerciale opérée en 1996 à l'occasion du 5^e crédit de programme s'étant avérée très judicieuse, il est proposé de procéder à une consolidation et à une optimisation des acquis au cours de la période d'utilisation de ce 6^e crédit de programme. L'accent continuera d'être mis sur la mobilisation des ressources de l'économie privée. Toutefois, il est prévu d'approfondir certains domaines et de procéder à quelques ajustements afin de renforcer l'impact des opérations. A cet égard, une attention particulière sera portée au dialogue politique, à la création de partenariats stratégiques et à la concentration géographique de l'aide. Ces éléments font partie intégrante de la nouvelle stratégie générale (Stratégie 2006) qui a été adoptée au début 2002 pour renforcer le cadre de référence dans lequel s'inscrivent les mesures de politique économique et commerciale. Cette dernière réaffirme la volonté d'encourager une croissance économique durable dans les pays en développement partenaires et leur intégration dans l'économie mondiale. La lutte contre la pauvreté y est placée au centre des préoccupations.

Les orientations stratégiques poursuivies au moyen des mesures de politique économique et commerciale seront donc les suivantes:

- soutenir la création de conditions-cadre favorables à une croissance durable et à la lutte contre la pauvreté;*

-
- *favoriser le développement du secteur privé;*
 - *promouvoir l'intégration dans le commerce mondial et encourager un développement durable;*
 - *développer des infrastructures de base performantes et durables;*
 - *renforcer la cohérence des politiques et améliorer l'efficacité de l'aide au développement.*

Le message évoque les changements intervenus dans la coopération internationale depuis 1996 ainsi que les principaux défis actuels (ch. 1). Il rend compte de l'utilisation du 5^e crédit de programme, dressant un bilan des expériences réalisées avec les différents instruments (ch. 2). La partie centrale de ce message expose les lignes directrices pour la coopération future (ch. 3), ainsi que les politiques relatives à chacun des instruments qui seront mis en œuvre (ch. 4).

Message

1 Introduction

Ces dernières années, les processus de libéralisation et de mondialisation se sont encore accélérés. Ils se sont traduits par une circulation accrue des marchandises, des services, des capitaux et des travailleurs. Parallèlement, les progrès des technologies de l'information ont fortement stimulé les transferts de connaissances et de savoir-faire. Dans plusieurs pays en développement, principalement parmi les pays émergents, *ces évolutions ont eu un impact positif sur la croissance économique et la réduction de la pauvreté*. Les pays qui se sont ouverts aux échanges et aux investissements internationaux ont connu généralement une croissance économique plus forte que celle des pays industrialisés, leurs exportations ont progressé à un rythme supérieur à la moyenne mondiale et représentent aujourd'hui près d'un tiers du commerce mondial des marchandises. Les flux d'investissements privés à destination des pays en développement ont atteint 240 milliards de dollars en 2000 contre une moyenne annuelle de 60 milliards entre 1989 et 1994, leur conférant un poids grandissant dans les processus de développement. Dans les pays à forte croissance économique, le recul de la pauvreté a été relativement plus important. La pauvreté a notamment diminué plus rapidement lorsque la croissance a été accompagnée par des mesures ciblées de redistribution des revenus. Entre 1990 et 1999, la part de la population mondiale vivant avec moins d'un dollar par jour a décliné de 29 à 23 %. Sous la pression de la croissance démographique, *cette diminution n'a cependant pas été suffisante pour réduire le nombre des personnes vivant dans l'extrême pauvreté*.

La dynamique de la mondialisation a sans conteste ouvert de nouvelles opportunités pour les pays en développement. Elle n'est cependant pas une panacée pour résoudre tous les problèmes économiques et sociaux que posent le développement. Pour la majeure partie des pays les plus pauvres, la vitesse et la capacité d'adaptation qu'impose l'internationalisation des marchés représentent un véritable défi. Les possibilités de saisir les chances offertes par ce nouveau contexte sont, en général, plus faibles pour les pays qui ne disposent pas de connaissances et des infrastructures appropriées et qui font face à d'importantes contraintes structurelles. Dans la plupart des cas, leur croissance économique est restée trop faible pour diminuer la pauvreté de manière significative; leur part dans le commerce mondial n'a pas augmenté et a même, dans certains cas, diminué. En faisant dépendre de manière critique le succès économique de l'acquisition rapide de compétences et de la création et de l'utilisation efficace de la technologie et de l'information, la mondialisation s'est ainsi traduite, pour un certain nombre de pays, par une accentuation de leur marginalisation. L'instabilité des flux financiers internationaux et la fluctuation des prix des matières premières continuent par ailleurs de représenter un danger pour les pays en développement. Ainsi, la mondialisation comporte certains risques qu'il s'agit de gérer pour en faire un processus intégrateur.

Quel rôle la coopération peut-elle jouer face à ces réalités? La coopération au développement, et plus particulièrement la coopération économique et commerciale, représente une contribution indispensable pour aider les pays partenaires à relever les défis de la globalisation et mettre au service de la réduction de la pauvreté les

potentialités offertes par les forces du marché. *L'aide joue un rôle crucial pour stimuler les investissements et le commerce, ainsi que pour favoriser la création d'un environnement national offrant des conditions-cadre propices au développement de l'activité économique et à une meilleure répartition des fruits de la croissance.*

«Chaque dollar n'est évidemment pas toujours bien dépensé. Ceci est valable tant dans les secteurs public que privé. Les études de la Banque mondiale ont toutefois montré que l'aide en faveur de pays qui suivent des politiques raisonnablement solides – et il en existe beaucoup – a des effets significatifs en termes de croissance et de réduction de la pauvreté.»

Joseph Stiglitz, Financial Times, 14 avril 2002

Son impact est d'autant plus grand dans les pays qui s'engagent à mettre en œuvre des politiques orientées sur la croissance durable et la justice sociale. Comme l'a confirmé la conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002, les orientations définies dans le précédent message, en mettant l'accent sur l'aide comme levier pour la promotion de la croissance économique et le développement du secteur privé, se sont révélées judicieuses. Dans le contexte actuel de stagnation de l'aide publique au développement, la mobilisation des ressources privées et l'intensification des échanges s'imposent en effet comme des contributions additionnelles indispensables pour favoriser le développement. Au cours des prochaines années, *les mesures de coopération économique et commerciale viseront donc une consolidation et une optimisation des acquis. Dans le cadre d'une approche privilégiant le dialogue politique, les partenariats stratégiques et la concentration géographique, une attention particulière continuera d'être portée à l'objectif global de réduction de la pauvreté et aux besoins spécifiques des pays en développement dans le processus de mondialisation.*

La communauté internationale s'est ainsi engagée dans la déclaration du Millénaire à réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. Pour atteindre cet objectif ambitieux, les institutions financières internationales et la communauté des donateurs tendent désormais à accorder leur soutien dans le cadre de *stratégies de réduction de la pauvreté élaborées par les pays bénéficiaires avec la participation de la société civile*, afin de favoriser une meilleure adéquation de la coopération au développement aux besoins spécifiques des pays. Se basant sur un vaste processus de coordination international et un partenariat renforcé avec les pays bénéficiaires, cette forme d'appui permet d'améliorer la cohérence et l'impact de l'aide et d'intégrer l'objectif global de réduction de la pauvreté dans les politiques nationales. Elle contribue également à renforcer le fonctionnement des institutions et à garantir à ce que les secteurs sociaux, tels que l'éducation et la santé, reçoivent suffisamment de ressources. Au travers d'un dialogue continu et de programmes d'aide financière et de renforcement des capacités, ces mécanismes permettent de soutenir les processus de réformes favorisant le retour à la stabilité macroéconomique et la mise en place de conditions-cadre favorables à l'épanouissement de l'initiative privée.

Il apparaît aussi toujours plus clairement que les efforts conjoints des secteurs privé et public sont indispensables pour progresser dans le processus de développement. Ce dernier s'inscrit dans une dynamique complexe, où la répartition des rôles et le poids des institutions et des politiques sont déterminants. Aujourd'hui, *la complémentarité entre les rôles de l'Etat et du secteur privé est largement reconnue*. Il

importe, dès lors, de renforcer ces partenariats en favorisant le dialogue et la mise en commun des ressources. La bonne gouvernance joue dans ce contexte un rôle essentiel. La garantie d'un Etat de droit, la transparence et la gestion efficace des affaires publiques et privées sont des principes fondamentaux de la coopération internationale et favorisent la création de relations de confiance entre les partenaires privés et publics.

La mobilisation des ressources privées est donc cruciale pour accroître les moyens à disposition des pays en développement et réduire progressivement leur dépendance vis-à-vis de l'aide.

«Une croissance économique vigoureuse et soutenue du secteur privé est créatrice d'emplois et de revenus pour les pauvres. Elle est aussi génératrice de recettes publiques susceptibles de financer des programmes de développement social et de protection sociale, et un renforcement du cadre institutionnel et des infrastructures matérielles nécessaires au bon fonctionnement des marchés. L'Etat, le secteur privé et la société civile ont tous un rôle crucial à jouer dans la réduction de la pauvreté en encourageant une croissance économique favorable aux pauvres, par l'instauration de marchés efficaces et concurrentiels.»

Lignes directrices du CAD pour la réduction de la pauvreté, Avril 2001

Les investissements directs étrangers jouent à ce titre un rôle important. Il ne peut toutefois constituer qu'un complément aux efforts nationaux de financement du développement. La *mobilisation des ressources locales*, qui offre l'avantage de stimuler l'esprit d'entreprise et de maintenir les ressources dans les pays partenaires, demeure indispensable et doit à l'avenir continuer de recevoir une grande attention. L'accès au capital est particulièrement important pour les petites et moyennes entreprises (PME), qui forment la majeure partie du secteur privé local. Outre le problème financier, celles-ci font face à de nombreuses contraintes limitant leur développement et la création de places de travail. Il importe donc de renforcer leurs capacités de gestion et de soutenir leurs efforts d'insertion dans les marchés internationaux.

«Plutôt que de se plier à la nécessité de s'adapter à un système mondial censé être immuable, ils doivent s'efforcer de façonner ce système en fonction de leurs propres forces et faiblesses. Ce processus devra nécessairement aller de pair avec, pour ces pays, un effort d'intégration dans un système économique transformé et plus ouvert.»

Rubens Ricupero, Rapport du Secrétaire général de la CNUCED à la Xe CNUCED, Bangkok, Février 2000

Comme l'a montré la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Doha en novembre 2001, *l'intégration dans le commerce mondial des pays en développement et, en particulier, des pays les moins avancés, représente un défi majeur*. Le développement des échanges avec le reste du monde est une source importante de financement et de diversification des économies locales. Dans ce cadre, l'accès aux marchés des pays industrialisés constitue un enjeu de première importance. Le respect par les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) des règles fondamentales de l'OMC est de même déterminant pour renforcer la confiance des pays partenaires dans le système commercial mondial et leur permettre d'en tirer véritablement profit. Il convient également de fournir un appui accru à ces pays pour les aider à diversifier leur production, leur permettre de mieux saisir les opportunités créées par les accords

commerciaux internationaux et de défendre leurs intérêts dans le cadre du nouveau cycle de négociations de l'OMC.

De plus en plus, le *développement durable exige une approche globale*, intégrant non seulement la dimension économique mais également la protection de l'environnement et la prise en compte des aspects sociaux. L'adoption de standards internationaux pour la production, la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement et l'application de normes sociales sont, à ce titre, essentielles. Dix ans après Rio, le sommet mondial de Johannesburg sur le développement durable a constitué une étape importante dans cette direction.

L'interdépendance des destinées des pays en développement et des pays industrialisés, rendue manifeste par les problèmes environnementaux, les flux migratoires, les mouvements de capitaux internationaux ou encore les problèmes de sécurité internationale, confère ainsi une nouvelle dimension à *la coopération au développement, qui apparaît désormais avant tout comme une responsabilité conjointe*. Une meilleure appropriation et coordination des programmes de la part des pays en développement, ainsi qu'une harmonisation renforcée des politiques de coopération de la part des pays donateurs deviennent désormais indispensables pour renforcer la cohérence et l'impact de l'aide. Les récentes crises financières ont montré d'autre part l'importance d'un environnement mondial stable et prévisible pour que la coopération soit effective et puisse déployer tous ses effets.

La coopération au développement est aussi l'expression d'un intérêt mutuel bien compris. En soutenant le développement économique, la création d'emplois et la stabilité politique dans les pays partenaires, la Suisse promeut la création de perspectives économiques et sociales pour les populations du Sud et contribue par là à limiter les potentiels migratoires et les risques de conflits. A long terme, la coopération favorise également l'émergence de partenaires économiques et commerciaux pour la Suisse.

Par ses mesures de coopération économique et commerciale, *la Suisse entend participer pleinement aux efforts internationaux pour progresser dans la réalisation des objectifs de développement du Millénaire*. A cet égard, la volonté de la Suisse, d'atteindre d'ici 2010 un niveau d'aide publique au développement de 0,4 % du PNB, prend tout son sens et s'aligne sur la tendance observée au niveau international. La consolidation et l'optimisation des efforts entrepris en 1996 dans le cadre du précédent message permettront de donner une réponse tangible aux nouveaux défis de la coopération économique et commerciale. Dans la poursuite de cet engagement, une attention permanente sera portée sur la nature complexe des relations entre mondialisation, croissance et réduction de la pauvreté afin d'accroître encore l'impact des actions.

2

Les mesures de politique économique et commerciale 1996–2002

2.1

Vue d'ensemble: Une réorientation réussie

Les mesures actuelles de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement se basent sur l'arrêté fédéral du 10 décembre 1996¹. Pour les 960 millions de francs alloués dans le cadre du précédent message (5^e crédit de programme), le Conseil fédéral avait prévu une durée minimale de quatre ans (1996–2000).

Avec le 5^e crédit de programme, une réorientation des mesures de politique économique et commerciale a été opérée: les fondements ont été posés pour le développement d'instruments novateurs permettant de tenir compte de manière ciblée de l'évolution des conditions-cadre internationales et des besoins des pays partenaires, ainsi que de soutenir plus spécifiquement les PME. La Société suisse pour le financement du développement (SSFD – *SDFC, Swiss Development Finance Corporation*), la *Swiss Organization for Facilitating Investments* (SOFI) et le programme suisse pour la promotion des importations (SIPPO – *Swiss Import Promotion Program*) ont été fondés dans cet esprit, en collaboration avec le secteur privé. Diverses aides budgétaires ont été octroyées, des prises de participations dans des fonds de capital-risque ont été réalisées et un certain nombre d'instruments existants ont été reconduits. Durant cette période, le Secrétariat d'Etat à l'économie (*seco*) a également réorganisé la coopération au développement au niveau interne (fusion des services pour la coopération avec les pays du Sud et de l'Est de l'ancien Office fédéral des affaires économiques extérieures – OFAEE). De même, la collaboration avec la Direction du développement et de la coopération (DDC) et les autres offices fédéraux a été intensifiée dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration. En 1999, le *seco* a été un des premiers services fédéraux à introduire, pour son domaine de prestations «Développement et Transition» un système de gestion de la qualité selon la norme ISO 9001. Au printemps 2002, il a adopté sa *nouvelle stratégie pour les années 2002–2006*, axée en priorité sur la réduction de la pauvreté. Cette stratégie prévoit, entre autres, le *développement de partenariats stratégiques*, le *renforcement du dialogue politique avec les pays partenaires*, la *promotion de la bonne gouvernance et la mobilisation de ressources privées*, ainsi qu'une *plus forte concentration géographique* de l'aide. La coordination internationale de la coopération au développement a été continuellement renforcée, un rôle prééminent revenant dans ce contexte, à côté d'autres bailleurs de fonds bilatéraux, au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, aux institutions de Bretton Woods ainsi qu'aux banques régionales de développement.

Suite aux premières expériences pratiques réalisées avec les instruments introduits à partir de 1996 et en vue de la rédaction du présent message, SOFI, SIPPO, les aides budgétaires et les participations aux fonds de capital-risque ont été soumis à des évaluations externes. Aujourd'hui, un bilan complet de la réorientation décidée en 1996 peut être présenté. De manière générale, il ressort de cet examen critique que cette nouvelle approche a fait ses preuves. Le cadre fixé par le Parlement pour les mesures de politique économique et commerciale dans le précédent message a permis de répondre de manière flexible et novatrice aux principaux défis et tendances,

¹ FF 1997 I 782

ainsi que d'apporter une contribution effective à la réduction de la pauvreté et à la création d'emplois. Les mots-clés étaient alors: importance de conditions macroéconomiques saines et d'une croissance économique forte dans les pays partenaires; intégration accrue dans l'économie mondiale et rôle renforcé du commerce et des investissements; nécessité de mobiliser des ressources privées pour le développement. La proximité du *seco* avec le secteur privé s'est avérée un atout; des synergies ont été développées et ont bénéficié tant à la coopération au développement qu'aux entreprises privées suisses et locales.

Dans l'ensemble, les évaluations de projets et programmes réalisées jusqu'ici ont donné de bons résultats. Au niveau international également – par exemple, dans le cadre de l'examen du CAD (2000) – la Suisse a obtenu de bonnes notes pour ses mesures de politique économique et commerciale. Où cela s'est avéré nécessaire, les enseignements de ces évaluations et des analyses comparatives avec d'autres institutions et partenaires internationaux ont été tirés. Les projets du *seco* sont aussi très appréciés par les pays partenaires, compte tenu de leur relative utilité directe pour les populations concernées. Ils contribuent ainsi positivement à promouvoir l'image de la Suisse à l'étranger. Les chapitres suivants reviendront plus en détail sur l'engagement des divers instruments depuis 1996 et des résultats obtenus.

Aussi réjouissants que puissent être les résultats dans leur ensemble, il ne s'agit évidemment pas de s'en accommoder. La Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue en mars 2002 à Monterrey, a confirmé que la coopération économique et commerciale, grâce notamment à l'implication du secteur privé et aux effets multiplicateurs qu'elle déploie, aura à l'avenir une importance grandissante dans la lutte contre la pauvreté. Les orientations choisies par le Parlement en 1996 s'étant avérées opportunes, le programme du *seco* pour ces prochaines années continuera de s'y référer tout en procédant à une consolidation, une optimisation et un développement ciblé des mesures existantes.

2.2 Promotion de l'économie de marché et de conditions-cadre favorables à la croissance

Tenant compte du marasme économique ayant affecté les pays en développement dans les années 1980, les programmes d'ajustement structurel des institutions financières internationales (IFI) se sont avérés indispensables pour permettre à ces pays de renouer avec la stabilité macroéconomique et la croissance. Des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années et les pays qui se sont résolument engagés dans la voie des réformes ont en général connu des taux de croissance élevés. L'aide macroéconomique – sous forme d'aide à la balance des paiements, d'aide budgétaire, de mesures de désendettement et d'assistance technique – a contribué à ces efforts. Les trois principaux pays bénéficiaires de l'aide budgétaire du *seco* (Burkina Faso, Tanzanie et Mozambique) ont réalisé une croissance moyenne supérieure à 4 % durant la période 1997–2001, tout en bénéficiant d'un environnement macroéconomique stable. Mais les réformes doivent être poursuivies. La pauvreté reste persistante et le secteur privé n'offre pas encore assez d'opportunités d'emplois. Dans ce contexte, la formulation de *stratégies nationales de réduction de la pauvreté* (PRSP – *Poverty Reduction Strategy Paper*, cf. encadré 9, ch. 4.1) constitue un développement notable. Celles-ci permettent en effet d'articuler tous les

efforts de réforme économique et structurelle autour du seul objectif central de lutte contre la pauvreté.

Aide à la balance des paiements et aide budgétaire

L'aide à la balance des paiements et l'aide budgétaire sont des mesures essentielles pour soutenir le processus de réformes mené par les pays en développement. La mise à disposition de ressources supplémentaires sous forme de dons permet notamment d'augmenter les allocations aux secteurs sociaux dans un contexte de restructuration budgétaire et de contrecarrer ainsi les effets indésirables des mesures d'ajustement. Les bénéficiaires de l'assistance suisse dans ce domaine sont le Burkina Faso, le Mozambique, le Nicaragua et la Tanzanie.

Encadré 1: Mozambique – De l'aide à la balance des paiements vers l'aide budgétaire

Le Mozambique est un bon exemple de l'évolution en faveur de l'aide budgétaire ciblée sur la réduction de la pauvreté. Ce pays a initialement bénéficié d'aides à la balance des paiements, qui lui ont permis de financer l'importation de biens essentiels dans le domaine de la santé dans un contexte de pénurie de devises. Cette aide visait à soutenir un pays sortant d'un long conflit, évoluant d'un système socialiste planifié vers une économie de marché et faisant face à un manque important de devises étrangères. Dès le début des années 1990, le Mozambique, en collaboration avec les institutions de Bretton Woods, a mis en œuvre un important programme de réformes économiques, qui a notamment permis la libéralisation du taux de change et le renforcement de la politique monétaire. Sur cette base, le pays a eu un accès suffisant aux devises étrangères pour le financement de ses importations. En revanche, il restait confronté à un manque important de ressources budgétaires pour financer la réhabilitation ainsi que les dépenses dans des domaines tels que la santé et l'éducation. Sur cette base, il a été décidé dès 1995 de lancer des programmes d'aide budgétaire en renforçant le dialogue politique sur les réformes, notamment la politique budgétaire et l'augmentation des ressources allouées aux secteurs sociaux. Aujourd'hui, l'aide budgétaire du *seco* s'inscrit dans le cadre d'un programme conjoint de bailleurs de fonds, qui vise à soutenir la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays, avec un accent particulier sur les réformes économiques, telles que la mobilisation des recettes fiscales et la gestion budgétaire. La mobilisation des revenus intérieurs est importante pour permettre au pays d'accroître ses propres ressources afin d'augmenter les dépenses en faveur du développement et réduire sa dépendance par rapport à l'aide extérieure. Une bonne gestion budgétaire permet d'accroître la transparence et l'efficacité des dépenses publiques, tout en s'assurant que des ressources supplémentaires soient octroyées aux secteurs prioritaires en matière de réduction de la pauvreté. Un programme d'assistance technique et de renforcement des capacités pour permettre l'introduction de la TVA a également été financé. Cette assistance sera poursuivie pour la réforme des impôts directs afin d'atteindre le but stratégique, formulé par le gouvernement, d'une augmentation du revenu étatique de 12 à 15 % du PIB pour l'an 2005.

La forme d'aide à la balance des paiements classique² a été limitée à une seule opération dans le secteur de l'électricité au Nicaragua, suite aux dommages causés par l'ouragan «Mitch»: les devises étrangères ont été utilisées pour financer l'importation de matériel et pièces de rechange. Dans la mesure où les pays ont mis en œuvre des mesures de libéralisation des régimes de taux de change, introduit la convertibilité de la monnaie et renforcé leur politique monétaire, une telle gestion administrative de devises n'est plus nécessaire et va à l'encontre d'un fonctionnement libéral des marchés. Par conséquent, comme annoncé dans le précédent mes-

² Allocation de devises pour l'importation de biens spécifiques prioritaires afin de réhabiliter, par exemple, une centrale électrique.

sage, les programmes ont évolué vers l'*aide budgétaire directe*, qui consiste en la mise à disposition de ressources pour le budget de l'Etat. L'aide budgétaire est liée à un dialogue politique avec le gouvernement portant sur les grandes orientations macroéconomiques ainsi que sur la politique budgétaire, notamment la transparence et l'efficacité des dépenses et l'augmentation des allocations en faveur des secteurs prioritaires, ainsi que l'accroissement des efforts en matière de perception fiscale. Ce dialogue se fait en général dans un cadre coordonné avec les autres bailleurs de fonds bilatéraux et les institutions de Bretton Woods (cf. encadré 10, ch. 4.1.1). Les aides budgétaires ont été progressivement alignées sur la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, tout en restant ciblées sur le domaine des réformes économiques. Parallèlement aux aides budgétaires, des programmes d'assistance technique ont été réalisés pour renforcer les capacités des gouvernements dans la mise en œuvre de réformes clé, particulièrement l'amélioration de la gestion des finances publiques ou la mobilisation accrue des revenus.

La Suisse a été l'un des premiers pays à utiliser l'instrument de l'aide budgétaire directe et a joué ainsi un rôle catalyseur par rapport aux autres bailleurs de fonds. Cette approche, couplée avec des programmes d'assistance technique ciblés, lui a permis de jouer un rôle important dans le processus de dialogue avec les pays partenaires. Une évaluation indépendante, menée début 2002 sur les programmes d'aides budgétaires, confirme la justesse des nouvelles orientations choisies. Elle recommande le principe d'un engagement à moyen et long termes dans les pays bénéficiaires et un renforcement des capacités de suivi local (ambassade ou bureau de coordination de la DDC), afin de mieux pouvoir participer au dialogue politique. Aujourd'hui, la pertinence de l'aide budgétaire est largement reconnue, comme le montre le débat dans des fora internationaux, tel que le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA – SPA, *Strategic Partnership for Africa*), et l'utilisation accrue de cet instrument par les autres bailleurs de fonds.

Mesures de désendettement

Le service de la dette des pays les plus pauvres représente un fardeau détournant d'importantes ressources qui pourraient être utilisées pour financer leur développement. En 1991, le Parlement a approuvé la mise sur pied d'une *Facilité suisse de désendettement* en faveur des pays pauvres. Ce programme a démarré avec un montant total de 517 millions de francs imputés sur les crédits de programme III et IV ainsi que sur le «crédit jubilé» de 1991, ce qui a permis d'apurer environ 2 milliards de francs de dettes en valeur nominale. Dans une première phase, le programme s'est concentré sur l'élimination de la dette bilatérale publique garantie, provenant des activités de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE). Dans certains pays, l'annulation de la dette a été liée à la création de fonds de contrepartie en monnaie locale qui ont permis de financer des projets de développement. Par la suite, d'autres actions telles que des contributions à l'allègement du service de la dette multilatérale, l'élimination des arriérés de la dette multilatérale, le rachat de dettes commerciales à travers un mécanisme mis en place par la Banque mondiale et le renforcement des capacités de gestion de la dette, ont également été effectuées. Progressivement, l'importance de considérer le problème de la dette dans sa globalité (soutenabilité de la dette envers les créanciers bilatéraux, commerciaux et multilatéraux) s'est imposée. La Suisse a donc accentué ses efforts en faveur de la définition d'une solution internationale coordonnée et a progressivement abandonné l'approche bilatérale, en particulier en ce qui concerne les fonds de contrepartie. En

effet, ceux-ci ont permis à la Suisse de jouer un rôle de démonstration à un moment où le principe de réduction de la dette pour les pays les plus pauvres n'était pas admis par l'ensemble des pays crédeurs. Il était cependant clair pour la Suisse que seul un désendettement concerté sur le plan international aurait un impact durable sur le problème de l'endettement.

C'est finalement en 1996 qu'a été lancée l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ – HIPC, *Heavily Indebted Poor Countries*). Pour la première fois, une approche globale permettant d'intervenir sur toutes les formes de dettes, y compris multilatérale, s'est imposée. Avec l'élargissement de cette initiative en 1999, la mise en œuvre d'une stratégie de réduction de la pauvreté est devenue une condition pour bénéficier de ces mesures de désendettement. Le document stratégique correspondant, élaboré dans le cadre d'un processus participatif qui inclut les représentants de la société civile, définit comment les ressources budgétaires, notamment celles libérées grâce au désendettement, doivent être allouées au financement de projets sociaux prioritaires. Ces moyens devant rester intégrés dans les processus budgétaires normaux, une importance accrue est portée au renforcement des capacités dans le domaine de la gestion budgétaire. D'importantes synergies ont ainsi pu être créées avec les aides budgétaires.

La Suisse a joué un rôle de pionnier dans le cadre de l'initiative HIPC. Elle a participé activement à la discussion sur la problématique de la dette et accordé une contribution substantielle au fonds fiduciaire de la Banque mondiale, qui sert à la remise des dettes des pays HIPC envers les institutions multilatérales. Jusqu'en août 2002, 26 pays ont bénéficié du désendettement grâce à cette initiative. Afin d'en assurer durablement le succès, il est impératif que la *soutenabilité de la dette* des pays HIPC soit garantie au terme de l'opération de désendettement. Il faut en conséquence veiller à ce que le désendettement se fasse parallèlement à la mise en œuvre effective des stratégies de réduction de la pauvreté. La Suisse est très engagée dans ce processus et continuera à s'impliquer activement dans le débat au travers d'interventions constructives et critiques. En collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, elle a en outre joué un rôle novateur avec ses programmes de renforcement des capacités de gestion de la dette, conçus pour prévenir un nouvel endettement. Jusqu'à fin 2001, 31 pays HIPC en ont bénéficié.

L'évaluation indépendante des dix ans du programme suisse de désendettement, réalisée en 2001, a dressé un bilan très positif de l'action de la Suisse en faveur des pays pauvres très endettés. Elle souligne notamment la pertinence des nouvelles orientations choisies et recommande de poursuivre les efforts entrepris en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion de la dette.

Soutien au secteur financier

Le secteur financier joue un rôle clé dans le processus de développement, en contribuant notamment à une épargne et des investissements accrus, en accroissant les gains de productivité et par conséquent la croissance économique. Ces dernières années, de nombreux pays ont mis en œuvre des réformes qui ont permis de libéraliser le secteur financier et renforcer les banques centrales. Dès 1995, la Suisse a lancé des *programmes de renforcement des capacités des banques centrales*, afin de favoriser la mise en place de politiques monétaires appropriées et de systèmes financiers sains et bien réglés, en mesure de prévenir des crises financières domestiques ou de protéger les économies contre des crises d'origine extérieure. Des programmes sont

en cours au Vietnam, en Tanzanie, en Bolivie, en Ouganda et en Erythrée. Le programme de soutien aux banques centrales a fait l'objet d'une évaluation indépendante, qui a confirmé les résultats positifs en terme d'impact pour les institutions partenaires. L'évaluation a en particulier relevé l'adéquation du programme aux besoins des bénéficiaires, la qualité des formateurs et la bonne coordination de ces programmes avec les interventions d'autres bailleurs de fonds. Etant donné les défis qui demeurent pour le développement de systèmes financiers stables et dynamiques, et considérant la disponibilité de compétences hautement qualifiées dont dispose la Suisse dans ce domaine, le *seco* a formulé une nouvelle stratégie d'assistance au secteur financier au cours de l'année 2001, qui permettra, à l'avenir, de renforcer les activités dans ce domaine.

2.3 Promotion des investissements

Au cours du 5^e crédit de programme, la promotion du secteur privé et des investissements a été intensifiée et est devenue un des axes d'intervention prioritaires de la coopération économique. A cet effet, une palette de mesures a été mise en place pour intervenir dans toutes les phases d'un projet d'investissement. Ces dernières visent à: (1) améliorer les conditions-cadre pour les investissements dans les pays en développement, (2) fournir de l'assistance technique aux entreprises locales et les mettre en contact avec des investisseurs partenaires (notamment à travers l'organisation SOFI), et (3) mettre à disposition des capitaux à long terme pour les entreprises privées dans les pays partenaires. L'accent a été mis sur les PME locales, étant donné que celles-ci jouent un rôle moteur pour la croissance économique et qu'elles constituent de loin la plus grande partie du secteur privé dans les pays partenaires. Bien que l'essentiel des activités de promotion des investissements soit concentré sur l'appui aux PME locales, la Suisse s'efforce également de promouvoir les partenariats entre entreprises suisses et celles de pays en développement et ce pour autant que l'impact sur le développement pour le pays récipiendaire soit démontré. De nombreuses PME dans les pays en développement sont en effet à la recherche de capitaux et savoir-faire occidentaux pour assurer leur expansion. La Suisse, qui dispose d'un vaste tissu de PME dynamiques désireuses de s'internationaliser, peut parfois répondre à cette demande. Dans ce contexte, il s'agit de favoriser la création de véritables partenariats entre les PME du Nord et du Sud.

Les nouvelles orientations qui ont été fixées dans le message de 1996 concernant la promotion du secteur privé et des investissements peuvent être considérées aujourd'hui comme un succès. Les évaluations systématiques des activités, entreprises parfois sous forme de projets-pilotes, ont confirmé la justesse du concept choisi. De plus, l'actuel discours international dans le domaine de la coopération au développement, qui accorde une place importante à la promotion du secteur privé, valide la pertinence de cette approche.

De manière générale, à l'exception de quelques projets, la mobilisation de ressources privées provenant de la zone OCDE a été plus difficile que prévu. Les crises économiques et financières répétées qui ont secoué les pays en développement, le risque de change et l'instabilité politique sont, entre autres, des facteurs qui ont découragé les investisseurs. Par contre, des moyens privés relativement significatifs ont pu être mobilisés dans les pays en développement eux-mêmes. Des entreprises

locales, par exemple, se sont engagées en tant qu'investisseurs dans des fonds de capital-risque soutenus par le *seco*. Ce type d'action offre l'avantage de maintenir les ressources privées dans le pays et de les employer pour des projets d'investissement intéressants, ce qui revêt une importance centrale pour ces pays. A l'avenir, il est prévu de *renforcer les efforts de mobilisation des ressources privées locales*. Enfin, il apparaît clairement que la *création de conditions-cadre favorables et stables* sont une condition essentielle pour la promotion des investissements privés, ainsi que pour une mise en œuvre efficace des instruments de coopération économique et commerciale. Les activités dans ce domaine seront donc renforcées (cf. ch. 4.2.1).

Swiss Organization for Facilitating Investments (SOFI)

En 1997, SOFI a été créée dans le but de remédier au déficit d'information des PME suisses et de les assister à surmonter les barrières à l'investissement dans les marchés émergents. Pour remplir cette tâche, cette organisation a reçu un mandat général d'une durée de cinq ans lui permettant d'offrir un service public (non commercialement viable et complémentaire aux entreprises de service/conseil du secteur privé) aux entreprises.

A ce jour, SOFI a tissé un solide réseau de partenaires dans plus de 40 pays en développement et en transition et a ainsi pu effectuer plus de 120 recherches de partenaires et 195 mandats de conseil. Elle dispose également d'une quinzaine d'experts ayant des connaissances approfondies dans les pays, secteurs et domaines de soutien requis par les PME locales et suisses désireuses de s'engager dans un partenariat. Une évaluation externe a confirmé la pertinence du concept, le bon fonctionnement de l'institution et notamment la satisfaction des clients avec les services rendus. L'évaluation a recommandé de poursuivre le mandat de SOFI et d'introduire quelques modifications (cf. ch. 4.2.2).

Fonds pour le financement d'études

La phase d'étude préalable est capitale dans la réalisation d'un projet d'investissement. Sur le modèle de ce qui a été fait par d'autres pays, un fonds pour le financement d'études a été créé en 1997, afin d'atténuer les coûts souvent prohibitifs de cette phase pour les PME. Ce fonds participe à hauteur de 50 % au financement des études préalables et de faisabilité de projets d'investissement suisses dans les pays en développement. En 2001, 115 demandes ont été déposées et 33 entreprises ont reçu à ce jour un prêt correspondant. Depuis 1999, le fonds pour le financement d'études est administré par SOFI, ce qui permet de renforcer les synergies. Une évaluation externe du fonds, menée en 2001, a montré que cet instrument remplit les objectifs fixés. En raison de la forte demande du secteur privé, des financements ont également été accordés pour la phase de démarrage de projets d'investissement. L'accès au fonds est réservé aux projets qui répondent à des critères précis quant à leur impact sur le développement du pays récipiendaire (critères environnementaux et sociaux, création d'emplois stables, transfert de technologie, recettes fiscales et d'exportation).

Activités dans le domaine de l'intermédiation financière

Société suisse pour le financement du développement (SSFD)

Le 5^e crédit de programme a permis de créer SSFD³. Cette société est chargée d'encourager des partenariats de longue durée entre entreprises de la zone OCDE et entreprises privées des pays en développement. Elle vise également à faciliter l'accès des PME, suisses notamment, à des financements pour leurs projets d'investissement dans les marchés émergents.

La gestion des nombreuses participations du *seco* dans des intermédiaires financiers ne sera pas confiée, comme prévu à l'origine, à cette société, étant donné que la plupart des investisseurs de SSFD ont estimé que les risques étaient trop élevés. La Confédération (*seco*) dispose de deux sièges au conseil d'administration, dont la vice-présidence. C'est la société *Swiss Emerging Markets Partners AG* qui est chargée de la conduite opérationnelle de SSFD.

Malgré le fait que les projets financés par SSFD aient contribué à la création et au maintien de milliers d'emplois, les résultats atteints par SSFD tant en ce qui concerne le nombre et la qualité des investissements réalisés, restent en dessous des attentes. Il a ainsi été décidé de ne pas mener ce projet jusqu'à son terme, prévu pour 2004, et de pleinement intégrer les leçons de cette expérience dans la formulation du nouveau concept d'optimisation de la gestion du portefeuille d'investissements du *seco* (cf. ch. 4.2.3).

Autres fonds

A part SSFD, un soutien est apporté à des intermédiaires financiers (capital-risque, prêt-bail, garantie, crédit) à même de fournir du capital aux entreprises les plus prometteuses de même que l'assistance nécessaire pour permettre leur croissance. Les engagements se répartissent sur plus de 20 intermédiaires financiers, dont une majorité de fonds de capital-risque pour le financement de PME. Le *seco* compte aujourd'hui parmi les plus importants investisseurs bilatéraux dans des intermédiaires financiers pour PME dans les marchés émergents. Les fonds du *seco* touchent toutes les régions en développement (Asie, Afrique du Nord et sub-saharienne, Amérique latine) et investissent dans divers secteurs économiques (notamment industrie textile, ameublement et artisanat, transformation de produits agricoles, prestations de services). Les cinq évaluations indépendantes réalisées sur des fonds auxquels le *seco* participe ont confirmé la pertinence de ce type d'activité pour la promotion des PME et le développement économique. Les financements ont permis la création et/ou la sauvegarde de milliers d'emplois stables et les activités des fonds ont joué un rôle important dans la mobilisation de ressources privées locales. En effet, les prises de participation des fonds dans une entreprise sont toujours minoritaires (entre 20 et 49 % du capital), le reste étant réuni par les promoteurs des projets et d'autres sources de financement. Ce capital propre sert à son tour de levier pour accéder à des crédits bancaires.

³ SSFD a été enregistrée en mars 1999 sous le nom de *Swiss Development Finance Corporation (SDFC)*, société anonyme avec siège à Zurich. Le capital (55 millions de francs actuellement) se répartit entre la Confédération (49 %) et des investisseurs privés (51 %).

Encadré 2: Promotion de partenariats entre entreprises – le Sino-Swiss Partnership Fund (SSPF)

Avec la mise en place de partenariats tels que le *Sino-Swiss Partnership Fund (SSPF)*, la Suisse poursuit un double objectif: d'une part, apporter une contribution au développement durable et à la réduction de la pauvreté par le transfert de capital et de savoir-faire et d'autre part, promouvoir les relations d'affaires entre les deux pays et faciliter l'accès des entreprises suisses au marché chinois en soutenant des partenariats à long terme entre entreprises suisses et chinoises. Le *SSPF* a été fondé en 1998. Doté d'un capital de 62,5 millions de francs (Confédération, 70 %; Gouvernement chinois, 30 %), il est administré par la *China Development Bank*, une des principales banques étatiques du pays. Disposant de la majorité au sein du conseil d'administration et du comité d'investissement du fonds, la Suisse prend une part décisive aux décisions stratégiques et d'investissement. Le *SSPF* finance des partenariats qui impliquent au moins un partenaire chinois et un partenaire d'un pays de l'OCDE, en priorité de la Suisse. De plus, seules des PME peuvent en bénéficier. Le *SSPF* met des fonds propres à la disposition des partenariats et leur propose également une palette de prestations non financières telle qu'un soutien pour la négociation des contrats ou des appuis ciblés dans le cadre de démarches avec les autorités. A ce jour, le fonds a investi près de 40 millions de francs dans dix partenariats dans les secteurs mécanique, électronique, pharmaceutique et de matériel de construction. Ces partenariats ont permis de créer plus de 2500 places de travail en Chine – en partie dans des régions reculées – et totalisent des investissements pour plus de 220 millions de francs. Ces bons résultats illustrent la capacité du *SSPF* à mobiliser des ressources privées substantielles, un des objectifs prioritaires de la coopération économique et commerciale. Ceux-ci ont également été confirmés par une évaluation indépendante effectuée en 2001. Par ailleurs, s'agissant du premier fonds avec une participation étrangère, le *SSPF* exerce également un effet de démonstration non négligeable. Enfin, les expériences réalisées dans le cadre de ce partenariat sont mises à profit dans le cadre des travaux pour l'élaboration des dispositions légales chinoises relatives aux fonds.

Au cours de cette première phase, une très riche expérience a pu être accumulée en matière de financement du développement par l'intermédiation financière. A l'avenir, cet engagement va être poursuivi dans le cadre d'un concept d'optimisation de la gestion du portefeuille d'investissements du *seco* (cf. ch. 4.2.3). Cette proposition a également été recommandée par deux évaluations indépendantes concernant les activités d'investissement du *seco*.

Soutien aux activités de formation du secteur privé

Le 5^e crédit de programme prévoyait d'étendre les activités dans ce domaine en collaborant étroitement avec le secteur privé suisse. De fait, le soutien ne devait être que subsidiaire et visait à encourager un effort additionnel du secteur privé suisse qui devait prendre l'initiative et assumer la responsabilité et une partie significative des coûts des programmes. Un seul projet de formation professionnel a été financé en Afrique du Sud. Plusieurs autres programmes dont le *Swiss Advanced Technology Institute* en Indonésie, ont été examinés, mais aucun n'a pu être réalisé. En conséquence, ce type de soutien aux activités de formation du secteur privé ne sera pas poursuivi, en tant qu'instrument indépendant. Cette décision ne concerne toutefois pas les mesures de formation et d'assistance technique accompagnant la réalisation de projets concrets et qui sont de première importance pour garantir la durabilité des activités.

Ces dernières années, la plupart des pays en développement ont déployé des efforts considérables pour ouvrir leurs économies et les rendre conformes au système commercial multilatéral. Afin de les soutenir et d'accroître leur participation dans ce processus, il a été proposé en 1996 d'étendre le programme de coopération technique liée au commerce. L'objectif premier était *d'appuyer les pays partenaires dans la formulation et la défense de leurs propres besoins dans les négociations commerciales*. Il s'agissait aussi de leur fournir un soutien pour la connaissance et la mise en œuvre des accords de l'OMC. Ces efforts ont été complétés par le renforcement des capacités d'exportation des PME dans les pays partenaires, par la promotion d'un accès facilité de leurs produits aux marchés des pays industrialisés ainsi que par une coopération accrue en matière de technologie environnementale.

Renforcement des capacités en matière de politique commerciale

Alors que l'intérêt des bailleurs de fonds en matière de coopération liée au commerce était relativement limité vers 1996, la Suisse a été l'un des premiers pays à développer des opérations dans ce domaine, ce qui lui a permis d'acquérir une expérience unique en la matière. Son action s'est déployée à la fois dans les pays partenaires et, en raison de la présence de l'OMC à Genève, avec diverses organisations traitant de la coopération au développement dans le cadre commercial. La mise en œuvre du Cycle d'Uruguay, l'adhésion de nombreux pays en développement à l'OMC, ainsi que les perspectives de lancement d'un nouveau cycle de négociations ont mis en évidence le besoin de renforcer les capacités des gouvernements de certains pays en matière de politique commerciale. Face à ce constat, des activités ont été mises en œuvre visant à soutenir ces pays dans la formulation des politiques commerciales ainsi que dans le renforcement des capacités leur permettant de mieux bénéficier de l'ouverture des marchés.

La Suisse s'est engagée au Vietnam par exemple, dans un programme de conseils auprès du gouvernement, qui a joué un rôle déterminant dans l'ouverture de l'économie de ce pays aux échanges internationaux (négociations d'adhésion à l'OMC). Un programme pilote d'assistance technique intégrée liée au commerce, dont l'ambition était d'intervenir au niveau de la formulation de la politique commerciale et de l'appui aux exportateurs désireux de pénétrer les marchés suisse et européen, a également été lancé en Bolivie. Plusieurs programmes ont aussi été entrepris en Afrique de l'Ouest pour renforcer les capacités des administrations publiques dans l'harmonisation du droit des affaires.

Les activités réalisées dans certains pays ont été complétées par des services offerts à Genève. Un appui spécifique a été fourni aux délégations des pays les plus pauvres par l'intermédiaire de l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI). Des cours de négociation dispensés par l'OMC ont été financés, ainsi que des séminaires organisés par l'Institut universitaire de hautes études internationales. La Suisse a également participé à la publication d'une revue spécialisée (*«Bridges»*), internationalement reconnue pour sa qualité, qui vise à vulgariser les débats de l'OMC auprès d'un vaste public (décideurs politiques, Organisations non gouvernementales (ONG), centres académiques, etc.). Cette revue est publiée

par l'organisation *International Centre for Trade and Sustainable Development – ICTSD*.

Encadré 3: Agence de coopération et d'information pour le commerce international (ACICI)

Créée en 1998 à l'initiative de la Suisse, l'Agence propose une assistance personnalisée aux représentants des pays les moins favorisés pour la définition et pour la défense de leurs intérêts commerciaux au sein du système de l'OMC. Elle élabore des fiches de synthèse sur des sujets commerciaux ou de négociations actuels, et organise régulièrement des séminaires et conférences. En 2000, l'Agence a créé une unité spéciale appelée «*Non Resident Unit – NRU*» pour fournir un appui logistique aux pays ne disposant pas de représentation permanente à Genève. Après plus de cinq ans d'activités, le bilan est encourageant. La pertinence de l'initiative est confirmée par les nombreuses demandes d'appui en provenance des pays bénéficiaires ainsi que par l'intérêt manifesté par d'autres bailleurs de fonds à pouvoir y participer. Lors d'une manifestation organisée en marge de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (2002), les ministres présents se sont déclarés favorables à la transformation d'ACICI en une organisation intergouvernementale. Cette mesure devrait permettre d'élargir la base financière de l'Agence, jusqu'ici exclusivement financée par la Suisse, et d'étendre ses services. (<http://www.acici.org>)

Enfin, le *seco* a soutenu deux initiatives internationales (*Integrated Framework et Joint Integrated Technical Assistance Programme – JITAP*) visant à coordonner et à accroître la cohérence de l'assistance technique fournie dans le domaine du commerce aux pays en développement, et plus particulièrement aux pays les moins avancés. Ces initiatives ont le mérite de rassembler pour la première fois les grandes organisations internationales dans des programmes conjoints de coopération liée au commerce. La Conférence ministérielle de l'OMC à Doha en novembre 2001 a souligné la pertinence de ces initiatives et recommandé leur élargissement.

Amélioration de l'accès au marché

Beaucoup de pays en développement possèdent un avantage comparatif dans l'agriculture et les industries à forte intensité en main-d'œuvre, comme par exemple dans le secteur textile. La Suisse tout comme la majeure partie des pays de l'OCDE ayant mis en place, dans ces domaines, des mesures de protection en faveur des produits indigènes, les efforts d'exportation des pays en développement font face à des obstacles difficilement surmontables.

Afin de faciliter l'accès des produits des pays en développement au marché suisse, le *seco* a mis en œuvre des mesures et lancé des projets, tant en Suisse qu'avec la collaboration des gouvernements et des PME des pays en développement.

Swiss Import Promotion Program (SIPPO)

Le programme suisse pour la promotion des importations s'adresse principalement aux PME exportatrices des pays en développement et vise à faciliter leur accès aux marchés suisse et de l'OCDE. Depuis 1998, dans cinq pays partenaires – Vietnam, Pérou, Ghana (Roumanie et Bulgarie à l'Est) –, des activités ont été réalisées pour développer les capacités des PME et leur fournir des services de conseils dans les domaines du marketing, de la conception de produits et de l'administration des exportations. SIPPO a également facilité la mise en relation d'affaires entre les importateurs suisses et les exportateurs potentiels des pays en développement, lors de foires internationales ou de missions «*selling and buying*». A l'occasion d'une

évaluation intermédiaire réalisée en 2001, SIPPO a obtenu de bons résultats quant à son impact et à son efficacité. Les services de SIPPO répondent à un réel besoin et sont fort appréciés, tant par les PME soutenues dans les pays partenaires et les importateurs suisses, que par les autres donateurs bilatéraux. L'évaluation a toutefois recommandé d'accroître la concentration au niveau des pays et des branches d'activités (cf. ch. 4.3.2).

Promotion des labels

La Suisse a soutenu le développement de labels pour le commerce équitable dans les domaines agricole et artisanal (surtout Max Havelaar et STEP⁴). Une stratégie de niche permet de faciliter l'accès au marché suisse pour les produits respectant des critères du commerce équitable, et d'améliorer la transparence du marché pour les consommateurs suisses.

Encadré 4: Max Havelaar – un label à succès

Le label Max Havelaar a été créé en 1992 par les œuvres d'entraide suisses. Mettant en œuvre le principe du commerce équitable dans ses relations avec des coopératives agricoles, il garantit aux producteurs des prix suffisants pour couvrir leurs coûts et leur assure des relations commerciales durables. Les travailleurs, quant à eux, se voient attribuer des salaires décents. Non seulement les entreprises soutenues offrent des conditions de travail équitables à leurs employés, mais elles se soumettent encore à des contrôles et à des mesures de certification de leurs produits, qui garantissent aux consommateurs le respect des critères définis.

Entre 1993 et 2000, le *seco* a soutenu la Fondation Max Havelaar avec un financement qui est allé décroissant. Aujourd'hui, Max Havelaar est indépendante financièrement et on trouve ses produits aussi bien chez le grossiste que chez le détaillant. A titre d'exemple, près du quart des bananes vendues en Suisse porte le label Max Havelaar. En 2001, Max Havelaar a lancé un nouveau produit, les fleurs coupées. Neuf mois après le lancement déjà, près de 10 % de toutes les importations directes de fleurs coupées provenant de pays en développement sont certifiées Max Havelaar. (<http://www.maxhavelaar.ch>)

Préférences tarifaires

Le *seco* a fortement contribué à la révision du système suisse de préférences tarifaires (*Système généralisé des préférences – SGP*). Depuis 1996, ce système accorde aux pays en développement un tarif zéro sur tous les produits industriels, à l'exception des textiles. Dans le cas des pays les moins avancés, le tarif zéro a été étendu à leurs produits textiles ainsi qu'à plusieurs produits agricoles (à l'exception de ceux qui entrent en concurrence directe avec des produits suisses). En juin 2001, le Conseil fédéral a toutefois décidé d'ouvrir progressivement le marché suisse aux produits agricoles des pays les moins avancés (PMA) et de leur accorder, à moyen terme, une préférence tarifaire zéro sur toutes les lignes de tarif. Depuis le 1^{er} janvier 2002, une réduction tarifaire de 30 % en moyenne est concédée sur les produits agricoles des PMA.

Ce premier pas dans le domaine agricole ne devrait pas avoir de grandes incidences sur les flux commerciaux, étant donné que même réduits de 30 % les droits de douane suisses sur les produits sensibles du point de vue de la politique agricole

⁴ Le label STEP est un sceau de qualité indépendant pour les entreprises qui respectent des critères sociaux et écologiques lors de l'achat de tapis.

interne demeurent prohibitifs. Par contre, le deuxième pas, prévu en 2004 dans le cadre de la révision du SGP, devrait avoir plus d'effet.

Efficacité commerciale (Réduction des coûts de transaction)

Une promotion efficace des exportations est décisive pour les pays partenaires, notamment pour les plus pauvres, afin qu'ils puissent saisir les opportunités offertes par le système commercial international. Cela vaut tout spécialement pour les PME qui désirent s'imposer sur les marchés internationaux. Des restrictions internes au commerce (lois inadéquates, faible concurrence, taxes à l'exportation) augmentent les coûts des transactions pour les entrepreneurs et réduisent leur compétitivité. Une réduction de ces coûts accroît la capacité concurrentielle des entreprises des pays en développement et augmente ainsi leur potentiel d'exportation. Les mesures soutenues par le *seco* se situent à trois niveaux.

Informatisation des douanes et des services commerciaux

Au niveau étatique-administratif, il s'agit d'appuyer les réformes des administrations douanières et l'établissement d'un régime de commerce extérieur conforme aux critères de l'OMC. Dans ce domaine, le développement d'un système d'informatisation des données douanières visant à simplifier et à accélérer les procédures, améliorer les statistiques et augmenter les recettes douanières a été financé en collaboration avec la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Ce programme, qui s'est révélé très performant, est aujourd'hui largement répandu parmi les pays en développement. Il a en outre favorisé plus de transparence dans les formalités douanières et contribué ainsi à limiter les pratiques de corruption. Le soutien à l'initiative des pôles commerciaux qui rassemblent sous un même toit tous les services nécessaires à une opération commerciale internationale (banques, assurances, information commerciale, transport, douanes, télécommunications) s'est également poursuivi. Après une première phase d'installation dans de nombreux pays, ces pôles commerciaux ont été reliés les uns aux autres grâce à Internet. Estimant qu'il était possible de parvenir à une autonomie financière, les Etats membres de la CNUCED décidèrent en 1999 de transférer la gestion du programme à une organisation privée, raison pour laquelle la Suisse entend progressivement se désengager. De nouvelles possibilités de collaboration avec d'autres institutions vont néanmoins continuer d'être recherchées dans le domaine du E-commerce.

Appui aux associations professionnelles et soutien des capacités d'exportation

Au deuxième niveau, des associations professionnelles par branche d'activité ont bénéficié d'un appui concernant les aspects juridiques et financiers des transactions internationales. Ainsi, une coopération entre l'Association suisse pour l'approvisionnement et l'achat (ASAA) et le Centre du commerce international (CCI) a permis de renforcer les associations d'acheteurs en Ouganda. Cette opération s'est caractérisée par un effet multiplicateur notable, puisque les associations bénéficiaires ont ensuite disséminé les connaissances acquises auprès de leurs membres. Au troisième et dernier niveau, l'attention s'est portée sur le renforcement des capacités d'exportation des PME. En collaboration avec des organisations partenaires, une série d'initiatives et de projets dans les domaines du management, de la certification, du conditionnement de produits et du transport ont été réalisés en faveur de PME des pays en développement.

Coopération en matière de technologie environnementale

Le précédent message retenait comme objectif prioritaire la mise en œuvre de programmes cohérents et le développement d'instruments efficaces dans le domaine du transfert de technologies environnementales. Il s'agissait par là de répondre aux exigences des conventions environnementales internationales concernant le transfert de technologies respectueuses de l'environnement vers les pays en développement.

Cleaner Production Centers (CPC)

Considérant qu'il existe un grand potentiel d'optimisation quant à l'utilisation des ressources (matières premières, énergie, eau, etc.) employées par les PME exportatrices, ainsi que par les PME susceptibles d'être intégrées dans la chaîne de production internationale comme sous-traitantes, un programme pour encourager des modes de production ménageant les ressources et réduisant les coûts de production a été mis sur pied. Avec l'établissement des «*Cleaner Production Centers*» (CPC), et en collaboration avec des experts des pays industrialisés, il s'agit de développer des capacités locales dans le domaine de l'éco-efficience et de mettre à disposition des PME une large gamme de services en matière d'utilisation de technologies environnementales. Les entreprises qui rendent leurs méthodes de production plus efficaces peuvent plus facilement adopter des technologies modernes respectueuses de l'environnement et se profiler comme partenaires crédibles pour le transfert de technologies.

Le premier CPC a été fondé en 1998 en Colombie. Depuis, en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), le *seco* a soutenu la création de dix centres dans trois continents. La Suisse, avec un secteur privé disposant d'un excellent savoir-faire en matière de technologie de l'environnement, est un des leaders en la matière au niveau mondial. Jusqu'ici, cinq CPC ont été soumis à une évaluation externe. Les résultats en terme d'impact et de durabilité sont réjouissants, justifiant la poursuite du programme. Dans le domaine du dialogue politique, par exemple, le CPC en Colombie a joué un rôle actif et reconnu dans l'adoption de la taxation de l'eau pour les entreprises, en tant qu'instrument de politique environnementale axé sur le marché. En ce qui concerne la soutenabilité économique, le taux de financement propre s'élève en moyenne à 60 % en Amérique centrale et en Colombie. Les centres fonctionnent comme des établissements commerciaux du type «*one stop shop*» pour la prestation de divers services. A côté de la fourniture d'informations, de la réalisation de projets de démonstration, de l'organisation de cours dans le domaine des normes environnementales (ISO 14 001) et de l'assistance en matière de projets et de financement, les centres offrent une formation sur l'utilisation efficace de l'énergie et l'éco-design. Ils contribuent non seulement à encourager l'adoption de technologies respectueuses de l'environnement mais aussi à accroître la compétitivité des entreprises dans les pays partenaires.

Coopération dans le domaine des produits de base

Les exportations de produits de base demeurent la principale source de devises pour de nombreux pays en développement. Au cours des dernières années, les prix de ces produits ont continué d'évoluer défavorablement pour les pays en développement exportateurs. Aussi, la plupart des mesures de politique économique et commerciale

visent-elles à encourager la diversification de la base économique des pays partenaires, afin de réduire quelque peu leur dépendance vis-à-vis des produits de base.

Organisations internationales pour les matières premières

En complément aux activités générales du *seco*, des programmes spécifiques pour les produits de base ont été élaborés. Les activités principales concernent la participation active à diverses organisations internationales pour le café, le cacao, la jute, le coton, le sucre et le bois tropical. Depuis 1996, l'engagement s'est concentré sur l'Organisation internationale des bois tropicaux (OIBT) et sur la promotion du commerce de bois tropical provenant de forêts exploitées selon les principes de la durabilité. De plus en plus, en effet, le problème du bois tropical est devenu un domaine très sensible au niveau de la politique du développement comme de la politique environnementale. Une valorisation économique des forêts tropicales peut contribuer à éviter leur destruction. D'autre part, les pays en développement doivent être soutenus pour exploiter leur bois de manière à ce que leurs produits puissent être achetés en Suisse par une clientèle sensibilisée à la problématique de la protection de l'environnement. Pour ces raisons, un soutien technique a été accordé à l'OIBT, qui regroupe la plupart des pays producteurs et consommateurs. Différents projets dans le domaine de l'exploitation durable des forêts tropicales ont ainsi été financés. La Suisse est actuellement, après le Japon, le principal pays donateur de cette organisation. Une évaluation externe menée en 2000 a jugé positif l'engagement de la Suisse auprès de cette organisation et recommandé la poursuite de la collaboration. L'évaluation a souligné la mise en œuvre efficace des politiques au niveau des projets, lesquels apportent une contribution importante à la gestion durable des forêts. La taille modeste de l'organisation permet en outre à la Suisse d'exercer une influence significative sur l'orientation et la réalisation des travaux.

STABEX

La chute constante des prix des matières premières a montré les limites de mécanismes de compensation automatique comme le STABEX. La Suisse comme l'Union européenne (UE), seul autre bailleur de fonds à disposer d'un mécanisme équivalent, ont interrompu leurs interventions au titre du STABEX. Des réflexions ont été faites pour définir un mécanisme d'aide urgente qui permettrait d'amener des ressources financières supplémentaires en cas d'un choc externe ayant de lourdes conséquences sur la balance des paiements ou le déficit fiscal des pays et risquant de compromettre le processus de réduction de la pauvreté et des réformes économiques et structurelles. Une description des principes de ces interventions se trouve au ch. 4.1.1.

2.5 Création d'infrastructures économiques et sociales

Une infrastructure de base fiable et adaptée est indispensable à une croissance durable. L'approvisionnement en électricité, en eau, l'épuration des eaux usées ou des moyens de transport et de communication performants sont essentiels à la promotion du développement économique et social. Suite à la réorientation des mesures d'aide à la balance des paiements (cf. ch. 2.2), le soutien du *seco* à de tels projets s'est exclusivement effectué au travers des financements mixtes. Le champ d'application de cet instrument étant toutefois restreint, en raison des caractéristiques qui lui sont

propres, il est *important de créer pour l'avenir un instrument offrant plus de flexibilité pour le financement des infrastructures*. Dans cette perspective, la priorité sera accordée à des modèles favorisant la participation du secteur privé pour la mise à disposition et l'exploitation des infrastructures de base, en particulier dans le cadre de partenariats entre les secteurs public et privé (cf. ch. 4.4.2).

Financements mixtes

Les financements mixtes permettent de financer des biens et des services suisses – l'origine suisse étant une condition d'attribution – en vue de réaliser des projets d'infrastructure prioritaires. Le financement est composé d'un don de la Confédération entre 35 et 50 % et, pour le reste, d'un crédit commercial bancaire. L'octroi de financements concessionnels est régi par les règles de l'OCDE (Ensemble d'Helsinki). Afin d'éviter les distorsions du marché et le recours aux crédits d'aide pour soutenir les exportations des pays donateurs, ces règles restreignent le champ d'application des financements mixtes aux projets commercialement non viables⁵ (p. ex. projets d'infrastructure sociale ou environnementale). Seuls les projets commercialement viables de petite taille⁶ en sont exclus. L'utilisation des financements mixtes est de plus limitée aux pays en développement à revenu intermédiaire. S'agissant en effet d'un instrument de crédit, les PMA ne peuvent en bénéficier.

La baisse de la demande pour les projets de financements mixtes, déjà constatée en 1996, s'est renforcée et ce, malgré l'examen de diverses possibilités pour en augmenter l'attrait. Cette tendance s'explique principalement par les contraintes résultant de l'Ensemble d'Helsinki, mais également par le fait que les financements mixtes, très bien adaptés à la situation qui prévalait dans les années 1970 et 1980, ne répondent plus aux besoins actuels d'un grand nombre de pays en développement. En effet, à la faveur du processus de libéralisation économique qui s'est opéré dans les années 1990, les principales limitations d'accès aux devises ont été levées et le rôle du secteur privé dans l'économie s'est accru. Finalement, la liaison de l'aide à la livraison de biens et de services suisses – tout en exigeant le respect des critères de compétitivité – a également limité les possibilités d'utilisation de cet instrument.

Ainsi, le montant annuel moyen de décaissement a passé d'environ 70 millions de francs au début des années 90 à 20–25 millions de francs actuellement. Les activités se concentrent sur la Chine (en 2002, conclusion d'un accord-cadre pour de nouveaux crédits de projet) et l'Égypte (en 2002, rallonge de la 3^e ligne de financement mixte). Bien que d'un montant inférieur, les lignes de financement mixte pour le Vietnam (renouvelée en 2002), la Jordanie (renouvelée en 2002 dans le cadre d'un accord de libre-échange de l'Association européenne de libre-échange – AELE) et la Tunisie ont gardé une certaine importance. Finalement, des projets en faveur du Guatemala et de la Colombie ont également été approuvés. En vue d'un renforcement de la politique de concentration du *seco*, les autres lignes – le plus souvent inactives – ont été fermées. Dans le cadre de la mise en œuvre de cet instrument, il convient également de noter que, depuis 1996, le financement de projets industriels a accusé un recul très net au profit de projets d'infrastructures publiques, commercialement non viables. En vue d'augmenter la durabilité et d'accroître l'impact des

⁵ Sont considérés comme commercialement non viables, les projets qui présentent un flux de trésorerie consolidé négatif sur une période de dix ans après la fin des travaux.

⁶ Projets d'un montant inférieur à 2 millions de Droits de tirage spéciaux [DTS], soit environ 4 millions de francs.

projets sur le développement, une grande partie d'entre eux ont bénéficié de programmes d'assistance technique ou d'autres mesures d'accompagnement. Cette tendance générale vers un ancrage toujours plus prononcé des financements mixtes dans les politiques de développement sera à l'avenir encore renforcée (cf. également ch. 4.4.1).

Fonds d'égalisation des conditions de financement

En 1996, un fonds d'égalisation («*Matching*») des conditions de financement a été créé en vue de garantir le respect des règles de l'Ensemble d'Helsinki. Le montant indicatif de 100 millions de francs qui avait été réservé à cet effet devait permettre d'aligner les conditions de financement d'une offre suisse compétitive avec celles d'une offre bénéficiant d'un financement concessionnel. A ce jour, ce fonds n'a cependant jamais eu à intervenir. En plus, la forte diminution du nombre d'opérations d'égalisation effectuées par d'autres pays de l'OCDE durant cette période tend à prouver que la discipline internationale s'est, en général, notablement améliorée en faveur du respect des règles de l'Ensemble d'Helsinki. Alors que 43 opérations d'égalisations ont été effectuées en 1995, seules quatre sont survenues en 2000. Il convient toutefois de signaler qu'avec les possibilités de manipulation de l'aide non liée⁷, qui n'est pas régie par l'Ensemble d'Helsinki, un nouveau problème est apparu contre lequel le fonds d'égalisation n'offre cependant aucun remède. Bien que les risques de mauvaise utilisation de l'aide au développement ne peuvent être entièrement écartés, le maintien d'un fonds d'égalisation suisse des conditions de financement ne semble, dans ces circonstances, plus justifié. Il est dès lors prévu de ne plus maintenir cette facilité en activité dans le futur. La Suisse continuera toutefois de s'engager activement dans les enceintes internationales de l'OCDE pour que les règles de l'Ensemble d'Helsinki soient respectées et que la discipline et la transparence en matière de passation des marchés publics pour les mesures d'aide liée, mais également non liée, soient strictement observées. Elle adoptera, en particulier, une attitude très vigilante pour éviter que des projets d'autres pays de l'OCDE dans des secteurs et pays névralgiques pour la Suisse ne se conforment pas aux règles ou tentent de les détourner. Le mécanisme de notification actuel de l'OCDE – qui pourrait, par ailleurs, être élargi prochainement à l'aide non liée – représente un instrument bien rôdé pour exercer un contrôle sur le financement de chaque projet.

Participation privée au financement des infrastructures

Le soutien aux projets d'infrastructures privés a été une activité importante du *seco*. Cependant, la forme de l'appui n'a pas pris celle initialement envisagée en 1996. L'idée d'offrir aux entreprises suisses des mécanismes de garantie flexibles pour leur permettre de participer à des projets BOO («*build, own, operate*») et BOT («*build, operate, transfer*») n'a ainsi pas connu le développement escompté⁸. Au vu de la taille des projets, de la complexité des opérations d'un point de vue juridique,

⁷ Par exemple, déliement de l'aide allouée au financement des projets, mais liaison des contributions pour la réalisation des études de faisabilité dans le but de formuler des spécifications techniques privilégiant les producteurs des pays donateurs.

⁸ Il s'agit de modalités soutenues par la Banque mondiale pour favoriser la participation du secteur privé à la construction et à l'exploitation des infrastructures. Les projets concernés sont souvent de grande taille et très complexes, mobilisant des fonds considérables, et impliquant des arrangements contractuels très détaillés portant sur une période de 15 à 20 ans.

couplée à l'instabilité des conditions politiques et économiques dans les pays en développement, il est en effet apparu que la Suisse ne pourrait pas jouer de rôle significatif seul. Deux limitations supplémentaires sont apparues en Suisse: d'une part, la réforme de la Garantie contre les risques à l'investissement (GRI), qui aurait permis de se positionner avec un instrument de garantie de substitution, n'a pas eu lieu, et d'autre part, les entreprises helvétiques n'ont manifesté que peu d'intérêt pour gérer des projets d'infrastructures dans les pays en développement. Dans ce contexte, la stratégie d'intervention dans ce domaine a été revue afin de participer à des mécanismes multilatéraux pour atteindre une masse critique suffisante et exercer un impact substantiel. Il a dès lors été décidé de participer à deux importants intermédiaires financiers, en Inde et en Afrique, spécialisés dans le financement des infrastructures privées. Une participation à un instrument permettant de mettre à disposition des crédits pour le financement des infrastructures en Afrique est actuellement à l'étude. De plus, le *seco*, s'est associé à une facilité multilatérale de la Banque mondiale, la *Public Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), dont l'objectif est d'aider les gouvernements des pays en développement à formuler des stratégies, et fournir l'assistance technique y relative, visant à impliquer le secteur privé dans les infrastructures.

Ces projets sont encore trop récents pour avoir été soumis à des évaluations indépendantes. Il apparaît cependant que la demande est forte pour les trois instruments (assistance technique, facilité de crédit et prises de participation). Les projets prévus sont nombreux et dépassent les prévisions. L'implication du secteur privé dans le financement et la gestion des infrastructures devient ainsi une donnée importante des politiques nationales de développement. A l'avenir, les activités dans ce domaine seront poursuivies et les réflexions sur les différents modèles de coopération possibles entre les secteurs privé et public seront approfondies afin de favoriser l'émergence de partenariats public privé (*Public Private Partnership* – PPP), dans lesquels tant les composantes publique que privée seront renforcées (cf. ch. 4.4.2).

Politique de garantie

La garantie de crédit (ou garantie de substitution) est une réassurance pour des livraisons suisses effectuées dans des pays à risque pour lesquels la GRE ne peut pas être accordée, en raison de l'impératif d'autofinancement à long terme auquel elle est soumise. A l'origine, la facilité des garanties de crédit n'était utilisée qu'en relation avec l'instrument des financements mixtes. Dans le cadre du 5^e crédit de programme, son champ d'application a toutefois été élargi à la couverture d'opérations liées au financement de projets d'infrastructures privés (*BOT*, *BOO*) ainsi qu'à l'exportation de biens de production prioritaires. L'objectif était d'initier de nouvelles modalités de construction et d'exploitation de projets d'infrastructure et de faciliter l'importation de biens d'investissement essentiels pour le développement économique. Ainsi, les garanties de crédit devaient favoriser la mise en place d'infrastructures de base adaptées et de capacités de production performantes dans des pays pauvres à haut risque mais dans lesquels la perspective d'une ouverture prochaine de la GRE était bonne.

Un montant global indicatif de 200 millions de francs avait été réservé dans le cadre du 5^e crédit de programme pour couvrir des transactions commerciales (75 millions) et des opérations d'investissement (125 millions). Un montant de 20 millions de francs a été engagé pour des projets d'investissement réalisés dans le cadre de la

SSFD. Par contre, aucune garantie de substitution contre les risques à l'exportation n'a été octroyée pour les pays en développement⁹ durant toute la période de validité du crédit de programme et ce, contrairement aux pays d'Europe centrale et orientale et de la Communauté d'Etats indépendants (CEI) pour lesquels la demande pour cet instrument est soutenue. La nouvelle politique adoptée en 2001 par le Conseil fédéral, qui simplifie le traitement des garanties et améliore l'information des exportateurs, n'a pas changé la situation. Le manque d'attrait des pays en développement pour lesquels ces garanties peuvent être accordées explique sans doute le désintérêt pour cet instrument. Une plus grande flexibilité des critères d'éligibilité des pays n'étant pas envisageable pour des raisons tenant à la politique de développement, il est prévu dans le futur de limiter le recours aux garanties de crédit à la couverture des risques à l'exportation sur la part commerciale des opérations de financement mixte dans les pays pour lesquels la GRE est fermée ou n'est ouverte qu'à court terme. L'octroi de garanties ou la participation à des fonds de garantie en dehors du cadre bilatéral qu'offre la GRE/GRI restera possible.

2.6 La coopération économique dans le contexte international et national

2.6.1 Coordination internationale

La mise en œuvre des mesures de coopération économique et commerciale est étroitement harmonisée avec les autres acteurs internationaux. Parmi ces acteurs, le CAD, les instances correspondantes de l'OMC et de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ainsi que les institutions de Bretton Woods et les banques régionales de développement (cf. ch. 2.6.2) – avec lesquelles un nombre croissant de cofinancements sont réalisés – jouent un rôle très important en matière de coordination internationale et d'échange d'expériences. Des contacts étroits existent également avec un grand nombre de bailleurs de fonds bilatéraux, des ONG et autres partenaires. Aujourd'hui, il n'existe pratiquement plus de projets bilatéraux «classiques». Chaque projet, même le plus directement en relation avec la Suisse, s'inscrit simultanément dans un contexte international. Par exemple, le choix d'un projet spécifique se fait sur la base d'études dans lesquelles les banques de développement fixent avec les pays partenaires les priorités en matière de coopération.

L'expérience a montré que pour augmenter la qualité et l'impact des programmes de coopération, tant durant leur préparation que lors de leur mise en œuvre, ceux-ci doivent comporter des éléments de réforme de la politique sectorielle ou des conditions-cadre. Pour mener à bien ce dialogue au niveau politique, une collaboration et une coordination étroites sont nécessaires avec les institutions multilatérales de financement et les donateurs bilatéraux. Il en va de même pour la formulation et l'application des exigences relatives à la mise en œuvre de réformes économiques ou la modification de lois, qui conditionnent l'octroi de l'aide suisse et internationale.

⁹ Depuis 1998, deux demandes de garanties de crédit ont été enregistrées pour Cuba et le Sénégal. Celles-ci n'ont cependant pas abouti.

La coordination de l'aide et la recherche d'une plus grande efficacité et efficacité sont un souci permanent. Dans cet esprit, la Suisse s'est engagée fortement dans certaines initiatives ou fora (p.ex. HIPC ou divers groupes de travail du CAD tels que le groupe de travail sur les aspects financiers de la coopération au développement, le groupe de travail sur l'évaluation ou le groupe de travail sur l'harmonisation des pratiques des donateurs) et a pu influencer les discussions internationales.

2.6.2 Coopération avec les banques multilatérales de développement

La Suisse est membre de la Banque mondiale et des plus importantes banques régionales de développement, notamment la Banque asiatique de développement (BAfD), la Banque africaine de développement (BAfD) et la Banque interaméricaine de développement (BID). Ces institutions sont des partenaires importants pour la coopération suisse au développement. Outre les obligations liées au statut d'actionnaire de ces banques¹⁰, la Suisse accorde une importance particulière à la mise en valeur des synergies, des expériences respectives, ainsi qu'à la coordination étroite avec ces institutions. Le programme de coopération économique et commerciale intègre un partenariat étroit avec les banques multilatérales.

Dialogue institutionnel

Grâce à sa représentation au sein des conseils d'administration de ces organisations, la Suisse est en très bonne position pour influencer sur leurs choix stratégiques et politiques. Cette présence est d'autant plus importante que les programmes, les initiatives et les politiques conçus à l'échelon multilatéral influencent la coopération bilatérale. Lors des six dernières années, la Suisse a apporté une contribution substantielle au dialogue institutionnel dans de nombreux domaines. Mentionnons à ce titre, dans le cadre des compétences du présent message, le lancement de l'initiative HIPC, l'introduction de stratégies de réduction de la pauvreté, les efforts pour garantir la stabilité des marchés financiers internationaux, le soutien à la reconstruction dans les pays sortant de conflit ou l'implication du secteur privé pour atteindre les objectifs de politique de développement. Par ailleurs, le groupe de travail interdépartemental qui a procédé à un examen de l'influence de la Suisse au sein des institutions financières internationales arrivait à la conclusion que cette dernière devait développer systématiquement ses efforts en matière de dialogue institutionnel. Il importe dès lors que la Suisse renforce sa collaboration avec son groupe de vote et s'emploie à améliorer en permanence la qualité de ses contributions, de sa présence et sa visibilité au sein des institutions financières internationales (IFI).

¹⁰ Les augmentations de capital sont décrites dans le «Message concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods» 15.5.1991 (91.035) et dans le «Message concernant la participation de la Suisse à l'augmentation du capital des Banques de développement interaméricaine, asiatique et africaine, ainsi que de la Société interaméricaine d'investissement et de l'Agence multilatérale de garantie des investissements du 31.5.1995 (95.041)»; la participation financière de la Suisse aux fonds de développement fait partie intégrante du «Message concernant la coopération technique et financière en faveur des pays en développement du 7.12.1998 (98.072)», élaboré par la DDC.

Cofinancements

Comme déjà mentionné précédemment (cf. ch. 2.2, 2.3 et 2.5), la Suisse est un partenaire important des banques de développement pour les cofinancements destinés au désendettement, à la promotion des investissements et au financement d'infrastructures. Les cofinancements servent en premier lieu à réaliser les objectifs opérationnels de la coopération bilatérale. Ils offrent aussi l'avantage de créer des liens plus étroits avec les autres bailleurs de fonds. La masse critique d'un projet cofinancé offre par ailleurs un effet de levier important, permettant d'augmenter d'autant son impact sur les réformes sectorielles. Enfin, les cofinancements représentent une plate-forme supplémentaire pour le dialogue institutionnel de la Suisse avec les banques de développement.

Fonds fiduciaires pour consultants

Le *seco* a constitué des fonds fiduciaires (*Consultant Trust Funds – CTF*) auprès de la plupart des banques multilatérales de développement. A leur niveau, ces fonds doivent également permettre de promouvoir le dialogue institutionnel et de faire connaître l'expertise et le savoir-faire suisses. Afin d'exploiter mieux encore les synergies possibles, il est prévu, à l'avenir, de mieux intégrer les activités réalisées par ces fonds dans les mesures opérationnelles de coopération économique et commerciale. De 1996 à 2002, diverses reconstitutions de CTF ont été entreprises (Banque mondiale, Société financière internationale (SFI), BERD, BID) et un nouveau fonds a été établi en 1998 auprès de la BAsD. En 1997, la Suisse a signé un accord-cadre avec la Banque mondiale en matière de collaboration dans les domaines du cofinancement, de la coopération technique et des fonds fiduciaires¹¹. Tous les arrangements financiers relatifs aux cofinancements passés entre la Suisse et la Banque mondiale se basent sur cet accord.

2.6.3 Collaboration au sein de l'administration fédérale

Selon la loi fédérale de 1976¹² et l'ordonnance correspondante de 1977, le *seco* (Département fédéral de l'économie, DFE) et la DDC (Département fédéral des affaires étrangères, DFAE) partagent la responsabilité de la conception et de la réalisation de la politique d'aide au développement de la Confédération. La coordination incombe à la DDC. Le *seco* est compétent pour les mesures de coopération économique et commerciale et pour celles qui visent à encourager l'engagement de ressources du secteur privé. Il assume conjointement avec la DDC la responsabilité de l'aide financière multilatérale. La proximité du *seco* avec l'économie privée et son rattachement au DFE constitue un avantage pour mobiliser les ressources privées pour le développement, favoriser l'intégration des pays partenaires dans l'économie mondiale, promouvoir le commerce et les investissements ou poursuivre d'autres objectifs importants de la coopération au développement.

¹¹ «Co-financing, Technical Assistance and Trust Fund Framework Agreement between the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Association (IDA) and the Swiss Government», 1997.

¹² Loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales RS 974.0.

Le fait de confier la coopération au développement à deux départements souligne l'interdépendance des politiques de développement, étrangère et économique extérieure. Dans la poursuite de l'objectif fondamental de réduction de la pauvreté, cette double filiation permet de mettre en œuvre des stratégies complémentaires, de mettre à profit des expériences diverses et d'exploiter les potentiels de synergies. Cela a toutefois entraîné certains chevauchements et insuffisances en matière de coordination. Ces difficultés s'expliquent en partie par le fait que, dans l'ordonnance de 1977, certaines définitions (p.ex. la distinction entre coopération technique et financière) sont dépassées et que certains instruments, dont la création a été imposée par l'évolution des besoins dans les pays partenaires, n'ont pas été prévus. Le projet «Nove Due» mené dans le cadre de la réforme du gouvernement et de l'administration a examiné certains scénarios pour améliorer la cohérence des activités en matière de coopération au développement. Le 29 octobre 1997, le Conseil fédéral a décidé de ne pas modifier l'ordonnance de 1977, mais d'instituer des mécanismes de coordination renforcés (discussions stratégiques au niveau des directeurs du *seco* et de la DDC; comité interdépartemental de la coopération au développement; comités de pilotage en charge de la définition de la politique d'engagement des moyens financiers; programmation conjointe dans le cadre de programmes par pays; politique d'information commune). Dans l'ensemble, ces mécanismes ont permis d'exploiter les forces respectives des deux offices et de faire jouer les complémentarités de leurs instruments respectifs.

Une grande importance est également accordée à la cohérence des mesures de co-opération économique et commerciale avec les objectifs de politique extérieure suisse. A ce titre, le *seco* collabore étroitement avec les divers offices fédéraux concernés et participe à divers groupes de travail importants au sein de l'administration fédérale. Il apporte, par exemple, des contributions substantielles dans le cadre des discussions sur la conditionnalité politique dans les relations extérieures ainsi que dans le cadre du mécanisme de coopération dans le domaine de la migration. Tous les trois ans, en alternance avec l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP) et la DDC, le *seco* préside le Comité interdépartemental Rio (IDARio) en charge de la définition de la politique de la Confédération en matière de développement durable.

2.7 Finances, organisation et personnel

Vue d'ensemble sur l'utilisation des moyens financiers

Une durée minimale de quatre ans, soit jusqu'à fin 2000, était prévue pour l'engagement des 960 millions de francs approuvés en 1996 au titre du 5^e crédit de programme. Une répartition indicative par instrument avait également été prévue. Près d'un tiers du crédit, soit 300 millions de francs avait été réservé pour des garanties de crédit et autres obligations (dont 100 millions de francs pour le fonds d'égalisation des conditions de financement). La majeure partie, 660 millions francs, devait servir au financement des obligations découlant des mesures et instruments suivants: aides à la balance des paiements (120), promotion du commerce (120), financements mixtes (120) et promotion des investissements (180). Les crédits de paiement sont fixés chaque année par le Parlement. Entre 1996 et 2001, les engagements se sont montés à environ 140 millions de francs en moyenne par année; fin

août 2002, le montant total engagé était de 771,3 millions de francs (le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des moyens engagés par instrument)¹³.

Répartition des moyens engagés (en millions CHF) par instrument durant la période 1996–2002¹⁴

(Situation au 31 août 2002)

	Millions CHF	%
Aide à la balance des paiements	146,9	19,0
Promotion du commerce	120,8	15,7
Coopération en matière de technologies environnementales	44,0	5,7
Financements mixtes	67,5	8,8
Garanties engagées (garanties octroyées dans le cadre de la SSFD)	19,5	2,5
Promotion des investissements		
Conditions-cadre et assistance technique	105,2	13,6
Participations et prêts	168,6	21,9
Mesures d'exécution	23,8	3,1
	696,3	
Garanties de crédit (réserves pour engagement)	75,0	9,7
Total	771,3	100
Solde disponible du 31.08.2002 à mi-2003	188,7	
Total final à mi-2003	960	

Tenant compte également du temps nécessaire pour la préparation et la mise en œuvre des différentes mesures, le montant des moyens de paiement effectivement disponibles chaque année influence de manière décisive la durée d'utilisation du crédit de programme, qui a été pratiquement deux fois plus longue que prévu initialement.

Malgré le fait que les besoins effectifs des pays partenaires et partant, le dosage et la combinaison des instruments, n'ont pu être prévus avec exactitude en 1996, la répartition indicative par instrument du crédit d'engagement de 960 millions s'est avérée pertinente et ce, même au-delà de la période de quatre ans initialement prévue. Un ajustement s'est toutefois imposé pour garantir la continuité des mesures de coopération économique et commerciale, engager les instruments selon les besoins réels des partenaires et assurer le renouvellement sans entrave du crédit de programme faisant l'objet de ce message. A cet égard, le Conseil fédéral a décidé, en décembre 2001, de mettre à disposition une partie des moyens d'engagement non

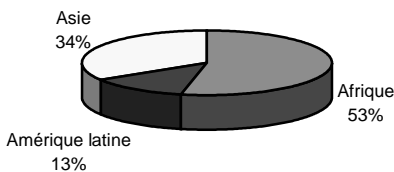
¹³ Pour mémoire, les mesures de désendettement ont été financées par le crédit «jubilé» («Message du 30.1.1991 (90.080) dans le cadre du 700^e anniversaire de la Confédération sur deux nouveaux crédits de programme pour le financement de mesures de désendettement en faveur des pays en développement les plus démunis et de programmes et projets environnementaux d'importance globale pour les pays en développement»). Durant la période 1996–2002, le montant total engagé représente environ 172 millions de francs.

¹⁴ Voir également annexe 10.1.

utilisés et initialement réservés aux garanties de crédit et au fonds d'égalisation des conditions de financement pour la poursuite de la réalisation des mesures au titre des autres instruments de la coopération économique et commerciale. Cette mesure a permis de prolonger le 5^e crédit de programme jusqu'en 2003 et d'attendre les résultats des évaluations des principaux instruments introduits en 1996 pour la préparation du présent message. Sans cette ré-allocation, les crédits fixés pour les aides à la balance des paiements ainsi que pour les mesures de promotion du commerce et des investissements auraient été épuisés trop rapidement, avec le risque que les instruments ne puissent plus être tous mis en œuvre. Entre le 1^{er} janvier 2002 et la date d'entrée en vigueur du présent message, environ 150 millions de francs (sur le montant maximal prévu de 180 millions de francs) devraient être effectivement transférés des garanties de crédit vers les autres instruments.

Mis à part un accent spécifique sur le partenariat avec les Etats méditerranéens (200 millions de francs), le 5^e crédit de programme ne fixait pas de directives particulières quant à la répartition géographique des moyens. Avec la mise en œuvre d'une large palette d'instruments – participation à des fonds de capital-risque, programmes de promotion des exportations, financements mixtes en Egypte, Tunisie et Jordanie – pour un montant total d'environ 95 millions de francs, une attention particulière a été accordée à cette région en matière de politique de développement. Principalement en raison de retards dans la conclusion d'accords de libre-échange dans le cadre des négociations de l'AELE avec les pays de cette région, ce montant est toutefois moins important que celui prévu initialement. A fin 2001, seuls la Jordanie et le Maroc avaient conclu de tels accords qui, dans le cas de la Jordanie, constituent également une base pour la coopération technique et financière. Des accords de libre-échange AELE avec la Tunisie et l'Egypte sont en cours de préparation.

Moyens engagés par région sur une base bilatérale, 1996–2002 (situation au 31.8.02)



Comme le montre la figure ci-contre, le continent d'intervention prioritaire de la coopération économique et commerciale demeure l'Afrique, suivie par l'Asie et l'Amérique du Sud. Au cours des dernières années, en particulier depuis l'introduction de la stratégie 2002–2006, l'accent a été mis sur la concentration géographique. D'ici 2006, le *seco* engagera 80 % de ses moyens en faveur de 16 pays prioritaires du Sud, réduisant de plus de la moitié le cercle des pays directement

bénéficiaires de ses mesures. Parallèlement, les projets régionaux continueront d'être mis en œuvre, notamment dans les domaines de la promotion du commerce et des investissements où ils ont souvent plus d'impact que des projets spécifiques dans des pays pris isolément.

Organisation et personnel

Les deux divisions pour l'aide au développement et pour la coopération avec les pays de l'Est de l'ancien OFAEE ont été réunies au début de 1999 au sein du domaine de prestations «Développement et Transition», incorporé au *seco*. Cette réorganisation a permis d'unifier les politiques, de mieux utiliser les synergies et d'économiser des postes de travail, notamment au niveau des cadres. En outre, en vue d'augmenter la qualité et l'efficacité du travail un système de gestion de la qualité selon la norme ISO 9001:2000 a été introduit. Aujourd'hui, le domaine de prestations «Développement et Transition» comprend cinq secteurs opérationnels, qui assurent la réalisation des projets et des programmes en faveur des pays partenaires et la coopération avec les IFI, ainsi qu'un secteur d'état-major responsable des questions fondamentales de politique de développement, de la gestion de la qualité, de l'évaluation et de l'information.

Encadré 5: Répercussions directes et indirectes de l'aide au développement sur l'économie suisse

Une étude scientifique de la DDC¹⁵ montre qu'un franc dépensé au titre de la coopération au développement entraîne une augmentation du PIB de 1 franc 40 à 1 franc 60. De plus, la coopération au développement assure entre 13 000 et 18 000 places de travail en Suisse. De 1976 à 1996, une augmentation d'un pour-cent de l'aide au développement a généré une augmentation moyenne des exportations suisses de 0,37 %. Il est cependant difficile de quantifier les nombreuses répercussions indirectes. Par exemple, l'activité du *seco* permet de mobiliser des moyens privés supplémentaires (effet de levier), de conclure de nouveaux marchés et d'initier des partenariats commerciaux entre des entreprises suisses et des pays en développement. Bien que ces répercussions directes et indirectes ne doivent pas être sous-estimées, il ne faut pas oublier que l'objectif fondamental des mesures de coopération économique et commerciale demeure la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

2.8 Contrôle des résultats

Dans le cadre de la réorganisation opérée en 1999, le *seco* a introduit un nouveau concept d'évaluation et nommé un délégué à l'évaluation. Ce concept se base sur une approche systémique, intégrant pleinement le contrôle des résultats dans le cycle du projet. L'approche choisie garantit que la planification, le suivi et l'évaluation du projet constituent des éléments de pilotage indissociables. L'évaluation proprement dite se concentre sur les aspects importants du projet et plus spécialement sur la réalisation des objectifs. Une grande attention est accordée au traitement des résultats de manière à garantir lors de la préparation de nouvelles opérations une rétroaction maximale des enseignements tirés des expériences passées. Le contrôle des résultats est un pilier central de la gestion de la qualité du domaine de prestations

¹⁵ «Les effets de l'aide publique au développement sur l'économie suisse. Etude pour 1998», Institut universitaire d'études du développement, Genève et Université de Neuchâtel/UER d'Economie Politique, 2000.

«Développement et Transition» du *seco*, un des premiers services fédéraux dont le système a été certifié, mi-2000, par la norme ISO 9001:2000.

Les contrôles des résultats se font d'une part sous la forme d'évaluations internes (auto-évaluation) par tous les acteurs impliqués dans les projets et d'autre part, au travers d'évaluations externes portant sur une sélection pertinente et représentative de l'ensemble du portefeuille de projets. Il s'agit en l'espèce d'analyses de projets approfondies conduites par des experts indépendants. Le *seco* procède à une quinzaine d'évaluations indépendantes par année. Dans l'ensemble, ces résultats font apparaître une image très positive, comme cela est le cas pour la plupart des nouveaux instruments introduits dans le cadre du 5^e crédit de programme.

Encadré 6: Rapport 2000 du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE sur la politique suisse d'aide au développement

L'analyse critique du système d'aide de la Suisse, et la série de recommandations qui y est associée permettent de diagnostiquer les forces et les faiblesses en vue d'une adaptation de la politique suisse d'aide au développement. Le rapport 2000 souligne certains points forts de la coopération suisse, tels que:

- une *concentration effective des moyens* sur les pays les plus pauvres de l'ordre de 37 % en 1999, un niveau nettement supérieur à la moyenne du CAD;
- le *rôle innovateur* de la Suisse en matière de réduction de la dette;
- la *flexibilité du cadre budgétaire*: l'approbation par l'Assemblée fédérale de crédits de programme pluriannuels et renouvelés périodiquement permet d'offrir une bonne base à l'administration pour planifier ses interventions sur le moyen terme;

Malgré la présence de certains chevauchements dans la politique de développement, la Suisse est certainement l'un des membres du CAD les plus avancés dans son approche de la cohérence des politiques. L'examen met en relief les défis suivants:

- accroître rapidement le volume de l'APD à 0,4 % du PNB, tel que défini dans les Lignes directrices Nord-Sud par le Conseil fédéral en 1994;
- concentrer les ressources de manière encore plus significative, dans des pays définis comme prioritaires, et dans les secteurs d'intervention;
- poursuivre les efforts en terme de cohérence et de coordination entre la DDC et le *seco* ;
- assurer une plus grande stabilité du personnel afin de consolider les acquis;
- accroître la responsabilité des partenaires notamment par une délégation de pouvoirs élargie aux bureaux de coordination de la DDC;
- continuer la recherche d'une plus grande cohérence dans les domaines concernant la garantie des risques à l'exportation (GRE).

Le bilan donne lieu à un suivi de mise en œuvre continu. Les recommandations du CAD ont plus particulièrement guidé le *seco* dans l'élaboration de sa stratégie 2006, qui vise entre autres une concentration géographique encore plus marquée ainsi qu'un renforcement des synergies avec d'autres offices fédéraux.

http://www.secoadmin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/ET_Home_DACBericht?OpenDocument&l=deHauptRessort=1

Les efforts entrepris pour mettre en œuvre un concept d'évaluation cohérent et l'intégrer dans le système de gestion de la qualité n'ont pas été honorés uniquement dans le cadre du dernier examen de la Suisse par le CAD. La Commission de politique extérieure du Conseil des Etats s'est également félicitée en septembre 2001 de la solidité, la pertinence et l'efficacité du système d'évaluation du *seco*.

3 Lignes directrices pour la coopération future

Les mesures de politique économique et commerciale dont le *seco* a la charge sont régies par la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹⁶. Elles s'appuient sur le rapport du Conseil fédéral concernant les relations Nord-Sud de la Suisse du 7 mars 1994, qui définit les principes directeurs pour la politique suisse de développement et souligne la nécessité d'une politique globale cohérente envers les pays du Sud. Elles s'inscrivent également dans les orientations prioritaires du DFE qui mettent en avant le rôle de la Suisse en tant qu'économie ouverte et partenaire actif sur le plan international. Enfin, les mesures du *seco* s'insèrent dans le contexte international des objectifs de développement du Millénaire.

3.1 Stratégie 2006

La Stratégie 2006, élaborée par le *seco*, constitue le cadre de référence pour orienter les mesures de coopération économique et commerciale prévues dans le présent message. Elle représente une contribution substantielle à l'effort de consolidation et d'optimisation des orientations définies en 1996. La lutte contre la pauvreté y est placée au centre des préoccupations.

Encadré 7: La Stratégie 2006

La Stratégie 2006 précise le cadre d'analyse et de référence de la contribution du *seco* à la politique suisse de coopération au développement. Elle vise à améliorer encore la programmation annuelle et renforcer l'efficacité, l'efficience et l'impact des opérations du *seco*. Les principaux axes stratégiques du plan d'action 2002–2006 sont:

- promouvoir *l'économie de marché et favoriser une croissance soutenue et durable* dans les pays partenaires;
- soutenir les réformes favorisant une *intégration accrue* des pays partenaires dans l'économie mondiale;
- promouvoir la mise en œuvre du principe de *bonne gouvernance*;
- contribuer à la *mobilisation accrue des ressources privées*, dans les pays partenaires et en Suisse;
- renforcer la présence et la position de la Suisse au sein des *banques multilatérales de développement*.

La réalisation de la Stratégie 2006 fait l'objet d'un suivi régulier. Ce contrôle doit permettre de vérifier et stimuler sa mise en œuvre, ainsi que d'identifier les éventuels ajustements nécessaires. Il est partie intégrante du système de gestion de la qualité, certifié ISO 9001. Enfin, la Stratégie vise à mieux faire connaître et rendre visible les opérations du *seco* au sein de l'administration fédérale et à l'extérieur.

Par la promotion de conditions-cadre macroéconomiques stables, la facilitation des investissements et des échanges commerciaux, comme par la mise en place d'infrastructures de base, le *seco* vise à encourager une croissance économique durable dans les pays partenaires afin de favoriser leur intégration dans l'économie mondiale. Le *développement du secteur privé, élément essentiel pour la création*

¹⁶ RS 974.0

d'emplois et l'amélioration des conditions de vie, constitue le fondement de l'approche choisie. A plus long terme, ces mesures visent aussi à encourager l'émergence de partenaires économiques et commerciaux pour la Suisse, à contribuer à la stabilité et à la sécurité internationales, tout comme à atténuer la pression migratoire.

3.2 Orientations stratégiques

3.2.1 Soutenir la création de conditions-cadre favorables à une croissance durable et à la lutte contre la pauvreté

La stabilité macroéconomique et les réformes structurelles favorisent la mise en place de conditions-cadre propices au développement du secteur privé, aux investissements et à la réduction de la pauvreté. Les pays en développement sont engagés dans un processus de restructuration de leur économie depuis de nombreuses années. Le bilan de ces réformes est globalement positif, puisqu'elles ont permis le rétablissement de la stabilité macroéconomique. Aujourd'hui, l'intensification des réformes structurelles reste nécessaire pour créer un environnement favorable à l'essor du secteur privé. A l'avenir, une attention accrue sera portée aux mesures qui favorisent l'initiative privée, les investissements et les échanges, ainsi que la transparence et la qualité des finances publiques. Celles-ci jouent un rôle essentiel pour la réduction de la pauvreté et doivent être appréhendés dans le cadre de stratégies nationales ciblées sur cet objectif et élaborées par les pays partenaires dans le cadre d'un processus participatif. Dans cette même perspective, la dette des pays les plus pauvres, qui impose de lourdes contraintes sur les dépenses publiques, doit être ramenée à un niveau soutenable. Enfin, il est essentiel d'appuyer la formation de secteurs financiers solides, bien réglementés et dynamiques, qui puissent pleinement jouer leur rôle d'intermédiation et favoriser l'essor du secteur privé.

Les instruments employés sont principalement les aides budgétaires, les mesures d'assainissement de la dette et l'assistance technique destinée à renforcer les institutions et créer des capacités pour la définition et la mise en œuvre des réformes économiques. Les domaines couverts par l'assistance technique concernent essentiellement la gestion budgétaire, la mobilisation des revenus fiscaux, l'appui au secteur financier et la gestion de la dette. Enfin, le *seco* participe à diverses facilités multilatérales d'assistance technique visant à améliorer les conditions-cadre dans les domaines spécifiques des investissements et du commerce.

3.2.2 Favoriser le développement du secteur privé

La majeure partie du secteur privé dans les pays en développement est formée de PME. Ces dernières jouent un rôle essentiel pour la croissance économique, le développement et la réduction de la pauvreté en raison des emplois, des savoir-faire et des revenus fiscaux qu'elles génèrent. Or, les PME font face à des conditions-cadre défavorables, telles qu'un système juridique peu développé, des procédures bureaucratiques excessives, un accès aux marchés limité et peu transparent, ou encore un secteur financier déficient. Les entreprises rencontrent en outre des difficultés pour préparer et réaliser des projets d'investissement répondant aux exigences

accompagnant tout appui financier. Les possibilités à leur disposition pour améliorer leurs capacités de gestion restent limitées. Les investisseurs étrangers renoncent en outre fréquemment à s'engager dans des pays où les infrastructures de base pour le secteur privé manquent, où les partenaires économiques locaux ne sont pas solides, et où les risques sont jugés trop élevés. L'absence d'informations sur les partenaires potentiels constitue également un frein à une meilleure collaboration entre les secteurs privés des pays en développement et des pays industrialisés.

Par l'amélioration des conditions-cadre ainsi que l'appui et le financement des entreprises, les mesures envisagées au titre de la promotion des investissements visent une augmentation de la part des investissements privés locaux dans les pays partenaires et le développement de partenariats entre PME du Sud et du Nord.

Encadré 8: Une vaste palette de services et de financements pour les PME

Les mesures de *seco* dans le domaine de la promotion des investissements et des échanges commerciaux sont destinées plus spécialement aux PME dans les pays en développement, lesquelles jouent un rôle central dans le développement économique. Ces mesures ont pour objectif d'offrir aux PME locales une vaste gamme de services et de financements et de les soutenir durant toutes les phases d'investissement, de production, de sous-traitance et d'échange commercial. Par l'intermédiaire d'organisations spécialisées, des services sont mis à disposition pour la préparation et la réalisation de projets d'investissement (identification de projets, élaboration de plans commerciaux conformes aux exigences bancaires, recherche de partenaires appropriés, recherche et mise à disposition de capital propre et de tiers, accompagnement de projets, etc.). Ces mesures sont complétées par le renforcement des capacités de commercialisation (amélioration de l'administration des exportations, adaptation de produits, marketing, conditionnement, transport, etc.) ainsi que par l'intégration dans les chaînes de production ou dans des systèmes d'accords de sous-traitance, et la mise en relation avec des importateurs directs. Des programmes spéciaux fournissent le savoir-faire nécessaire sur les standards de qualité des produits, environnementaux et sociaux.

3.2.3 Promouvoir l'intégration dans le commerce mondial et encourager un développement durable

Les échanges commerciaux représentent souvent la source de financement la plus importante pour les pays en développement. Or, si un certain nombre d'entre eux sont parvenus ces dernières années à tirer profit des possibilités offertes par la globalisation des marchés et le système commercial multilatéral, d'autres au contraire continuent de demeurer en marge du commerce mondial. Dans plusieurs pays, les institutions chargées des affaires commerciales sont encore peu développées, les infrastructures de base sont déficientes, le cadre réglementaire est faible, les coûts de transaction sont élevés et les capacités en matière de politique commerciale manquent. Par ailleurs, la diversification de la production continue de représenter un défi majeur pour les pays dépendants de l'exportation de quelques produits de base, dont les cours ont pour la plupart connu une baisse constante depuis vingt ans. Enfin, l'amélioration de l'accès aux marchés est une condition indispensable pour que les pays en développement puissent s'intégrer dans le commerce mondial et renforcer les échanges au niveau régional. A cet égard, l'adoption de standards internationaux pour la production, la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement et l'application de normes sociales, permettent non seulement de faciliter l'accès aux marchés mais encore de contribuer à un développement durable.

Dans le cadre de la stratégie post-Doha de coopération pour le commerce présentée dans ce message, et en vue du prochain cycle de négociations commerciales de l'OMC, les mesures envisagées sont: l'appui à la mise en place de conditions-cadre facilitant les opérations commerciales, le renforcement des capacités du secteur privé pour le développement des produits, la réduction des coûts de transaction, la facilitation de l'accès au marché suisse, l'adoption de standards internationaux, le transfert de technologies respectueuses de l'environnement, la promotion de normes sociales et la gestion des risques liés à la fluctuation des prix des produits de base.

3.2.4 Développer des infrastructures de base performantes et durables

Les infrastructures de base sont indispensables pour le bon fonctionnement de l'économie et pour assurer un développement durable. Or, ces infrastructures font gravement défaut dans les pays en développement, notamment au niveau des secteurs socioéconomiques (énergie, communication, santé, eau, cadastre) et environnementaux. Elles représentent un investissement que les Etats sont difficilement en mesure d'assumer seuls. Si certains pays à revenu intermédiaire parviennent bien à effectuer des emprunts sur les marchés internationaux des capitaux, les pays les plus pauvres cependant ne peuvent y accéder en raison de la situation précaire de leur endettement. Bien que le secteur privé soit intéressé à participer à la réalisation des infrastructures, il n'est pas prêt à s'engager seul, au vu des incertitudes et du manque de règles du jeu claires et crédibles. Les institutions publiques, quant à elles, ont besoin d'être appuyées pour pouvoir développer de nouvelles formes de collaboration avec le secteur privé et être en mesure de remplir efficacement leur rôle de service public.

Jusqu'à présent, le financement d'infrastructures de base dans des secteurs tels que la santé et l'environnement, où l'industrie suisse a développé un savoir-faire reconnu et concurrentiel, a été réalisé au moyen de crédits mixtes. Ces derniers, de part leur nature, ont principalement bénéficié aux pays à revenu intermédiaire. Pour le futur, un nouvel instrument plus flexible et également destiné aux pays les plus pauvres va être développé. En première ligne, il s'agira de promouvoir les partenariats entre les secteurs public et privé pour la réalisation des infrastructures publiques.

3.2.5 Renforcer la cohérence des politiques et améliorer l'efficacité de l'aide au développement

L'aide multilatérale est une composante importante de la coopération avec les pays en développement. Les IFI, en particulier, mobilisent des capitaux et fournissent de l'assistance financière aux pays en développement. Elles contribuent à déterminer les conditions-cadre d'une croissance forte et durable, et fixent les normes internationales en matière de politique économique et de bonne gestion publique. Ces institutions étant indépendantes des différents pays donateurs et de leurs intérêts particuliers, elles sont en mesure d'améliorer la coordination entre ces pays. Elles jouent en outre un rôle de premier plan dans la recherche de solutions à des problèmes nationaux et internationaux dépassant les possibilités de l'aide bilatérale.

D'autre part, depuis le début des années 1990 une intense réflexion est en cours au sein du CAD afin d'accroître la cohérence des politiques de développement et d'améliorer l'efficacité de l'aide. Les grands défis qui sont placés devant la communauté internationale, tels que les objectifs de développement du Millénaire, ont suscité une prise de conscience générale sur la nécessité de progresser de manière significative dans la coordination des efforts. Des programmes globaux réunissant plusieurs acteurs multilatéraux et bilatéraux ont ainsi été lancés ces dernières années dans des domaines tels que le désendettement, l'environnement ou le commerce.

Fortes des expériences et du savoir-faire qu'elle a acquis grâce à sa coopération bilatérale, la Suisse entend renforcer sa présence au sein des IFI en développant le dialogue institutionnel qu'elle entretient avec ces dernières.

Enfin, la récente adhésion à l'ONU permettra à la Suisse de participer pleinement aux discussions internationales et d'affirmer sa voix dans une enceinte où les pays en développement sont fortement représentés. La collaboration avec les diverses agences de l'ONU sera approfondie, notamment avec l'ONUDI – dans le domaine de la production respectueuse de l'environnement; la CNUCED – pour tout ce qui a trait à la coopération liée au commerce; ou l'Organisation internationale du travail (OIT) – pour le respect des normes de travail. De même, la collaboration avec les organisations indirectement liées au système des Nations Unies sera poursuivie, notamment avec le CCI – dans le domaine de l'appui au secteur privé; et l'OMC.

3.3 Principes opérationnels

Dans la poursuite des orientations stratégiques énoncées, le *seco* applique les principes opérationnels suivants destinés à accroître la performance de ses actions.

3.3.1 Renforcer l'effet de levier de l'aide au développement

Le financement du développement repose aujourd'hui non plus seulement sur l'aide publique au développement ou l'aide provenant des organisations non gouvernementales, mais également sur les apports du secteur privé, tant au niveau des investissements que du commerce. Dans ses efforts de mobilisation du savoir, de la technologie et des ressources financières du secteur privé dans les pays partenaires et en Suisse, le *seco* applique le principe de la subsidiarité. Autrement dit, l'apport du financement public ne doit pas se substituer aux initiatives privées, mais au contraire les stimuler et produire un effet de levier. Au travers de ce principe, les objectifs visés sont:

- la recherche d'effets de démonstration par l'octroi d'assistance et de financement dans des domaines et des pays où les investisseurs estiment ne pas être en mesure de s'engager seuls par manque de connaissance du marché ou en raison d'un risque jugé trop élevé;
- l'amélioration de l'accès des PME à des informations sur les risques et les rendements potentiels dans les pays en développement;

- l'appui et le conseil au secteur privé durant les différentes étapes d'un projet, depuis la première ébauche jusqu'à sa réalisation;
- le partage des risques et des gains des investissements; il convient de minimiser les distorsions éventuelles et limiter les subventions.

3.3.2 Adapter l'aide aux besoins des pays partenaires

La diversité des moyens d'intervention à disposition du *seco* permet d'adapter l'assistance fournie à la grande variété des situations et des besoins des pays partenaires. Les aides budgétaires, l'appui au secteur financier, les mesures de désendettement ou la mise en place d'infrastructures de base conviennent particulièrement aux pays les plus pauvres, dont le développement économique se heurte à des conditions macroéconomiques déficientes et au problème de l'insolvabilité. Pour les pays qui ont suffisamment progressé dans ces différents domaines, il devient alors possible d'intervenir avec des mesures additionnelles destinées à encourager les investissements et à promouvoir les exportations. La gradation des instruments de coopération économique et commerciale permet en outre de rechercher des complémentarités et des synergies avec les instruments de la DDC. Les efforts pour adapter l'aide aux besoins des pays partenaires passent également par une meilleure coordination et par l'élaboration par les pays partenaires de stratégies nationales de réduction de la pauvreté, selon un processus participatif impliquant les divers acteurs de la société. Ce type de stratégie permet d'assurer une meilleure adéquation entre l'assistance fournie et les besoins des populations, ainsi qu'une meilleure appropriation. Enfin, pour pouvoir s'adapter aux besoins parfois imprévus des pays partenaires, le *seco* entend garder une certaine flexibilité dans la répartition des ressources entre ses domaines d'intervention.

3.3.3 Accroître la concentration des opérations

Les pays éligibles pour les opérations du *seco* sont avant tout des pays pauvres ou à revenu moyen engagés de manière consistante et performante dans des réformes visant à promouvoir l'initiative et l'investissement privés, ainsi que l'intégration dans l'économie mondiale.

La mise en œuvre du mandat du *seco* impose une sélectivité qui tienne compte des capacités, compétences spécifiques et ressources disponibles. Dans une perspective d'engagement à moyen terme, la concentration des activités sur un nombre limité de pays d'intervention est un moyen d'accroître la bonne gestion, la cohérence, l'impact et la visibilité des programmes. D'ici 2006, le *seco* va concentrer ses interventions sur 28 pays prioritaires (16 pays en développement et 12 pays en transition)¹⁷. Dans les 16 pays du Sud, il existe des représentations suisses (ambassades et/ou bureau de coordination de la DDC). La liste des pays d'intervention est revue et confirmée régulièrement. Les dépenses annuelles affectées aux pays prioritaires représenteront 80 % des dépenses bilatérales, ce qui laisse une certaine flexibilité pour intervenir ponctuellement dans d'autres pays en cas de besoins.

¹⁷ Cf. annexe 10.2: liste des pays en développement prioritaires.

3.3.4 Favoriser les partenariats public privé

Il apparaît de plus en plus clairement aujourd'hui que le processus de développement ne saurait dépendre de l'action du secteur privé ou de l'Etat pris isolément. Si à partir des années 1980, l'importance du secteur privé s'est affirmée face à un modèle de développement fondé sur le rôle moteur d'un Etat planificateur et entrepreneur, les ressources limitées de ces deux acteurs et l'envergure des besoins dans les pays partenaires ont montré que seul des efforts conjoints entre les secteurs privé et public pouvaient permettre de progresser dans le processus de développement. Néanmoins, il est nécessaire de définir clairement les rôles de chaque acteur. Le secteur privé joue un rôle essentiel dans la création d'emplois, la génération de revenus et le développement de l'économie. Il assume une grande responsabilité pour favoriser la discussion entre partenaires sociaux, améliorer les droits fondamentaux des travailleurs et promouvoir les principes de bonne gestion des affaires. L'Etat, quant à lui, a d'importantes fonctions de régulation et d'incitation pour la mise en place des conditions-cadre propices à la croissance et au développement. De même, il doit favoriser une distribution plus égalitaire des fruits de la croissance et assurer le financement des services sociaux. Au cours des prochaines années, l'établissement de partenariats public privé, la promotion du dialogue et la mise en commun des ressources seront activement soutenus.

3.3.5 Renforcer le dialogue politique

L'efficacité, l'impact et la durabilité des projets et programmes de coopération dépendent dans une large mesure de l'évolution des conditions-cadre et des politiques sectorielles dans les pays partenaires. L'expérience a montré en effet que les résultats d'un programme pouvaient fort bien être réduits à néant par des politiques sectorielles défavorables. Au travers des aides à la balance des paiements ou des mesures de désendettement, le *seco* s'est toujours efforcé d'entrer dans un dialogue constructif avec les pays partenaires pour les appuyer dans la mise en place de conditions-cadre macroéconomiques favorisant le développement. Il entend renforcer au cours des prochaines années ses capacités d'analyse afin de participer plus activement encore au dialogue politique avec ces pays. Dans ce but, l'ensemble des programmes de coopération, notamment au niveau des investissements, du financement d'infrastructures et du commerce, devront intégrer des aspects de réforme quant à la politique sectorielle ou des conditions-cadre générales. Pour mener à bien ce dialogue politique, une collaboration accrue avec les institutions financières multilatérales sera développée. De même, des associations avec d'autres bailleurs de fonds bilatéraux partageant les mêmes approches et politiques seront recherchées pour approfondir certains aspects spécifiques.

3.3.6 Renforcer la coordination et les partenariats stratégiques

Pour pouvoir participer efficacement au dialogue politique, le *seco* doit développer ses capacités d'analyse, d'orientation stratégique et de communication. Cet effort est indispensable pour renforcer la qualité, l'impact et la visibilité des opérations. Dans ce contexte, la coopération avec les partenaires institutionnels suisses et internationaux sera accrue.

Au niveau interne, la consultation, la coordination et les synergies seront renforcées avec les différents domaines de prestations du *seco* et les autres offices fédéraux (DDC, AFF, OFEFP, Direction politique/DFAE, OFR) ainsi que dans le cadre des comités interdépartementaux traitant de questions liées à la politique du développement ou des mécanismes de collaboration tels que celui établi dans le domaine de la migration.

Depuis le dernier crédit de programme, le *seco* et la DDC ont développé leur collaboration de manière significative. *Des programmes conjoints de coopération par pays* ont été mis sur pied. Ceux-ci jouent désormais un rôle de plus en plus important pour tracer d'un commun accord la stratégie de coopération, attribuer les responsabilités pour l'exécution des mesures et identifier les domaines où peuvent être obtenus des effets de complémentarité et/ou de synergie en combinant les instruments dont la DDC et le *seco* ont respectivement la responsabilité. A l'avenir, l'OFR pourra également exposer ses préoccupations. Les bureaux de coordination de la DDC, qui sont au service des deux offices, sont une instance supplémentaire de concertation et de synchronisation des instruments. De même, des réunions régulières au sein de *comités de pilotage* pour les trois domaines de la coopération suisse (aide bilatérale au Sud, aide multilatérale, aide à l'Est) visent à promouvoir une discussion de fonds sur les politiques, les activités opérationnelles en cours ou en préparation, offrant un cadre pour régler d'éventuels problèmes de compétence ou de coordination. Ainsi, ces mécanismes de coordination renforcée permettent notamment de faire jouer les complémentarités et les compétences respectives des deux offices dans deux domaines conjoints d'intervention, que sont le soutien des PME et le développement du secteur financier. Le *seco* et la DDC attachent une importance toute particulière à la cohérence de leurs actions en vue de garantir une plus-value maximale aux pays partenaires.

En ce qui concerne les relations avec les bailleurs de fonds bilatéraux, il s'agira de poursuivre la mise en place d'alliances spécifiques, les échanges d'expériences et l'harmonisation des procédures. Selon les opportunités et les besoins, des partenariats stratégiques sélectifs avec des acteurs externes seront développés de manière plus systématique. Ces derniers sont des représentants du secteur privé, des ONG, des centres de recherche, des institutions financières multilatérales, des organisations internationales ou des experts indépendants. L'objectif principal est d'acquérir des compétences spécialisées et reconnues, permettant un renforcement des capacités dans les domaines prioritaires d'intervention et la mise en valeur des expériences. Ces arrangements n'ont de valeur que s'ils sont fondés sur une collaboration en profondeur; ils doivent donc être établis dans une perspective de partenariat à moyen terme.

Certains thèmes ont acquis une importance cruciale dans le cadre des efforts internationaux de lutte contre la pauvreté. Fonction de la conjoncture économique ou politique, l'agenda des questions débattues peut varier. Toutefois, la bonne gouvernance, la lutte contre la corruption, le respect des droits humains, l'égalité entre femmes et hommes ou le développement durable demeurent des préoccupations permanentes. La prise en compte de ces thèmes dans les programmes de coopération est essentielle en cela qu'ils constituent une base indispensable à la stabilité politique, la justice sociale et la redistribution des fruits de la croissance et, par là, la lutte contre la pauvreté. Ceux-ci déterminent également grandement les capacités d'un gouvernement à orienter son propre développement et exercent une influence considérable sur l'attractivité, la stabilité ou la performance d'une économie. Dans la mesure de ses possibilités, le *seco* s'efforce, tant sur les plans bilatéral que multilatéral, de promouvoir le respect de ces principes dans la définition et la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de coopération économique et commerciale.

La *bonne gouvernance* traduit l'interaction entre le pouvoir en exercice, le secteur privé et la société civile dans la gestion des affaires publiques d'un pays en faveur de son développement¹⁸. Cet exercice de l'autorité politique, économique et administrative vise à promouvoir un développement participatif, transparent et durable qui tient compte des spécificités propres des différents contextes nationaux. Elle se caractérise habituellement par un ensemble de principes tels que le respect de la primauté du droit, la bonne gestion des affaires publiques, la lutte contre la corruption, le respect des droits humains ou la promotion de la démocratie et d'un développement participatif. La mise en œuvre renforcée de la bonne gouvernance représente un des axes stratégiques primordiaux pour favoriser une allocation effective et efficiente des ressources dans les pays partenaires. Le manque de transparence et d'efficacité dans la gestion des affaires publiques, le poids de la bureaucratie et des réglementations ou le mauvais fonctionnement des systèmes judiciaires sont autant de facteurs générant une perte de crédibilité et un affaiblissement de l'État et ce, au détriment de l'exercice de ses fonctions primordiales. Les programmes du *seco* en matière de renforcement des conditions-cadre visent alors à recentrer l'État sur ses fonctions de régulation, de péréquation et de fourniture de services sociaux de base. Au travers d'un processus participatif, d'un dialogue politique continu et d'un renforcement des capacités institutionnelles, ces programmes permettent de soutenir le processus de réformes et favorisent la mise en place de conditions-cadre propices à l'épanouissement de l'initiative privée. La rationalisation des politiques budgétaires et monétaires, l'augmentation de l'efficacité et de la transparence des activités douanières, l'amélioration des services liés aux échanges ou le renforcement du cadre juridique pour les activités du secteur privé représentent ainsi des axes d'intervention prioritaires pour créer un environnement économique et social favorable à la croissance et à la réduction de la pauvreté.

¹⁸ Définitions de la bonne gouvernance: «Governance, the World Bank's Experience», Banque mondiale 1994; Lignes directrices du CAD «Le développement participatif et la bonne gestion des affaires publiques», OCDE, 1995; PNUD, «La gouvernance en faveur du développement humain durable», Document de politique générale, janvier 1997.

La *lutte contre la corruption* est également un domaine dans lequel la Suisse s'engage activement. La corruption constitue un problème endémique dans de nombreux pays bénéficiaires de l'aide. Elle gangrène le secteur public, sape la confiance dans les gouvernements et diminue l'efficacité des politiques. Elle pèse sur le secteur privé, engendre une mauvaise allocation des ressources et des facteurs de production et fait fuir les investisseurs. La corruption nuit à la croissance et affecte de façon disproportionnée les populations les plus pauvres. Il importe dès lors de mettre en œuvre des mesures pour l'endiguer. Se basant sur les recommandations de l'OCDE de 1995 en matière de développement participatif et de bonne gouvernance, les interventions du *seco* dans ce domaine visent à réduire les opportunités de pratiques corrompues dans les pays en développement, à renforcer les capacités institutionnelles et humaines en matière de transparence et d'efficacité ainsi qu'à réduire le potentiel de détournement de l'aide, tant dans les pays partenaires qu'en Suisse, par la mise en place d'un système efficace de contrôle aux différentes phases d'un projet. Les programmes d'assistance technique pour améliorer la transparence en matière de gestion budgétaire ou de passage des marchés publics, les réformes des administrations douanières ou l'inclusion d'une clause anti-corruption dans tous les contrats et accords signés avec les pays partenaires ou agences d'exécution illustrent la variété des mesures prises pour lutter contre la corruption. Enfin, la Suisse s'implique également dans les débats pertinents au niveau international qui traitent de cette thématique importante. Au vu du rôle accru que joue le secteur privé dans les processus de développement, il s'agira à l'avenir également de faire avancer l'agenda de la lutte contre la corruption auprès des entreprises privées.

La *préservation du milieu naturel* est l'un des cinq objectifs de la politique étrangère de la Suisse. Les conditions écologiques exercent une influence décisive sur les conditions de vie des plus pauvres, et la surexploitation des ressources naturelles est préjudiciable au *développement durable*. Les stratégies environnementales visant une utilisation plus rationnelle et une distribution plus équitable des ressources naturelles sont dès lors cruciales pour garantir un avenir économique et social aux générations futures. Le *seco* soutient les pays en développement dans la mise en œuvre des dispositions prévues dans le cadre des conférences internationales sur l'environnement et définit, en collaboration avec l'OFEPF et la DDC, la politique de la Confédération dans le domaine du développement durable. Au niveau opérationnel, des mesures telles que le financement des infrastructures, la création de labels pour un commerce équitable¹⁹, l'inclusion de clauses concernant le respect des normes sociales et environnementales dans les fonds d'investissement ou encore les CPC contribuent à favoriser la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement et l'adoption de standards environnementaux et l'application de normes sociales.

Sur le plan international, *l'égalité entre femmes et hommes* acquiert un sens particulier dans la perspective de la lutte contre la pauvreté. Les statistiques montrent en effet que 70 % des pauvres sont des femmes. Celles-ci forment 45 % de la population active et assument, parallèlement, la plus grande partie du travail de «reproduction». Elles souffrent également souvent de discriminations juridiques et économiques. Dans la mise en œuvre de ses programmes, le *seco* veille à ce que les mesures envisagées n'entraînent pas de conséquences négatives pour les femmes.

¹⁹ Le label bien connu Max Haavelaar ou le label STEP qui certifie que les tapis mis sur le marché ne sont pas le produit du travail des enfants.

Ainsi, par exemple, lors de la revue des dépenses publiques avec les pays partenaires, une attention particulière est accordée au maintien de la part des budgets consacrés à l'éducation et à la santé. De même, les investissements dans les secteurs de l'eau ou de l'énergie contribuent à un allègement du travail des femmes, traditionnellement en charge de l'entretien du foyer et de l'approvisionnement en eau. Le *seco* participe également à la mise en œuvre du plan d'action suisse sur l'égalité entre femmes et hommes. Dans ce cadre, le *seco* est en train d'élaborer des lignes d'action concrètes pour une approche intégrée de l'égalité («*gender mainstreaming*»), selon trois axes. Il s'agira en premier lieu de procéder à une analyse de sensibilité des instruments et des mesures de coopération économique et commerciale par rapport à la question de l'égalité de manière à analyser leur potentiel en termes d'impact sur les femmes. Un programme de formation et de sensibilisation à l'attention des gestionnaires de projets/programmes sera ensuite développer pour intégrer pleinement la dimension des genres dans la définition, le suivi et l'évaluation des mesures de politique économique et commerciale. Il s'agira enfin de développer un réseau de partenariats avec des organisations nationales et internationales afin d'approfondir en permanence les connaissances et les capacités d'analyse du *seco* dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes et, ainsi de renforcer ses capacités d'intervention concrètes tant sur les plans bilatéral que multilatéral.

Ainsi, pour répondre aux questions fondamentales que soulèvent ces thèmes, le *seco* adopte une approche ouverte et dynamique qui s'inscrit dans les orientations stratégiques et les principes opérationnels de coopération économique et commerciale en vue notamment de renforcer la cohérence, l'efficacité et la durabilité de l'aide. Le dialogue politique, le renforcement des capacités mais également la mise en œuvre de programme novateurs représentent des instruments essentiels pour intégrer ces thématiques désormais incontournables de la coopération au développement.

4 Les mesures futures de politique économique et commerciale

Les mesures que le *seco* entend mettre en œuvre ces prochaines années se structurent autour de cinq domaines d'intervention prioritaires, auxquels sont liés des instruments spécifiques. La présente section du message décrit plus en détail les domaines d'intervention ainsi que les mesures prévues pour les années à venir.

Domaines d'intervention	Instruments
Renforcement des conditions-cadre: Améliorer les conditions générales de manière à favoriser la croissance et les investissements	<ul style="list-style-type: none"> – Aide budgétaire – Mesures de désendettement – Soutien au secteur financier
Promotion des investissements: Mobiliser les capitaux, le savoir-faire et les technologies du secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> – Appui à la création d'un environnement favorable au secteur privé – Appui et conseils aux entreprises – Financement des entreprises

Domaines d'intervention	Instruments
Coopération liée au commerce: Encourager l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale	<ul style="list-style-type: none"> – Politique commerciale – Accès aux marchés – Efficacité commerciale – Commerce, environnement et normes de travail – Matières premières
Développement des infrastructures de base: Améliorer l'infrastructure économique et sociale	<ul style="list-style-type: none"> – Financements mixtes – Partenariats public privé
Renforcement de la coopération avec les banques multilatérales de développement	<ul style="list-style-type: none"> – Dialogue institutionnel – Cofinancements – Fonds fiduciaires – Mise à disposition de personnel (« <i>secondment</i> »)

4.1 Renforcement des conditions-cadre

La création d'un environnement favorable à la croissance économique est essentielle pour la réduction de la pauvreté et le développement du secteur privé. La stabilité macroéconomique permet aux opérateurs économiques de déployer leurs activités dans un environnement prévisible. La rationalisation des politiques budgétaire et monétaire, le développement de systèmes juridique et judiciaire fonctionnels ou la mise en place d'un système financier stable et dynamique forment la base d'une croissance durable. Pour les plus pauvres, un environnement macroéconomique stable est crucial dans la perspective de la réduction de la pauvreté. En effet, l'instabilité macroéconomique, en particulier une inflation galopante, accentue les inégalités sociales et renforce la spirale de la pauvreté. La mise en place d'un système de finances publiques transparent et efficace permet parallèlement de maximiser l'impact des dépenses publiques dans des domaines comme la santé ou l'éducation. Dans ce contexte, il importe de souligner le développement de stratégies de réduction de la pauvreté par les pays en développement, stratégies qui permettent d'aligner les politiques économiques et sectorielles par rapport à cet objectif global. Dans le domaine économique, ces stratégies réaffirment l'importance de la stabilité macroéconomique et la poursuite des réformes structurelles pour permettre à terme l'accroissement des investissements et des échanges nécessaires à une réduction durable de la pauvreté. La Suisse continue de *soutenir activement ce processus de réformes avec une palette de mesures, incluant notamment l'aide budgétaire, les mesures de désendettement et le soutien au secteur financier.*

Encadré 9: Les stratégies de réduction de la pauvreté (PRSP)

Lors du développement de l'initiative sur le désendettement des pays pauvres très endettés (Initiative HIPC), un consensus s'est dégagé sur l'importance d'allouer les ressources libérées par le désendettement à des secteurs prioritaires en matière de réduction de la pauvreté. Sur cette base, *les stratégies de réduction de la pauvreté* ont été développées par les pays bénéficiaires. Elles constituent un mécanisme qui permet d'orienter les politiques économiques et sectorielles par rapport à l'objectif global de réduction de la pauvreté. Ces stratégies incluent une analyse de la pauvreté et de ses causes, la détermination des priorités dans la lutte contre la pauvreté, l'alignement des politiques économiques et sectorielles par rapport à cet objectif global et une évaluation du coût des mesures proposées. Le budget national fait l'objet d'un suivi afin de vérifier que les secteurs prioritaires reçoivent des ressources accrues. Une attention particulière est portée à la gestion des finances publiques, de manière à renforcer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques. D'autre part, les réformes économiques ne sont plus seulement déterminées par rapport à leur valeur intrinsèque, mais en relation étroite avec l'objectif de réduction de la pauvreté. *Ces stratégies doivent être appropriées par les gouvernements responsables et élaborées de manière participative*, en incluant notamment la société civile. La participation de cette dernière doit permettre de mieux prendre en compte les besoins des populations et d'accroître l'appropriation des politiques mises en œuvre. Les stratégies de réduction de la pauvreté sont approuvées par les gouvernements des pays bénéficiaires et revues par les institutions de Bretton Woods, pour qui le développement d'une telle stratégie constitue un préalable à tout désendettement dans le cadre de l'initiative HIPC. (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/>)

4.1.1 Aide budgétaire

La mise en œuvre de programmes d'ajustement par de nombreux pays en développement à bas revenu a permis à ceux-ci de renouer avec la stabilité macroéconomique. La maîtrise des déficits fiscaux et l'application de politiques monétaires strictes ont notamment permis le contrôle de l'inflation et le retour à la croissance économique. Malgré ces résultats positifs, il apparaît aujourd'hui que la pauvreté demeure un problème majeur et que le développement du secteur privé est encore freiné par de nombreuses contraintes. Le poids de la bureaucratie et des réglementations existantes reste important; l'administration peu efficace; la transparence et l'efficacité des finances publiques insuffisantes; les sources de financement restreintes, étant donné notamment la faiblesse de l'épargne nationale et la mobilisation très limitée des investissements privés; le mauvais fonctionnement du système judiciaire décourage les investisseurs; les infrastructures physiques sont limitées et en mauvais état; le niveau d'alphabétisation est bas et la main-d'œuvre mal formée, ce qui a pour conséquence une faible productivité. C'est pourquoi, il importe que les pays en développement poursuivent les réformes structurelles tout en renforçant leurs investissements dans la santé, l'éducation ou les infrastructures. Il s'agit bien d'un *processus, qui requiert un engagement continu de la part de ces Etats et nécessite un soutien à long terme des bailleurs de fonds*. Les stratégies de réduction de la pauvreté, qui orientent les politiques économiques et sectorielles des pays, permettent aux bailleurs de fonds d'aligner leur aide au développement par rapport aux priorités définies par le gouvernement.

L'aide budgétaire est aujourd'hui reconnue sur le plan international comme un instrument particulièrement approprié pour soutenir ce processus de réformes, en articulation étroite avec les stratégies de réduction de la pauvreté. Il est important de

noter qu'aujourd'hui, de nombreux bailleurs de fonds sont en train d'accroître significativement la part de leur assistance octroyée sous forme d'aide budgétaire. L'aide budgétaire permet de suivre le processus de réformes à travers un dialogue politique continu avec les pays bénéficiaires. L'articulation des aides budgétaires avec les stratégies de réduction de la pauvreté permet d'avoir une vision globale des budgets de ces pays afin de s'assurer que les secteurs prioritaires en matière de réduction de la pauvreté reçoivent des ressources suffisantes. Ce suivi du budget étatique concerne à la fois les revenus propres, les ressources délivrées à travers les aides budgétaires ainsi que les ressources libérées par le désendettement dans le cadre de l'initiative HIPC. Le dialogue politique porte également sur la stabilité macroéconomique, la mobilisation des revenus et la gestion des finances publiques ainsi que sur les conditions-cadre pour le développement du secteur privé. L'aide budgétaire implique cependant une relation de confiance entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté et des réformes économiques. D'autres facteurs doivent également être pris en compte, comme par exemple la transparence des finances publiques ou la capacité de l'administration à utiliser ces ressources de manière effective. C'est pourquoi la Suisse utilise cet instrument dans un nombre limité de pays particulièrement engagés dans les réformes. Parallèlement, l'aide sous forme de projets continue donc de jouer un rôle important.

Encadré 10: Un exemple de dialogue politique – L'augmentation des ressources en faveur de la lutte contre la pauvreté

Lors des réunions entre bailleurs de fonds et gouvernements bénéficiaires de l'aide budgétaire, l'augmentation des ressources allouées aux secteurs prioritaires en matière de lutte contre la pauvreté est un thème essentiel. Les questions suivantes sont notamment abordées:

- La planification budgétaire pour l'année prochaine prend-elle en compte les priorités définies dans la stratégie de lutte contre la pauvreté? Les secteurs prioritaires (comme la santé, l'éducation, les infrastructures routières en région rurale ou le système judiciaire) reçoivent-ils des ressources accrues? Comment évoluent les dépenses militaires?
- Les dépenses effectuées l'année passée sont-elles conformes à ce qui a été décidé au niveau de la planification budgétaire? Les secteurs prioritaires ont-ils utilisés les ressources conformément aux allocations (p.ex. les dépenses de la santé ont-elles permis, comme prévu, d'acheter les médicaments)?
- L'argent arrive-t-il bien dans les régions et dans les unités finales (écoles, centres de santé, etc.)? Quels sont les moyens de vérification du gouvernement?
- L'accroissement des dépenses se traduit-il par des progrès, par exemple, en matière de vaccination ou d'augmentation du taux de scolarité au niveau des écoles primaires?
- Les revenus de l'Etat augmentent-ils régulièrement? Quelle est la stratégie du gouvernement pour élargir la base fiscale?

Aide budgétaire générale

Comme indiqué dans la rétrospective (cf. ch. 2.2), l'évaluation sur l'aide budgétaire a confirmé la justesse des orientations choisies dans le cadre du 5^e crédit de programme. Sur cette base, le principe d'un engagement à plus long terme dans un nombre limité de pays est réaffirmé. Les pays éligibles sont des pays prioritaires du *seco*, à bas revenu et engagés dans un processus de réformes économiques et structu-

relles. En outre, les pays de concentration de la DDC sont également privilégiés. Les principaux bénéficiaires de cet instrument seront les pays d'Afrique sub-saharienne et d'Amérique latine. Comme la poursuite du processus de réformes est essentielle pour le succès de l'aide budgétaire, celle-ci est décaissée sur la base d'une évaluation des progrès réalisés dans les réformes clé, planifiées par le gouvernement. L'aide budgétaire doit être accompagnée en particulier d'un effort par les pays bénéficiaires pour augmenter leurs ressources propres et renforcer la transparence et l'efficacité des dépenses publiques. L'augmentation des revenus propres de ces Etats est nécessaire pour réduire à terme la dépendance par rapport aux flux d'aide et accroître les dépenses de développement. Le renforcement de la transparence et de l'efficacité des dépenses publiques vise à diminuer les risques de corruption et à renforcer l'impact des dépenses et ainsi améliorer les services offerts à la population. C'est pourquoi, comme par le passé, ces deux questions continueront d'être suivies de près.

L'aide budgétaire se fait en principe de manière bilatérale et dans la mesure du possible dans le cadre de *programmes conjoints d'aide budgétaire*, réunissant différents bailleurs de fonds. Ces programmes se sont développés ces dernières années et visent à simplifier les procédures pour les pays bénéficiaires ainsi qu'à coordonner le dialogue politique mené par les bailleurs de fonds. La Suisse continue de s'engager pour que le dialogue politique soit ciblé sur le processus de réformes économiques et la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Ce dialogue se fait de manière continue et dans un esprit de partenariat entre le gouvernement concerné et les bailleurs de fonds. Les engagements financiers au titre de l'aide budgétaire seront déterminés selon les besoins des pays et les contributions des autres bailleurs de fonds.

Dans des cas spécifiques, des actions ponctuelles d'aide budgétaire pourront être étendues à d'autres pays, par exemple, à des pays en situation post-confliktuelle, sous forme de cofinancements avec des institutions multilatérales. Ces opérations visent également la mise en œuvre optimale d'autres instruments de la coopération économique et commerciale (p. ex. pour renforcer le dialogue politique dans le domaine de la coopération liée au commerce). Les cofinancements entrent également en ligne de compte dans les pays où le lancement d'un programme d'aide budgétaire à moyen terme est envisagé; ils permettent en effet de mobiliser l'expertise des institutions multilatérales et ainsi d'élargir les connaissances sur un nouveau pays.

Le développement des stratégies de réduction de la pauvreté a souligné davantage l'importance pour ces pays de disposer d'institutions performantes, capables de concevoir et de mettre en œuvre des politiques complexes. Le *renforcement des capacités des administrations nationales* est donc essentiel pour assurer une plus grande appropriation et durabilité des réformes. En outre, les expériences faites avec les programmes d'assistance technique ont permis de renforcer le dialogue politique grâce à une collaboration étroite avec certaines parties de l'administration. Des programmes de renforcement des capacités continueront d'être mis en œuvre, dans la mesure du possible sur la base d'un partenariat avec des institutions internationales comme le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale. Comme par le passé, l'accent sera mis sur le renforcement des capacités d'institutions telles que le Ministère des finances (Trésor, Direction du budget, etc.), l'administration des douanes ou l'administration des impôts. Une attention particulière sera portée à la question de la durabilité des formations entreprises. Enfin, le

seco participe au besoin à des initiatives multilatérales, par exemple dans le domaine de la gestion des finances publiques, de manière à renforcer la coordination des activités des bailleurs de fonds.

Aide macroéconomique exceptionnelle

Etant donné leur manque de diversification économique et leur forte dépendance envers quelques matières premières, les pays en développement sont particulièrement vulnérables à de nombreux chocs externes, comme des désastres naturels ou des fluctuations des prix des matières premières. Ces chocs sont par définition hors du contrôle des autorités et ont souvent des conséquences macroéconomiques importantes, puisqu'ils creusent de manière significative les déficits budgétaires ou de la balance des paiements. Il est très difficile pour les pays à bas revenu de faire face à ces aléas: leurs réserves en devises sont limitées, leur déficit fiscal est important et leur accès au marché des capitaux est restreint ou inexistant. Sans aide extérieure, ces pays sont obligés de procéder à des ajustements délicats en réduisant significativement leurs dépenses. Et ceci se fait au détriment des processus de réformes économiques et de réduction de la pauvreté, qui sont soutenus par les programmes d'assistance extérieure.

Pour répondre à ces situations particulières, un instrument *d'aide macroéconomique exceptionnelle*, dont l'objectif sera *d'amener des ressources financières supplémentaires pour les pays à bas revenu souffrant des conséquences d'un choc externe*, est en cours d'élaboration. Une analyse préalable devra déterminer l'impact du choc externe sur la stabilité macroéconomique, les risques engendrés par le choc pour le processus de réformes et la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté ainsi que les possibilités pour le gouvernement d'y répondre. Ce soutien sera limité dans le temps, l'idée étant que les chocs externes nécessitent toujours un ajustement soit au niveau sectoriel, soit au niveau macroéconomique. Afin de maximiser l'impact de ces interventions, les pays éligibles seront des pays prioritaires, à bas revenu, engagés dans le processus de réformes et qui bénéficient déjà soit d'une aide budgétaire régulière, soit d'un soutien d'un autre domaine d'intervention du *seco*. Des réflexions seront également menées pour renforcer les synergies avec les autres instruments de coopération économique et commerciale, notamment afin de soutenir le processus d'ajustement. Un défi particulier consistera à mobiliser d'autres bailleurs de fonds sur cette approche, afin de renforcer l'impact de telles interventions.

Suivi des opérations

L'analyse de la situation économique et des réformes entreprises par les différents pays nécessite un suivi intensif et très spécialisé. D'autre part, l'intérêt croissant des bailleurs de fonds pour l'aide budgétaire implique le développement d'un débat international animé. L'importance pour la Suisse de contribuer au dialogue de manière pointue soit au niveau des pays prioritaires, soit sur le plan international a été soulignée par l'évaluation indépendante des programmes d'aide budgétaire, réalisée début 2002. Sur cette base, il est prévu de recourir de manière accrue à *une expertise externe* qui permettra d'apporter un soutien spécialisé lors de la mise en œuvre des opérations ou dans le cadre de participations à des réunions internationales. Cette expertise externe permettra de compléter la politique de recrutement d'économistes nationaux par les bureaux de coordination de la DDC dans les pays où le *seco* est actif avec l'aide budgétaire.

4.1.2 Mesures de désendettement

La résolution du problème de la dette est essentielle pour le développement des pays les plus pauvres. En effet, le lourd service de la dette auquel sont confrontés ces pays absorbe une partie de leurs ressources, qui ne peuvent ainsi pas être investies dans le financement d'activités en faveur de la réduction de la pauvreté et du développement économique du pays. En outre, le surendettement limite ou empêche l'accès de ces pays à d'autres sources de financement, notamment les marchés internationaux de capitaux. Pour faire face à ce problème, deux types de mesures sont mises en œuvre: d'une part, *restructurer, réduire ou annuler la dette des pays* et d'autre part, *renforcer les capacités de gestion de la dette et de politique d'emprunts*. La restructuration de la dette permet de rééchelonner les échéances de paiement, de manière à donner une meilleure marge de manœuvre aux pays connaissant des difficultés momentanées de paiement. La réduction et l'annulation de la dette se font essentiellement pour des pays pauvres et à bas revenu, dont l'endettement dépasse leurs capacités de repaiement. Le renforcement des capacités («*Capacity-Building*») s'adresse également aux pays à bas revenu, mais peut être étendu à des pays à revenu intermédiaire.

Initiative HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)

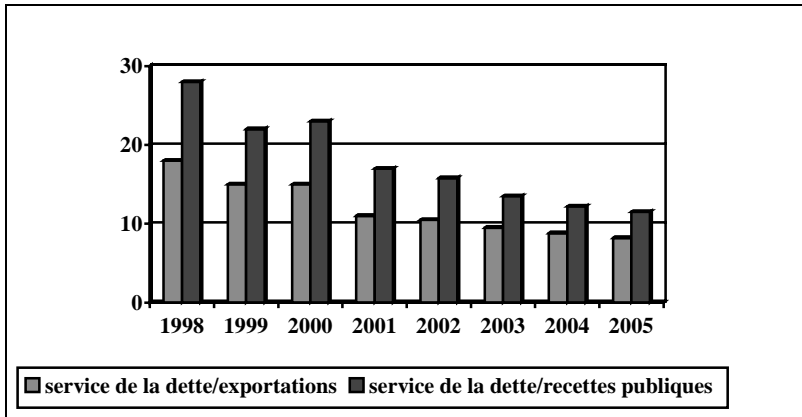
En adoptant *l'initiative HIPC*, la communauté internationale a reconnu l'importance de résoudre sur une base globale et durable le problème de la dette des pays à faible revenu, en considérant la totalité de leur dette bilatérale et multilatérale et en tenant compte de leurs capacités futures de repaiement. Cette initiative concerne l'ensemble de la communauté internationale et devrait permettre à plus de 40 pays de bénéficier d'une diminution substantielle de la dette au cours des prochaines années. Son financement se base sur la réduction d'une part des dettes bilatérales publiques et commerciales (notamment au sein du Club de Paris) et d'autre part, de la dette multilatérale. Le désendettement obtenu dans le cadre de l'initiative HIPC est lié à l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté, qui doivent assurer que les ressources libérées par le désendettement soient utilisées pour financer des activités prioritaires, comme la santé, l'éducation ou les infrastructures en régions rurales (cf. encadré 9).

Comme indiqué dans la rétrospective, l'évaluation indépendante du programme suisse de désendettement a confirmé la pertinence de l'engagement de la Suisse en faveur de l'initiative HIPC. Celle-ci a repris en effet un élément central de ce programme, à savoir *l'établissement d'un lien étroit entre les ressources libérées par le désendettement et la réduction de la pauvreté*. Souhaitant poursuivre dans cette direction, la Suisse va procéder au désendettement des derniers pays HIPC pour lesquels une dette bilatérale²⁰ vis-à-vis de la Suisse existe encore. Ce désendettement se fera au sein du Club de Paris, lorsque les pays seront considérés comme répondant aux conditions fixées par l'initiative HIPC, et pourra aller jusqu'à l'annulation de la dette. D'autre part, la Suisse va continuer de participer financièrement à la réduction de la dette multilatérale au travers du fonds fiduciaire HIPC

²⁰ Cameroun, Congo-Brazzaville, Liberia, Madagascar, République Centre Africaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Soudan et Togo.

mis en place par la Banque mondiale, en veillant à ce qu'il y ait un partage équitable des coûts entre les différents bailleurs de fonds.

Ratios du service de la dette après désendettement (prévisions pour pays ayant atteint le point de décision) de 26 pays HIPC



Sources: document FMI – Banque mondiale

La Suisse va continuer de contribuer activement au débat international sur le désendettement. En effet, un certain nombre de questions restent posées concernant la rapidité et l'ampleur du désendettement octroyé, ou encore l'utilisation des ressources libérées par le désendettement. Elle va en particulier poursuivre son engagement pour que le processus de désendettement se fasse parallèlement à une mise en œuvre effective des stratégies de réduction de la pauvreté (qualité du processus de désendettement). La mise en œuvre de ces dernières va bien au-delà de la simple formulation. Elle implique un alignement des politiques économiques et sectorielles sur les objectifs fixés dans les stratégies, ainsi qu'une allocation conséquente des ressources budgétaires disponibles. En outre, afin d'assurer une utilisation efficace des ressources, une attention spéciale sera portée au renforcement de la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires, notamment pour assurer une augmentation des dépenses dans les secteurs sociaux. La soutenabilité de la dette à moyen terme des pays HIPC sera également suivie de près, étant donné leur vulnérabilité face aux chocs externes. Dans ce contexte, et afin d'accroître les chances de succès de l'initiative, la Suisse s'engage au sein des institutions de Bretton Woods pour que les stratégies de désendettement se fondent sur des hypothèses d'évolution des exportations et de croissance économique réalistes. Comme le montrent ces différents éléments, de nombreuses synergies existent entre les activités liées aux aides budgétaires et aux mesures de désendettement. L'expérience acquise dans les opérations bilatérales d'aide budgétaire continuera de constituer une base importante pour les prises de position de la Suisse sur l'initiative HIPC au sein des institutions multilatérales.

Le suivi étroit de l'initiative HIPC par la Suisse implique une réévaluation permanente de ses perspectives de succès. A l'heure actuelle, la Suisse est d'avis que le potentiel de l'initiative en vue d'une réduction substantielle de l'endettement des pays pauvres est élevé. En cas de développements contraires, la Suisse examinera, en concertation avec les autres pays donateurs, les alternatives possibles pour atteindre ce but.

Autres mesures liées au désendettement

Vu la complexité de la problématique de la dette, une certaine flexibilité pour répondre à des besoins qui ne sont pas couverts par l'initiative HIPC s'avère nécessaire. Comme par le passé, d'autres mesures de désendettement resteront possibles, notamment en ce qui concerne *le règlement d'arriérés, en particulier pour les pays en situation post-conflictuelle*. En effet, ces pays ont en général accumulé d'importants arriérés de paiement de leur dette. Un soutien par les bailleurs de fonds pour le paiement de leurs arriérés contribue à faciliter le rétablissement de leurs relations avec les institutions de Bretton Woods. La Suisse s'engagera dans de telles opérations en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds.

L'annulation de la dette ne sera un succès que si les pays évitent de retomber dans la spirale de l'endettement en adoptant des *politiques prudentes d'emprunt et de gestion de la dette*. Pour ce faire, les pays doivent maîtriser les données de la dette et prévoir le service futur de la dette engendré par les emprunts d'aujourd'hui. D'autres aspects, comme le suivi des flux de capitaux extérieurs ou la gestion de la dette interne, constituent également des éléments importants. Ces sujets doivent être pris en considération dans une stratégie de gestion de la dette mise en œuvre par les institutions nationales compétentes. Par conséquent, l'engagement en faveur du renforcement des capacités des pays dans le domaine de la gestion de la dette sera poursuivi, notamment par le soutien du «*Capacity-Building Programme*» que la Suisse cofinance avec d'autres bailleurs de fonds. Ce programme, qui jusqu'ici a été principalement ciblé sur la dette extérieure, va être progressivement étendu aux questions de la dette interne. Afin d'assurer la soutenabilité des actions entreprises, il va être décentralisé et confié à des institutions régionales d'Afrique ou d'Amérique latine. D'autres partenariats stratégiques avec des institutions multilatérales, comme la CNUCED, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ou le FMI seront mis sur pied ou poursuivis selon les besoins. Des programmes bilatéraux de gestion de la dette ne seront réalisés que dans les pays prioritaires du *seco*. Dans le futur, la question des flux des capitaux privés extérieurs sera également traitée.

Suivi des opérations

En tant qu'institution responsable en Suisse de la problématique du désendettement des pays les plus pauvres, le *seco* continuera de s'impliquer activement dans le débat international. Comme dans le passé, il va poursuivre sa collaboration avec le service de désendettement de la Communauté de travail des œuvres d'entraide et la DDC, notamment pour la gestion des fonds de contrepartie encore en activité, et résultant du programme suisse de désendettement, ou encore pour le suivi de certains aspects des stratégies de réduction de la pauvreté.

4.1.3

Soutien au secteur financier

Aujourd'hui, un consensus général se dégage sur le rôle crucial joué par les systèmes financiers dans la croissance économique. Au-delà de leur contribution à la stabilité macroéconomique, *des systèmes financiers sains et solides favorisent le développement d'une économie de marché* en soutenant l'essor du secteur privé. Ils contribuent ainsi à la croissance économique, à l'intégration des pays dans le système financier mondial et à la réduction de la dépendance envers l'aide extérieure. De nombreux défis demeurent en ce qui concerne la consolidation du secteur financier des pays en développement. D'une part, la libéralisation des activités d'intermédiation financières nécessite un renforcement quantitatif et qualitatif de la supervision bancaire. D'autre part, l'accès au crédit par les acteurs économiques et l'offre des produits financiers restent limités, ce qui peut s'expliquer par des contraintes structurelles des économies en développement, mais aussi par une insuffisance de l'offre locale. Il importe donc de soutenir les capacités des institutions financières à analyser les risques liés à leurs activités, à élargir leur palette d'instruments et à mettre à disposition de l'économie domestique des ressources financières accrues.

L'importance des systèmes financiers pour la stabilité mondiale et la croissance des pays en développement a conduit la communauté internationale à porter une attention accrue à cette question. La Suisse, avec son expertise très pointue dans les domaines bancaire et financier, a un avantage particulier. Les activités du *seco* en faveur du secteur financier incluent des opérations de renforcement des capacités et d'assistance technique destinées aux principaux acteurs des systèmes financiers. Elles comprennent aussi des prises de participation dans des intermédiaires financiers et des activités de promotion des investissements visant avant tout le soutien au développement de l'initiative privée. Les questions liées aux prises de participation dans des intermédiaires financiers et à la promotion des investissements sont traitées au ch. 4.2.

Stratégie d'assistance au secteur financier

La stratégie d'assistance au secteur financier du *seco* se concentre principalement sur des opérations de renforcement des capacités et d'assistance technique. Elle est mise en œuvre sur le principe d'une double approche visant d'une part le développement de systèmes financiers nationaux sains et porteurs de croissance (approche nationale), et d'autre part le renforcement de la stabilité du système financier international (approche internationale). Ces activités se caractérisent par une large cohérence avec l'effort international et par la recherche de synergies avec l'ensemble des activités du *seco* et de la DDC.

L'approche nationale vise à soutenir des programmes de renforcement de capacités et d'assistance technique permettant d'améliorer le cadre institutionnel, légal et réglementaire. L'adoption de normes et standards internationaux dans des domaines tels que la comptabilité et l'audit bancaires font par exemple partie de cette approche. En renforçant les compétences domestiques, ces programmes visent également à améliorer la surveillance bancaire et à développer l'infrastructure financière et de nouveaux services financiers. Les bénéficiaires sont notamment les banques centrales, les autorités chargées de la réglementation et de la surveillance des activités de services financiers, ou des acteurs privés (banques commerciales, associations privées, etc.). Ces activités sont développées principalement dans des pays prioritaires

à bas et moyen revenus, engagés dans un processus de réformes économiques. Une attention particulière est portée à la création de synergies avec les prises de participation dans des intermédiaires financiers et le développement de nouveaux instruments de financement. Etant donné la complexité des opérations et afin d'assurer un impact maximal, les activités du *seco* seront concentrées dans cinq pays, tout au moins au cours des premières années.

Encadré 11: Un exemple de soutien au secteur financier – le Vietnam

Un exemple intéressant qui montre la multitude d'institutions publiques et privées pouvant bénéficier de l'assistance technique en faveur du secteur financier est celui du Vietnam. Dans ce pays, le *seco* est en train de mettre sur pied un vaste programme d'opérations en faveur du secteur financier. Dans le cadre du soutien aux organismes publics, le *seco* collabore depuis plusieurs années avec la Banque centrale («*State Bank of Vietnam*») dans un programme d'assistance technique et de formation. En plus, des discussions sont actuellement en cours avec l'organisme en charge de la préparation d'un plan national de restructuration du secteur bancaire («*Banking Restructuring Committee*») pour réaliser des séminaires de renforcement des capacités destinés aux membres de cette Commission. Finalement, une collaboration est en préparation avec la Commission de la bourse («*State Security Commission*») pour soutenir l'amélioration du cadre de régulation et de contrôle des transactions boursières. Dans le contexte des collaborations avec les institutions privées, le *seco* continuera de soutenir des projets pour renforcer les politiques de crédit et les divisions de marché de capitaux dans trois banques commerciales.

L'*approche internationale* permet à la Suisse de contribuer activement à la prévention et la résolution des crises financières. Cet objectif est poursuivi d'une part, à travers l'élaboration de positions suisses au sein des IFI²¹, et d'autre part, à travers des opérations d'assistance technique, coordonnées au niveau international (cf. encadré 12).

Encadré 12: FIRST – Initiative pour le renforcement et la réforme du secteur financier

La Suisse a joué un rôle clé dans la mise sur pied d'une structure conjointe entre différents bailleurs de fonds, à savoir la Banque mondiale, le FMI, le Royaume-Uni, le Pays-Bas et le Canada. Cette initiative FIRST – *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* – met en œuvre des programmes d'assistance technique dans des domaines tels que les réformes du secteur financier, le renforcement du système bancaire, le blanchiment d'argent ou la diversification des systèmes financiers. Ces opérations sont développées sur la base d'une collaboration multilatérale suivant les recommandations des analyses diagnostiques de la Banque mondiale et du FMI. FIRST va donc contribuer à la fois à la réalisation de programmes spécifiques dans différents pays à bas ou moyen revenu ainsi qu'à la mise en œuvre de programmes visant la stabilité du système financier international (de manière à éviter la répétition de crises financières comme la crise asiatique). FIRST permet d'assurer une meilleure coordination des bailleurs de fonds, tout en maximisant l'efficacité des interventions. (<http://www.firstinitiative.org>)

²¹ L'AFF et la Banque nationale sont responsables pour les relations avec le FMI et pour les questions liées à l'architecture financière internationale.

Suivi des opérations

Depuis quelques années, le *seco* conduit en étroite collaboration avec l'Institut universitaire des hautes études internationales de Genève (IUHEI) des programmes de renforcement des capacités en faveur des banques centrales. Se basant sur ce modèle, il est envisagé de mettre en place un *centre de compétences* pour soutenir le *seco* dans la mise en œuvre de ses projets d'assistance technique dans le secteur financier.

4.2 Promotion des investissements

Le secteur privé, principal moteur de la croissance et de la création d'emplois, joue un rôle décisif pour la réduction de la pauvreté dans les pays partenaires. Or, dans un contexte macroéconomique difficile et un cadre juridique flou, les entreprises ne parviennent pas à accéder à des financements à long terme, ni au savoir-faire financier et technique nécessaire. Elles sont de plus souvent confrontées à d'innombrables contraintes administratives. Afin de réduire ces difficultés et augmenter la part des investissements privés dans les pays en développement, une large gamme d'instruments, comprenant des mécanismes d'incitation et des mesures de soutien pour toutes les phases d'un projet d'investissement, a été développée. Outre l'amélioration des conditions-cadre pour le secteur privé dans les pays partenaires, ces instruments incluent le conseil et l'aide aux entreprises avant et après l'investissement, ainsi que la mise à disposition de financements. Ces mesures sont destinées en premier lieu aux PME locales. En effet, contrairement aux grandes entreprises, elles n'ont pas suffisamment de ressources en personnel et de moyens financiers pour pouvoir surmonter seules tous les obstacles auxquels elles sont confrontées.

Ces mesures ont pour but *d'augmenter les investissements privés locaux dans les pays en développement, et de favoriser les partenariats entre PME du Sud et du Nord* pour autant qu'ils contribuent significativement à des transferts de technologie et de savoir-faire, à la création et au maintien des places de travail, à l'amélioration de la qualité des projets d'investissement, afin qu'ils produisent des résultats durables. La durabilité des projets est une condition nécessaire pour la réalisation des objectifs de politique du développement; elle se mesure aussi bien sur la base du succès économique des projets, que sur le respect des normes sociales et environnementales. Les expériences faites jusqu'ici avec les activités de promotion des investissements sont positives. Les instruments ont contribué notablement à améliorer le climat d'investissement dans les pays partenaires, à augmenter le nombre des investissements et à créer des emplois. Le *seco* entend donc renforcer son engagement dans ce domaine.

4.2.1 Création d'un environnement favorable au secteur privé

Des conditions-cadre propices et stables sont une condition primordiale pour le renforcement du secteur privé et l'encouragement des investissements dans les pays partenaires. En complément des mesures au niveau macroéconomique (cf. ch. 4.1), des mesures spéciales visant à améliorer les conditions générales pour les entreprises

privées, plus particulièrement pour les PME, seront mises en place. L'objectif est de *rendre le climat d'investissement plus favorable dans les pays partenaires, par la mise en place de règles claires, transparentes et prévisibles, ainsi que par la création d'institutions saines*. De manière générale, les mesures destinées à améliorer les conditions-cadre seront fortement développées. Par ailleurs, les synergies avec d'autres instruments de la promotion du secteur privé seront renforcées.

Amélioration du climat d'affaires pour les PME

Un cadre juridique clair, y compris la mise en place de procédures et d'institutions pour l'application du droit, est une condition préalable essentielle à toute activité privée. Les acteurs privés ont besoin d'assurances quant à l'existence et au respect des droits de propriété, l'application de dispositions claires pour la conclusion et l'exécution des contrats, et l'efficacité d'un droit de la concurrence garantissant le fonctionnement des marchés selon des critères équitables et transparents. Le *renforcement du cadre juridique* constitue ainsi un champ d'activité important pour la promotion du secteur privé. Cela implique la mise en place de services de conseils aux gouvernements pour la formulation de lois et de réglementations, ainsi que des programmes d'assistance technique pour la création d'institutions juridiques. Un appui aux pays partenaires pour la négociation, la conclusion et la mise en œuvre des accords de promotion et de protection des investissements contribue en outre à favoriser les investissements directs étrangers. La *réduction des obstacles administratifs* est une autre condition importante pour renforcer le secteur privé. Dans les pays partenaires, les procédures administratives sont souvent très lourdes. Elles handicapent fortement l'activité économique des entreprises et sont extrêmement coûteuses en personnel et en argent. A ce titre, le démantèlement de ces barrières – par exemple, la simplification des procédures de licence et d'enregistrement pour les PME – constitue un volet crucial de la coopération en matière de promotion du secteur privé. Dans ce domaine, le *seco* travaille avec diverses institutions multilatérales et régionales. La priorité sera accordée aux pays et secteurs où existent d'autres programmes destinés aux entreprises privées, afin d'exploiter au maximum les synergies possibles.

Amélioration de l'accès aux financements

En complément des possibilités de financement offertes aux entreprises privées (cf. ch. 4.2.3), le *seco* va promouvoir la création de conditions favorables pour améliorer l'accès aux financements. Il soutiendra par exemple les gouvernements dans la formulation des bases légales concernant de nouveaux produits financiers qui sont particulièrement intéressants pour les PME (p.ex. leasing), ainsi que la formation de spécialistes en crédit dans des banques locales. Dans ce domaine, une collaboration étroite avec la Banque mondiale et les banques régionales de développement est envisagée.

Corporate Responsibility

Dans le sillage de la globalisation, la *conduite responsable des entreprises* («*corporate responsibility*») ne cesse de gagner en importance. L'internationalisation des économies ayant modifié les rapports de force entre Etat et économie, ces questions prennent de plus en plus de poids, en particulier dans les pays en développement. Par «*corporate responsibility*», on entend notamment la bonne conduite de l'entreprise («*corporate governance*»), la prise en compte des intérêts des travailleurs, la

protection des consommateurs (sécurité des produits et information sur les produits), la lutte contre la corruption et le respect des droits humains dans le cadre des activités de l'entreprise. Au vu de l'importance de règles transparentes et non discriminatoires pour les investisseurs étrangers, le *seco* s'est jusqu'à présent concentré sur le renforcement de la bonne conduite de l'entreprise. Ces prochaines années, ce domaine demeurera un axe d'intervention important pour les activités de promotion des investissements. A cet égard, le soutien à l'initiative *Global Corporate Governance Forum*, lancée conjointement par l'OCDE et la Banque mondiale, et qui vise à améliorer la «*corporate governance*» dans les pays en développement, sera poursuivie. Des interventions sont également envisageables dans d'autres domaines, par exemple dans celui de la protection des travailleurs et des consommateurs ou, en matière de lutte contre la corruption. Une attention particulière sera accordée à la mise en œuvre des réglementations élaborées par les entreprises sur une base volontaire. Dans le choix et la réalisation des mesures, il sera tenu compte des spécificités et besoins de chaque pays partenaire. Outre les organisations privées, l'ONU et ses diverses sous-organisations entrent en ligne de compte comme partenaires.

4.2.2 Appui et conseil aux entreprises

L'appui et le conseil aux entreprises, notamment aux PME, sont essentiels pour renforcer le secteur privé et encourager les investissements privés dans les pays partenaires. Dans ce domaine, il est proposé d'intervenir avec la large palette d'activités présentées ci-dessous (pour la promotion des capacités d'exportation des PME, cf. ch. 4.3).

Préparation et réalisation de projets d'investissement

Les entreprises, locales et internationales, qui investissent dans les pays partenaires, ont besoin non seulement de financements mais aussi de conseils avant et après la phase d'investissement. Elles sont, par exemple, souvent tributaires d'un soutien extérieur pour établir un plan commercial qui leur permette d'obtenir des crédits bancaires. Dans d'autres cas, elles doivent être mises en relation avec des partenaires pour leur projet d'investissement. Les organisations soutenues dans le cadre du programme de coopération économique et commerciale offrent aux entreprises une vaste gamme de services pour toutes les phases d'un projet d'investissement, allant de l'identification du projet à sa réalisation et à son suivi.

Accès aux services et à l'information

De manière générale, les entreprises privées sont exposées à une concurrence toujours plus vive. Afin de rester compétitives, elles doivent sans cesse améliorer la qualité et le prix de leurs produits, simplifier les procédés, renforcer le service à la clientèle et conquérir de nouveaux marchés. Pour cette raison, les entreprises ont besoin d'informations sur les nouvelles méthodes de production, l'évolution du marché, la clientèle ou la concurrence. Elles doivent en outre être en mesure d'acheter à l'extérieur un certain nombre de prestations, telles que des conseils techniques, des services de comptabilité ou de marketing. Ceci est particulièrement important pour les PME, qui n'ont souvent pas les moyens de se procurer elles-

mêmes ces informations et services. L'objectif est donc de faciliter leur accès aux services et à l'information. Parmi les interventions courantes dans ce domaine, on compte le renforcement des associations professionnelles sectorielles et des chambres de commerce, la mise sur pied de plates-formes d'information auprès des gouvernements locaux ou la mise à disposition de services spécialisés pour les PME, les «*Business Development Services*». En principe, ces services – par exemple, support informatique, services de comptabilité, conseil en marketing – devraient être offerts par des fournisseurs privés. Toutefois, les capacités du secteur privé dans les pays partenaires sont souvent très limitées. Un soutien est dès lors essentiel durant les phases de création et de lancement de centres de services spécialisés pour les PME. Une attention particulière est accordée à la viabilité financière de ces centres. Après la phase initiale, les coûts de fonctionnement doivent pouvoir être couverts par les indemnités versées par les bénéficiaires. Les centres ont aussi un effet de démonstration vis-à-vis des fournisseurs locaux, contribuant ainsi à développer les capacités locales en matière de services aux PME. A terme, les prestataires privés doivent pouvoir fournir les services aux prix du marché.

Mise en réseau avec des entreprises multinationales

Dans de nombreux pays en développement, quelques grandes entreprises jouent un rôle moteur pour la croissance et le développement de toute une région. Le *seco* s'efforce, par un programme de mise en réseau, d'impliquer davantage les grandes entreprises dans le développement des capacités locales, afin de générer des effets positifs pour le secteur privé d'une région. L'appui se concentrera exclusivement sur les PME locales. Il importe notamment d'apporter une formation spécifique et un soutien technique à ces entreprises pour qu'elles puissent offrir des services de sous-traitance de haute qualité à des multinationales.

Renforcement des capacités de gestion

Les capacités de gestion du secteur privé sont souvent très faibles dans les pays partenaires. Le manque de compétences en la matière est fréquemment à l'origine de la faillite des entreprises. Les programmes d'action dans ce domaine seront davantage axés sur le renforcement des capacités des entreprises, ainsi que sur le transfert de savoir-faire et d'expériences, en particulier en faveur des PME. A cet égard, il importe de promouvoir la création de centres favorisant le transfert de managers qualifiés et de méthodes de gestion modernes entre entreprises et pays.

Dans les pays partenaires, un *réseau d'organisations spécialisées* pour soutenir les entreprises a été mis en place en collaboration avec la Banque mondiale (cf. encadré 13). Les résultats des évaluations réalisées sur les services offerts par ces organisations sont dans l'ensemble positifs; ils confirment leur utilité pour les PME et leur contribution à la réalisation de projets d'investissement. Il est donc envisagé de poursuivre le soutien aux organisations existantes et, en fonction des possibilités, de participer à d'autres organisations de ce type dans les pays prioritaires. D'entente avec d'autres donateurs, il est prévu que les organisations se retirent au fur et à mesure que les services peuvent être fournis par des prestataires privés. Le renforcement des capacités privées doit ainsi être suivi d'un transfert effectif de l'offre de services vers le secteur privé. Par ailleurs, ces organisations devraient à l'avenir bénéficier plus largement des instruments de financement du *seco*, afin de pouvoir offrir aux entreprises sur place un soutien global durant toutes les phases d'un projet d'investissement.

Un premier projet bilatéral dans ce domaine a déjà été réalisé avec Swisscontact. Dans la mesure du possible, d'autres projets bilatéraux dans des pays sélectionnés seront réalisés. A cet effet, il est prévu d'intensifier la collaboration avec des organisations suisses spécialisées dans le soutien aux PME dans les pays en développement.

Encadré 13: Facilités du groupe de la Banque mondiale en faveur des PME

La Suisse constitue l'un des principaux donateurs des facilités mises en place par le groupe de la Banque mondiale pour soutenir le développement des PME en Afrique, dans la région du Mékong et dans la province de Sichuan, à l'ouest de la Chine. D'une part, ces facilités aident les PME locales à *préparer et à réaliser des projets d'investissement* (élaboration de plans commerciaux, recherche de partenaires et de financements); d'autre part, elles contribuent à *améliorer le contexte institutionnel et régulateur* pour les entreprises privées dans ces pays, ainsi qu'à développer des capacités de gestion, des intermédiaires financiers locaux et des agences de conseils. A l'avenir, l'accent se déplacera de l'aide directe aux entreprises à l'amélioration des conditions-cadre et au renforcement des capacités. Les facilités sont administrées par le nouveau département PME de la SFI/Banque mondiale et financées en majeure partie par des contributions de la SFI et de divers donateurs bilatéraux. Les émoluments à charge des PME pour des services spécialisés sont calculés si possible aux prix du marché.

En 2001, les facilités ont mené à bien plus de 100 consultations pour des projets d'investissement, contribuant à garantir des financements de l'ordre de 42 millions dollars et à créer ou à maintenir quelques 6800 emplois. Elles ont également proposé un grand nombre de cours de gestion ainsi que des cours pour spécialistes en matière de crédit dans les banques et instituts financiers locaux. (<http://www.ifc.org/sme/>)

Swiss Organisation for Facilitating Investments (SOFI)

Les entreprises des pays industrialisés, plus spécialement de Suisse, désireuses d'investir dans des pays en développement peuvent en outre recourir à SOFI. Sur la base d'un mandat de l'administration publique permettant d'offrir un service public non commercialement viable, SOFI fournit des informations sur les pays partenaires (potentialités et risques des marchés), établit des contacts entre partenaires potentiels et organise des séminaires pour les investisseurs. Elle propose également des services commercialement rentables, comme l'élaboration de plans commerciaux, de stratégies d'investissement et de marketing ou la surveillance de projets d'investissement. L'évaluation indépendante de SOFI a confirmé sa contribution importante à la promotion des investissements et à la mobilisation des ressources privées suisses dans des pays en développement. Sur cette base, il a été décidé de reconduire son mandat. Après le succès de la phase initiale, SOFI doit s'attacher à améliorer la qualité de ses relations avec les partenaires suisses et étrangers, et augmenter la part des services commerciaux. Dans le cadre de son nouveau mandat, cette organisation disposera également de moyens financiers plus substantiels. Selon les recommandations de l'évaluation externe, une concentration géographique plus poussée est notamment envisagée par la sélection de six à huit pays prioritaires encore largement ignorés par les PME étrangères, mais qui disposent d'un potentiel intéressant. Dans les pays prioritaires, SOFI mettra en place un programme exhaustif de promotion des investissements, y inclus la formation et le renforcement des agences locales partenaires. Pour mesurer l'impact des activités de SOFI dans les pays partenaires, il est prévu de développer des indicateurs spécifiques. Finalement, les synergies avec l'OSEC et SIPPO seront renforcées, de façon à établir un guichet unique permettant

d'orienter les entreprises vers les organisations compétentes et d'améliorer la vision d'ensemble des services accessibles aux entreprises.

Le tableau présenté dans l'annexe 10.3 synthétise l'ensemble des activités en matière de coopération technique dans le cadre de la promotion des investissements.

4.2.3 Financement des entreprises

Pour les PME des pays en développement, *l'accès limité au capital à long terme est le principal obstacle* auquel elles sont confrontées. Le financement des entreprises est donc un élément central de la stratégie du *seco* pour la promotion du secteur privé local. Dans le cadre du 5^e crédit de programme, des participations à divers intermédiaires financiers tels que des fonds de capital-risque, des fonds de garantie et des sociétés de leasing ont été réalisées. Ces intermédiaires financiers opérant selon des critères commerciaux, les projets privés soutenus sont ceux qui offrent les meilleures perspectives de succès à long terme. L'orientation commerciale des fonds est compatible avec les objectifs de politique du développement; elle constitue même une condition nécessaire pour leur réalisation, car les projets choisis selon ces critères sont les plus susceptibles de se développer sur une base durable, et partant, de maintenir ou de créer des emplois. En outre, tous les investissements doivent satisfaire des standards minimums en matière de politique environnementale et sociale (cf. encadré 14). Afin d'assurer un contrôle sur les intermédiaires financiers et participer à leur orientation stratégique, le *seco* est représenté dans tous les conseils d'administration. Dans certains fonds, il siège également au comité en charge des décisions d'investissements individuelles, ce qui lui permet d'assumer une plus grande responsabilité opérationnelle.

Participation à des intermédiaires financiers

Vu les expériences très positives réalisées avec la participation à des intermédiaires financiers, tant pour la création d'emplois que pour la mobilisation des ressources privées (cf. ch. 2.3), le *seco* a l'intention de poursuivre son engagement dans ce domaine. Les PME, représentant de loin la majeure partie du secteur privé dans les pays partenaires, continueront à bénéficier d'une attention particulière. En outre, l'accent restera placé sur les *fonds de capital-risque* qui offrent une valeur ajoutée spécifique aux PME, en raison du lien étroit qui est établi entre la mise à disposition de capital propre ou de financements similaires et un encadrement étroit des entreprises. Les critères de subsidiarité et d'additionnalité, visant à mobiliser et non pas à remplacer les investissements privés, continueront d'être appliqués. D'autre part, une valeur ajoutée doit être apportée, allant au-delà de la contribution financière. L'attention principale sera accordée à des branches présentant un potentiel d'exportation particulier ou ayant une fonction centrale pour le marché national (services financiers, agro-business, infrastructure physique). Comme par le passé, le *seco participera essentiellement à des intermédiaires financiers locaux*, à même de soutenir les entreprises sur place le plus efficacement et au meilleur prix. La participation à des fonds régionaux pourra également être considérée. A cet égard, il faut toutefois relever que les fonds de capital-risque classiques ne conviennent qu'à un nombre limité de marchés relativement bien développés et dotés d'un secteur privé solide. Dans des marchés plus difficiles, les fonds de capital-risque doivent être

adaptés aux conditions particulières (p. ex. au moyen d'une part de crédit plus élevée) et complétés par un soutien technique.

Encadré 14: Principes d'investissement pour les fonds de capital-risque

Le Fonds investit dans:

- des PME;
- des entreprises privées;
- des entreprises possédant un potentiel de croissance;
- des entreprises orientées vers les activités exportatrices;
- tous les secteurs de l'industrie et des services à l'exception de quelques secteurs sensibles (p.ex. tabac, armes).

Objectif de développement

Lors des décisions de financement d'un projet d'investissement, le Fonds veille en particulier à l'impact positif de celui-ci sur le développement économique du pays.

Objectif commercial

Le Fonds investit dans des entreprises ayant des perspectives de gain et de croissance à long terme et essaie d'obtenir un rendement approprié pour les investisseurs dans un contexte économique difficile.

Standards environnementaux

Le Fonds investit exclusivement dans des entreprises qui respectent les standards environnementaux en vigueur aux niveaux local et international. Par ailleurs, il s'emploie à introduire des méthodes de production ménageant les ressources naturelles dans les entreprises bénéficiaires.

Standards sociaux

Le Fonds investit exclusivement dans des entreprises qui respectent les réglementations relatives au droit du travail. Des investissements dans des entreprises qui emploient des enfants sont donc exclus. Le Fonds s'engage également en faveur du respect des principes de la non-discrimination au travail ainsi que de prescriptions minimales concernant la santé et la sécurité des travailleurs.

Autres financements

Le *seco* opère également avec d'autres instruments financiers, telles que des *lignes de crédit locales*, des lignes de crédit vertes ou des garanties. Avec les lignes de crédit locales, les PME pourront accéder à des crédits en monnaie locale. Ceci est particulièrement important dans les pays où il est pratiquement impossible d'obtenir des crédits à moyen ou long termes. Dans le cadre des *lignes de crédit vertes*, des ressources financières sont octroyées aux entreprises qui introduisent des méthodes de production respectueuses de l'environnement et contribuent au développement durable. Dans les pays partenaires, les financements pour ce type d'investissements sont pratiquement inexistantes. Diverses *garanties* doivent en outre permettre d'augmenter, par un partage du risque, le nombre de crédits que les banques locales accordent aux PME et de mobiliser l'épargne privée pour des investissements disposant d'un bon potentiel de croissance. Ces garanties peuvent apporter une contribution importante au développement des pays partenaires et ont une valeur ajoutée certaine par rapport aux garanties de la Banque mondiale (Agence multilatérale de garantie des investissements – AMGI), qui ne couvrent que les risques politiques des investissements étrangers. A l'avenir, ces différents instruments de financement vont encore être développés. L'engagement de l'instrument financier le plus approprié se

base, pour chaque cas, sur une analyse détaillée du marché et ses contraintes, de manière à garantir son adéquation aux besoins locaux.

Start-up Fund

Le *seco* met à disposition des financements sous forme de prêts pour les investissements suisses dans les pays en développement. Le Start-up Fund est ouvert aux entreprises suisses qui prévoient d'investir dans un pays en développement. Selon les besoins des investisseurs, ce fonds finance, outre des études de faisabilité, la phase de lancement du projet d'investissement. Il participe à hauteur de 50 % aux coûts des études de faisabilité ou aux projets d'investissement, pour un montant maximal de 500 000 francs. Le prêt est accordé aux taux d'intérêt du marché mais peut être transformé en don sous certaines conditions.

Optimisation de la gestion du portefeuille du *seco*

Pour mettre en œuvre efficacement la future stratégie en matière de financement des entreprises dans les pays en développement, le *seco* prévoit d'*optimiser la gestion de son large portefeuille de participations*. De fait, il s'agit de mettre en place une structure qui permette de mieux répondre aux exigences particulières posées par la gestion financière de participations (gestion des risques, analyse financière et évaluation d'entreprises, droit économique). Cette structure devrait permettre au *seco* de résoudre trois obstacles importants que posent la gestion et le développement de son portefeuille. Premièrement, la complexité et la professionnalisation croissantes des instruments de financement appellent à un renforcement des capacités professionnelles et d'appui de l'équipe chargée des investissements au sein du *seco* afin de permettre une gestion plus active et plus globale, ainsi que de renforcer la cohérence des interventions. Deuxièmement, les versements annuels de la Confédération devraient être remplacés par un engagement financier à moyen terme, mieux adapté à la coopération avec des intermédiaires financiers. Troisièmement, le rendement des moyens engagés (capital et intérêt) devraient pouvoir être réinvesti dans d'autres opérations similaires. Les versements au titre de la participation à des intermédiaires financiers pourraient ainsi figurer dans la statistique de l'OCDE en tant qu'aide publique au développement, ce qui n'est pas le cas avec le système actuel.

Diverses modalités peuvent être envisagées pour optimiser les activités d'investissement du *seco*, à savoir l'attribution d'un mandat d'exécution, la mise en régie, la redéfinition du mandat de SSFD ou l'établissement d'une société externe à l'administration.

Tous les pays européens actifs dans l'intermédiation financière ont choisi d'établir une entité externe à l'administration²², le plus souvent sous contrôle étatique, pour gérer les investissements au titre de la coopération au développement. Pour les raisons évoquées plus haut, la Suisse doit examiner attentivement les avantages d'une telle solution. Dans ce contexte, le *seco* a déjà engagé une réflexion visant à confier à une institution externe – «Swissfund»²³ – la gestion de ses activités d'investissement – dans le cadre d'un mandat de prestations pluriannuel octroyé par la Confédé-

²² Par exemple, Swedfund, Nordfund, Finnfund, FMO (Hollande), PROPARCO (France), BIO (Belgique), DEG (Allemagne), CDC (Royaume-Uni), IFU (Danemark), etc.

²³ Appellation générique pour un concept possible d'optimisation en matière d'intermédiation financière. Le cas échéant, la dénomination précise de cette institution sera arrêtée ultérieurement.

ration. De nombreux travaux et éclaircissements, notamment d'ordre juridique, sont encore nécessaires; cependant, les grandes lignes de ce projet peuvent déjà être esquissées (cf. annexe 10.4 – Projet «Swissfund»). En fonction des besoins, cette institution pourrait également mettre à disposition des financements directs, comme des crédits ou des garanties. Le mandat de prestations de la Confédération devra inclure une stratégie, un plan commercial à moyen terme et une liste claire des objectifs et des critères – en particulier les critères de développement – à remplir par la société. Ces arrangements permettront de garantir la cohérence avec les objectifs de la politique suisse en matière de coopération au développement.

4.3 Coopération liée au commerce

L'assistance suisse en matière de coopération commerciale vise à appuyer les pays partenaires afin qu'ils puissent *formuler leurs propres besoins, participer activement aux négociations et disposer des capacités leur permettant de mettre en œuvre les accords commerciaux internationaux, tout en tenant compte de l'aspect commercial des conventions environnementales internationales*. Une meilleure participation des pays en développement contribue au renforcement du système commercial multilatéral et devient de plus en plus importante en raison de l'intensification des échanges internationaux. Il s'agit également d'améliorer les capacités d'exportation des PME des pays partenaires, de faciliter l'accès de leurs produits aux marchés des pays industrialisés, de renforcer les efforts d'intégration régionale et de promouvoir la diversification de leur économie pour réduire la dépendance vis-à-vis des produits de base. Enfin, la prise en compte des dimensions environnementale et sociale dans les transactions commerciales sera activement soutenue, afin d'encourager un développement durable.

Les principaux axes d'intervention sont la *politique commerciale, l'efficacité commerciale, l'accès au marché, les aspects environnementaux et sociaux liés au commerce, et les produits de base*. Bien que différents, ces cinq domaines sont fortement interdépendants. La réduction des coûts de transaction entraînée, par exemple, par la modernisation du système des douanes (efficacité commerciale) favorise un meilleur accès aux marchés internationaux. Les mesures de coopération commerciale sont principalement mises en œuvre dans les pays prioritaires du *seco* qui disposent d'un potentiel d'exportation.

Encadré 15: POST-DOHA – Stratégie pour la coopération commerciale de la Suisse

Un des faits marquants de la 4^e conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha en novembre 2001, a été la décision de placer les besoins des pays en développement au cœur du plan de travail de cette organisation et de renforcer significativement la coopération technique en matière commerciale. En raison de sa large expérience et de son rôle pionnier dans le domaine commercial, le *seco* est bien positionné pour répondre aux défis de Doha dans la perspective du nouveau cycle de négociations de l'OMC. Il entend à la fois renforcer *son programme existant* lié aux cinq domaines d'intervention (politique commerciale, accès au marché, efficacité commerciale, commerce et environnement, produits de base) et l'étendre à de nouveaux thèmes qui prennent une place prédominante dans les négociations commerciales et représentent potentiellement une source de revenu importante pour les pays en développement.

Parmi ces *nouveaux thèmes*, il convient de mentionner la *propriété intellectuelle*. Bien maîtrisée, elle peut favoriser l'innovation, les investissements étrangers directs et la diffusion des technologies. La *transparence des marchés publics* permet aux PME d'accéder

aux informations relatives à des opportunités de contrats venant du secteur public et de réduire les cas de corruption. La *promotion de la concurrence*, quant à elle, dynamise le secteur privé et réduit les monopoles. Les pouvoirs publics doivent cependant être en mesure de réguler le processus afin de s'assurer que l'ensemble de la population ait accès aux services de base et d'éviter que ne se forment des monopoles privés. Enfin, la prise en compte des *standards* internationaux de production représente une condition déterminante pour accéder aux marchés. Dans ces différents domaines, le *seco* va établir des partenariats stratégiques avec des offices de l'administration fédérale ainsi qu'avec des organisations internationales spécialisées. Des stratégies définissant l'approche du *seco* vont être élaborées, le but étant de mettre sur pied des programmes de coopération répondant aux besoins des pays partenaires dans le domaine du *renforcement des capacités des secteurs public et privé, notamment dans la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel adapté*.

Pour répondre aux engagements de Doha envers les pays les moins avancés, il est prévu d'agir à la fois au niveau multilatéral, par la participation à des programmes internationaux, et au niveau bilatéral grâce à une approche régionale permettant de couvrir plusieurs pays à partir d'un pays d'intervention central.

Enfin, le *seco* va poursuivre sa coopération dans le domaine des aspects commerciaux des *conventions environnementales internationales*.

4.3.1 Politique commerciale

La complexité du système commercial multilatéral, qui n'a cessé de croître ces dernières années, pose d'énormes défis aux administrations des pays en développement qui manquent des capacités et des institutions leur permettant de participer efficacement aux négociations commerciales. L'étendue des besoins est d'autant plus grande que le commerce n'a jamais constitué une véritable priorité ni dans l'agenda de développement des pays partenaires, ni dans les programmes d'aide au développement des bailleurs de fonds. La Suisse, qui a été l'un des premiers bailleurs de fonds à lancer des programmes de coopération commerciale, se trouve dans une position favorable pour répondre aux engagements de Doha en termes d'assistance commerciale. En conséquence, le *seco* va développer de manière substantielle sa coopération liée à la politique commerciale, à la fois en renforçant son programme existant et en élargissant son champ d'activité par une approche thématique (cf. encadré 15).

Appui aux négociations et au processus d'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Les pays en développement ont besoin d'être soutenus dans la préparation des négociations qui ont lieu dans le cadre de l'OMC ainsi que dans leurs processus d'accession à cette organisation. La Suisse compte ainsi renforcer de manière significative son programme de conseils et d'expertise destiné aux responsables gouvernementaux chargés des questions de commerce extérieur dans un certain nombre de pays partenaires. Un accent particulier sera placé sur les procédures d'accession, la mise en œuvre des règles de l'OMC, les négociations et l'intégration commerciale régionale. Profitant de la présence en Suisse du siège de l'OMC, il s'agira également de soutenir la participation de fonctionnaires de pays partenaires et de pays les moins avancés à des cours de plusieurs semaines centrés sur les questions d'adhésion à l'OMC et, par ce biais, favoriser la diffusion des connaissances acquises auprès d'instituts de formation locaux. A Genève, les représentants des pays les

moins favorisés vont continuer de recevoir un soutien personnalisé leur permettant de prendre part activement aux travaux de l'OMC.

Enfin, la contribution aux activités d'assistance technique délivrées par l'OMC pour la connaissance et la mise en œuvre des accords commerciaux sera poursuivie. Dans ses prises de positions à l'OMC, la Suisse s'est déclarée favorable aux suggestions concernant une catégorie de développement («*Development Box*»). Cette dernière vise à donner aux pays en développement la marge de manœuvre nécessaire dans la mise en œuvre notamment de l'accord sur l'agriculture pour protéger et intensifier leur production nationale, à des fins de sécurité alimentaire, et améliorer les moyens de subsistance de leurs agriculteurs qui ont de faibles revenus. Toutefois, l'objectif en la matière ne devrait pas être l'établissement d'un système à deux vitesses dans lequel certains pays seraient en permanence dispensés de contracter des engagements dans le cadre des règles de l'OMC sur l'agriculture.

Renforcement des capacités nationales («*Capacity Building*»)

Afin de renforcer les capacités nationales en matière de politique commerciale dans les pays partenaires, le *seco* compte élargir son champ d'action, notamment dans les domaines de la propriété intellectuelle, de la transparence des marchés publics et du droit de la concurrence (cf. encadré 15). Ces domaines complexes, qui ont pris une importance particulière depuis la réunion de Doha, constituent aujourd'hui un enjeu majeur pour les pays en développement. A cet égard, il est prévu de développer une approche thématique qui devrait permettre d'intervenir en profondeur pour aider les pays à formuler leurs politiques commerciales et mettre en œuvre les réformes nécessaires. Elle implique la participation non seulement des acteurs gouvernementaux mais également du secteur privé, de la société civile et des milieux académiques.

En ce qui concerne la poursuite du programme existant, les résultats encourageants obtenus avec le programme pilote en Bolivie ouvrent la voie à la réalisation de programmes de coopération plus vastes, impliquant notamment une concentration sur le renforcement des structures décisionnelles, l'appui à la formulation de stratégies commerciales (p.ex. secteur du tourisme) et la facilitation des échanges. Au niveau multilatéral, le *seco* va poursuivre son soutien aux initiatives internationales destinées aux pays les moins avancés (*Integrated Framework, Joint Integrated Technical Assistance Programme – JITAP*) qui visent à intégrer la composante commerce dans les plans nationaux de réduction de la pauvreté et à renforcer les capacités nationales en matière de politique commerciale de façon coordonnée.

A l'avenir, les interventions dans ce domaine vont de plus en plus être orientées vers le renforcement des institutions afin de permettre aux pays partenaires de développer leurs propres *capacités de formation au niveau régional*. A cet égard, un projet pilote de création d'un centre d'excellence en matière de droit commercial en Afrique australe (*Trade Law Centre*) vient d'être lancé. Suivant les résultats et les possibilités, ce type de projet pourrait être réalisé dans d'autres régions et bénéficier plus largement aux PMA.

4.3.2 Accès au marché

Actuellement, le commerce entre les pays en développement et les pays industrialisés ne fonctionne pas de manière optimale. D'une part, des *carences en matière de capacités de production, d'infrastructures de transport et de savoir-faire* préteritent les pays en développement, et d'autre part, les *obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce* (p.ex. normes techniques, sociales et écologiques) dans les pays industrialisés entravent l'accès direct au marché. En outre, les entreprises des pays en développement n'ont souvent pas les contacts nécessaires pour entrer en relation avec la communauté des importateurs dans les pays industrialisés. Afin d'améliorer l'accès au marché suisse et européen, des opérations de mises en relation d'affaires entre importateurs et PME désireuses d'exporter («*match-making*») vont être réalisées. Cependant, pour que les produits aient une chance sur le marché d'importation, il faut au préalable améliorer la compétitivité des PME des pays en développement, par le renforcement de leurs capacités et par un conseil individuel en matière d'exportation. Par ailleurs, la Suisse va poursuivre la révision de son système de préférences tarifaires afin de réduire les tarifs sur les importations provenant des pays les moins avancés, tout en tenant compte des objectifs de sa politique agricole.

Swiss Import Promotion Program (SIPPO)

SIPPO est le principal instrument dans le domaine de la promotion des importations. Selon une évaluation externe, et sur la base des expériences faites depuis 1999, un certain nombre de mesures devront être prises pour renforcer encore ce programme. Celles-ci incluent la limitation du nombre des pays partenaires et la concentration des opérations sur les branches d'activité dont les produits correspondent, en Suisse et dans l'UE, à une réelle demande. Là où SIPPO ne peut être représenté par un *Swiss Business Hub*, il conviendra de trouver un partenaire local solide ou d'en établir un. Concernant le fonctionnement institutionnel en Suisse, il a été recommandé d'accorder à SIPPO, qui relevait jusqu'ici de la compétence de l'*OSEC Business Network Switzerland* (OSEC), une personnalité juridique propre afin de le rendre plus visible. En outre, les synergies avec d'autres instruments du *seco* dans le domaine de la promotion du commerce extérieur doivent être renforcées.

Commerce de ressources biologiques

Dans le domaine des aspects commerciaux des conventions environnementales internationales et de la promotion des marchés de niche, SIPPO participe à la réalisation de l'initiative Biotrade de la CNUCED, partiellement financée par le *seco*. Cette initiative vise à promouvoir le commerce des ressources biologiques produites selon les critères de développement durable. La biodiversité se voit ainsi attribuer une valeur économique, qui incite à préserver les ressources naturelles.

Promotion des labels en Suisse

L'aide accordée aux initiatives de création de labels en Suisse (jusqu'ici les labels Max Havelaar et STEP) sera poursuivie de manière ponctuelle. L'approche adoptée tient compte de la politique suisse en matière de labels, qui vise à limiter leur nombre et éviter la confusion des consommateurs. Il est prévu en premier lieu d'étendre les labels sociaux et écologiques existants à une palette de produits plus large (p. ex. textiles respectant des critères sociaux et écologiques du développement durable).

Le but est d'ouvrir plus largement ce marché de niche en Suisse pour les entreprises des pays en développement qui souscrivent à des critères sociaux et écologiques, et de rendre le marché suisse plus transparent. Par cette démarche, il s'agit aussi de donner un signal politique clair: le respect des droits des travailleurs («*core labour standards*») a également des conséquences positives sur la rentabilité d'une entreprise.

Standards et normes techniques

Le respect des *standards et des normes techniques* est une autre condition importante pour l'accès au marché des pays industrialisés. Or, les pays en développement manquent souvent des informations, des moyens techniques et financiers leur permettant d'adopter ces standards, ce qui pose de grandes difficultés pour leurs exportations. Leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces prescriptions reste très faible en raison de leurs capacités limitées. A l'avenir, il est donc prévu de contribuer activement au renforcement des institutions et des capacités des entreprises des pays partenaires dans le domaine spécifique des standards.

Encadré 16: Normes, certificats de qualité et labels

Les *normes* en vigueur sur un marché sont devenues obligatoires. En effet, les acteurs qui ne sont pas en mesure de les appliquer se retrouvent pratiquement exclus du marché (p. ex. un aspirateur qui ne correspond aux normes techniques ne peut être importé en Suisse). Les certificats de qualité exigés aujourd'hui par les grandes multinationales et les grands distributeurs nationaux – afin de diminuer leur propre travail de contrôle à l'égard du producteur et se protéger contre les mauvaises surprises et les scandales (p. ex. travail des enfants, produits polluants) – peuvent également constituer des obstacles sérieux aux échanges pour de nombreux pays en développement. Souvent, ces pays n'ont pas les connaissances, l'infrastructure et les moyens financiers nécessaires pour répondre à ces exigences.

Contrairement aux normes et aux certificats de qualité, le respect des critères liés aux *labels* est volontaire et n'est pas exigé par le marché. Pour les entreprises, toutefois, un label est une possibilité de faire connaître les qualités particulières d'un produit et d'obtenir une plus-value par rapport à un produit standard. Ceci est d'autant plus important pour les petits producteurs et entrepreneurs dont le nom n'est pas associé à une marque connue.

Les normes et les certificats de qualité sont déterminés par l'*International Standard Setting Organisation* en collaboration avec l'OMC. Il existe aussi des normes nationales qui se basent sur les normes internationales. Cependant, avec le développement du système de normalisation international, ces dernières perdent de leur importance. Les labels, s'inspirant également des normes internationales, sont décernés et commercialisés par des organisations privées. Ils connaissent aujourd'hui une croissance rapide, surtout sur les marchés européens des denrées alimentaires.

Préférences tarifaires

La consolidation du Système généralisé des préférences (SGP) en faveur des pays en développement va être poursuivie. L'arrêté en vigueur arrivera à échéance au printemps 2007. Les préparatifs pour la demande de prolongation de cet arrêté débiteront dès l'automne 2005. Le Parlement devra se prononcer sur des délais concrets pour l'introduction du «tarif zéro – pas de contingents» en faveur des PMA. Parallèlement, la possibilité d'accorder de nouvelles concessions aux autres pays en développement dans les domaines du textile et de l'agriculture sera examinée. La politique suivie vise à aligner autant que possible le schéma suisse de préférences

tarifaires en faveur des PMA avec celui de l'UE, qui accorde actuellement à ces pays le tarif zéro sur toutes les positions tarifaires, sauf pour les armes.

4.3.3 Efficacité commerciale (Réduction des coûts de transaction)

La promotion des échanges et des exportations est décisive pour permettre aux pays en développement de participer efficacement au commerce international. Cela est particulièrement nécessaire pour les PME de ces pays, souhaitant s'affirmer sur le marché international. Or, ces dernières font face à des restrictions internes au commerce qui se traduisent par des coûts de transactions élevés, et partant, réduisent leur compétitivité sur le marché mondial. Les mesures soutenues visent donc à créer des *conditions-cadre internes plus propices au commerce* et, d'autre part, à réduire les coûts des transactions et donc à améliorer la *compétitivité des PME sur le marché international*. Avec la modernisation rapide des technologies, notamment celles de l'information, les pays en développement sont confrontés à d'importants besoins pour faciliter leurs échanges commerciaux. En réponse aux engagements de Doha, il est prévu de renforcer la coopération avec le CCI. Les mesures envisagées se situent à trois niveaux.

Amélioration des conditions-cadre pour le commerce

Au niveau étatique-administratif, des projets susceptibles d'optimiser le cadre juridique et de réduire les coûts pour les transactions internationales sont soutenus financièrement. Dans ce contexte, l'appui aux *réformes des administrations douanières* dans les pays partenaires contribuera à créer les conditions nécessaires pour une meilleure intégration au système commercial international. L'informatisation et la modernisation des procédures administratives douanières doivent permettre d'augmenter sensiblement la transparence et contribuer à lutter contre la corruption. Le *seco* étudie actuellement la possibilité de développer un programme destiné à soutenir les pays en développement dans l'adaptation de leur régime de commerce extérieur à la modernisation de leur système douanier. Par ailleurs, il souhaite participer à la mise à disposition d'un format de document électronique universel pour le commerce international. A l'avenir, les synergies avec l'instrument d'aide budgétaire, qui soutient également la réforme des douanes, vont être renforcées (cf. ch. 4.1.1).

Appui aux associations professionnelles et renforcement des capacités d'exportation

A un deuxième niveau, le *seco* va continuer à appuyer des projets permettant à des associations professionnelles suisses de fournir un soutien à des organisations similaires dans les pays en développement, dans le but d'accroître la professionnalisation des PME de ces pays. Les programmes élaborés en collaboration avec le CCI vont être élargis et développés au niveau régional. Les secteurs et groupes de produits sélectionnés doivent posséder un fort potentiel d'exportation pour le pays ou la région. Le soutien sera accordé de manière ciblée au travers de programmes modulables couvrant toutes les étapes du projet.

E-commerce

Les PME dans les pays partenaires profitent aussi directement de diverses activités soutenues par le *seco* à un troisième niveau. Des initiatives ayant pour but d'informer les PME sur les possibilités d'utilisation du commerce électronique (E-commerce) sont appuyées. Dans tous les pays, les technologies de l'information sont un élément important pour la compétitivité de l'économie. Elles favorisent notamment une division globale du travail aux perspectives prometteuses pour les pays en développement (possibilités d'emploi à l'échelle du globe, fragmentation des processus de production, indépendance géographique des fournisseurs de services). L'accès facilité au savoir grâce aux technologies de l'information permet aux pays en développement de surmonter les obstacles au commerce et réduit les coûts de transactions («*Bridging the digital divide*»). En collaboration avec SIPPO, une plate-forme E-commerce sera notamment développée avec la Jordanie. Dans ce même domaine, des projets pour aider les PME à gérer leurs achats, le matériel et à maintenir les standards de qualité de leurs produits vont être mis en œuvre.

4.3.4 Commerce, environnement et normes de travail

Dans les pays en développement qui connaissent une industrialisation rapide, l'environnement subit souvent des atteintes graves, parfois irréversibles. Les réglementations et les normes environnementales sont presque toujours lacunaires. Afin de se maintenir sur le marché international, les industriels des pays en développement s'efforcent de garder des coûts de production peu élevés, offrant des salaires insuffisants et de mauvaises conditions de travail. Cependant, pour accéder aux marchés des pays industrialisés, leur production doit pouvoir répondre aux normes sociales et environnementales des pays importateurs. Dans ces pays, les consommateurs sont en effet de plus en plus attentifs aux caractères écologique et social des produits et services qu'ils emploient.

Le programme commercial du *seco* se place à l'intersection entre les exigences d'augmentation de la production et celles du respect des standards écologiques et sociaux, en encourageant les efforts entrepris par les pays partenaires pour offrir des produits et des prestations de services écologiques et socialement acceptables. Les objectifs sont les suivants: (i) aider les entreprises orientées vers l'exportation, principalement les PME, à augmenter leur compétitivité par la participation à des initiatives volontaires; (ii) soutenir le développement de la certification et des standards; (iii) promouvoir l'éco-efficience des méthodes de production, l'efficience énergétique et le transfert de technologies écologiques. Au cours des prochaines années, le soutien aux CPC sera poursuivi et leur champ d'activité élargi aux normes sociales, afin de mettre à disposition des PME une offre de services complète dans le domaine des normes environnementales et sociales. Parallèlement, les opérations dans le domaine des standards et de la certification vont être développées.

Cleaner Production Centers (CPC)

Les CPC apportent dans les pays en développement une contribution essentielle au développement durable. Alors que les CPC se sont concentrés jusqu'ici sur les aspects écologiques de la durabilité, il est prévu d'étendre leurs services de conseils dans les domaines économiques et sociaux (en particulier concernant les normes de

travail), afin qu'ils puissent se transformer à terme en véritables «*sustainable centers*». Dans ce contexte, les questions relatives au respect des normes fondamentales du travail – notamment via les Conventions ad-hoc de l'OIT –, doivent jouer un rôle central. Il s'agira également de mieux lier les activités des CPC avec les conventions internationales sur l'environnement (en particulier, le Protocole de Kyoto sur le changement climatique, la Convention de Stockholm sur les produits organiques polluants – POP). Cela doit permettre aux entrepreneurs des pays en développement de profiter des mécanismes flexibles²⁴ et du transfert technologique qui sont liés aux conventions internationales. A cet effet, il sera nécessaire de renforcer les ressources en personnel des CPC dans certains pays, par des spécialistes du climat et du travail.

Les centres ne seront soutenus que durant une période limitée. À la lumière des expériences réalisées, une période de cinq à huit ans semble adéquate. Dans ce contexte, il est important que les centres travaillent d'emblée sur la base d'un plan commercial détaillé, comprenant des critères d'évaluation vérifiables et visant à un autofinancement maximum.

Encadré 17: Pour une production respectueuse de l'environnement – Exemple de prestations offertes par un Cleaner Production Center (CPC)

L'objectif des CPC est de contribuer de manière décisive à l'*amélioration des techniques de production et à l'introduction de méthodes de transformation plus éco-efficaces dans les pays en développement*. A cet effet, les CPC mettent à disposition des PME, moyennant une rétribution partielle ou totale, une large palette de prestations de service dans le domaine des technologies écologiques. Les centres conseillent les entreprises notamment pour les systèmes de gestion écologique, l'efficacité énergétique et le choix d'équipements et de technologies respectueuses de l'environnement. Ils jouent un rôle d'intermédiaire entre l'industrie nationale et internationale et parfois entre les collectivités publiques. Ils collaborent avec des institutions nationales spécialisées (associations, conseillers, universités, etc.) ainsi qu'avec des institutions techniques en Suisse (centres de référence). L'activité des CPC s'apparente donc à une préparation au marché.

Le *Vietnam Cleaner Production Center* (VNCPC) a été fondé en 1999. Il compte douze collaborateurs et un conseiller technique suisse, qui ont réalisé environ 30 audits dans diverses entreprises industrielles. Un nombre à peu près équivalent d'audits a été réalisé par des experts formés par le CPC. Les interventions ont concerné des entreprises privées, des «*Joint Ventures*» et des entreprises publiques des branches les plus diverses à travers tout le pays. Dans tous les cas, il a été constaté qu'avec des investissements modestes, il était possible de diminuer notablement les atteintes à l'environnement et de réaliser des économies substantielles. La prochaine étape consistera à investir dans de nouvelles technologies écologiques afin d'exploiter au maximum le potentiel d'efficacité dans l'utilisation des ressources économiques. Dans ce contexte, le CPC apporte une aide appréciable en fournissant des informations sur les instruments de financement en faveur d'acquisitions technologiques. Grâce aux conseils du CPC, une fabrique de denrées alimentaires de taille moyenne a investi dans une chaîne de production plus écologique et plus efficace. Sur mandat d'IKEA, le CPC conseille des fournisseurs pour arriver à une production plus écologique, une stratégie prometteuse mettant en relation des PME locales avec de grandes entreprises orientées vers l'exportation («*Supply Chain Greening*»). En tant que centre

²⁴ Ces instruments permettent aux pays industrialisés de remplir leurs obligations en matière de réduction des émissions en participant à des projets dans les pays de l'Est (Application conjointe – Joint Implementation) et dans les pays en développement (Mécanisme pour un développement propre – Clean Development Mechanism, CDM), développés dans le cadre de l'application de la convention sur le climat.

de conseil technologique indépendant, le CPC informe et conseille également les représentants des autorités et les décideurs. Le CPC constitue désormais un des principaux instruments de la récente stratégie du Vietnam en matière environnementale. Ce document, qui a été initié et rédigé par le CPC, est un des exemples du dialogue politique conduit par le CPC. (<http://www.unido.org/doc/331390.htmls>)

Promotion de la certification locale

Les mesures de renforcement des capacités des CPC dans le domaine des standards écologiques et sociaux sont complétées par la création de services indépendants d'accréditation et de certification. Dans le secteur primaire, le *seco* soutient la création de services indépendants de certification dans l'agriculture biologique et le traitement des denrées alimentaires. Pour la plupart, les pays en développement ne disposent pas du savoir-faire nécessaire pour satisfaire aux prescriptions strictes en matière d'accréditation et de certification. Ils considèrent dès lors souvent les labels écologiques comme des obstacles non tarifaires au commerce, imposés par les pays industrialisés. Pourtant, dans un marché international saturé de produits agricoles, les produits biologiques constituent pour les pays en développement une des rares chances de vendre leurs productions avec une valeur ajoutée supplémentaire. Par son engagement, le *seco* veut aider les pays partenaires à considérer la certification autrement que comme une entrave au commerce, et montrer que les programmes de création de labels sont avant tout une opportunité pour améliorer la valeur ajoutée de certains produits de l'agriculture biologique. Lancé en 2002, ce programme de certification inclura également à l'avenir des critères sociaux.

4.3.5 Matières premières

Pour un grand nombre de pays en développement, les matières premières continuent de constituer une importante source de devises. Or, la plupart de ces pays dépendent d'un nombre restreint de produits d'exportation qui sont généralement retravaillés à l'étranger et dont la valeur ajoutée locale reste faible. Leur dépendance vis-à-vis de quelques produits de base rend ces pays extrêmement vulnérables aux variations du cours des matières premières, ainsi qu'aux chocs externes et aux catastrophes naturelles, phénomènes qui se répercutent directement sur la demande et la production de leurs produits les plus importants. Le prix des matières premières, dont la tendance à la baisse semble devoir se poursuivre, réduit la portée des efforts internationaux de désendettement (initiative HIPC).

Afin de lutter contre ces problèmes structurels dans le domaine des matières premières, il convient de proposer des mesures pour *encourager la diversification, intensifier la transformation des matières premières dans les pays producteurs* (ce qui permet de créer des emplois et d'augmenter les recettes), et *offrir une protection contre les fluctuations des prix du marché*. La diversification de la base économique des pays en développement constitue en conséquence une des préoccupations centrales du *seco*, à laquelle concourent la plupart de ses instruments. Pour améliorer la compétitivité des produits transformés et non traditionnels, parallèlement aux efforts d'augmentation de la production et de stabilisation des cours de change, il est nécessaire de promouvoir les investissements – domaine clé d'intervention de la coopération économique et commerciale. D'autre part, des mesures sélectives et ciblées vont continuer à être réalisées au niveau des matières premières.

Gestion des risques liés à la fluctuation des prix

La principale mesure prévue par le *seco*, en collaboration avec la Banque mondiale, est un programme visant à garantir les petits et moyens producteurs des pays en développement contre la fluctuation des prix du marché («*commodity price risk management*»). Elle permet aux producteurs de certaines matières premières agricoles d'obtenir un prix minimum garanti, moyennant le paiement d'une prime d'assurance. Ils peuvent dès lors planifier plus aisément leur avenir, accéder plus facilement au crédit et investir, ce qui devrait avoir un effet stabilisateur et permettre d'augmenter leurs rendements. Le programme est réalisé au moyen d'assistance technique et de formation, notamment au sein d'instituts financiers ruraux, de coopératives, etc. Cette approche est innovante car, pour la première fois, elle met à disposition des petits et moyens producteurs des mécanismes de marché pour gérer les fluctuations des prix. Sur la base des résultats, la possibilité de s'engager plus avant dans ce domaine sera étudiée. Dans le cadre de l'instrument d'aide budgétaire, le *seco* fournit d'autre part une assistance financière aux pays partenaires faisant face à une forte chute des cours des matières premières, afin d'éviter l'aggravation des déficits fiscaux et la détérioration des balances des paiements (cf. ch. 4.1.1).

Organisations internationales pour les matières premières

La Suisse continuera également à soutenir les organisations internationales pour les produits de base (café, cacao, sucre, jute, coton et bois tropical), qui se chargent de promouvoir le dialogue entre le secteur privé dans les pays consommateurs, les autorités et les producteurs, afin d'encourager des modes de production durables sur le plan social et écologique. Dans le même temps, ces organisations sont un instrument politique clé dans le cadre de la coopération au développement avec des pays partenaires spécifiques. La participation de la Suisse à ces organisations lui permet d'y défendre ses intérêts en matière économique et de politique de développement. Elle offre également la possibilité de faire valoir son soutien aux pays en développement producteurs de matières premières. Comme par le passé, l'attention se concentrera sur l'OIBT et la promotion de produits provenant d'une exploitation durable. Eu égard à la menace qui pèse sur les forêts tropicales, il s'agira de poursuivre le dialogue international dans le cadre de l'OIBT et de continuer à soutenir sur le terrain des projets destinés à accroître les capacités locales en matière de modes de production durable. Par ailleurs, en dehors de l'OIBT, les efforts de certification des producteurs de bois tropical seront appuyés. Enfin, d'autres possibilités de promotion de modes de production respectueux de l'environnement dans le domaine des matières premières sont actuellement à l'étude, par exemple pour le coton biologique.

4.4 Développement des infrastructures de base

L'infrastructure de base, dans le domaine de l'énergie, de l'eau, des télécommunications, des transports ou de la protection de l'environnement, doit être suffisamment développée pour stimuler la création ou l'expansion d'entreprises et parvenir à une réduction durable de la pauvreté. A la fois facteur et conséquence de la croissance, la demande d'infrastructures croît à un rythme rapide dans les pays en développement. Au vu de l'étendue des besoins, l'Etat ne peut assumer seul de tels financements sans courir le risque d'un endettement excessif et d'une affectation des fonds

publics au détriment du développement de programmes sociaux prioritaires. Il importe également d'assurer l'efficacité et la durabilité de ces infrastructures tout en permettant aux couches de la population les plus défavorisées d'y accéder plus largement. Les instruments de financement des infrastructures doivent ainsi *veiller à concilier les objectifs de viabilité et de service public*. Avec la réorientation opérée en matière d'aides à la balance des paiements, le *seco* dispose d'une palette d'instruments limitée pour répondre à ces défis, en particulier si l'on prend en considération le champ d'application restreint qu'offrent les financements mixtes tant d'un point de vue géographique que sectoriel. C'est pourquoi, il importe de soutenir la réalisation de projets d'infrastructure en créant un nouvel instrument répondant mieux aux besoins et pouvant être utilisé plus largement. En première ligne, il s'agira notamment de promouvoir les partenariats entre les secteurs public et privé pour la mise à disposition des infrastructures de base. Au vu du rôle crucial que ces dernières jouent dans le développement de l'activité économique et la réduction de la pauvreté, ces partenariats offrent des possibilités très intéressantes d'augmenter substantiellement les ressources financières allouées à ce type de projets sans pour autant nécessiter une ponction trop forte sur les budgets étatiques ou l'aide publique au développement. Conçus dans le respect des intérêts tant public que privé, ils favorisent le transfert des technologies et des connaissances tout en augmentant la viabilité et l'efficacité des infrastructures de base.

4.4.1 Financements mixtes

Pour les raisons évoquées dans le ch. 2.5, le champ d'application des financements mixtes s'est considérablement restreint au cours des dix dernières années. Les financements mixtes demeurent néanmoins un instrument qui – dans les limites de ses contraintes intrinsèques – permet à certains pays en développement à revenu intermédiaire d'avoir accès à des crédits d'investissement à long terme pour la réalisation de projets d'infrastructure de base prioritaires.

Les règles et critères qui régissent l'attribution des financements mixtes sont exposés dans l'annexe 10.5. Ce chapitre se concentre sur la présentation de l'orientation de la politique future dans ce domaine qui, comme annoncée dans le 5^e crédit de programme, tend vers une diminution constante de ce type de financement et – conformément aux objectifs visés dans le cadre de l'Ensemble d'Helsinki – vers un *ancrage plus fort des financements mixtes dans les politiques de développement des pays partenaires*. Dans cette optique, une concentration géographique et sectorielle accrue, un renforcement des mesures d'assistance technique, le développement de synergies avec d'autres programmes de coopération économique et commerciale ainsi qu'une intégration plus grande des projets dans les politiques sectorielles des pays partenaires seront activement recherchés. A l'avenir, *seuls les projets commercialement non viables seront financés* par le biais de cet instrument. De manière systématique, il ne sera plus fait recours à la possibilité – jusqu'ici que très marginalement exploitée – de financer, sans déroger aux règles de l'Ensemble d'Helsinki, des projets rentables d'un montant inférieur à environ 4 millions de francs²⁵. L'utilisation de cet instrument se concentrera donc sur le financement de l'infrastructure de base, qui est normalement mise à disposition par l'Etat.

²⁵ 2 millions de DTS (Droits de tirage spéciaux).

Pays bénéficiaires

Les pays bénéficiaires sont les pays prioritaires du *seco*, où des crédits concessionnels s'avèrent utiles et nécessaires pour financer des projets d'infrastructures. Il s'agit en premier lieu des pays où le gouvernement central joue un rôle prépondérant dans la construction des infrastructures publiques et qui, ayant déjà reçu une telle ligne de crédit, ont démontré qu'ils étaient en mesure de l'utiliser efficacement. Au cours de la période d'engagement du 6^e crédit de programme, il est notamment prévu de continuer la coopération avec la Chine, l'Égypte, le Vietnam et la Jordanie.

Approche sectorielle et dialogue politique

Une *concentration sectorielle* accrue sera également mise en œuvre. Au maximum, deux secteurs d'intervention prioritaires seront retenus par ligne de financement mixte. La haute priorité accordée au secteur de l'environnement dans le 5^e crédit de programme sera maintenue. L'expérience a montré que l'expertise suisse dans ce domaine est encore insuffisamment connue dans les pays partenaires. En conséquence, des efforts additionnels devront être déployés – en particulier durant la phase d'identification – pour mieux faire connaître la palette de technologies et de services que l'industrie suisse peut offrir. Dans cette perspective, des synergies avec d'autres mesures de coopération économique et commerciale – notamment les CPC – seront développées. Parallèlement, les possibilités d'augmenter à 60 % la part non remboursable de la Confédération seront évaluées pour stimuler la demande des pays partenaires pour les technologies environnementales et diminuer leur réticence à financer ce type de projets par des crédits concessionnels (préférence pour les dons). Une priorité toute particulière sera également accordée aux projets d'infrastructures sociales, notamment dans les domaines de la santé et de l'eau.

Les projets seront intégrés dans les programmes sectoriels des IFI; des cofinancements pourront être envisagés dans certains cas. Parallèlement, la Suisse participera au dialogue sectoriel que conduisent ces institutions de manière à soutenir les réformes nécessaires pour garantir un approvisionnement en infrastructure durable et efficient et, par là, la création des conditions de base indispensables à une croissance durable.

Ces nouvelles orientations exigent que la Suisse joue avec ses pays partenaires un rôle plus actif dans le choix des secteurs d'intervention, l'identification des projets, le développement de projets concrets.

Assistance technique et renforcement des capacités («capacity building»)

Outre une implication plus forte de la Suisse au niveau du dialogue politique, il est également envisagé de développer des programmes de renforcement des capacités auprès des institutions partenaires et d'assurer un accompagnement des programmes plus serré par le biais des représentations locales. Au niveau des projets, des mesures de soutien sont prévues pour la mise en œuvre et la gestion des projets. Des programmes d'assistance technique ciblés pourront également être réalisés pour renforcer les institutions partenaires. Outre la livraison d'équipements, les fournisseurs devront offrir des programmes de formation et d'appui adaptés pour la mise en marche, l'exploitation et la maintenance des installations. Par l'ensemble de ces mesures, l'impact et la viabilité des projets seront améliorées.

Politique de garantie

Pour couvrir les risques à l'exportation sur la part commerciale des opérations de financement mixte dans les pays pour lesquels la GRE est fermée ou n'est ouverte qu'à court terme, le *seco* accorde – conformément au message du 21 février 1990 sur les mesures d'allègement de la GRE (FF 1990 I 1712) –, des garanties de substitution. La GRE étant ouverte dans la plupart des pays d'intervention, le recours à cet instrument sera limité dans le cadre de ce crédit de programme.

4.4.2 Partenariats public privé

Au vu de la demande en pleine expansion dans le domaine de la mise à disposition d'infrastructures de base, et tenant compte des ressources financières publiques limitées pour y répondre, il est important d'encourager le recours croissant des pays partenaires à des modalités privées de construction et de gestion de projets d'infrastructure en faisant jouer l'effet multiplicateur de l'aide publique au développement. Différentes formes d'arrangements entre le secteur public et les entreprises privées (partenariats public privé – PPP) offrent des possibilités intéressantes pour le financement de tels projets. Il existe tout un éventail de modalités, allant de simples contrats de gestion à l'octroi de concessions étendues pour la construction, l'exploitation et l'approvisionnement d'infrastructure, en passant par différentes formes de contrats qui confient à des investisseurs privés le soin de construire des projets d'infrastructure, d'en assurer le fonctionnement, de vendre les services mis à disposition et éventuellement, au terme du contrat, de transférer les installations aux autorités. L'expérience a montré que ces arrangements ne peuvent avoir de succès que s'ils sont conçus et adaptés à chaque situation spécifique et s'ils se fondent sur un véritable partenariat. Les PPP ne sont, dans ce sens, pas assimilables à de simples privatisations qui impliquent le transfert complet et inconditionnel en mains privées de facilités publiques. Les PPP représentent des *processus de longue durée qui introduisent des financements et des modes de gestion privés des infrastructures, et qui se basent sur le respect et l'équilibre des intérêts bien compris des deux partenaires*.

Modus de coopération

Les PPP sont appelés à jouer un rôle croissant dans la mise à disposition d'infrastructures durables dans les pays en développement. Le contexte politique (politique sectorielle) et économique souvent difficile de ces pays pose cependant d'importants défis. Pour favoriser la création de tels partenariats, il s'avère dès lors nécessaire d'offrir un soutien tant aux secteurs public que privé.

Du côté «public», la création de conditions propices à la réalisation de tels arrangements peut être favorisée en offrant une information et des conseils spécifiques pour soutenir les réformes structurelles et mettre en œuvre le cadre juridique et institutionnel nécessaire. Ces arrangements sont toutefois très compliqués. Souvent, les conditions de négociations ne sont pas équilibrées, d'où la nécessité d'un appui pour la formulation concrète ainsi que la négociation de contrats et de conventions de prestations définissant les responsabilités spécifiques de chacune des parties. La Suisse participe déjà à différentes facilités qui ont précisément pour objectif d'offrir

aux pays partenaires des programmes d'assistance technique et des mesures d'accompagnement visant ces objectifs.

En offrant parallèlement au partenaire public une *aide financière directe non remboursable*, l'objectif est de lui offrir la possibilité, soit de fournir des services et contributions préalables indispensables à toute participation privée, soit de créer les conditions économiquement et socialement acceptables pour autoriser la fourniture de prestations privées. Ces appuis financiers permettront de promouvoir la réalisation de PPP sous deux formes principales:

- Ils pourront être allouées au financement d'*investissements urgents* pour la «*corporatisation*²⁶» d'un service public afin de favoriser une gestion plus efficace des ressources; pour l'assainissement d'une société encore en mains publiques mais exploitée par une entreprise privée; ou encore pour la capitalisation d'une société qui mettra à disposition l'infrastructure à un exploitant privé sous la forme d'un contrat de leasing.
- Dans d'autres cas, ils pourront servir à offrir une *compensation* à un prestataire privé lorsque les services ne peuvent pas (encore) être rémunérés entièrement aux conditions du marché, en raison de la faible capacité financière de la population. Une contribution à un fonds spécial subventionnant pendant une période de transition la consommation de base en eau et en électricité des couches les plus pauvres de la population (filet social de sécurité) pourrait être, dans ce cas, envisageable. Le financement de contrats pour introduire des modes de gestion privée des infrastructures sera également possible.

L'expérience a montré que ces appuis financiers représentent une contribution importante à la réalisation de ce type de partenariat. Par ces arrangements, il ne s'agit pas seulement de soutenir l'octroi de concessions étendues au secteur privé mais également d'autres formes plus limitées de coopération pour introduire des savoir-faire et des modes de gestion privés, comme cela peut être le cas avec des contrats de gestion. De plus, en ce qui concerne les infrastructures de première nécessité telles que l'approvisionnement en eau, des projets qui prévoient un maintien des activités en mains publiques pourront également être financés. Ceux-ci devront toutefois s'inscrire dans le cadre d'un processus de restructuration et de réforme sectorielle axé sur les principes de l'économie privée. Ainsi, au côté des aides financières mentionnées plus haut, la promotion de «*Partenariats Public Public*» est également possible dans le cadre notamment d'un soutien technique à long terme, par exemple, par un prestataire public suisse.

²⁶ Création d'institutions (publiques) indépendantes et financièrement autonomes.

Encadré 18: Nouveau mode de coopération avec le secteur privé – le partenariat public privé (PPP) pour le financement de l’infrastructure de base

Les PPP pour la mise à disposition d’infrastructure peuvent prendre les formes les plus diverses allant de la prise en charge de la gestion d’une entreprise publique (contrat de gestion) à l’octroi de concessions à long terme pour l’approvisionnement de base, en passant par la fourniture privée d’infrastructure (*BOT, BOO*, etc.). Quelles que soient ces modalités, le PPP se distingue d’une privatisation au sens strict car il *n’implique pas une cession entière des droits et des actifs à l’entrepreneur privé*. Dans ces arrangements, le partenaire privé n’est pas forcément une grande multinationale; au contraire, il est tout à fait envisageable de collaborer activement avec des PME. Dans leur acceptation la plus large, les PPP peuvent donc aussi être compris comme des participations financières et des appuis techniques spécialisés d’une entreprise privée pour l’amélioration de l’infrastructure locale.

L’implication d’entreprises privées, notamment dans le domaine de l’infrastructure de base telle que l’approvisionnement en eau, ne se réalise toutefois pas sans soulever certaines controverses. L’un des soucis majeurs est que de grands consortiums étrangers puissent réaliser des gains importants au détriment des populations les plus pauvres et d’une mise à disposition durable d’infrastructure. Comme l’a montré l’expérience, ces préoccupations ne sont pas toujours sans fondement. Il est, à cet égard, d’autant plus important que la conception et la réalisation de ce type de projets respectent certains principes fondamentaux tels que l’institution d’un organe régulateur indépendant, la définition de règles claires et cohérentes régissant les relations entre partenaires, ou une clarté et une transparence maximale dans la formulation des conventions de prestations (approvisionnement des populations les plus pauvres, standard de qualité, «*benchmarking*»). La création de situation de concurrence par la répartition des zones d’approvisionnement entre plusieurs entreprises, de même que la garantie d’un appel d’offres ouvert et transparent pour le choix des entreprises privées sont également essentielles.

Réalisés dans ces conditions, les PPP sont à même de concilier les intérêts publics et privés tout en garantissant des retombées positives sur les couches les plus pauvres de la population. Enfin, il convient de souligner que l’implication de partenaires privés dans la construction et l’exploitation des infrastructures est de nature à donner les impulsions nécessaires à l’élaboration d’un cadre réglementaire cohérent et opérationnel, ainsi qu’à la création d’institutions (publiques) indépendantes et financièrement autonomes (*«corporatisation»*). Dans ce sens, ces nouveaux modes de coopération constituent un défi bienvenu, en termes de concurrence, pour les autres services publics gérés entièrement par l’Etat et demeurant en ses mains exclusives. La promotion active de la participation des entreprises locales (surtout des PME) aux PPP contribue en outre au développement économique et à la création d’emplois. Par une intégration accrue des ONG et de la population à ce type de projets, la durabilité de l’approvisionnement sera non seulement amélioré, mais la décentralisation et le renforcement de la société civile seront favorisés.

Du côté «privé», il s’agit avant tout de faciliter, respectivement de favoriser, la participation privée à des projets d’infrastructure. Il s’agit d’abord de mettre à disposition de l’assistance technique pour l’identification et la formulation de ces arrangements. Il convient ensuite de leur offrir une sécurité suffisante pour investir dans ce type de projets qui, par leur nature, leur durée et leur taille comportent des risques difficiles à anticiper et à intégrer dans des plans financiers. Les garanties constituent à cet égard un instrument très utile de mobilisation des capitaux privés qui ne grève pas directement le budget d’aide. Elles peuvent prendre la forme de garanties générales (contre les risques à l’investissement) ou de garanties spécifiques (p.ex. en cas de rupture de contrat – «*breach of contract*»). Ces garanties offrent une couverture pour les risques sur lesquels l’investisseur n’a pas d’influence possible (p.ex. risques politiques tels que guerre, expropriation, limitation des transferts), mais également des risques tels que le non respect par l’Etat des conditions fixées

contractuellement avec l'exploitant privé. Il s'agira en première ligne de participer à des mécanismes multilatéraux qui sont adaptés à ce type de projets, souvent de grande envergure et de portée internationale.

Enfin, des *participations financières à des projets modèles de PPP* devraient offrir plus de sécurité aux entreprises privées et permettre d'exercer un effet de démonstration important. La Suisse participe déjà, avec d'autres bailleurs de fonds, à des fonds spéciaux qui servent à cofinancer ce genre de projets en Afrique (*African Infrastructure Fund*) et en Inde (*Infrastructure Development Finance Corporation*). En collaboration avec d'autres donateurs, elle travaille actuellement à la constitution d'un autre fonds en faveur de l'Afrique. Par la couverture des premières pertes («*first losses*»), il devrait faciliter la participation de banques privées au fonds et, par là, au financement d'infrastructures en Afrique australe.

Critères et modalités d'intervention

Le nouvel instrument d'aide financière non remboursable pour les PPP dans le domaine de l'infrastructure, tout comme les autres formes de soutien décrites dans ce chapitre (assistance technique, garanties, intermédiation financière), pourront, en principe, être mis en œuvre dans tous les pays prioritaires du *seco*. L'Etat et l'institution partenaire devront toutefois démontrer leur volonté respectivement leur engagement à mettre en œuvre les réformes sectorielles et institutionnelles nécessaires. Des participations financières du gouvernement et des institutions bénéficiaires seront également requises. Enfin, l'importance et la priorité du projet pour la population et le développement économique du pays devront être avérées.

Au vu de la complexité de ces arrangements et des aménagements qu'ils nécessitent, il sera primordial qu'un dialogue politique permanent dans les secteurs d'intervention soit mené avec les autorités, soit sur le plan bilatéral, soit par le biais des IFI. Les PPP devront aussi favoriser un dialogue actif avec la population et les ONG («*Tri-Sector-Partnership*»). Une approche multilatérale, notamment sous la forme de cofinancements, sera choisie dans la plupart des cas en vue d'accroître l'impact des opérations et assurer une couverture optimale de tous les besoins en termes financiers et d'assistance technique spécialisée. Cet instrument ne sera pas lié à des livraisons suisses.

La création d'un instrument d'assistance financière non remboursable pour des projets d'infrastructure dans le cadre de PPP représente un *complément «public» aux instruments et activités du seco dans le domaine de la promotion des investissements privés*. Il complète désormais les instruments à disposition pour encourager les financements d'infrastructures de base dans les pays en développement. En comparaison avec l'instrument de financement mixte, il offre beaucoup plus de flexibilité dans son application et peut notamment être mis en œuvre dans tous les pays d'intervention prioritaires du *seco*.

4.5 Renforcement de la coopération avec les banques de développement multilatérales

Les relations entre la coopération au développement bilatérale et les IFI se sont considérablement modifiées depuis le milieu des années 1990. Alors que coopération bilatérale et coopération multilatérale évoluaient largement de manière séparée,

elles se sont aujourd'hui fortement rapprochées. Toutes deux collaborent désormais à la définition des besoins des pays en développement, en concertation avec les pays concernés, et définissent la répartition du travail en fonction de leurs avantages comparatifs. Cette nouvelle démarche résulte de la reconnaissance que certains objectifs peuvent être atteints plus efficacement par une approche régionale ou globale, et que pour être efficaces les stratégies de développement doivent se baser sur une approche participative, élaborée par les pays en développement et impliquant une vaste coordination au niveau international (PRSP). Les banques multilatérales de développement sont ainsi devenues des partenaires importants avec lesquelles la Suisse entretient un dialogue politique permanent dans tous les domaines d'activité importants.

Les participations suisses au capital des diverses banques multilatérales de développement sont abordées dans un message distinct. De même, les reconstitutions des fenêtres concessionnelles de la Banque mondiale (IDA) et des banques régionales de développement dépendent du crédit de programme administré par la DDC concernant la coopération technique et financière en faveur des pays en développement. En revanche, les activités liées au dialogue institutionnel, les cofinancements du *seco*, les fonds fiduciaires pour consultants, les mises à disposition de personnel («*secondments*») et les relations bilatérales sont intégrées dans le présent message.

Dialogue institutionnel

La Suisse entretient avec les IFI un vaste dialogue institutionnel lui permettant de participer à la définition des grandes orientations de ces institutions en matière de coopération et de politique financière. Se référant aux recommandations du groupe de travail interdépartemental qui a procédé à un examen de l'influence de la Suisse au sein des institutions financières internationales, et dans les domaines de compétences du présent message, le *seco* contribue à ce dialogue dans des domaines prioritaires tels que le développement du secteur privé et sa contribution dans la lutte contre la pauvreté; la stabilité des marchés financiers internationaux; la cohérence entre les politiques de développement des pays industrialisés et leurs politiques économique et commerciale; l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale; le rôle des IFI en tant que plates-formes pour la diffusion de connaissances; et l'harmonisation des règles et des procédures de la coopération internationale au développement.

Ce dialogue s'établit dans le cadre d'un processus flexible qui se construit dans le temps et qui s'adapte aux nouvelles priorités et initiatives qui surgissent au sein des instances multilatérales. La Suisse a ainsi décidé de poursuivre et d'intensifier la réflexion sur certains thèmes en fonction de sa stratégie de coopération au développement, de ses priorités politiques et de son avantage comparatif. Depuis plusieurs années, par exemple, la communauté internationale se penche sur les défis énormes auxquels sont confrontés les pays sortant d'un conflit. La Suisse contribue activement à ce dialogue. Le *seco*, en particulier, est un partenaire reconnu des institutions multilatérales sur les questions des arriérés des pays en situation post-conflictuelle.

Encadré 19: Situations post-confliktuelles – Aide à la reconstruction

La persistance de conflits armés dans les pays en développement demeure une cause principale de sous-développement. Parmi les vingt pays les plus pauvres, quinze ont connu des conflits majeurs, qui anéantissent souvent des décennies de développement économique et social, déstabilisent toute la région et provoquent d'importants déplacements de populations. Ce problème est particulièrement important en Afrique, où 20 % de la population vit dans des pays affectés par des conflits armés. La perte de vies humaines, la destruction des infrastructures, la désorganisation des liens commerciaux, l'effondrement des institutions et l'endettement laissent un héritage difficile à surmonter dans la perspective d'un rétablissement de l'ordre et de la croissance économique. Depuis le début des années 1990, la communauté internationale consacre une quantité croissante de ressources pour les pays touchés ou sortant de conflits.

Le *seco* s'est engagé par le passé dans plusieurs activités d'appui à des pays sortant de conflits civils ou internationaux. Son action est complémentaire à celle de la DDC, qui intervient notamment avec l'aide humanitaire et la reconstruction des infrastructures sociales. Le *seco* se focalise sur le *rétablissement de la stabilité macroéconomique en permettant d'une part à ces pays de renouer avec les institutions multilatérales, à travers l'apurement des arriérés et la restructuration de la dette, et en cofinançant d'autre part les actions des institutions multilatérales centrées sur les premières mesures de redressement économique*. La réhabilitation des infrastructures de base sous forme de cofinancement peut éventuellement aussi entrer en ligne de compte. Le *seco* intervient donc une fois que le conflit est terminé.

De manière générale, en soutenant le développement économique dans ses pays d'intervention, le *seco* participe à la prévention des conflits. Les sociétés qui bénéficient d'une croissance économique créant des opportunités d'emplois pour les populations, seront moins vulnérables à des conflits. Cette concentration sur le développement à long terme implique que les actions du *seco* dans les situations post-confliktuelles revêtent un *caractère exceptionnel et de durée limitée*. Pour cette raison, et afin de minimiser les risques inhérents aux opérations dans des pays sortant de conflit, les actions seront essentiellement entreprises dans le cadre d'un effort international coordonné des bailleurs de fonds, que ce soit pour les restructurations et les remises de dettes ou pour les cofinancements des activités des institutions multilatérales. La priorité est accordée aux *pays dont l'instabilité menace de se répercuter sur les pays prioritaires du seco* ou met en péril certains intérêts politiques et économiques de la Suisse.

Exemple d'une restructuration de dette: la République démocratique du Congo

Le *seco* est actuellement actif dans les discussions sur la restructuration et la réduction de la dette de la République démocratique du Congo, pays clé pour le développement de l'Afrique sub-saharienne. Plusieurs principes guident les décisions du *seco* sur les questions du règlement des arriérés envers les institutions multilatérales: i) le conflit doit être terminé et un processus de paix être en place, garantissant la stabilité politique; ii) le règlement des arriérés doit faire l'objet d'une approche coordonnée et globale entre toutes les IFI; iii) les mécanismes d'apurement proposés doivent être perçus positivement par les agences de cotation et garantir le maintien de la viabilité financière des institutions multilatérales; enfin, iv) la charge financière entre pays donateurs doit faire l'objet d'un partage équitable.

Cofinancements

Les cofinancements avec les IFI forment depuis de nombreuses années une part importante des activités de coopération économique et commerciale. Comme cela apparaît dans les divers chapitres précédents, les cofinancements sont employés dans tous les domaines d'intervention du *seco*. Ils offrent l'avantage de pouvoir s'engager dans des programmes d'envergure, impliquant souvent plusieurs bailleurs de fonds, et d'entretenir un dialogue politique efficace avec les pays partenaires.

Fonds fiduciaires pour consultants

Avec les fonds fiduciaires pour consultants (CTF) auprès des IFI, la Suisse finance des mandats destinés à clarifier certaines questions institutionnelles bien précises ou à préparer de nouveaux projets ou programmes. Cette forme de coopération est particulièrement précieuse pour l'échange de savoir-faire et d'information, et permet à la Suisse d'affirmer sa présence sur le plan international concernant des questions institutionnelles. Une attention particulière est portée au développement du secteur privé, aux réformes du secteur financier, aux infrastructures et au transfert de technologies. Les pays partenaires de la politique suisse de coopération au développement sont les premiers destinataires de ces fonds. Pour des raisons pratiques, mais aussi d'efficacité en matière de développement, la Suisse examine la possibilité de délier ces fonds. Parallèlement, il s'agira de mieux faire connaître les consultants suisses auprès des IFI.

Mise à disposition de personnel

Les mises à disposition de personnel auprès des IFI (appelées «*secondments*») ont pour but d'améliorer la formation du personnel du *seco* et de promouvoir l'échange de connaissances. Dans le cadre de la nouvelle stratégie de «*secondment*», des collaborateurs qualifiés sont transférés, pour trois ans au plus, auprès des banques multilatérales de développement. Le choix des domaines d'engagement se fait en fonction des priorités sectorielles du *seco*. En moyenne, un détachement par année est prévu, sans toutefois dépasser le nombre de cinq collaborateurs à la fois. À moyen terme, ces détachements devraient accroître l'intérêt des IFI pour le personnel suisse, actuellement insuffisamment représenté dans les banques de développement.

Participation et organisation de réunions

Promouvoir la présence de la Suisse passe également par l'entretien de relations bilatérales et par la participation active à des conférences ou cycles de négociations internationaux organisés par les IFI. La Suisse, qui a accueilli en 2001 les négociations IDA13²⁷ et, en 2002, la Conférence du réseau des parlementaires de la Banque mondiale, veut continuer à accueillir ces prochaines années des événements importants pour la politique de développement. De tels événements contribuent à moindres frais à asseoir la réputation de la Suisse auprès des participants internationaux et lui permettent de faire entendre sa voix dans les domaines stratégiques de la coopération internationale au développement. À l'avenir, l'attrait de la Suisse comme haut lieu de conférences et de rencontres internationales consacrées à la coopération au développement doit encore être développé.

²⁷ Négociations pour la 13^e reconstitution des fonds concessionnels de l'IDA (Banque mondiale).

4.6

Initiatives régionales: accroître la cohérence des mesures de politique économique et commerciale dans le contexte de la politique extérieure suisse

Comme souligné dans le message de 1996, un souci de cohérence doit marquer l'ensemble des relations politiques, économiques et sociales de la Suisse avec les pays du Sud, afin d'accroître l'impact de sa politique extérieure. Il s'agit notamment de réduire les contradictions éventuelles entre la politique économique extérieure et la politique de coopération au développement, tout en optimisant le plus possible les effets de synergie.

De nouveaux types de partenariats commerciaux se mettent en place entre groupes économiques régionaux. L'UE a lancé en 1995 un vaste programme de coopération euro-méditerranéen, qui comportait un volet politique et sécuritaire, un volet économique, ainsi qu'un volet social et humain. Au début 2002, l'UE a ouvert la voie à la négociation d'un nouveau type de partenariat commercial avec 76 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Cette approche est novatrice dans la mesure où elle associe commerce et développement, vise à lutter contre la pauvreté et à renforcer la coopération commerciale et économique, tout en facilitant l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale.

Reconnaissant la valeur d'une telle approche, le *seco* s'est efforcé ces dernières années de mieux intégrer dans une stratégie d'ensemble cohérente, ses instruments de politique économique extérieure et de coopération au développement. Une meilleure intégration de ces instruments permet d'optimiser les effets de synergie. Ainsi, par exemple, un accord de protection des investissements permettra d'autant mieux d'attirer les capitaux privés qu'il sera complété par des mesures telle qu'une assistance technique (dispensée par voie multilatérale) visant à réformer le cadre légal régissant les investissements, une facilité en vue de la préparation de projets ou encore une participation dans un fonds de capital-risque. Des résultats positifs ont été obtenus dans le partenariat avec les Etats riverains de la Méditerranée, tel qu'il avait été défini dans le message de 1996. Le *seco* entend poursuivre dans ce sens au cours des prochaines années, notamment dans la région méditerranéenne et en Afrique sub-saharienne.

4.6.1

Partenariat renforcé avec les Etats du bassin sud et est de la Méditerranée

Le Conseil fédéral a approuvé en avril 2001 une nouvelle stratégie de politique extérieure de la Suisse avec les Etats riverains de la Méditerranée. Cette stratégie découle du Rapport sur la politique extérieure 2000. Elle reconnaît l'importance stratégique que revêt cette région pour la Suisse et l'Europe, tant en ce qui concerne les échanges commerciaux, les investissements, les questions environnementales, l'approvisionnement en énergie, que la sécurité, la migration ou la diversité culturelle.

En 1995, l'UE avait lancé à Barcelone une initiative forte pour dynamiser la coopération avec les pays riverains de la Méditerranée. Cette approche visait à tisser un réseau plus dense de relations avec les pays de la région, pour favoriser leur développement économique et social, faciliter leur intégration dans l'économie mondiale,

promouvoir les réformes politiques et développer les échanges culturels et humains. Depuis lors, l'UE s'est engagée avec vigueur dans la réalisation de cette initiative. C'est ainsi que plusieurs accords d'association euro-méditerranéens ont déjà été conclus, ou sont en voie de l'être, qui pourraient aboutir à la création d'une vaste zone de libre-échange en 2010.

Les relations d'interdépendance entre la Suisse et ses partenaires méditerranéens sont multiples. La Suisse a un intérêt stratégique à la stabilité politique, au développement économique et à la cohésion sociale des Etats méditerranéens. Elle entend donc rester un partenaire présent et actif dans les différentes sphères de coopération. Dans le domaine économique et commercial, la Suisse doit donc s'engager sur la même voie que l'UE, si elle ne veut pas que ses entreprises et exportateurs soient progressivement discriminés sur ces marchés. Il s'agit en conséquence de poursuivre les efforts déjà engagés qui visent d'une part à assurer un accès au moins équivalent pour les produits suisses par rapport à celui réservé aux produits de l'UE, et d'autre part à l'établissement d'un système de cumul des origines entre l'UE, les pays méditerranéens et les pays de l'AELE.

Pour soutenir la poursuite de ces efforts, et conformément à la ligne d'action définie dans le message de 1996, c'est donc l'ensemble des mesures de coopération décrites dans ce message qui pourront continuer à être utilisées en vue d'atteindre les objectifs du partenariat helvético-méditerranéen. La combinaison des instruments utilisés restera fixée en fonction des besoins de chaque pays, tout en privilégiant les pays à revenu moindre. Comme cela a été le cas dans le contexte des accords de libre-échange avec la Tunisie ou la Jordanie, la coordination sera extrêmement étroite entre les négociateurs économiques suisses et la coopération au développement.

4.6.2 Stratégie en faveur de l'Afrique sub-saharienne

Après une décennie d'instabilité politique et économique dans les années 1980, l'Afrique sub-saharienne est progressivement sortie, depuis le milieu des années 1990, d'un cercle vicieux de pessimisme et de stagnation. Des progrès marquants ont été enregistrés dans le processus de démocratisation et d'ajustement structurel de l'économie. Dans les pays engagés de manière vigoureuse dans ce processus de changement, la tendance à la baisse constante du revenu par habitant s'est inversée. La croissance s'est accélérée et a atteint des niveaux autrefois réservés aux seuls pays d'Asie du Sud-Est, comme par exemple en Ouganda (7 % par an durant les années 1990), au Mozambique (9 % de moyenne durant la période 1998–2001) ou en Tanzanie (4,7 % en moyenne entre 1988–2001).

Ces progrès demeurent néanmoins insuffisants pour infléchir significativement le niveau global de pauvreté. La moitié de la population de l'Afrique sub-saharienne continue de vivre avec moins d'un dollar par jour. En regard des objectifs du Millénaire (et notamment la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015), l'Afrique sub-saharienne reste confrontée à de multiples défis. Des facteurs externes de déstabilisation, comme les conflits, les désastres naturels ou les fluctuations du prix des matières premières, restent une menace pour la croissance. La réduction de l'aide publique au développement (qui a chuté de 32 dollars par habitant en 1990 à 19 dollars dix ans plus tard) représente un autre défi et impose une redéfinition des

stratégies de développement, s'appuyant plus fortement sur le commerce et les ressources du secteur privé national et international.

Les fondations se mettent en place pour permettre à l'Afrique de sortir de la pauvreté. Diverses initiatives soutiennent les forces du changement. Le Partenariat Stratégique pour l'Afrique (PSA) – sous la coordination de la Banque mondiale – joue un rôle important pour encourager et promouvoir les réformes économiques, ainsi que pour harmoniser les politiques de soutien des bailleurs de fonds. Plus récemment, le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (*NEPAD – New Partnership for Africa's Development*) a regroupé plusieurs chefs d'Etat qui reconnaissent l'importance du processus démocratique et de la bonne gouvernance pour le progrès économique et social, et se rallient aux principes de l'économie de marché et à l'intégration dans l'économie mondiale. Ces initiatives et orientations sont indispensables pour que l'Afrique sub-saharienne accède à un développement durable à long terme. Le renforcement de l'adhésion populaire à ces principes va représenter l'enjeu décisif du renouveau de l'Afrique.

La Suisse est active en Afrique sub-saharienne. Certes, les échanges commerciaux avec cette région sont extrêmement faibles (moins de 1 % des échanges totaux de la Suisse) et les investissements très limités et concentrés sur quelques pays seulement. Mais la présence suisse en Afrique sub-saharienne est importante au titre de l'universalité de sa politique économique extérieure, et de sa politique de solidarité internationale. La Suisse s'est engagée, devant la communauté internationale, à contribuer de manière forte et crédible à la réalisation des objectifs du Millénaire et à accorder un appui renforcé aux PMA, dont les trois-quarts se situent en Afrique sub-saharienne. Cet engagement inclut les efforts consentis par la Suisse au titre de la prévention et de la résolution des conflits.

Aux côtés de la DDC, le *seco* contribue – au travers de mesures de coopération économique et commerciale – à la lutte contre la pauvreté en Afrique. Près de 210 millions de francs d'aide financière ont été octroyés par le *seco* à l'Afrique sub-saharienne durant la période 1995–2000, à quoi s'ajoute l'annulation de la dette bilatérale de neuf pays pauvres de la région (pour un montant total d'environ 480 millions de francs). Ces efforts vont se poursuivre, pour encourager les forces de changement et la mise en œuvre d'une politique économique saine et prudente, orientée sur le marché et l'intégration mondiale.

Les thèmes de la dette et des finances publiques vont conserver une place importante dans le programme de coopération du *seco* en Afrique sub-saharienne. Mais c'est l'ensemble des mesures décrites dans ce message qui seront mises à contribution pour répondre de la manière la plus efficace et innovatrice aux besoins et principaux défis auxquels sont confrontés les pays africains partenaires.

5 Système de qualité, contrôle des résultats et politique d'information

5.1 Système de qualité

Les ressources disponibles pour les mesures de coopération économique et commerciale doivent être engagées de manière efficace dans des projets prioritaires et durables en faveur des pays partenaires pour contribuer à réduire la pauvreté. Il importe

également de s'assurer que les moyens mis à disposition par la population suisse soient utilisés de manière optimale en fournissant un travail de qualité. En juin 2000, le domaine de prestations «Développement et Transition» du *seco*, en charge des mesures suisses de coopération économique et commerciale, a été un des premiers services fédéraux à introduire un système de gestion de la qualité certifié selon la norme ISO 9001:2000. Cette certification fait l'objet d'un audit annuel externe par une agence indépendante. Ce système définit les principaux processus et procédures de travail et organise une répartition claire des tâches, des responsabilités et des compétences. Il fournit une documentation sur les processus ainsi que sur les connaissances au sein du service, et sert à améliorer le travail de manière systématique. Vers le milieu de 2003, le *seco* va renouveler sa certification ISO, ce qui nécessitera une nouvelle révision par une agence spécialisée indépendante.

Pour administrer les crédits de programme et répartir ceux-ci sur les différents instruments, programmes et projets, le domaine de prestations «Développement et Transition» a introduit, le 1^{er} avril 2002, le logiciel standard SAP R/3, qui comprend des fonctions extensives pour la planification financière (établissement de budgets, planification financière pluriannuelle, etc.). Ce logiciel permet en particulier de suivre le déroulement dans le temps des engagements et des paiements aux différents partenaires.

5.2 Contrôle des résultats

Les contrôles des résultats ont pour but de vérifier, à l'aide de critères déterminés, l'adéquation et l'efficacité des projets quant aux objectifs fixés, ainsi que l'efficacité de l'engagement des moyens. L'objectif est double: d'une part, informer le grand public et les instances de contrôle de la Confédération avec objectivité et impartialité sur les résultats des actions entreprises, et d'autre part, profiter des leçons et des expériences faites avec les évaluations afin d'améliorer en permanence le travail. Le contrôle des résultats constitue donc une *base d'action et de décision* précieuse, permettant de faire des *ajustements en cours de projet* mais aussi de *poursuivre, de développer ou de concevoir un nouveau projet*. Par ailleurs, il offre la possibilité d'impliquer plus fortement les partenaires dans les différentes phases du projet, par exemple dans la formulation des objectifs et l'évaluation des résultats, ce qui contribue à une appropriation accrue du projet.

Avec le *«project cycle management»*, le *seco* suit une approche systémique, qui lie le contrôle des résultats à la planification et à la réalisation du projet ou du programme. Le contrôle de résultats commence dès la phase de planification d'un pro

jet, par la formulation précise des objectifs, y compris la définition d'indicateurs vérifiables. A cela s'ajoutent le contrôle de suivi (*«monitoring»*), pendant la mise en œuvre, et l'évaluation ex post (après la mise en œuvre du projet), qui analyse le degré de réalisation des objectifs, la durabilité du projet et les résultats, afin que les enseignements puissent être mis à profit dans de nouveaux projets. Dans un cadre plus large, cette approche s'inscrit également dans les stratégies définies dans le cadre des programmes de coopération par pays établis conjointement avec la DDC.

Le système de contrôle des résultats du *seco* a été conçu selon des standards internationaux et est utilisé depuis plusieurs années. Dans le futur, il est envisagé de procéder à quelques améliorations ciblées du système:

- une orientation stratégique renforcée au niveau de la planification de l'évaluation; par rapport à l'approche projet, il s'agira notamment, à l'avenir, de privilégier les évaluations globales par instruments, secteurs et programmes par pays afin de mieux tirer un bilan de la réalisation des objectifs centraux de la coopération au développement;
- un accompagnement de projet plus pro-actif, afin de pouvoir procéder rapidement aux ajustements en cas de besoin;
- une coordination plus étroite entre évaluation, gestion de la qualité et controlling (financier), afin de mieux tenir compte des exigences croissantes du contrôle des résultats pour une gestion des risques au sens large;
- une exploitation encore plus systématique des enseignements pouvant être tirés des résultats des évaluations.

La formulation d'indicateurs probants et mesurables, élément central et défi majeur du contrôle des résultats, est en très bonne voie. Un manuel sur la définition d'indicateurs, spécialement conçu pour les besoins du *seco*, ainsi qu'une offre de conseils personnalisés sur des questions spécifiques relatives à la formulation d'indicateurs se sont déjà avérés être de précieux auxiliaires. Le contrôle des résultats fait en outre partie intégrante de la planification annuelle des sections opérationnelles, qui comprend non seulement la planification de l'évaluation mais également la prise en compte des enseignements tirés des expériences réalisées. Par ailleurs, des programmes de formation réguliers sont donnés sur le système d'évaluation lui-même pour renforcer les compétences des collaborateurs en la matière. Les *recommandations du CAD concernant la plus grande indépendance des contrôles des résultats ont été traduites dans une large mesure dans la pratique*. Ainsi, le cercle de consultants a été élargi afin de réunir une expertise toujours plus pointue pour traiter de la complexité croissante des instruments et des tâches en matière de contrôle des résultats.

5.3 Politique d'information

L'art. 27 de l'ordonnance du 12 décembre 1977 concernant la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) prévoit que les offices fédéraux compétents, en l'occurrence le *seco* et la DDC *«informent l'opinion publique sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales en général et sur la contribution suisse»*.

Le domaine de prestations «Développement et Transition» dispose depuis 1996 d'un délégué à l'information, dont l'activité s'inscrit dans la stratégie d'information du DFE et du *seco*. Il assure en particulier la coordination et le suivi des mesures d'information menées conjointement avec la DDC dans le domaine de la coopération au développement (p.ex. conférences annuelles communes, visites de journalistes dans les pays de concentration du *seco* et de la DDC, rapports annuels communs et autres publications et informations Internet sur la coopération suisse au développement). Les mécanismes de coordination et de collaboration concernant la politique d'information commune ont, en outre, été fixés dans un arrangement signé par les directeurs des deux offices en août 2000. Celui-ci prévoit également la possibilité

pour les deux offices de procéder à une information indépendante pour leurs instruments et tâches spécifiques.

Le *seco* répond surtout aux besoins d'information du secteur privé (possibilités de participation dans le cadre de la coopération économique, mobilisation de ressources privées, etc.) et s'efforce de sensibiliser un large public aux aspects de politique économique et commerciale de la coopération au développement. A l'avenir, le *seco* compte mener dans ses domaines d'activités clé une politique d'information plus active et plus complète en mettant mieux en valeur la coopération économique et commerciale dans le cadre de la coopération internationale suisse en matière de développement. Il entend tout spécialement informer de manière plus pro-active sur les événements importants et les thèmes, les résultats et l'impact de la coopération économique au développement. A cet effet, il renforcera sa collaboration avec des services externes, par exemple les ambassades, bureaux de coordination, représentants des médias et autres multiplicateurs.

6 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

6.1 Montant et répartition du nouveau crédit de programme

Il est proposé de prévoir l'affectation de 970 millions de francs au nouveau crédit de programme. Ce montant inclut la poursuite des mesures de désendettement, financées jusqu'alors sous le crédit de programme du 700^e anniversaire de la Confédération. Il doit permettre de poursuivre les mesures de politique économique et commerciale pendant une durée minimale de cinq ans. Le crédit demandé se fonde sur les allocations budgétaires prévues au budget 2003 et au plan financier 2004 à 2006. Il prend également en considération l'objectif du Conseil fédéral de porter progressivement d'ici 2010 les dépenses au titre de l'aide publique au développement à 0,4 % du PNB. Pour atteindre ce niveau, une augmentation annuelle moyenne d'environ 5,8 % des ressources budgétaires du *seco* au titre de l'aide publique au développement est nécessaire sur l'ensemble de la période. Toutefois, les versements annuels auxquels donneront lieu les engagements pris sur la base de ce crédit de programme se situeront, bien évidemment, dans les limites du budget approuvé chaque année par le Parlement.

Ces considérations tiennent compte de la situation difficile dans laquelle se trouvent les finances fédérales. La croissance progressive des moyens financiers pour la coopération au développement devrait se traduire par un doublement en valeur nominale de l'aide publique au développement d'ici 2010. Une stagnation ou une inversion de cette tendance pendant la durée de ce crédit de programme serait de nature à compromettre gravement les engagements que la Suisse a pris dans le cadre de la déclaration du Millénaire. L'évolution des dépenses au titre de ces mesures suivra celle des mesures au titre de l'aide publique au développement relevant du DFAE.

Il est envisagé de répartir le crédit de la manière suivante:

Répartition indicative du 6^e crédit de programme

	En millions de francs
Renforcement des conditions-cadre (aide budgétaire, mesures de désendettement, secteur financier)	295
Coopération liée au commerce (y.c. coopération en matière de technologies environnementales)	170
Promotion des investissements (participations, prêts, conditions-cadre, assistance technique)	270
Développement des infrastructures de base (financements mixtes, partenariats public privé)	180
Mesures d'exécution*	35
Autres mesures**	20
Total***	970

* Dont un pourcentage maximum de 1,5 % du montant total du crédit de programme pour la rémunération de postes sous contrat de droit privé au sein du domaine de prestations «Développement et Transition» du *seco* et pour la réalisation du programme de formation, et de mise à disposition de personnel suisse auprès des banques multilatérales de développement (cf. ch. 6.4).

** Fonds fiduciaires pour consultants et autres mesures éventuelles dans le cadre de la coopération avec les banques multilatérales de développement.

*** Les engagements éventuels au titre des garanties seront imputés dans les rubriques promotion des investissements et développement des infrastructures de base. Sur la base des expériences faites, ces engagements resteront limités.

6.2 Conséquences financières

Au 30 juin 2003, le crédit de programme de 960 millions de francs, ouvert le 1^{er} janvier 1997, devrait présenter un solde d'engagement d'environ 30 millions de francs. Ce montant correspondant au solde encore disponible dans le cadre des moyens réservés au titre des garanties et d'engagements éventuels²⁸, il ne semble pas souhaitable de financer les mesures découlant de ce nouveau message au moyen de ressources qui ne devraient donner lieu à des dépenses qu'en cas d'aide financière directe. Par souci de cohérence et dans un objectif de transparence, il est donc proposé d'annuler le solde du 5^e crédit de programme au moment de l'entrée en vigueur du 6^e crédit de programme. L'ouverture proposée du crédit de 970 millions de francs

²⁸ En décembre 2001, le Conseil fédéral a décidé de convertir un montant maximal de 180 millions de francs pour des engagements directs au titre de la mise en œuvre des mesures de coopération économique et commerciale sur le montant de 300 millions de francs initialement réservé pour les garanties et le fonds d'égalisation des conditions de financement (cf. n. 2.7). Sur les 180 millions de francs convertis, environ 150 millions de francs devraient effectivement être engagés. Les réserves encore existantes au titre des garanties ou autres engagements n'étant pas considérées comme des moyens d'engagement directs, le solde d'engagement du 5^e crédit de programme devrait se monter à environ 30 millions de francs.

pour la poursuite des mesures de politique économique et commerciale permettra de prendre des engagements pendant une période d'au moins cinq ans.

Selon l'expérience des précédents crédits de programme, les dépenses découlant des engagements contractés sur la base du nouveau crédit de programme s'étendront sur une période d'environ sept à neuf ans à partir de l'entrée en vigueur de celui-ci. Cela signifie qu'une partie des engagements qui seront pris dès l'entrée en vigueur du message ne donneront lieu à des versements effectifs qu'après l'échéance de la durée minimale du nouveau crédit de programme.

Les dépenses découlant du crédit ont été portées au budget 2003 au titre des mesures de politique économique et commerciale ainsi qu'au plan financier des années 2004 à 2006.

Vous aurez à vous prononcer chaque année, lors de l'approbation du budget, sur les dépenses découlant de l'utilisation du crédit de programme. Toute réduction de ces dépenses entraînera un rallongement de la durée d'utilisation du crédit.

6.3 Frein aux dépenses

L'art. 159, al. 3, let. b de la constitution instituant un frein aux dépenses précise notamment que les crédits d'engagement entraînant des dépenses nouvelles et uniques de plus de 20 millions de francs doivent être adoptés à la majorité de tous les membres de chaque conseil. Comme les dépenses qu'occasionnera le crédit de programme entrent dans cette catégorie, l'art. 1, al. 1, de l'arrêté proposé, qui fixe le montant de ce programme, est soumis au frein aux dépenses.

6.4 Effets sur l'état du personnel

La consolidation et l'optimisation des mesures de politique économique et commerciale qui sont proposées dans ce message tiennent compte des nouvelles orientations qui ont été prises ces dernières années dans le domaine de la coopération au développement. Ces évolutions sont reflétées dans la stratégie 2006 du domaine de prestations «Développement et Transition» du *seco* qui prévoit notamment la mise en place de partenariats renforcés avec les pays bénéficiaires, un accent accru sur le dialogue politique, un renforcement des mécanismes de coordination et de consultation ou la recherche d'une plus grande cohérence entre les politiques de développement. Ces engagements imposent des modes de coopération toujours plus exigeants, demandant des investissements qualitatifs importants pour la conceptualisation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des opérations. Le développement et le maintien d'un système de qualité certifié ISO 9001 ainsi que la mise en œuvre d'un concept d'évaluation renforcé et d'une nouvelle politique d'information sont également des tâches qui induisent une augmentation du volume et de l'étendue des activités.

Par ailleurs, la réalisation de l'objectif du Conseil fédéral de porter d'ici 2010 les dépenses au titre de l'aide publique au développement à 0,4 % du PNB impliquera des efforts considérables pour concrétiser cet engagement sous la forme de nouveaux programmes et projets. Tenant compte du délai entre la mise en œuvre des projets et les versements qui en découlent, ceci nécessitera une charge de travail très

forte, allant croissant d'une année à l'autre, pour permettre de contracter les engagements nécessaires à l'utilisation des moyens budgétaires supplémentaires.

Au vu de la complexité, de l'ampleur et de l'extension prévue des activités, la qualité du travail réalisée jusqu'ici ne pourra être maintenue que par une augmentation limitée en personnel et des mesures d'accompagnement appropriées. Grâce à la poursuite d'une politique de délégation des tâches, à l'établissement rigoureux de priorités, à l'exploitation de toutes les possibilités de recours aux compétences disponibles hors de l'administration, les frais en personnel pour la rémunération de postes sous contrat de droit privé au sein du domaine de prestations «Développement et Transition» du *seco* et pour la réalisation du programme de formation, et de mise à disposition de personnel suisse auprès des banques multilatérales de développement ne dépasseront pas 1,5 % du montant total du crédit de programme et se répartiront approximativement à raison de 0,9 % pour les frais de personnel à la centrale à Berne et 0,6 % pour le programme de formation et de mise à disposition de personnel auprès des banques multilatérales de développement.

6.5 Conséquences pour les cantons et les communes

L'exécution de l'arrêté fédéral concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne aucune charge pour les cantons et les communes.

7 Rapport avec le droit européen

L'exécution de l'arrêté fédéral concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement ne touche à aucune question en relation avec le droit européen.

8 Planification du programme de législature

Le crédit de programme a été annoncé dans le programme de la législature 1999–2003 (FF 2000 2168).

9 Base légale et forme juridique

L'arrêté fédéral proposé pour adoption se fonde sur l'art. 9, al. 1, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), qui prévoit que les moyens nécessaires au financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales sont alloués sous la forme de crédits de programme ouverts pour plusieurs années.

Etant de caractère financier, cet arrêté doit revêtir la forme d'un arrêté fédéral simple, conformément à l'art. 4, al. 2, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11). Il n'est donc pas sujet au référendum facultatif.

10

Annexes

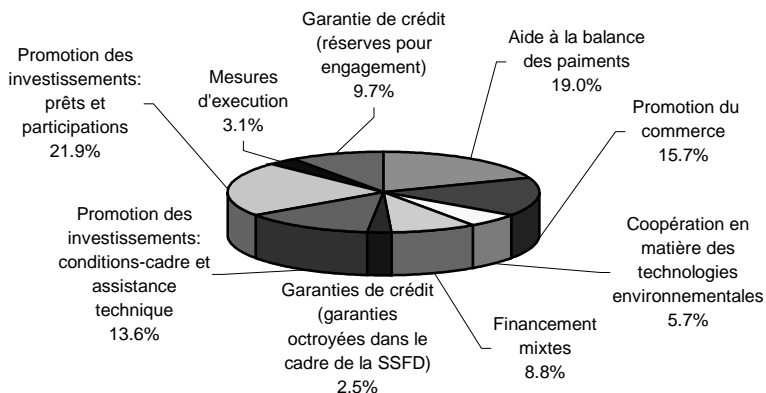
10.1

Moyens engagés 1996–2002 (en millions CHF)

Situation au 31.08.2002	Millions CHF	%
1. Moyens engagés par région sur une base bilatérale	391,8	100
Afrique	208,7	52,7
Egypte	53,5	14,5
Burkina Faso	25,0	6,8
Ghana	1,5	0,4
Mali	1,8	0,5
Maroc	2,3	0,6
Mozambique	59,0	15,1
Zambie	1,7	0,4
Sénégal	13,0	3,3
Afrique du Sud	4,3	1,1
Tanzanie	39,6	10,1
Tunisie	3,1	0,8
Ouganda	1,6	0,4
Autres	2,2	0,6
Amérique latine	50,5	12,9
Bolivie	11,9	3,0
Brésil	20,5	5,2
Guatemala	5,1	1,3
Colombie	4,9	1,3
Nicaragua	5,1	1,3
Pérou	2,4	0,6
Autres	0,6	0,2
Asie	132,6	33,8
Chine	69,5	17,7
Inde	49,3	12,6
Indonésie	3,5	0,9
Vietnam	8,9	2,3
Autres	1,4	0,4
2. Moyens engagés 1996–2002		
Pays à faible revenu ²⁹	281,7	36,5
Pays à revenu intermédiaire	110,0	14,3
Programmes régionaux et globaux	355,7	46,1
Mesures d'exécution	23,8	3,1
Total	771,3	100

²⁹ Selon la classification du CAD, les pays à faible revenu se caractérisent par un revenu par tête d'habitant (PIB) inférieur à 760 USD. Les pays à revenu intermédiaire sont ceux où les revenus par tête d'habitant se situent entre 761 et 3030 USD (en 1998).

Moyens engagés par instrument pendant la période 1996 - 2002 (situation au 31.08.02)



10.2 Listes des pays en développement prioritaires

Afrique	Burkina Faso, Egypte, Ghana, Mozambique, Tanzanie, Jordanie, Maroc, République d'Afrique du Sud, Tunisie
Amérique latine	Pérou, Amérique centrale, Bolivie
Asie	Chine, Inde, Vietnam, Indonésie

10.3

Coopération technique dans le cadre de la promotion des investissements

	Amélioration des conditions-cadre pour les PME	Meilleur accès aux financements	Corporate Responsibility	Soutien direct et conseil aux entreprises
Mesures/ domaines	<p>Formulation de réglementations et de lois favorables aux PME</p> <p>Réduction des obstacles administratifs</p> <p>Simplification des procédures en matière de licence et d'enregistrement</p> <p>Formulation de stratégies pour la promotion des PME</p> <p>Soutien dans les négociations liées à des accords sur les investissements</p>	<p>Introduction de nouveaux produits financiers (p.ex. Leasing)</p> <p>Formation de spécialiste en matière de crédit</p> <p>Mise en place d'agences de cotation</p>	<p>Renforcement de la Corporate Governance</p> <p>Lutte contre la corruption</p> <p>Amélioration de la protection des travailleurs</p> <p>Protection des consommateurs</p> <p>Augmentation de la transparence</p>	<p>Elaboration de plans commerciaux</p> <p>Médiation de partenaires (Match-Making)</p> <p>Recherche de financements</p> <p>Consulting, business development services</p> <p>Renforcement des fédérations et chambres de commerce</p> <p>Création d'agences d'investissement</p> <p>Mise en réseau avec des entreprises multinationales</p> <p>Médiation de managers</p>
Partenaires externes importants	<p>FIAS</p> <p>CNUCED</p> <p>Banque mondiale</p> <p>Banques régionales de développement</p>	<p>SFI</p> <p>Banques régionales de développement</p>	<p>OCDE/Banque mondiale (Global Corporate Governance Forum)</p> <p>Organisations privées</p> <p>ONU et sous-organisations</p>	<p>SOFI</p> <p>SFI/Banque mondiale</p> <p>ONG</p>

Le tableau ci-dessus donne un aperçu des diverses mesures utilisées pour favoriser le développement des PME dans le cadre des activités de promotion des investissements. La DDC étant également active dans le soutien aux PME, une étroite coordination a lieu entre les deux offices. A ces mesures s'ajoutent encore les opérations réalisées dans le cadre de la promotion du commerce, destinées à soutenir les efforts d'exportation des PME et de les assister dans toute la chaîne de production en encourageant la prise en compte des aspects environnementaux et sociaux.

10.4 Optimisation de la gestion du portefeuille du seco – Projet «Swissfund»

10.4.1 Objectifs du projet

La possibilité de confier à une société externe de financement du développement, placée sous le contrôle de la Confédération, la gestion et le développement du portefeuille d'investissements du *seco* est à l'étude. Cette société serait chargée des participations financières du *seco* en faveur du secteur privé dans les pays en développement et en transition. Elle proposerait une large palette d'activités afin de répondre aux besoins spécifiques du secteur privé dans divers pays partenaires. Ses activités se concentreraient en premier lieu sur des prises de participations dans des intermédiaires financiers (fonds d'investissement, sociétés de leasing, banques) qui mettent à la disposition des PME du capital à moyen et à long termes. «Swissfund» pourrait également accorder des lignes de crédit à des PME dans des pays en développement et en transition, et y cofinancer directement des projets privés d'investissement (principalement par le biais de crédits à long terme et, sous certaines conditions, par une prise de participation au capital des entreprises). «Swissfund» intégrerait dans son bilan le portefeuille actuel du *seco* (18 participations à des fonds d'investissement dans des pays en développement et en transition) et l'administrerait au nom de la Confédération.

10.4.2 Contexte

Dans le cadre du 5^e crédit de programme déjà, le *seco* a soutenu des PME dans des pays en développement et en transition par une série d'instruments de financement novateurs. Les fonds de capital-risque ont à ce titre joué un rôle important par la mise à disposition de capital à long terme à laquelle était associée une assistance technique. Les expériences réalisées dans le cadre du 5^e crédit de programme ont confirmé la contribution effective et directe de ce type de financement sur la croissance à long terme des pays en développement et en transition. Comme ces pays présentent des risques élevés et offrent des perspectives de rendement restreintes, les fonds publics demeurent une source importante de financement pour le secteur privé. Enfin, l'expérience a montré que plus les instruments de financement sont mis en œuvre selon des critères commerciaux plus leur impact est durable. Après une première phase «expérimentale» de financement du secteur privé, le niveau des exigences en termes de professionnalisme, efficacité et transparence a considérablement augmenté au cours des trois dernières années.

Dans ce contexte, tous les Etats européens actifs dans l'intermédiation financière et la plupart des organisations multilatérales ont mis en place des institutions spécialisées (société de financement du développement), sous contrôle étatique (en partie avec des garanties étatiques) pour gérer leurs investissements dans les pays en développement et en transition. Ces structures se caractérisent principalement par l'orientation commerciale de leur secteur opérationnel et par une prise de risque supérieure à la moyenne, rendue possible par le soutien financier public, avec pour corollaire, une rentabilité moindre.

10.4.3 Avantages d'une société de financement placée sous contrôle étatique

S'inspirant des nombreux modèles existant à l'étranger, le *seco* étudie également la possibilité de confier à une société externe de financement, placée sous contrôle étatique («Swissfund»), la gestion et le développement de ses activités d'investissement dans les pays en développement et en transition. Les principaux avantages d'une telle société seraient, en particulier, de:

1) Améliorer le suivi et la qualité des investissements réalisés

Les investissements dans les pays en développement et en transition sont liés à des risques politiques et commerciaux particulièrement élevés. Dans le cadre du portefeuille actuel du *seco*, ces risques ont pu être maîtrisés, d'une part grâce à une équipe très engagée, et d'autre part, grâce au recours à des experts externes. Cependant, face à l'augmentation du nombre et de la complexité des participations, il apparaît que le *seco* atteindra la limite de ses capacités au cours des prochaines années. La qualité, le succès économique et, par là, l'impact des investissements du *seco* sur le développement ne pourront être maintenus que si les connaissances actuellement disponibles au sein du *seco* en matière de capital-risque sont élargies, notamment dans les domaines de l'évaluation d'entreprises et de la gestion de portefeuille. Il faut par ailleurs mettre en place des mesures incitatives pour favoriser une approche commerciale conséquente, une mentalité et une motivation entrepreneuriales, de même qu'une stricte discipline financière au sein de l'équipe d'investissement. Il s'agit enfin de concentrer et de professionnaliser les activités d'investissement afin d'améliorer les conditions nécessaires pour apporter un soutien technique actif dans le cadre de participations à des fonds. L'ensemble de ces mesures ne peuvent être mises en place au sein des structures administratives actuelles.

2) Réinvestir les gains en capitaux et revenus provenant de la coopération au développement

A l'heure actuelle, tous les moyens investis par la Confédération dans des participations financières dans les pays en développement et en transition reviennent en Suisse, qu'il s'agisse de capitaux, d'intérêts, de dividendes ou de gains en capitaux. Cette situation est problématique du point de vue de la politique du développement. Elle a aussi pour conséquence qu'une partie des contributions financières de la Suisse au titre de la coopération au développement n'entrent pas dans la statistique de l'OCDE sur l'aide publique au développement (APD). La création de «Swissfund» permettra de résoudre ces deux problèmes: premièrement, la société pourra réinvestir les flux en retour provenant du financement du secteur privé dans de nouveaux projets similaires, et deuxièmement, ces moyens financiers seront pris en compte comme APD.

3) Cofinancer des projets avec des entreprises privées

L'expérience de pays comparables à la Suisse ainsi que les résultats d'une analyse de marché démontrent l'existence d'une demande non couverte pour des crédits en lien avec des projets d'investissement dans des pays en développement et en transition. Cette demande provient d'entreprises privées, aussi bien en Suisse qu'à l'étranger. Les projets visés affichent des perspectives de rendement modestes (entre

8 et 15 %) et apportent, outre le transfert de connaissance et de capital, une importante plus-value en termes de politique du développement. Pour des raisons évidentes, l'administration publique ne peut assumer la mise sur pied de tels projets d'investissement. Une institution professionnelle de financement, avec des attentes modestes en terme de rendement, pourra quant à elle, mener à bien ces activités importantes.

4) Optimiser la gestion financière

Le système de crédits de paiement annuels de la Confédération se conjugue mal avec la philosophie de financement du secteur privé qui requiert une flexibilité pour moduler le montant et la date des paiements qui s'établissent à court terme et sur une base irrégulière en fonction des besoins du moment. «Swissfund» permettra de remplacer les crédits de paiement annuels, par un engagement financier à moyen terme de la Confédération. Ce cadre permettra à «Swissfund» d'engager les moyens disponibles de manière plus efficiente qu'aujourd'hui, du point de vue de la politique du développement (aussi bien sur le plan financier qu'en ce qui concerne la qualité des projets).

10.4.4 Organisation

La forme juridique que pourrait prendre «Swissfund» reste encore à déterminer. Il s'agit, d'une part, de s'assurer de sa compatibilité avec la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0) et avec la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010). D'autre part, la nature exacte du mandat octroyé par la Confédération déterminera largement la forme juridique la plus appropriée pour permettre à «Swissfund» de s'acquitter efficacement des tâches qui lui seront confiées. Divers modèles, qui tous doivent permettre au *seco* de garder le contrôle stratégique de «Swissfund», sont à l'étude (société par actions, dont la majorité du capital serait détenue par la Confédération, fondation, mise en régie, redéfinition du mandat de SSFD etc.).

10.4.5 Administration

Sur la base des expériences réalisées par le *seco* avec la SSFD (cf. ch. 2.3 du message) et par d'autres organismes européens de financement du développement, il faudra tenir compte d'un certain nombre d'éléments dans le choix de l'équipe dirigeante de «Swissfund». En premier lieu, les connaissances pratiques de l'utilisation des instruments de financement du *seco* dans les pays en développement et en transition (principalement en matière de capital-risque) doivent être complétées par l'expérience pratique en matière de financement direct des entreprises dans ces pays. En second lieu, un équilibre adéquat devra être trouvé lors de la composition de l'équipe de direction avec d'une part, une approche d'économie privée et d'autre part, une très bonne compréhension des besoins et des problèmes spécifiques du financement du secteur privé dans les pays concernés.

La direction de «Swissfund» complétera les activités d'investissement du *seco* sur la base d'un mandat de prestations pluriannuel de la Confédération. Ce mandat précé-

sera la stratégie à moyen terme, les critères d'investissement ainsi que les droits et obligations des deux partenaires («Swissfund» et le *seco*). Il est par ailleurs prévu que les activités et les orientations stratégiques de «Swissfund» soient revues tous les six mois avec des représentants du *seco*. Enfin, la Confédération nommera le conseil d'administration qui sera chargé notamment de mener les discussions stratégiques et de surveiller le budget du nouvel organisme. Enfin, tous les projets proposés par la direction de «Swissfund» seront évalués et avalisés par un comité d'investissement, composé d'experts confirmés.

10.4.6 Principes commerciaux et critères d'investissement

Les investissements de «Swissfund» devront contribuer à une croissance économique durable dans les pays en développement et en transition. A cet effet, «Swissfund» participera soit, directement à des investissements dans les pays en développement et en transition (principalement dans des PME) soit, indirectement par le biais d'institutions de financement qui mettent à disposition des PME locales des capitaux à long terme.

«Swissfund» investira dans des entreprises commercialement rentables, c'est-à-dire qui présentent les meilleures perspectives de succès à long terme. Cette orientation commerciale de «Swissfund» sera compatible avec les objectifs de développement à long terme du *seco* et constituera la condition sine qua non pour atteindre les objectifs du développement. Seuls les projets choisis selon des critères commerciaux ont en effet de réelles perspectives de croissance à long terme et, par là, permettent de créer ou de maintenir des places de travail.

Tous les investissements de «Swissfund» devront être compatibles avec les bases légales de la politique suisse de coopération au développement et satisfaire au principe de durabilité (économique, sociale et écologique). Non seulement les critères économiques devront être remplis mais également les critères sociaux et écologiques. Ces standards, ainsi que les mécanismes de surveillance correspondants, seront élaborés par «Swissfund» en concertation avec le *seco*. Ils s'inspireront des pratiques et normes des organismes européens de financement du développement et des institutions du groupe de la Banque mondiale. Pour garantir un impact sur le développement aussi large que durable, tant pour les entreprises que pour les pays bénéficiaires, «Swissfund» combinera autant que possible l'engagement en capital avec un transfert de savoir-faire ou de technologie. Il donnera également la préférence aux projets particulièrement novateurs (nouveaux instruments de financement, nouvelles méthodes de gestion, etc.) et qui sont destinés à un secteur important de l'économie du pays partenaire.

«Swissfund» n'interviendra que subsidiairement au marché, ce qui signifie qu'il n'agira que dans les situations où le marché ne permet pas d'obtenir un financement adéquat. De plus, «Swissfund» veillera à ce que les fonds publics permettent de mobiliser le plus possible de capitaux privés (effet catalyseur). Ce critère tient compte également du fait que tous les investissements de «Swissfund» seront de nature temporaire dans le sens où, en règle générale, il se désengagera de ses participations au plus tard après dix ou douze ans. Les pays d'intervention cibles de «Swissfund» devront offrir un environnement relativement favorable aux investis-

sements privés. La majeure partie des investissements de «Swissfund» bénéficieront aux pays prioritaires du *seco*.

Les moyens qui seront mis à la disposition de «Swissfund» ne seront pas liés. En d'autres termes, les entreprises suisses n'auront en principe pas un accès privilégié aux programmes de «Swissfund». Dans le cadre de sa politique d'investissement, «Swissfund» s'efforcera toutefois de collaborer, dans la mesure du possible et où cela s'avère judicieux, avec le secteur privé suisse.

10.4.7 Synergies

«Swissfund» sera un des instruments du *seco* pour financer le secteur privé dans les pays en développement et en transition. En conséquence, la collaboration avec des institutions comme SOFI et, concernant l'assistance technique, avec le *seco* seront de première importance. De plus, «Swissfund» collaborera étroitement avec les institutions régionales, européennes et internationales de financement du développement.

10.4.8 Rentabilité et capitalisation prévue

La longue expérience d'autres institutions européennes de financement du développement montre que la rentabilité des capitaux investis dans les pays en développement et en transition est soumise à de très fortes fluctuations et que les années de pertes ne sont pas rares. Ces pertes sont principalement dues à des moins-values provenant des évolutions négatives des cours de change des pays partenaires ainsi que des risques politiques. Contrairement à la situation qui prévaut dans les marchés développés, les institutions de financement ne peuvent compenser le risque important que comportent leurs investissements par des rendements élevés, la plupart des entreprises privées des pays partenaires, en premier lieu les PME, n'étant pas en mesure de réaliser de tels rendements. Afin de garantir leur survie à long terme, les organismes européens de financement du développement font régulièrement des réserves substantielles et maintiennent une proportion de liquidités relativement élevée (entre 30 et 60 % du capital total). Le *seco* estime que le rendement net moyen d'un organisme de financement du développement oscille entre 0 et 5 % (après réserves et déduction des frais d'administration).

Vu ce qui précède, et compte tenu de son objectif d'autofinancement à long terme, «Swissfund» devra donc investir de manière à disposer d'un revenu plus ou moins régulier. Le capital de «Swissfund» devra par ailleurs lui permettre de disposer de liquidités suffisantes et d'atteindre un volume d'affaires permettant d'optimiser ses coûts. Sur la base du plan financier, «Swissfund» devra dégager des recettes permettant de couvrir ses propres frais, après les quatre à cinq années de la phase initiale. A l'horizon 2010, ses recettes devront également couvrir les réserves. La dotation en capital, indispensable pour atteindre les objectifs fixés dans le plan financier, sera constituée progressivement. Elle se composera pour l'essentiel de la reprise du portefeuille de participations du *seco* (valeur 110 millions de francs environ) et du transfert à «Swissfund» d'une partie des moyens prévus dans le cadre du 6^e crédit au titre de la promotion des investissements (soit 35 à 40 millions de francs par année).

10.5

Financements mixtes: critères pour l'octroi et l'évaluation des projets

Critères pour l'octroi de financements mixtes

De nouveaux accords de financements mixtes ne seront en principe réalisés que dans les pays prioritaires du *seco*, à condition que ces pays continuent de faire partie de la catégorie des pays à revenu intermédiaire du CAD et des pays à faible revenu; les PMA sont exclus de l'aide liée depuis 2001 (recommandation du CAD de mai 2001) et n'entrent de toute façon pas en ligne de compte pour des crédits concessionnels. Il s'agit en outre d'examiner si l'un ou plusieurs des critères suivants sont remplis:

- coopération jusqu'ici fructueuse dans le cadre de financements mixtes;
- besoin établi de financement et d'assainissement dans le domaine des infrastructures de base et de l'environnement;
- taux de change ou pénurie de devises entravant les importations;
- intérêt économique/politique de la Suisse (p.ex. accord AELE), pour autant qu'il s'agisse d'un pays prioritaire du *seco*.

Critères d'évaluation des projets

A condition qu'il s'agisse d'un projet commercialement non rentable, un financement mixte doit remplir au moins les quatre critères suivants:

- a. Le *pays partenaire doit officiellement faire une demande pour un financement mixte*, et ses priorités de développement correspondre aux secteurs de coopération prioritaires agréés avec le pays partenaire.
- b. Le projet correspond aux *critères de développement du seco* (promotion de la croissance, durabilité, transfert de technologie, adéquation en termes de politique du développement, etc.).
- c. *L'offre suisse doit être compétitive sur le plan international*; cette condition est le mieux garantie lorsque le pays partenaire lance un appel d'offres international. Cependant, les règles en matière de passation des marchés publics des pays partenaires n'exigent le plus souvent que des appels d'offres limités, voire même privilégient les négociations de gré à gré (p.ex. en Chine et au Vietnam). Dans ce dernier cas, la compétitivité de l'offre suisse sera analysée en la comparant avec des offres similaires sur le marché international ou en se fondant sur les bases de calcul.
- d. Le projet doit être d'un montant suffisant pour exercer un impact sur le développement du pays partenaire et pour justifier les mesures d'encadrement et d'accompagnement qu'il requiert.

Le *seco* continuera de recourir à des consultants externes pour procéder, à la lumière de ces critères, à un examen indépendant des projets qui lui sont soumis.

**ACICI
(Agence de
Coopération et
d'information
pour le commerce
international)**

La tâche de cette agence créée en 1998 consiste à soutenir les représentations des pays les moins favorisés dans les processus de négociation de l'OMC. Les pays bénéficiaires sont les 49 PMA tels que définis par l'ONU, certains pays en développement à faible revenu et quelques pays en transition. Outre une assistance gratuite pour les délégués chargés des questions commerciales, l'ACICI offre un soutien logistique aux pays qui n'ont pas de mission permanente à Genève («*non-resident-unit*»). (<http://www.acici.org>)

**Aide budgétaire
et aide à la balance
des paiements**

Les pays en développement sont fréquemment confrontés à des déficits extérieurs (compte courant/balance des paiements) ou intérieurs (budget). L'aide à la balance des paiements et l'aide budgétaire visent à soutenir les processus de réforme économique dans ces pays, en mettant à leur disposition des ressources additionnelles qui permettent de combler en partie ces déficits. L'aide à la balance des paiements, qui est focalisée sur le déficit extérieur, permet au pays de faire face à un manque de devises étrangères. Elle est liée à un dialogue politique sur la mise en œuvre des réformes. L'aide budgétaire est centrée sur le déficit intérieur (déficit budgétaire). Elle est utilisée pour les pays plus avancés dans les réformes, où la gestion budgétaire est plus transparente. L'aide budgétaire est liée à un dialogue politique encore plus étroit sur la politique budgétaire et la gestion des finances publiques.

**AMGI
(Agence multilatérale de garantie des investissements)**

En anglais: Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA). Institution du groupe de la Banque mondiale, fondée pour garantir les investisseurs privés contre les risques non commerciaux – expropriations, non-convertibilité de la monnaie, troubles civils et guerres – et encourager ainsi les investissements dans les pays en développement. (<http://www.miga.org/>)

**Banque mondiale
(BM)**

Fondée en 1944 pour financer la reconstruction de l'Europe après la deuxième guerre mondiale, la BM est aujourd'hui une des principales sources de financement du développement. Elle se compose de cinq institutions: la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), qui accorde des crédits aux pays à revenu intermédiaire; l'Agence internationale du développement (→ IDA); l'Agence multilatérale de garantie des investissements (→ AMGI); la Société financière internationale (→ SFI); et le Centre international pour l'arbitrage des conflits en matière d'investissements (CIRDI). (<http://www.worldbank.org>)

**BOO
(build own
operate)**

Facilité développée par la Banque mondiale pour le financement de projets d'infrastructure, permettant à des investisseurs privés de construire et d'exploiter des infrastructures. Il s'agit de projets importants qui s'étendent sur la longue durée (15–20 ans).

**BOT
(build operate
transfer)**

Facilité développée par la Banque mondiale pour le financement de projets d'infrastructure impliquant des investisseurs privés. Ces derniers construisent les infrastructures, garantissent leur mise en service et les remettent entre les mains de l'Etat. Il s'agit de projets importants qui s'étendent sur la longue durée (15–20 ans).

**CCI
(Centre du
commerce
international)**

Le Centre du commerce international est l'organe des Nations Unies chargé de la coopération technique avec les pays en développement dans le domaine de la promotion commerciale. Fondé en 1964 par le GATT, il est aujourd'hui géré conjointement par l'OMC et la CNUCED. (<http://www.intracen.org/>)

**CNUCED
(Conférence des
Nations Unies pour
le commerce et le
développement)**

Fondée en 1964, la CNUCED traite de manière globale les questions de développement liées au commerce, au financement, à la technologie, à l'investissement et au développement durable. Elle soutient les pays en développement dans leurs efforts d'intégration à l'économie mondiale. (<http://www.unctad.org>)

Core labour standards (normes fondamentales du travail)	Dans la <i>Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) relative aux principes et droits fondamentaux au travail</i> de 1998, les pays membres ont approuvé à l'unanimité les quatre normes fondamentales du travail sur lesquelles s'appuient les travaux de l'Organisation depuis sa création. Il s'agit de: (i) liberté d'association et droit de négociation collective, (ii) élimination du travail forcé, (iii) abolition du travail des enfants et (iv) interdiction de discrimination en matière d'emploi et de profession. (http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/declaration/text/index.htm)
CPC (Cleaner Production Center)	Les centres pour une production plus propre visent à contribuer à l'introduction de méthodes de production plus éco-efficientes dans les pays en développement. Ils mettent à disposition des PME une large gamme de services dans le domaine des technologies écologiques, comprenant notamment la fourniture d'information, l'organisation de cours de formation et l'assistance en matière de projets.
Doha (Conférence ministérielle de)	4 ^e Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue en novembre 2001 à Doha, Qatar. Lors de cette réunion, l'importance d'intégrer la dimension du développement dans les négociations commerciales a été pleinement reconnue. Un calendrier et plusieurs domaines de négociation ont été identifiés en vue d'un nouveau cycle de négociations, censé débiter en 2003 à Cancun, Mexique.
Financements mixtes	Financements composés d'une part non remboursable mise à disposition par la Confédération (35 à 50 % du total), ainsi que d'un crédit bancaire. Il s'agit d'une aide liée dont l'octroi est conditionné à l'achat de services et de biens suisses. Depuis l'adoption des règles d'Helsinki en 1992 (→ Helsinki, Ensemble d'), l'utilisation des financements mixtes est limitée principalement à des projets commercialement non viables (p.ex. infrastructures sociales et projets environnementaux).
FMI (Fonds monétaire international)	Fondé en 1945, le FMI a pour mandat de promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la politique monétaire en vue de garantir un fonctionnement efficace du système multilatéral des paiements et une croissance équilibrée du commerce mondial. Les activités du FMI comprennent la surveillance des politiques économiques de ses 184 membres, leur soutien au travers de programmes d'assistance technique ainsi que l'octroi de crédits pour faciliter les processus d'ajustements et de réformes des pays membres traversant des difficultés de balance des paiements. La Suisse est membre depuis 1992. (http://www.imf.org/)
Fonds d'égalisation	Aussi <i>War Chest ou matching facility</i> . Afin d'encourager l'application des règles d'Helsinki (→ Helsinki, Ensemble d'), plusieurs pays membres de l'OCDE, dont la Suisse, ont créé des fonds d'égalisation pour éviter des distorsions de la concurrence quand des fonds d'aide et de crédit sont associés. Ces fonds sont destinés à rétablir des conditions de concurrence lorsqu'un exportateur suisse présente la meilleure offre d'un point de vue technique et commercial, mais risque de perdre le marché au profit d'un concurrent bénéficiant d'un financement concessionnel. Dans ce cas, les conditions financières de l'offre suisse seront ajustées («matching») de manière à se trouver au niveau de celles du concurrent étranger. Les fonds d'égalisation ne peuvent être utilisés qu'au bénéfice des pays en développement qui peuvent prétendre à des financements mixtes.
Fonds de capital-risque (Venture Capital Fund)	Fonds prenant des participations en capital propre ou quasi-capital dans des entreprises qui ne sont pas cotées en bourse. Outre des financements, ces fonds offrent également des soutiens et accompagnements techniques.

Fonds pour le financement d'études	Fonds administré par SOFI (→ SOFI) qui permet de financer à hauteur de 50 % des études de faisabilité ou des projets-pilote en vue de projets d'investissement dans des pays en développement et en transition.
Garanties de crédit	Les garanties de crédit ou garanties de substitution remplissent la fonction de garantie contre les risques à l'exportation (→ GRE) pour les livraisons et les services dans des pays en développement et en transition exclus de la GRE en raison de risques trop élevés. Le champ d'application des garanties de crédit se limite aux pays (i) qui sont considérés au niveau international comme encore non solvables, (ii) qui ne tombent pas dans les catégories des pays pauvres les plus endettés (HIPC) et (iii) qui ne sont pas exclus pour des raisons politiques (bonne gouvernance, etc.).
GRE (garantie contre les risques à l'exportation)	Garantie de la Confédération assurant les exportations d'entreprises suisses à destination de pays présentant des risques (p.ex. risques politiques ou de transfert). La GRE est administrée par l'association patronale de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux (Swissmem, http://www.swissmem.com/), sur mandat de la Confédération. (http://www.swiss-erg.com/)
GRI (garantie contre les risques de l'investissement)	La GRI permet à la Confédération de couvrir contre certains risques les investissements à l'étranger. Les garanties sont actuellement limitées à l'Europe de l'Est et aux pays en développement. La GRI est administrée par l'association patronale de l'industrie suisse des machines, des équipements électriques et des métaux (Swissmem, http://www.swissmem.com/), sur mandat de la Confédération. (http://www.swiss-irg.com/)
Helsinki (Ensemble d')	Réglementation entre pays de l'OCDE datant de 1992, qui vise à réduire les distorsions résultant de l'engagement combiné de fonds d'aide et de crédits à l'exportation. Ces règles interdisent l'octroi de financements mixtes pour des projets commercialement viables et pouvant donc être financés aux conditions du marché. De petits projets ponctuels commercialement viables (jusqu'à 2 millions de DTS, soit environ 4 millions de francs) peuvent néanmoins être réalisés, mais doivent être notifiés. Les financements mixtes sont ainsi en principe restreints aux projets commercialement non viables. Ils doivent tous être notifiés et soumis à un groupe de consultation, qui peut le cas échéant refuser un projet.
HIPC (Heavily indebted poor countries)	Initiative de désendettement lancée en 1996 par le FMI et la Banque mondiale en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Elle vise à ramener les dettes bilatérales et multilatérales de ces pays à un niveau supportable, de façon à les faire sortir de leur situation d'insolvabilité et à éviter que le poids du service de leurs dettes ne soit un obstacle à leur développement. En 1999, cette initiative a été renforcée de manière à inclure plus de pays et à réduire la dette de manière plus substantielle. Une autre innovation a été le lien établi entre le désendettement et l'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté (→ PRSP). (http://www.worldbank.org/hipc/)
IDA (International Development Association)	Institution du groupe de la Banque mondiale, l'Association internationale de développement joue le rôle de «banque de développement», accordant chaque année 6 à 7 milliards de dollars aux pays les plus pauvres, sous forme de prêts à des conditions particulièrement avantageuses (élément don pouvant atteindre 70 %, échéance de remboursement jusqu'à 30 ans, faibles taux d'intérêt, etc.). Les fonds de l'Association sont périodiquement reconstitués. (http://www.worldbank.org/ida/)
IFI (Institutions financières internationales)	Terme générique désignant la BM, le FMI et les banques régionales de développement (p.ex. la banque de développement interaméricaine).

Institutions de Bretton Woods	Désigne la Banque mondiale (→ BM) et le Fonds monétaire international (→ FMI), fondés en 1944 à Bretton Woods, New Hampshire (Etats-Unis).
Integrated Framework (Cadre intégré)	Initiative lancée en 1997 par six agences multilatérales (OMC, CCI, CNUCED, BM, FMI et PNUD), afin de renforcer la qualité et l'efficacité de l'assistance technique liée au commerce en faveur des PMA. L'objectif principal est de promouvoir l'intégration de priorités commerciales dans les plans nationaux de réduction de la pauvreté.
Intermédiaire financier	Société financière qui vise à capter des capitaux extérieurs afin de mettre à disposition d'entreprises du secteur privé divers produits-financiers, tels que des crédits, des garanties, du capital-risque ou des participations au capital.
ISO (International Organization for Standardization)	Les normes ou standards ISO sont des règles et des lignes directrices qui régissent les aspects qualitatifs du processus de production. Elles ont été édictées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO), une organisation privée dont le siège est à Genève. Les instituts nationaux de normes techniques d'une centaine de pays font partie de ISO. La série de normes ISO 9000 couvre l'administration et le contrôle, tandis que la série ISO 14000 inclut la dimension environnementale. (http://www.iso.org/iso/en/ISOOnline.openerpage)
JITAP (Joint Integrated Technical Assistance Programme)	Appelé aussi Partenariat pour le développement du commerce en-Afrique. Initiative lancée en 1998 par la CNUCED, l'OMC et le CCI. qui vise à renforcer les capacités nationales en matière de politique commerciale pour que les pays africains puissent mieux tirer profit du système commercial multilatéral. 13 pays donateurs dont la Suisse participent à cette initiative. (http://www.jitap.org/infos.htm)
Label	Un label identifie les propriétés et les qualités spéciales d'un produit. Il distingue le produit et incite le consommateur intéressé à payer plus pour l'acheter. La labellisation garantit le respect de certaines conditions liées à la fabrication du produit et implique un système de contrôles et de certification auprès des producteurs et des commerçants. Exemples: labels commerce équitable (→ Max Havelaar, STEP) et labels bio.
Max Havelaar	La Fondation Max Havelaar suisse a été créée en 1992 par six grandes œuvres d'entraide avec une contribution de départ de l'ancien OFAEE. La Fondation agit comme instance de certification et de contrôle,- accordant son label aux produits du commerce équitable (p.ex. prix-garantissant le respect de standards sociaux minimums selon les conventions de l'OIT). Le premier produit à recevoir le label Max Havelaar a été le café, suivi par le miel, le chocolat, le thé, les bananes, le jus d'orange et les fleurs. (http://www.maxhavelaar.ch)
Millénaire (Objectifs de développement du)	En anglais: Millennium Development Goals. Fixés en 2000 par la-communauté internationale, ces objectifs visent entre autres à réduire de moitié d'ici 2015 la pauvreté absolue, définie comme la part de la-population vivant avec moins d'un dollar par jour (environ 1,2 milliard de personnes); étendre la formation scolaire primaire pour tous; réduire de deux tiers la mortalité infantile (enfants de moins de 5 ans) et contrer la propagation du VIH/sida, de la malaria et d'autres épidémies. (http://www.developmentgoals.org/)
NEPAD (New Partnership for Africa's Development)	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique. Programme initié par les gouvernements africains et soutenu par les pays du G-8 au Sommet de Gènes en 2001, en vue de lutter contre la pauvreté, parvenir à un développement durable et à une meilleure intégration dans l'économie mondiale. L'initiative reconnaît l'importance des pré-conditions politiques au développement et la responsabilité des gouvernements africains dans ce domaine (démocratie, bonne gouvernance, droits de l'homme); elle met notamment en avant la nécessité d'un mécanisme de contrôle entre les Etats membres («peer review»). (http://www.nepad.org/)

Normes	Conditions à force obligatoire que doit remplir un produit pour pouvoir pénétrer sur les marchés internationaux. Les normes peuvent être établies par des organisations internationales (p.ex. → Core Labour Standards de l'OIT), des Etats (p.ex. dispositions phytosanitaires) ou des entreprises privées (p.ex. normes techniques d'une association professionnelle sectorielle).
OIBT (Organisation internationale du bois tropical)	L'OIBT réunit les pays producteurs et les pays consommateurs de bois tropicaux dans le but de garantir une gestion soutenable des forêts tropicales. Ses membres représentent ensemble 95 % du commerce de bois tropicaux et 75 % des forêts tropicales. (http://www.itto.or.jp/Index.html)
OMC (Organisation mondiale du commerce)	L'OMC a été créée officiellement en 1995 pour remplacer le système du GATT comme véritable organisation internationale chargée d'administrer le régime commercial international. Ses principales fonctions consistent à offrir un cadre aux négociations commerciales, surveiller la mise en œuvre et l'application des accords de l'OMC, et fournir un mécanisme de règlement des différends. (http://www.wto.org)
ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel)	Créée en 1966, l'ONUDI a pour but de promouvoir le développement industriel durable dans les pays en développement et en transition. Elle fait partie des agences chargées de la mise en œuvre du Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone et de l'exécution des projets du Fonds pour l'environnement mondial (Global Environment Facility). (http://www.unido.org/)
OSEC (Osec Business Network Switzerland)	Association de droit privé, l'OSEC dispose d'un mandat de la Confédération pour assurer la promotion des exportations suisses. Elle fournit en particulier des services de conseil et d'information aux PME désireuses de s'implanter dans les marchés étrangers. (http://www.osec.ch)
PMA (Pays les moins avancés)	Groupe défini par les Nations Unies qui comprend actuellement 49 pays. Les pays sont classés dans ce groupe selon des critères de bas revenu, de retard dans le développement du capital humain, et de vulnérabilité économique. Le statut de PMA implique une série d'avantages en terme de financements (taux d'intérêt bas ou nuls, période de grâce allongée etc.), de commerce international (concessions spéciales) et d'assistance technique. (http://www.unctad.org/lcds/)
PPP (Partenariat public privé)	Mode de coopération qui vise à encourager la mise en place d'arrangements entre le secteur public et des entreprises privées dans les pays en développement, afin de faciliter la construction, l'exploitation et la gestion de projets d'infrastructure.
PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper)	Stratégie de réduction de la pauvreté formulée par un gouvernement avec la participation de la société civile et en consultation avec les institutions de Bretton Woods. L'origine de ces stratégies est liée à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE → HIPC). Ces stratégies analysent les causes de la pauvreté, orientent les politiques économiques et sectorielles par rapport à l'objectif global de réduction de la pauvreté et fixent des priorités pour l'allocation des ressources budgétaires du pays. Aujourd'hui, les stratégies de réduction de la pauvreté constituent un cadre de référence incontournable pour les activités des bailleurs de fonds. (http://www.worldbank.org/poverty/strategies/)
PSA (Partenariat stratégique pour l'Afrique)	En anglais: Strategic Partnership for Africa (SPA). Le Partenariat stratégique pour l'Afrique est un forum réunissant les bailleurs de fonds actifs dans cette région. Il vise à coordonner les flux d'assistance et discuter des questions liées à l'efficacité de l'aide (harmonisation des procédures, gestion des finances publiques, PRSP, etc.). La présidence du forum est assumée par la BM. (http://www.spa-psa.org/what.htm)

SFI (Société financière internationale)	En anglais: International Finance Corporation (IFC). Institution du groupe de la BM, la SFI finance les investissements du secteur privé dans les pays en développement. Elle mobilise du capital sur les marchés financiers internationaux et met à disposition des entreprises des pays en développement, en collaboration avec le secteur privé, des prêts et du capital-risque. La Société n'octroie pas de garanties publiques et ne prend que des participations minoritaires. (http://www.ifc.org/)
SGP (Système généralisé de préférences tarifaires)	Permet d'octroyer des tarifs préférentiels pour les produits des pays en développement et en transition. Comme l'UE et les Etats-Unis, la Suisse dispose de son propre régime de préférences tarifaires. Cette pratique en faveur des pays en développement se base sur un règlement d'exception inscrit dans les accords de l'OMC.
SIPPO (Swiss Import Promotion Program)	Programme suisse pour la promotion des importations. Il vise à renforcer la compétitivité des PME des pays en développement et en transition pour leur permettre de mieux accéder aux marchés suisse et des pays de l'OCDE. Il offre des services d'information, de conseil en marketing, de conception de produits et d'administration des exportations. (http://www.sippo.ch)
SOFI (Swiss Organization for facilitating Investments)	Organisation créée en 1997 sous l'initiative du <i>seco</i> en collaboration avec la firme KPMG, afin de promouvoir des projets d'investissements dans les pays en développement. L'objectif est de faciliter le transfert de capital, de technologies et de savoir-faire à travers ce processus. Les principaux services fournis par SOFI sont: l'offre d'information, la mise en relation d'affaires, ainsi que le conseil dans la formulation de stratégies d'investissement. (http://www.sofi.ch)
SSFD (Société suisse pour le financement du développement)	En anglais: Swiss Development Finance Corporation (SDFC). Fonds d'investissement qui participe avec des PME suisses ou d'autres pays de l'OCDE à des investissements dans les pays en développement et en transition. (http://www.swiss-sdfc.ch)
STABEX	Financements de compensation accordés aux pays en développement confrontés à des pertes de recettes d'exportation substantielles dues à la chute des prix des matières premières sur les marchés internationaux ou à une catastrophe naturelle.
STEP	La fondation STEP a été créée en 1995 par les organisations Pain pour le Prochain, Caritas, Déclaration de Berne, Action de Carême et Swissaid ainsi que par la Communauté d'intérêt pour le commerce équitable de tapis d'Orient (IGOT). La fondation s'engage pour l'amélioration des conditions sociales, économiques et écologiques dans la production et le commerce de tapis. Elle lutte en particulier contre le travail abusif des enfants. (http://www.step-foundation.ch)
UNITAR (United Nations Institute for Training and Research)	Organe autonome à l'intérieur des Nations Unies, l'UNITAR est chargé d'améliorer l'efficacité du système onusien par la formation et la recherche. L'UNITAR soutient également les pays en développement au moyen de cours de formation et d'activités de renforcement des capacités dans différents domaines. (http://www.unitar.org)

ACICI	Agence de coopération et d'information pour le commerce international
ACP	Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
AELE	Association européenne de libre-échange
AFF	Administration fédérale des finances
BAfD	Banque africaine de développement
BAuD	Banque asiatique de développement
BERD	Banque européenne de reconstruction et de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
BOO	Build Own Operate
BOT	Build Operate Transfer
CAD	Comité d'aide au développement (de l'OCDE)
CCI	Centre du commerce international
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CPC	Cleaner Production Center <i>Centre pour une production plus propre</i>
CTF	Consultant Trust Fund <i>Fonds fiduciaire pour consultants</i>
DDC	Direction du développement et de la coopération
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral de l'économie
DTS	Droits de tirage spéciaux
FMI	Fonds monétaire international
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
GRI	Garantie contre les risques à l'investissement
HIPC	Heavily Indebted Poor Country <i>Pays pauvres très endettés (PPTE)</i>
IDA	International Development Association <i>Association internationale de développement (AID)</i>
IFI	International Financial Institutions <i>Institutions financières internationales (IFI)</i>
ISO	International Organization for Standardization <i>Organisation internationale de normalisation (OIN)</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAEE	Office fédéral des affaires économiques extérieures
OFEFP	Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage
OFR	Office fédéral des réfugiés
OIBT	Organisation internationale des bois tropicaux
OIT	Organisation internationale de travail

OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OSEC	Osec Business Network Switzerland (anciennement: Office suisse d'expansion commerciale)
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPP	Public Private Partnership <i>Partenariat public privé(PPP)</i>
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper <i>Stratégie de réduction de la pauvreté</i>
PSA	Partenariat stratégique pour l'Afrique <i>Strategic Partnership for Africa (SPA)</i>
<i>seco</i>	Secrétariat d'Etat à l'économie
SFI	Société financière internationale <i>International Finance Corporation (IFC)</i>
SGP	Système généralisé des préférences <i>Generalized System of Preferences (GSP)</i>
SIPPO	Swiss Import Promotion Program <i>Programme suisse pour la promotion des importations</i>
SOFI	Swiss Organisation for Facilitating Investments
SSFD	Société suisse pour le financement du développement <i>Swiss Development Finance Corporation (SDFC)</i>
UE	Union européenne

Table des matières

Condensé	156
1 Introduction	158
2 Les mesures de politique économique et commerciale 1996–2002	162
2.1 Vue d'ensemble: Une réorientation réussie	162
2.2 Promotion de l'économie de marché et de conditions-cadre favorables à la croissance	163
2.3 Promotion des investissements	167
2.4 Promotion de l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale	171
2.5 Création d'infrastructures économiques et sociales	176
2.6 La coopération économique dans le contexte international et national	180
2.6.1 Coordination internationale	180
2.6.2 Coopération avec les banques multilatérales de développement	181
2.6.3 Collaboration au sein de l'administration fédérale	182
2.7 Finances, organisation et personnel	183
2.8 Contrôle des résultats	186
3 Lignes directrices pour la coopération future	188
3.1 Stratégie 2006	188
3.2 Orientations stratégiques	189
3.2.1 Soutenir la création de conditions-cadre favorables à une croissance durable et à la lutte contre la pauvreté	189
3.2.2 Favoriser le développement du secteur privé	189
3.2.3 Promouvoir l'intégration dans le commerce mondial et encourager un développement durable	190
3.2.4 Développer des infrastructures de base performantes et durables	191
3.2.5 Renforcer la cohérence des politiques et améliorer l'efficacité de l'aide au développement	191
3.3 Principes opérationnels	192
3.3.1 Renforcer l'effet de levier de l'aide au développement	192
3.3.2 Adapter l'aide aux besoins des pays partenaires	193
3.3.3 Accroître la concentration des opérations	193
3.3.4 Favoriser les partenariats public privé	194
3.3.5 Renforcer le dialogue politique	194
3.3.6 Renforcer la coordination et les partenariats stratégiques	195
3.4 Thèmes transversaux	196
4 Les mesures futures de politique économique et commerciale	198
4.1 Renforcement des conditions-cadre	199
4.1.1 Aide budgétaire	200
4.1.2 Mesures de désendettement	204
4.1.3 Soutien au secteur financier	207

4.2	Promotion des investissements	209
4.2.1	Création d'un environnement favorable au secteur privé	209
4.2.2	Appui et conseil aux entreprises	211
4.2.3	Financement des entreprises	214
4.3	Coopération liée au commerce	217
4.3.1	Politique commerciale	218
4.3.2	Accès au marché	220
4.3.3	Efficacité commerciale (Réduction des coûts de transaction)	222
4.3.4	Commerce, environnement et normes de travail	223
4.3.5	Matières premières	225
4.4	Développement des infrastructures de base	226
4.4.1	Financements mixtes	227
4.4.2	Partenariats public privé	229
4.5	Renforcement de la coopération avec les banques de développement multilatérales	232
4.6	Initiatives régionales: accroître la cohérence des mesures de politique économique et commerciale dans le contexte de la politique extérieure suisse	236
4.6.1	Partenariat renforcé avec les Etats du bassin sud et est de la Méditerranée	236
4.6.2	Stratégie en faveur de l'Afrique sub-saharienne	237
5	Système de qualité, contrôle des résultats et politique d'information	238
5.1	Système de qualité	238
5.2	Contrôle des résultats	239
5.3	Politique d'information	240
6	Conséquences financières et effets sur l'état du personnel	241
6.1	Montant et répartition du nouveau crédit de programme	241
6.2	Conséquences financières	242
6.3	Frein aux dépenses	243
6.4	Effets sur l'état du personnel	243
6.5	Conséquences pour les cantons et les communes	244
7	Rapport avec le droit européen	244
8	Planification du programme de législation	244
9	Base légale et forme juridique	244
10	Annexes	245
10.1	Moyens engagés 1996–2002 (en millions CHF)	245
10.2	Listes des pays en développement prioritaires	246
10.3	Coopération technique dans le cadre de la promotion des investissements	247
10.4	Optimisation de la gestion du portefeuille du seco – Projet «Swissfund»	248

10.4.1	Objectifs du projet	248
10.4.2	Contexte	248
10.4.3	Avantages d'une société de financement placée sous contrôle étatique	249
10.4.4	Organisation	250
10.4.5	Administration	250
10.4.6	Principes commerciaux et critères d'investissement	251
10.4.7	Synergies	252
10.4.8	Rentabilité et capitalisation prévue	252
10.5	Financements mixtes: critères pour l'octroi et l'évaluation des projets	253
11	Glossaire	254
12	Liste des abréviations	260
	Arrêté fédéral concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (<i>Projet</i>)	265

Message concernant la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	03
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	02.086
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.01.2003
Date	
Data	
Seite	155-264
Page	
Pagina	
Ref. No	10 126 937

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.