

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

du 29 mai 1996

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral ouvrant, à compter du 1^{er} janvier 1997 et pour une période d'au moins quatre ans, un crédit de programme de 960 millions de francs, qui nous permettra de prendre de nouveaux engagements pour le financement de mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement. Les dépenses y relatives s'étaleront sur les budgets des sept à neuf prochaines années.

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

29 mai 1996

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

N38600

Condensé

Par ce message, nous vous proposons d'ouvrir, pour une durée de quatre ans au moins, un cinquième crédit de programme destiné à financer la poursuite et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement. Le montant du crédit de programme proposé s'élève à 960 millions de francs. Compte tenu du fait qu'il comporte pour 300 millions de francs de garanties et d'engagements éventuels qui ne donneront lieu à des versements que pour une fraction de ce montant, les dépenses résultant des engagements pris au titre de ce crédit de programme seront inférieures à celles qui avait été proposées par le crédit de programme précédent. Nous escomptons que leur impact sera néanmoins plus grand, car le mode de collaboration avec le secteur privé que nous proposons permettra d'accroître l'efficacité des actions proposées et de renforcer l'effet de mobilisation des ressources engagées par l'économie privée.

A la date d'entrée en vigueur prévue, à savoir au 1^{er} janvier 1997, il restera probablement un solde d'engagement de 40 millions de francs du 4^e crédit de programme. Il est donc nécessaire que nous vous propositions d'approuver une nouvelle enveloppe, d'autant plus que nous voulons changer l'orientation de notre politique de mise en œuvre de ces mesures et créer de nouveaux instruments de coopération financière. Cette réorientation est imposée par l'évolution des pays en développement au cours des cinq dernières années.

Rappelons que l'aide publique au développement de la Suisse est financée par cinq crédits de programme portant sur les domaines suivants:

- la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement,*
- les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au 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.*

A ces cinq crédits de programme s'est ajouté, à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, un crédit exceptionnel de 700 millions de francs destiné à financer des projets ayant un impact sur l'environnement ainsi que des mesures de désendettement en faveur des pays les plus pauvres.

Les mesures de politique économique et commerciale ne représentent donc qu'un des volets de l'aide publique au développement de la Suisse (qui équivaut à environ 15 pour cent des dépenses consenties en faveur des pays en développement). Dans le cadre de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RS 974.0), nous viserons, au moyen de ces mesures et pendant la période d'utilisation de ce 5^e crédit de programme, quatre objectifs spécifiques étroitement liés les uns aux autres:

- soutenir les efforts d'ajustement des pays en développement,*
 - faciliter l'intégration de ces pays dans le commerce mondial,*
 - développer les capacités productives et les infrastructures,*
-

-
- concilier les objectifs de croissance économique et de sauvegarde de l'environnement.

Le message évoque les changements intervenus dans les pays en développement depuis 1990 (ch. 1). Il rend compte de l'utilisation du quatrième crédit de programme, dressant un bilan critique des expériences réalisées avec les différents instruments (ch. 2 et annexes 1 à 8). La partie centrale de ce message expose les objectifs que nous entendons atteindre, les principes régissant l'affectation des moyens ainsi que les politiques relatives à chacun des instruments qui seront mis en œuvre (ch. 3 et annexes 9 à 12).

1 Agir dans un contexte international en mutation rapide

Le paysage économique mondial a considérablement évolué ces dernières années. Les économies nationales sont de plus en plus imbriquées dans le tissu des relations monétaires, financières, commerciales, industrielles et technologiques mondiales. La *globalisation des économies* s'est accélérée sous l'effet de l'expansion remarquable du commerce international et de l'essor rapide des marchés financiers, de l'irruption de nouvelles technologies de l'information et de l'internationalisation des entreprises.

Les difficultés économiques et financières que les pays en développement ont connues au cours des années 80 ont mis en évidence les *limites d'un modèle de développement fondé sur le rôle moteur d'un Etat planificateur et entrepreneur*, cherchant à assurer l'autonomie du pays par la substitution des importations. Dans la plupart des pays, on assiste à une redistribution des rôles entre le secteur public et le secteur privé. Les entreprises publiques sont privatisées ou coupées du soutien budgétaire, ce qui réduit la sphère d'action de l'Etat. Le secteur privé, jusqu'alors découragé par une réglementation excessive, prend un essor parfois spectaculaire. L'effondrement de la bipolarité politique et idéologique mondiale au début des années 90 encourage un nombre croissant de pays du Sud à mettre en œuvre une stratégie de développement fondée sur l'établissement de liens plus étroits avec l'extérieur, notamment par un *recours accru au commerce et à l'investissement étranger en tant que moteurs de croissance et sources de diversification*.

Le succès des réformes entreprises dans de nombreux pays en développement a renforcé l'intégration économique à l'échelle mondiale, et plusieurs de ces pays sont devenus à la fois les agents et les bénéficiaires des changements actuels. Ces réformes ont également amélioré les conditions-cadres régissant *l'investissement étranger*. Celui-ci n'est plus perçu comme un mécanisme d'exploitation ou une atteinte à la souveraineté nationale, mais plutôt comme un *moyen efficace de moderniser l'appareil de production, d'améliorer la gestion des entreprises nationales et d'obtenir des transferts de technologie et de fonds sans alourdir la dette*. Les flux internationaux de capitaux se sont multipliés tandis que les relations commerciales s'intensifiaient. La deuxième moitié des années 80 a été marquée par une expansion rapide des investissements étrangers directs, concentrés, il est vrai, sur un petit nombre de pays. Entre 1986 et 1994, ils sont passés de 10 à 27 milliards de dollars, ce qui correspond à une croissance d'environ 15 pour cent par an, soit deux fois et demie plus rapide que celle des échanges commerciaux. Cette ouverture des pays en développement à l'investissement étranger crée de nouvelles possibilités de coopération Nord-Sud; elle appelle une redéfinition de nos instruments de coopération trop axés jusqu'alors sur une collaboration d'Etat à Etat.

L'intégration économique mondiale accélère la diffusion des technologies des pays riches vers les pays pauvres, multipliant pour ces derniers les occasions de combler leur retard économique. Mais pour qu'un pays puisse saisir ces chances, il

faut que les conditions-cadres soient propices à l'épanouissement de l'initiative privée et que le pays possède une infrastructure physique et sociale compétitive. En particulier, la main-d'œuvre doit être capable d'utiliser les nouvelles technologies avec l'efficacité requise, ce qui dépend avant tout de la formation. L'aptitude à utiliser de nouvelles technologies est devenue l'un des facteurs déterminants de la croissance. Par ailleurs, les progrès technologiques rendent les frontières plus perméables et réduisent l'influence de l'Etat-nation comme acteur international.

En adaptant les règles du commerce mondial à un environnement qui a profondément changé, *les accords du Cycle d'Uruguay* donnent un nouvel élan aux échanges internationaux. La plus grande transparence et prévisibilité des actes gouvernementaux qui devraient en résulter ainsi que la discipline accrue avec laquelle ces accords devraient être observés représentent sans doute les avantages les plus tangibles que ces négociations ont apportés aux pays en développement. Cependant, *les possibilités d'en tirer profit ne sont pas égales pour tous.* Plus un pays sera ouvert aux échanges et plus sa production sera diversifiée, plus il pourra saisir les chances offertes par ce nouveau contexte. Un certain nombre de pays en développement ont entrepris de libéraliser de leur propre chef leur régime commercial et commencé à s'insérer dans le marché mondial. Par contre, les perspectives sont plus sombres pour les pays les moins avancés: moins présents, voire totalement absents sur les marchés internationaux, disposant de structures moins bien adaptées, *ils risquent de demeurer en marge de l'essor du commerce mondial si des mesures appropriées ne sont pas prises, au plan national comme au plan international.* Ce nouveau contexte international risque donc d'accroître l'écart déjà considérable qui sépare les économies les plus dynamiques du Sud des pays à bas revenus.

L'un des défis majeurs d'aujourd'hui est précisément *d'intégrer les pays les plus pauvres au sein de l'économie mondiale.* Malgré des politiques d'ajustement structurel courageuses, de nombreux pays, dont la majorité des pays d'Afrique sub-saharienne, n'ont pas renoué avec une croissance économique vigoureuse. En moyenne, le revenu par habitant a baissé dans la plupart de ces pays tout au long des trois dernières décennies. Cette évolution, qui pose un problème humanitaire évident, est aussi un défi pour l'économie du développement. En dépit de l'appui technique et financier prodigué par les institutions multilatérales et les bailleurs de fonds bilatéraux, ces pays n'ont pas réussi à opérer leur décollage économique et, de ce fait, n'ont pas participé au mouvement d'intégration de l'économie mondiale. Toutefois, ils pourraient augmenter leurs chances en renforçant les liens régionaux; l'ampleur de ces derniers et les synergies qui en résulteraient leur permettraient de s'intégrer progressivement dans l'économie mondiale. Cela dit, l'indispensable appui de la communauté internationale en faveur des pays pauvres ne doit ni ne peut se substituer aux *efforts que ceux-ci doivent entreprendre ou poursuivre pour réformer en profondeur leurs structures économiques, politiques et sociales.*

A mesure que se resserrent les liens entre les acteurs de l'économie mondiale, les défis gagnent en complexité et en diversité. L'interdépendance croissante fait naître des préoccupations nouvelles. Dans les pays de l'OCDE, l'opinion publique est sensible aux menaces que la mondialisation de la production fait planer sur l'emploi, mais perçoit moins clairement les chances réelles que cette même

tendance offre à nos entreprises. Le progrès technologique tend à être intense en capital et n'accroît en général pas, dans un premier temps du moins, la demande de main-d'œuvre. La concurrence que se livrent les acteurs pour disposer d'un capital financier éminemment mobile s'est fortement accrue.

L'interdépendance et la mondialisation des problèmes exigent *des solutions globales qui doivent être conçues et appliquées dans un esprit de partenariat*. L'interdépendance confère une nouvelle légitimité à l'aide au développement, qui apparaît désormais moins comme une démarche morale que comme l'expression d'un intérêt mutuel bien compris. Elle engendre une multiplication des acteurs du développement et une évolution du rôle de l'Etat dans une politique du développement où, bien que n'étant plus l'unique agent, celui-ci garde la responsabilité de donner à la croissance économique des formes acceptables pour l'ensemble de la population et de créer un environnement propice au succès de l'entreprise privée. L'intégration croissante des pays en développement dans l'économie globale offre la possibilité d'accroître le bien-être tant au Sud qu'au Nord.

L'aide au développement doit tenir compte de ce nouveau contexte et *redéfinir ses instruments d'intervention*. Cet examen critique doit en particulier prendre en considération le fait que les flux publics vers les pays en développement diminuent alors que les flux privés augmentent. Nous avons entrepris de réorienter les mesures de politique économique et commerciale, qui constituent l'un des volets de l'aide publique suisse au développement. Les pages qui suivent en expliquent le pourquoi et le comment.

2 Utilisation du quatrième crédit de programme de 840 millions de francs et évaluation de nos expériences

21 Vue d'ensemble

Le quatrième crédit de programme d'un montant de 840 millions de francs pour la continuation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement a été approuvé par les Chambres fédérales le 3 octobre 1990; il est entré en vigueur le 1^{er} février 1991. Au 31 mars 1996, 685 millions de francs ont été engagés, dont 506 ont déjà été déboursés. La différence significative entre engagements et décaissements s'explique en particulier par les engagements pris au titre des garanties spéciales octroyées à des pays n'ayant pas accès aux crédits commerciaux (au total 88,8 mio. de fr.), dont nous escomptons que seule une partie donnera lieu à des paiements effectifs.

Comme prévu dans le message du Conseil fédéral du 21 février 1990, les deux rubriques budgétaires qui ont donné lieu aux décaissements les plus importants sont les *aides à la balance des paiements* (160 mio. de fr.) et les *financements mixtes* (148 mio. de fr.). Pour la *stabilisation des recettes d'exportation* de produits de base et autres mesures d'accompagnement dans ce domaine, 46 millions de francs ont été dépensés, tandis que 82 millions ont été décaissés au titre des *mesures de désendettement* (notons que ces mesures sont majoritairement financées par le crédit de programme ouvert à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération). Les autres versements se rapportent à des programmes de plus petite taille dans le domaine de l'*industrialisation* (21 mio. de fr.), de la *promotion commerciale*

(23 mio. de fr.) ainsi qu'à quelques *projets-pilotes* dans le cadre de la réorientation de notre politique de coopération au développement vers le secteur privé (18 mio. de fr.). Pour la mise en œuvre et la *gestion* de ces programmes, un montant de 8 millions de francs a été dépensé, ce qui correspond à 1,6 pour cent des dépenses totales.

Pour une analyse détaillée des différentes mesures, le lecteur est prié de se référer aux annexes A1 à A8.

22 Aides à la balance des paiements et désendettement

221 Aides à la balance des paiements

221.1 Rétrospective

L'aide à la balance des paiements (ABP) est une *mesure de soutien économique* octroyée par la Suisse, dès 1980, *aux pays en développement les plus pauvres confrontés à un large déséquilibre externe*, mais engagés dans un *processus de stabilisation et de réformes macroéconomiques à moyen terme soutenu par les institutions financières internationales*. Entre 1980 et novembre 1995, l'OFAEE a accordé et administré un total de 48 ABP, représentant un montant d'environ 475 millions de francs. Dix-huit pays, dont treize en Afrique, ont bénéficié de cette aide.

Près de la moitié des fonds a été allouée au cofinancement de crédits d'ajustement structurel de l'Agence internationale de développement (IDA), alors que l'utilisation de l'autre moitié des fonds a été déterminée bilatéralement par l'OFAEE et les pays bénéficiaires concernés. L'annexe A1 présente le détail des engagements et déboursments financés au moyen du quatrième crédit de programme.

221.2 Aspects de la mise en œuvre des réformes économiques

Depuis le milieu des années 1980, après une longue période de déclin économique, la plupart des pays en développement les plus pauvres, principalement situés en Afrique sub-saharienne, se sont engagés dans des programmes de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel, visant à libéraliser leur économie, à promouvoir l'initiative privée et à rétablir les mécanismes de marché dans l'allocation des ressources.

L'ampleur des *déséquilibres* de l'économie de ces pays, au moment où ils se sont engagés dans les programmes d'ajustement structurel, était *considérable*. Des politiques internes inappropriées (surévaluation de la monnaie nationale, déficit budgétaire, accroissement de la dette intérieure et extérieure, restrictions au commerce, nationalisations etc.), associées à des chocs externes (détérioration des termes de l'échange, conflits, sécheresses, etc.) ainsi qu'à l'instabilité politique, avaient eu pour conséquence une contraction de la production intérieure. Il en était résulté une *diminution en termes réels du revenu par habitant, ainsi qu'une pénurie aiguë en devises*, qui contribuait elle-même à accentuer la dépression économique par la contraction du volume de biens importés.

Le bilan des réformes engagées doit être évalué sous deux angles. *Au plan macroéconomique* tout d'abord, des progrès majeurs ont été enregistrés dans la stabilisation des finances publiques, le redressement de la balance des paiements et le rétablissement des mécanismes de marché pour l'allocation des ressources. Il s'ensuit que les programmes d'ajustement sont maintenant généralement acceptés par les gouvernements qui les font leurs, en reconnaissant leur nécessité pour établir les fondations d'une croissance forte et durable alors que, dans le passé, ils devaient pratiquement être imposés par les institutions financières internationales.

Par contre, le succès obtenu dans la *réforme des structures économiques* est moindre. Libéralisation du secteur financier, ouverture du marché intérieur à la concurrence externe, redimensionnement d'une administration pléthorique et inefficace, démantèlement d'entreprises parapubliques déficitaires grevant le budget de l'Etat: de telles réformes structurelles sont difficiles à conduire et longues à mettre en place. Elles touchent à la vie quotidienne, impliquent la perte de nombreux postes de travail et remettent en cause des privilèges. C'est dire que la réforme des structures économiques est souvent freinée par des blocages politiques, des rigidités institutionnelles et des résistances au changement. Cette tension conduit à une progression par à-coups, qui affecte l'impact des réformes.

Là où ils ont été menés de manière conséquente, les programmes de stabilisation macroéconomique et d'ajustement structurel ont *indéniablement contribué au redressement de la situation économique*, avec un retour à une croissance en termes réels du revenu par habitant. Mais cette croissance demeure fragile, insuffisante encore pour enclencher à elle seule la spirale d'épargne et d'investissement qui assure la pérennité de la reprise: un financement externe demeure nécessaire pour mettre en place les conditions favorisant l'émergence et le développement du secteur privé.

221.3 Expériences et évaluation

L'effet macroéconomique et l'impact global d'une aide à la balance des paiements sont difficiles à apprécier de manière isolée. L'octroi d'une ABP fait partie d'un effort concerté et coordonné entre le pays bénéficiaire et la communauté des donateurs en vue de la réalisation d'un programme de stabilisation et de réformes économiques. C'est donc dans ce contexte plus large que doit se situer l'appréciation des résultats et de l'impact des ABP.

En soutenant et en accompagnant le processus de libéralisation de l'économie, les ABP ont joué un rôle crucial. En effet, parallèlement à la mise en place des réformes, les ABP ont assuré le financement d'importations de biens de première nécessité, de matières premières et de pièces de rechange, contribuant ainsi à un *meilleur approvisionnement de la population en produits essentiels*, ainsi qu'à la *réhabilitation et au fonctionnement de certaines infrastructures* et capacités de production prioritaires, précédemment inutilisées ou sous-employées.

Les analyses et évaluations conduites notamment en Bolivie, en Ouganda et à Madagascar ont confirmé l'importance de la contribution des ABP au rétablissement d'un flux normal d'importations et d'une plus grande stabilité macro-

économique. Fourni sous la forme de médicaments essentiels ou de matériel indispensable pour rétablir la distribution d'électricité (entre autres exemples), cet apport de devises a renforcé les chances de succès et la crédibilité du programme de réformes économiques, ce qui a permis aux gouvernements concernés de s'identifier progressivement avec ces programmes.

La contrainte représentée par la pénurie de devises et la difficulté d'accès à ce marché, si aiguë il y a quelques années, est aujourd'hui bien moindre. De nombreux pays ont instauré un régime de taux de change flottant, ont réalisé l'unification des taux de change, ont aboli le système de rétention par le gouvernement des devises générées par l'exportation et ont octroyé la possibilité pour les résidents d'ouvrir des comptes bancaires en monnaie étrangère. Cette libéralisation a eu pour effet d'accroître considérablement le volume des devises accessibles sur le marché. Il s'agit maintenant pour ces pays de passer à l'étape suivante: *la réalisation de réformes institutionnelles et structurelles en profondeur.*

L'ABP est un instrument important de mobilisation de l'épargne externe et de soutien aux efforts de réformes dans les pays les plus pauvres. Cet instrument doit donc être adapté à la nouvelle réalité économique, qui découle des progrès déjà réalisés et des expériences faites.

222 Mesures de désendettement

222.1 Origine et évolution

Dans les années 1980, la Suisse a participé de manière active aux différentes initiatives visant à faire face à la crise de l'endettement, d'une part en soutenant des programmes de consolidation de dettes et d'autre part, dès 1988, en finançant des opérations de réduction de la dette et de son service. Les premières mesures de désendettement étaient financées au moyen de l'aide à la balance des paiements. C'est en 1990, sous le régime du quatrième crédit de programme pour la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale, qu'un véritable instrument de désendettement – d'un montant de 100 millions de francs – a été intégré pour la première fois dans le dispositif suisse d'aide au développement. Une année plus tard, suite à l'ample prise de conscience suscitée par la pétition des œuvres d'entraide suisses sur le thème «Le désendettement: une question de survie» et à l'occasion de la commémoration du 700^e anniversaire de la Confédération, une ligne de crédit additionnelle de 400 millions de francs a été accordée pour financer des remises de dettes supplémentaires en faveur des pays endettés les plus pauvres. *Le modèle de désendettement mis sur pied par l'OFAEE a fait ses preuves et a été salué par les institutions financières internationales.*

Ce dispositif prévoyait quatre types de mesures:

- rachat et remise de créances bilatérales sur des avoirs publics garantis;
- contribution au rachat de dettes commerciales non garanties;
- contribution au règlement d'arriérés dus à des institutions internationales de financement;

- financement de mesures complémentaires assurant notamment un apport de nouvelles ressources – sous forme d'aides à la balance des paiements – pour les pays qui ont réussi, par le passé, à éviter un surendettement grâce à une politique prudente.

222.2 Bilan des mesures prises

Fin 1995, du montant global de 500 millions de francs disponible en vertu des deux lignes de crédit mentionnées, un total de 284 millions de francs avait été engagé en faveur de 28 pays. Des informations plus précises sur le détail des engagements sont présentées à l'annexe A2.

Le programme de désendettement est l'expression concrète de la solidarité de la Suisse envers les pays endettés les plus pauvres, et tout particulièrement ceux qui se sont engagés dans un processus de réformes. Bien que limitée par rapport à l'ampleur du problème, la contribution de la Suisse sert de *référence*, voire de *modèle*, tant en ce qui concerne l'ampleur du soutien populaire qui l'a fait naître que du fait de l'approche choisie pour réaliser les remises de dette. Sur ce dernier point, rappelons que la facilité suisse de désendettement porte sur chacune des trois catégories de dettes (commerciale, bilatérale et multilatérale) et permet de soutenir les efforts des pays les plus pauvres en vue d'améliorer leur capacité de gestion de la dette et de formuler une stratégie efficace de désendettement.

La constitution de fonds de contrepartie, qui financent des projets en faveur des groupes sociaux à faible revenu et sont exécutés par des organisations non gouvernementales locales, *a permis de mettre en place de nouvelles modalités de coopération entre le gouvernement et la société civile*. L'enjeu de cette innovation dépasse largement les projets financés par ces fonds.

Les initiatives de la Suisse en matière de désendettement lui ont valu un *capital de confiance important* dans les pays en développement bénéficiaires. En outre, *l'effet d'exemple* de ces initiatives auprès des autres bailleurs de fonds ne saurait être sous-estimé, même si peu de pays créanciers se sont effectivement engagés dans des opérations d'annulation ou de conversion de leurs créances commerciales garanties. C'est un fait que plusieurs pays donateurs sont encore réticents, même en ce qui concerne l'annulation de leurs anciennes lignes de crédit d'aide publique; en revanche, plusieurs pays s'engagent maintenant de manière plus active dans le domaine de la dette commerciale non-garantie et de la dette multilatérale.

L'engagement précoce de la Suisse lui a valu une place éminente dans les *forums internationaux* pour la promotion et la défense d'une approche cohérente, innovatrice et réaliste en matière de désendettement: les développements récents au sein du Club de Paris¹⁾ ou des institutions financières internationales (au sujet notamment de la dette multilatérale) confirment cette évolution vers un plus grand réalisme dans l'analyse du problème de l'endettement, ainsi que de la nature et de l'ampleur des mesures correctrices nécessaires. A cet égard, la Suisse

¹⁾ Le Club de Paris a adopté les conditions dites de Naples qui prévoient notamment des opérations de réduction de deux-tiers du stock de la dette.

a joué un rôle considérable en prenant, conjointement avec la Suède, l'initiative d'organiser à Genève, en mai 1994, un *séminaire international* à l'origine d'un processus de réflexion et de dialogue, qui se poursuit aujourd'hui encore.

222.3 Impact

Le bilan global des opérations conduites à ce jour dans le domaine du désendettement est *positif*. Les opérations de rachat de la dette commerciale non garantie et celles visant l'apurement des arriérés auprès des institutions financières internationales, auxquelles la Suisse a participé, représentent des efforts multilatéraux coordonnés, dont les effets sont importants: non seulement la réduction du stock de dettes est substantielle (p. ex., au Nicaragua, l'opération de rachat de la dette commerciale non garantie en 1995 a permis de réduire l'endettement de plus d'un milliard de dollars sur un total de 12 milliards), mais les conséquences macroéconomiques de telles mesures sont importantes: elles contribuent à *rétablir la solvabilité du pays et la confiance des investisseurs*, favorisant ainsi la relance de la croissance et l'accès à de nouvelles ressources auprès des bailleurs de fonds ou du marché.

Les mesures de *désendettement bilatéral* ont permis, jusqu'à fin 1995, de réduire l'endettement nominal des pays les plus pauvres de 1,1 milliard de francs; la franchise des exportateurs de ces créances garanties (370 mio. de fr.) a été rachetée pour un total de 52,6 millions de francs. A l'échelle du problème global de la dette, ce montant est certes limité. Cependant, d'un point de vue bilatéral, les relations de la Suisse avec nombre de pays se sont améliorées grâce au règlement de ce contentieux financier. D'autre part, la dimension créatrice de l'opération de désendettement bilatéral – à savoir l'établissement par le pays bénéficiaire d'un *fonds de contrepartie* en monnaie locale pour le financement de projets de développement exécutés en priorité par des ONG ou le secteur privé – représente une contribution effective et novatrice aux réformes, une participation concrète à l'effort d'ajustement structurel engagé par ces pays, puisqu'elle soutient le renforcement du rôle du secteur privé et de la société civile dans le processus de développement.

Les *mesures complémentaires* – qui s'expliquent par le souci de ne pas pénaliser indirectement les *pays ayant suivi une politique prudente de la dette* – ont permis de soutenir les programmes de stabilisation et de réformes économiques dans quatre pays (Ghana, Cap-Vert, Salvador, Zimbabwe). A ce stade, étant donné l'absence d'autres candidats potentiels – à savoir des pays ayant évité un surendettement par le passé – cet instrument sera intégré *de facto* dans le programme des aides à la balance des paiements, et le solde des fonds initialement prévus sera alloué à d'autres activités de désendettement.

222.4 Poursuite du programme

Il a été possible de réaliser des remises de dettes à des conditions plus favorables que celles anticipées dans le crédit de programme du 700^e anniversaire: en ce qui concerne le rachat de créances bilatérales, mais aussi commerciales, un *escompte*

très substantiel a pu être obtenu auprès des créanciers privés (les créances ont été rachetées pour un montant fluctuant entre 10 et 20% de leur valeur nominale). Par ailleurs, l'exécution du programme de désendettement a nécessité une préparation plus intensive que prévue, et il a fallu tenir compte des contraintes budgétaires. C'est pourquoi l'utilisation des ressources a été *plus lente que prévu*: les fonds encore disponibles devraient permettre à la Suisse de poursuivre une activité soutenue dans le domaine du désendettement jusqu'à fin 1999. Le contenu du programme doit bien évidemment évoluer, compte tenu des activités réalisées (le désendettement bilatéral est en grande partie achevé) et des expériences faites: une place croissante sera accordée à la question de la dette multilatérale au cours des prochaines années (cf. ch. 332).

23 Politique commerciale

231 Promotion des exportations

Les activités de promotion commerciale se sont essentiellement déroulées en collaboration avec des organisations internationales spécialisées, exceptionnellement avec des consultants directement engagés par la Confédération. Sur le plan multilatéral, un tiers de nos engagements a été affecté, par le biais de la CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement), à des projets *d'informatisation des douanes* de pays en développement et *d'amélioration de l'efficacité de leurs procédures commerciales*. Un autre tiers a été investi, par le biais du CCI (Centre du commerce international), dans des projets de *promotion des exportations* dans un contexte national ou *d'amélioration des techniques d'achat* dans les pays en développement. Sur le plan bilatéral, un tiers de nos engagements a été géré par l'OSEC à Lausanne, qui se charge essentiellement des activités *de conseil et d'information pour encourager les importations* en provenance de pays en développement sur le marché suisse. Au total, près de 23 millions de francs ont été dépensés dans le cadre des activités de promotion commerciale (cf. annexe A4).

Le programme de promotion commerciale est resté relativement modeste. En effet, les conditions-cadres dans de nombreux pays en développement ne permettaient pas la mise en œuvre d'activités de promotion commerciale efficaces. Le contexte institutionnel rencontré dans les pays destinataires n'était pas toujours propice, dans la mesure où il fallait souvent travailler avec les organisations publiques de promotion commerciale qui avaient des capacités limitées. Cependant, les réformes économiques entreprises par de nombreux pays en développement ainsi que les changements intervenus dans le système commercial international offrent de nouvelles possibilités commerciales, tout en intensifiant la concurrence entre pays en développement. La possibilité de développer des actions de promotion commerciale se trouve ainsi renforcée. C'est d'ailleurs dans cette perspective que nous avons accordé un appui majeur au *programme «Efficacité commerciale» de la CNUCED*, programme que nous avons contribué à lancer. Par conséquent, il est impératif, dans le cadre de la révision et de l'expansion de notre programme de promotion commerciale, de tenir compte de l'évolution de l'environnement économique aux niveaux national et international.

Par le passé, nous avons soutenu la politique internationale dans le domaine des matières premières principalement par la voie d'*accords internationaux de produits de base* assortis de clauses visant à stabiliser les prix. Cette politique a échoué. A l'exception de l'Accord international sur le caoutchouc naturel, aucun autre accord ne prévoit aujourd'hui des mesures d'intervention sur le marché pour stabiliser les prix. L'échec des accords internationaux s'explique par différents facteurs, dont le plus important est la confusion des objectifs. En effet, alors qu'ils étaient construits pour atténuer les fluctuations à court terme des prix, la plupart des accords ont cherché à *soutenir les prix à long terme*, provoquant ainsi un accroissement de la production qui a fait chuter les prix. D'autre part, en l'absence de mécanismes permettant de sanctionner les violations, un *commerce parallèle* a pu se développer. Enfin, la coordination des intérêts des différents membres s'est avérée difficile. De toute évidence, les accords de produits s'intègrent difficilement dans un monde où les marchés deviennent de plus en plus globaux, libéralisés et compétitifs.

A part le soutien aux accords internationaux de produits, le principal instrument de la coopération suisse dans le domaine des produits de base est le *programme de financement compensatoire (STABEX)*. Créé en 1988, cet instrument vise un double objectif. Il doit premièrement *compenser les effets immédiats de la chute des prix ou de la production de matières premières* sur la balance des paiements et, par ce biais, sur la capacité d'importation des pays en développement. De cet objectif de stabilisation des revenus d'exportation découle la nécessité d'un engagement rapide des moyens, si possible encore au cours de l'année succédant à la formation des déficits. Le STABEX vise un deuxième objectif, à savoir *apporter une contribution efficace à la solution des problèmes ayant conduit au déficit*. D'entente avec les pays bénéficiaires, la Suisse a de préférence affecté ses contributions, lorsque cela était possible, au secteur des produits de base concernés afin de contribuer à leur transformation et à la diversification de leur utilisation. Lorsque cela n'était pas possible à brève échéance, les fonds ont été affectés à un appui général aux efforts d'ajustement structurel. A titre exceptionnel et pour fournir rapidement une aide à un pays en situation de crise, cette assistance a été attribuée au secteur humanitaire.

Le STABEX, tel que conçu, pose de nombreux problèmes en raison des différentes contraintes inhérentes au système.

Premièrement, le STABEX doit servir à fournir une *aide d'urgence* aux pays les moins avancés en cas de *baisse temporaire* de leurs recettes d'exportation de produits de base vers la Suisse et n'a donc pas été conçu pour faire face aux problèmes résultant du *déséquilibre à long terme*. La formule de calcul adoptée ne permet en outre pas de dissocier une baisse prolongée des prix et les fluctuations à court terme. Cet instrument a donc été appelé à remédier à une situation pour laquelle il n'était pas conçu à l'origine.

Deuxièmement, les déficits, et donc les compensations, sont calculés selon une *formule rigide*. Les montants ne correspondent pas forcément aux besoins de financement du programme envisagé ni aux capacités d'absorption des pays bénéficiaires. Comme la perte est calculée bilatéralement, une éventuelle réorien-

tation des échanges n'est que partiellement prise en considération. Ainsi, un pays producteur peut diminuer ou supprimer ses exportations d'un certain produit vers la Suisse tout en ayant trouvé un autre débouché, sans enregistrer une diminution de ses recettes globales d'exportation. Autre incohérence: un pays qui diversifie sa production risque d'exporter moins de produits de base vers la Suisse, même si ses recettes d'exportation augmentent.

Troisièmement, cette formule nous oblige à dépenser des fonds (souvent limités) dans des pays où nous n'avons aucune structure d'appui (ambassade ou bureau de coordination) et aucune synergie n'est possible entre nos différents instruments. Ces contraintes réduisent l'efficacité de cet instrument, raison pour laquelle nous envisageons de le réformer (cf. ch. 34).

24 Industrialisation et transfert de technologie

Les mesures destinées à stimuler l'industrialisation et le transfert de technologie ont été prises sur le plan bilatéral ainsi qu'en collaboration avec des organismes internationaux tels que l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel) et la SFI (Société financière internationale, filiale de la Banque mondiale spécialisée dans le soutien au secteur privé); elles sont décrites à l'annexe A5.

La première mesure a consisté à *promouvoir l'investissement en facilitant la mise en relation d'affaires entre partenaires potentiels*. C'est l'objectif des projets «Investment Promotion Service» (IPS) du bureau de l'ONUDI à Zurich et «Technology for the People» (TFTP) d'une ONG à Genève, qui ont fait l'objet d'une évaluation externe en 1994-95. Cette évaluation a conclu que ces deux programmes avaient certes efficacement contribué au lancement d'opérations conjointes («joint-ventures») entre entreprises suisses et des pays en développement, mais que leur impact avait souffert de la dispersion des efforts, d'une dimension inadéquate (en ce qui concerne le projet TFTP) et de l'absence d'un mécanisme de financement destiné aux partenaires potentiels ne disposant pas de moyens suffisants. En redéfinissant cet instrument, qui jouera un rôle-clé dans notre nouvelle stratégie de partenariat avec les pays en développement, nous avons tenu compte des résultats de cette évaluation; nous voulons en particulier axer davantage ces activités sur les réalités du marché en généralisant le principe de la participation des usagers aux coûts de certains services.

Les Fonds de la SFI, que l'OFAEE a contribué à financer, visent à stimuler les investissements privés en Afrique en améliorant la qualité de la préparation des projets et en renforçant la capacité de gestion des cadres africains. La formation des cadres est également l'élément-clé de deux autres projets de l'ONUDI concernant les chemins de fer et la gestion stratégique des entreprises. Enfin, les projets portant directement sur le transfert de technologie ont montré l'importance d'une identification précise des besoins des pays partenaires et de la mobilisation des ressources d'entreprises privées maîtrisant les dernières innovations technologiques.

25 Financements mixtes, garanties et actions pilotes

251 Financements mixtes

Au 31 mars 1996, 227 millions de francs ont été *engagés* pour des financements mixtes à charge du quatrième crédit de programme. Le montant des *versements* effectués du 1^{er} janvier 1991 au 31 mars 1996 s'élève à 148 millions de francs. Les principaux *pays bénéficiaires* ont été, par ordre décroissant d'importance, la Chine, l'Indonésie, l'Inde, les Philippines, le Pakistan, le Zimbabwe, l'Egypte et la Côte d'Ivoire.

L'annexe A7 présente de manière détaillée et pays par pays les secteurs auxquels ont été destinés les financements mixtes, les problèmes rencontrés au cours de la mise en œuvre ainsi qu'une évaluation, lorsque celle-ci est possible, de l'impact qu'ont eu ces financements sur l'économie des pays récipiendaires. Dans le paragraphe qui suit, nous tenterons d'établir, au-delà des situations particulières, un bilan d'ensemble des financements mixtes au cours de la période sous revue.

251.1 Un instrument devenu moins prioritaire

Au cours des cinq dernières années, le rythme d'utilisation des financements mixtes s'est ralenti. Les causes de ce ralentissement sont à chercher dans *l'évolution des pays en développement*. Les financements mixtes étaient bien adaptés à la situation qui prévalait au cours des années 70 et 80: large prédominance du secteur public dans les pays en développement, rôle moteur de l'Etat, restrictions aux importations, rareté des devises et, par conséquent, attribution administrative de celles-ci aux opérateurs économiques. Mis à la disposition de l'Etat partenaire, les financements mixtes étaient orientés dans la majorité des cas vers des entreprises du secteur public. Pour celles-ci, la possibilité d'avoir accès à des devises suffisait à compenser le coût de la procédure inévitablement longue de sélection et d'analyse du projet par les autorités nationales et par l'OFAEE.

A la faveur du processus de libéralisation des économies de nombreux pays en développement, *l'accès automatique aux devises*, notamment pour le secteur privé, *est devenu plus aisé*. Comme les conditions de rétrocession des financements mixtes pour les utilisateurs finals sont, dans bien des pays, pratiquement similaires à celles du marché, les agents économiques préfèrent en général recourir à des *financements commerciaux accordés sans conditions*. Cette évolution est positive, reflétant la nature transitoire que devrait revêtir toute forme d'aide: dans de nombreux pays en développement, l'essor économique a fait que des projets qui devaient être soutenus hier par des fonds publics peuvent être financés aujourd'hui aux conditions du marché.

Sous l'angle du développement, la majorité des projets ont apporté une contribution utile aux pays bénéficiaires, comme il ressort de l'analyse pays par pays de l'annexe A7. Les quelques cas de projets à problème mettent en évidence une des faiblesses de l'instrument: *le degré limité d'engagement du partenaire privé suisse*. Une fois que l'entreprise a livré ses équipements et que ceux-ci ont été acceptés commercialement, elle ne peut ni ne doit s'immiscer dans la suite des opérations (au-delà de ses obligations de service après-vente). Si le projet rencontre des

difficultés, c'est à l'OFAEE qu'il incombe, le cas échéant, de prendre les mesures – assistance technique, formation – permettant de redresser la barre (cf. annexe A7.9).

251.2 L'Ensemble d'Helsinki

Depuis janvier 1992, le recours à l'aide liée dans le cadre des crédits à l'exportation est soumis à une série de restrictions connues sous le nom d'«*Ensemble d'Helsinki*».²⁾ Les Etats membres de l'OCDE ont été amenés à adopter ces règles pour limiter, sinon éviter totalement, les *distorsions* provoquées, dans les flux commerciaux comme dans les programmes d'aide, par l'utilisation de fonds d'aide en combinaison avec des crédits à l'exportation. En résumé, ces règles prévoient que *les financements mixtes ne peuvent pas être utilisés pour des projets qui sont commercialement viables*³⁾ et qui peuvent, par conséquent, être financés aux conditions du marché. Sont éligibles pour des financements mixtes les projets qui ne sont rentables qu'à long terme et ceux qui concernent les pays les moins avancés⁴⁾ ou les pays pour lesquels les agences de garantie des crédits à l'exportation ne sont pas ouvertes. Enfin, le Groupe de consultation de l'OCDE renonce à examiner les projets de petite taille (d'un montant inférieur à 2 mio. de Droits de tirage spéciaux [DTS], soit environ 3,6 mio. de fr.) qui doivent être notifiés, mais peuvent être financés par des financements mixtes même s'ils sont commercialement viables⁵⁾.

Quatre ans d'application des règles de l'Ensemble d'Helsinki

En vertu des règles de l'Ensemble d'Helsinki, tous les financements mixtes doivent être notifiés aux participants et, lorsqu'un pays en fait la demande, soumis à un examen sous l'angle de leur viabilité commerciale. Si le Groupe de consultation (GC) est d'avis que le projet est commercialement viable, le pays donateur doit s'abstenir de le financer à des conditions de faveur. Il peut déroger à cette interdiction en invoquant, par une lettre adressée par son Ministre de l'économie au Secrétaire général de l'OCDE, un intérêt national supérieur. En 1995, le Secréariat de l'OCDE a demandé au professeur australien Owen de dresser un bilan des travaux du GC dans le but de renseigner les pays membres sur les secteurs et types de projets encore susceptibles de recevoir l'aval du groupe pour un financement mixte.

²⁾ Cf. Rapport sur la politique économique extérieure 1991 du 15 janvier 1992 (92.002).

³⁾ Sont considérés comme commercialement viables les projets qui présentent un flux de trésorerie consolidé positif sur une période de dix ans après la fin des travaux.

⁴⁾ 48 pays selon la liste officielle des Nations Unies.

⁵⁾ Devant la prolifération des petits projets soutenus par des financements mixtes depuis l'entrée en vigueur de l'Ensemble d'Helsinki, quelques pays membres de l'OCDE ont proposé d'éliminer l'exception consentie pour ces projets ou d'abaisser le plafond à 1 million de DTS, soit 1,8 million de francs.

Sur le plan statistique, le Rapport Owen relève, que de février 1992 à fin 1994, 531 projets ont été notifiés par les pays de l'OCDE au titre des nouvelles règles. Sur ce total, 84 projets ont fait l'objet d'une demande de consultation et ont été discutés par le GC; sur ces 84 projets, 40 (48%) ont été considérés comme commercialement viables et 33 (39%) comme non viables; 11 (13%) n'ont pas abouti à une décision finale. Par secteur économique, les conclusions peuvent être résumées comme suit: les projets industriels et d'infrastructure économique (télécommunication et énergie) situés en zones urbaines où reliés à un réseau national existant ont été généralement considérés comme commercialement viables; par contre, les projets sociaux (santé, traitement et adduction d'eau) et de transport (rail et routes) ont, dans la plupart des cas, été catalogués comme commercialement non viables, donc éligibles pour un financement mixte.

Le bilan des quatre ans d'application de ces règles est dans l'ensemble positif, mais non dénué d'ambiguïté. D'un côté, la procédure de notification fonctionne et les demandes de dérogation se font rares. Il semblerait donc *que la discipline se renforce*, encore que celle-ci pourrait devenir plus contraignante si se multiplient les mécanismes de sanction (cf. ch. 351). De l'autre côté, force est de reconnaître que les transactions tombant sous le coup des règles d'Helsinki ont parfois été remplacées par *d'autres formes de subvention aux exportations*. Il n'est pas certain, en particulier, que les lignes de crédit présentées comme non liées par le pays promoteur le soient véritablement⁶⁾. Les lignes de crédit pour projets de petite taille ont proliféré depuis trois ans, mais le volume total des exportations ainsi financées demeure marginal comparé à l'ensemble des exportations des pays du CAD vers les pays en développement.

Les règles de l'Ensemble d'Helsinki concordent avec nos priorités de politique économique et de politique de développement. Elles limitent les distorsions du marché et contribuent à ce que l'aide au développement ne soit pas détournée de sa finalité initiale au profit d'intérêts commerciaux. La Suisse a donc intérêt à ce que ces règles soient appliquées avec discipline. Nous entendons contribuer au renforcement de cette discipline par la réforme de notre politique de financement mixte proposée au ch. 351.

252 Octroi de garanties à l'exportation à des pays n'ayant pas accès à la Garantie des risques à l'exportation

100 millions de francs du 4^e crédit de programme ont été réservés pour assumer les *risques liés à l'octroi de garanties à des pays n'ayant pas accès à la Garantie des risques à l'exportation (GRE)*, mais dont les progrès accomplis donnent à penser qu'ils peuvent devenir dans un proche avenir des partenaires commerciaux de la Suisse.

⁶⁾ Cette préoccupation a poussé le «Groupe de l'OCDE sur les aspects financiers de l'aide» à proposer de mettre sur pied une procédure de notification des transactions d'aide non liée, procédure qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1995. Ce même Groupe a fait établir par ses membres et examine des «Profils de politique d'aide» par pays, qui décrivent les procédures de passation des marchés.

Un total de 69 millions de francs a été engagé en faveur de trois pays: *l'Égypte, le Vietnam et la Côte d'Ivoire* (pour la description concrète des projets ainsi garantis, cf. annexe A7). Pour les deux premiers pays, cet instrument a parfaitement joué son rôle, qui est d'anticiper une ouverture de la GRE survenue quelque temps après l'octroi de ces garanties spéciales. Il a été convenu avec la GRE que les projets financés au moyen du supplément de 20 millions de francs au financement mixte Égypte III n'auraient pas à mobiliser ces garanties spéciales, mais seraient couverts par la GRE au titre de sa politique standard. Dans le cas de la Côte d'Ivoire, l'amélioration récente de la situation économique est encore trop fragile pour laisser augurer une ouverture prochaine de la GRE. Les seules dépenses que nous pourrions anticiper au titre de cet instrument sont celles qui correspondraient à un dommage éventuel en relation avec la part bancaire du financement mixte pour la Côte d'Ivoire.

En résumé, cet instrument de garanties spéciales a fait ses preuves dans des situations bien déterminées; nous veillerons à l'avenir à n'y recourir que dans les cas où les conditions de réussite sont réunies.

253 **Actions-pilotes**

Dans la perspective de la mise sur pied de nouveaux instruments de coopération financière, le Conseil fédéral a chargé l'OFAEE, par décision du 10 juin 1994, de lancer un certain nombre de *projets-pilotes de soutien au secteur privé*; les expériences qui seront ainsi réalisées seront prises en compte lors de l'élaboration des nouveaux instruments. Il a alloué un montant de 50 à 60 millions de francs pour leur financement, à prélever sur le montant initialement prévu pour les financements mixtes issus du quatrième crédit de programme.

On trouvera à l'annexe A8 la liste des projets-pilotes approuvés en 1994 et 1995. Ils ont pour dénominateur commun *le soutien d'intermédiaires financiers de tous genres*: fonds de capital-risque, de garantie, de leasing, etc. Leur objectif est de satisfaire les besoins de financement à moyen ou long terme d'entreprises qui n'ont pas accès à un financement bancaire classique, parce qu'elles sont dans la phase de démarrage, qu'elles ne possèdent pas d'actifs constituant une garantie suffisante ou encore qu'elles sont situées dans des pays considérés, à tort ou à raison, à haut risque.

Dans la plupart des cas, la décision de contribuer à ces projets a été prise il y a quelques mois à peine. Dans un ou deux cas, les contributions permettant le démarrage officiel des activités n'ont pas encore été toutes réunies; dans d'autres, certaines procédures (de prise de décision, d'analyse des projets, d'attribution des pouvoirs, etc.) doivent encore être mises en place avant le début des opérations. Il est donc encore trop tôt pour dresser un bilan.

L'OFAEE entend non seulement soutenir financièrement ces projets, mais aussi *suivre de près leur déroulement*. Pour chacun d'entre eux, le montant de notre contribution a été calculé de façon à nous permettre de *devenir membres du conseil d'administration*, afin que nous puissions suivre les activités opérationnelles et contribuer à les orienter. Il est prévu de déléguer cette charge à un collaborateur de l'ambassade concernée ou à un homme d'affaires suisse installé dans le pays et

disposant d'une bonne expérience dans le domaine. Après un certain laps de temps (trois à cinq ans), des évaluations externes seront effectuées.

En s'associant à ces projets-pilotes, l'OFAEE s'est intégré dans *un réseau informel, mais efficace de collaboration entre institutions financières* (SFI, DEG, PROPARGO, BEI, etc.), dont la plupart travaillent depuis des années dans le domaine que devra prospecter la Société financière suisse pour le développement (SFSD; cf. ch. 353). Nous pouvons donc profiter de leur expérience, notamment en ce qui concerne la formulation des textes juridiques et l'élaboration des procédures administratives et de contrôle régissant les organismes soutenus. A moyen terme, il est prévu qu'une partie de ces activités-pilotes seront reprises par la SFSD une fois qu'elle aura été constituée, notamment celles qui conduiront à des prises de participation directes dans des entreprises. Par contre, afin de contribuer à l'amélioration du fonctionnement des marchés financiers, l'OFAEE continuera de soutenir directement, dans les pays en développement, quelques institutions financières dont l'objectif est de fournir des crédits à long terme et du capital-risque ou de favoriser le lancement d'entreprises conjointes.

26 Utilisation du solde du quatrième crédit de programme

Il est prévu que le cinquième crédit de programme entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Le solde d'engagement du quatrième crédit de programme encore disponible à cette date sera annulé. Il s'agira, d'après les prévisions actuelles, de 40 millions de francs environ.

3 Les mesures de politique économique et commerciale de 1997 à l'an 2000

31 Lignes directrices

Partie intégrante de l'effort de la Confédération en faveur des pays en développement, les mesures de politique économique et commerciale sont régies par les principes et les priorités définis par la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales⁷⁾. Elles visent à contribuer au développement durable des pays du Sud, tenant compte des trois dimensions de cette notion: économique, écologique et sociale⁸⁾.

Dans son «Rapport sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90» du 7 mars 1994, le Conseil fédéral a mis en relief l'interdépendance croissante et la communauté de destin qui lient les pays industrialisés et les pays en développement. Il a souligné que cette situation contraignait la Suisse à *repenser l'ensemble de ses relations avec les pays du Sud et à chercher à mieux harmoniser les différents*

⁷⁾ RS 974.0

⁸⁾ Le développement d'une société ne peut être considéré comme durable que s'il repose sur une base économique saine, ne satisfait pas les besoins essentiels des générations d'aujourd'hui aux dépens de la capacité des générations futures d'en faire de même et que s'il se base, grâce à des mécanismes adéquats de redistribution des richesses et de solidarité, sur un large consensus social.

volets de ces relations dans une politique cohérente⁹⁾. Situées à la charnière entre la politique de développement et la politique économique extérieure, les mesures proposées ont un rôle particulier à jouer dans la recherche d'effets de synergie et d'une plus grande cohérence. Dans cette perspective et conformément à la loi de 1976, ces mesures visent quatre objectifs spécifiques.

311 Objectifs

311.1 Soutenir les efforts d'ajustement des pays en développement et les aider à amortir les chocs externes

Au lendemain de l'indépendance, bien des pays en développement ont opté pour un modèle de développement basé sur le rôle moteur de l'Etat, un Etat progressivement confisqué à son profit par une petite élite. Quelles que soient les circonstances historiques qui ont pu expliquer ce choix, il s'est révélé à la longue erroné: l'interventionnisme de l'Etat a paralysé l'initiative privée et stimulé la corruption; la gestion inefficace des entreprises publiques a provoqué un gaspillage des ressources; le recours aux subventions, destinées à gagner des clientèles politiques, est devenu un gouffre sans fond et a faussé les mécanismes du marché; la ponction ainsi opérée sur le budget national a privé l'Etat des moyens nécessaires pour s'acquitter des tâches les plus prioritaires (dans le domaine de la santé et de l'éducation publiques, p. ex.).

Cet état de choses a imposé l'adoption de réformes – les *programmes d'ajustement structurel* – dont la sévérité a été en proportion directe de la gravité des déséquilibres à éliminer. Ces programmes d'ajustement imposent indéniablement de lourds sacrifices aux populations des pays concernés, dans la mesure où leurs retombées sont immédiates (p. ex. une hausse des prix suite à l'élimination des subventions), tandis que leur effet bénéfique met quelque temps à se manifester, les acteurs économiques ne réagissant pas du jour au lendemain au changement de contexte.

On a parfois considéré que ces programmes d'ajustement étaient responsables des privations endurées par de larges couches de la population, alors que la vraie cause est à chercher dans les politiques antérieures, qui n'ont laissé d'autre option que de prescrire un traitement rigoureux. Voilà pourquoi il est particulièrement nécessaire que la communauté internationale soutienne les pays engagés dans un *programme de réformes de façon à en atténuer le coût pour les populations défavorisées*.

Les instruments que nous déployons à cet effet sont les *aides à la balance des paiements et les opérations de remise de dettes*; les fonds de contre-valeur qu'elles permettent de créer sont affectés principalement au renforcement du filet de sécurité sociale. Par ailleurs, la structure économique de ces pays les rendant particulièrement sensibles aux chocs externes, tels que la chute des cours de leurs produits d'exportation ou la sécheresse, nous continuerons de leur accorder un soutien au titre de la stabilisation de leurs recettes d'exportation (STABEX).

⁹⁾ Les effets de la globalisation sur l'économie et la politique économique suisses ont été analysés dans le Rapport sur la politique économique extérieure 1995.

311.2 Faciliter l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial

Le système de commerce mondial ouvert et multilatéral, qui a été consolidé par les accords du Cycle d'Uruguay, offre de nouvelles chances aux pays en développement, mais, jusqu'à présent, seule une minorité d'entre eux a pu en profiter. Globalement, la part des pays à faible revenu dans le commerce mondial a reculé au cours des vingt dernières années. Ce phénomène est particulièrement lourd de conséquences si l'on se rappelle que la première source de devises de ces pays est constituée – de loin – par les recettes d'exportation, et non par l'aide au développement.

Les mesures visant à aider les pays en développement à mieux tirer profit des chances offertes par le commerce mondial sont les *réformes de politique commerciale, les programmes de promotion des exportations et les mesures dans le domaine des produits de base* ainsi que, de manière indirecte, *la promotion des investissements*.

311.3 Développer les capacités productives et les infrastructures

Les défis que doivent relever les pays en développement pour satisfaire les besoins de leurs populations et pour créer les centaines de millions d'emplois permettant de donner une source de revenus aux nouvelles générations peuvent sembler insurmontables. Fort heureusement, le potentiel de ces pays en ressources de toutes sortes, particulièrement les ressources humaines, est également considérable. Pour le mettre en valeur, les pays en développement ont besoin, outre l'ouverture de nos marchés, d'une coopération au niveau du financement et du transfert de technologie.

Les *financements mixtes* nous permettront de soutenir de nombreux projets d'infrastructures sociale et productive. Les *mesures directes d'encouragement à l'investissement*, prolongeant l'effort entrepris depuis des années pour passer des accords de protection des investissements avec les pays en développement, revêtiront un rôle central dans notre politique des années à venir, compte tenu du double apport de l'investissement étranger direct à la problématique du financement et du transfert de technologie. Enfin, nous préconisons un certain nombre de mesures portant spécifiquement sur le *transfert de technologie*.

311.4 Concilier les objectifs de croissance économique et de sauvegarde de l'environnement

L'impératif de la croissance est si pressant, pour la plupart des pays en développement, qu'il relègue bien souvent les préoccupations relatives à la protection de l'environnement au deuxième plan. Il en résulte que ces pays tolèrent de leurs industries des plafonds de pollution beaucoup plus élevés que ceux qui prévalent dans nos pays. Par ailleurs, la croissance démographique encore rapide exerce une pression parfois fatale sur les ressources naturelles. *Les mesures de l'OFAEE dans*

le domaine de l'environnement s'attaquent aux atteintes résultant de la croissance économique. Celles qui résultent de la pauvreté (déforestation, érosion, épuisement des ressources en eau, etc.) ne sont pas moins graves et appellent également une intervention de la Suisse; elles sont toutefois du ressort d'autres organes fédéraux (la DDC, principalement).

Une très haute priorité revient donc aux aspects environnementaux. C'est pourquoi nous devons au minimum démontrer que les mesures envisagées n'ont pas d'incidence défavorable sur l'environnement. Un certain nombre d'entre elles visent spécifiquement, dans les domaines de la promotion commerciale, du financement et du transfert de technologie, à améliorer l'état de l'environnement.

312 Orientation opérationnelle

312.1 Promotion du secteur privé

Nous avons montré au chapitre I que la grande majorité des pays en développement ont réalisé, ces dernières années, qu'ils avaient tout intérêt à laisser plus de jeu aux mécanismes du marché et ont réformé leurs politiques en conséquence. Nos instruments doivent s'adapter à cette évolution. Nous avons toujours encouragé les pays en développement à accorder un rôle primordial au secteur privé; il est donc temps que nous attribuions à ce secteur une place de choix dans nos mesures de coopération. L'une des principales orientations du cinquième crédit de programme est de favoriser *l'instauration de partenariats de longue durée entre les entreprises des pays en développement et les entreprises suisses ou des pays voisins*.

Le rôle accru dévolu au secteur privé ne signifie aucunement que la création et la redistribution de la richesse peuvent être entièrement laissées aux mécanismes du marché. L'Etat continue d'assumer la responsabilité de faire en sorte que soient réunies les conditions-cadres favorables à la croissance, de veiller à ce que les bénéfices de celle-ci soient équitablement répartis et de donner à tous accès aux services sociaux, tels que l'éducation et la santé. Certaines de nos mesures visent à aider les entités publiques compétentes dans les pays partenaires à mieux jouer ce rôle.

312.2 Subsidiarité de l'aide

Le principe de la subsidiarité prévoit que l'aide extérieure ne doit pas se substituer à l'effort déployé par les pays en développement eux-mêmes. Ce principe doit aussi s'appliquer à notre collaboration avec le secteur privé suisse dans le cadre de la coopération au développement: *l'apport de la Confédération ne doit pas se substituer aux flux privés, mais au contraire les stimuler*. Les différents instruments sont conçus de façon à jouer un rôle d'incitation, d'encouragement et de catalyseur; il s'agit en particulier d'attirer les investissements privés dans des pays où les conditions-cadres ont évolué favorablement ces dernières années, mais où les investisseurs étrangers hésitent encore à placer leurs fonds. *Une idée-clé est le partage des risques*: la Confédération n'est pas là pour assumer les risques en lieu et place du secteur privé, ce qui serait une politique peu conforme à notre philosophie des relations entre l'Etat et l'initiative privée, mais pour les partager

là où ils sont encore trop élevés pour que les investisseurs privés les assument seuls. *Le corollaire de cette politique de partage des risques est le partage des gains.* Participer au bénéfice des opérations financées conjointement n'est pas seulement une question d'équité, c'est aussi le moyen de compenser les pertes qui auront été encourues dans d'autres opérations plus risquées.

312.3 Du bon usage des incitations

L'objectif des diverses mesures présentées ci-dessous est d'encourager les transferts de capitaux privés vers des pays ou des secteurs où les investisseurs hésitent encore à prendre pied. Le moyen d'atteindre cet objectif est d'offrir *des mécanismes d'incitation* où les prestations de la Confédération doivent être soigneusement dosées: elles doivent être suffisamment attrayantes pour influencer la prise de décision des acteurs économiques privés, mais rester assez modestes pour ne pas devenir un but en soi.

312.4 Gradation de nos instruments

Tous nos instruments visent à une meilleure intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. Nous nous sommes dotés d'une *palette diversifiée de moyens d'intervention afin de nous adapter à la grande variété des situations et des besoins de nos partenaires.* Les plus défavorisés d'entre eux requièrent des aides à la balance des paiements ou des mesures de désendettement les aidant à rétablir les équilibres macroéconomiques et leur solvabilité, ce qui est la condition sine qua non d'une reprise durable de la croissance. D'autres pays ont suffisamment avancé dans cette voie pour commencer à devenir attrayants pour les capitaux privés; les instruments que nous y déploierons auront plutôt pour but d'inciter les investisseurs privés à se risquer ou de promouvoir l'arrivée des produits de ces pays sur nos marchés. *Le principe de la gradation des instruments s'applique à l'ensemble de l'aide suisse au développement;* opérant exclusivement avec des dons, la DDC soutient en priorité les pays les plus pauvres du globe, tandis que certaines des mesures de l'OFAEE ne s'appliquent qu'à des pays de niveau intermédiaire. La gradation est donc un élément fondamental d'une stratégie de coopération cherchant à coller aux besoins des partenaires et à maximiser l'effet de mobilisation de ressources autres que celles des budgets d'aide.

312.5 Concentration des efforts

A chaque instrument correspond un cercle bien défini de bénéficiaires potentiels: la promotion de l'investissement ne peut concerner que les pays où les conditions-cadres sont suffisamment attrayantes pour que le secteur privé s'y intéresse; il n'y aura d'opération bilatérale de désendettement que là où existent des créances en mains suisses; les mesures relatives aux bois tropicaux ne s'appliqueront qu'aux pays où subsiste une couverture forestière significative. La volonté de travailler en collaboration avec le secteur privé nous impose, pour certaines de nos mesures, de laisser l'initiative du choix des pays et des projets à ce dernier.

En vue d'une efficacité maximale, nos interventions au titre de chacun des instruments sont *concentrées sur un nombre limité de pays* (huit environ pour les financements mixtes et le même nombre pour les aides à la balance des paiements, p. ex.); les critères présidant au choix de ces pays sont exposés dans le chapitre relatif à chacun de ces instruments. On constatera à cet endroit que, de par la nature des instruments de coopération, la «clientèle» de l'OFAEE est parfois différente de celle de la DDC, raison pour laquelle les programmes de l'OFAEE ne peuvent que partiellement se concentrer sur les mêmes pays que ceux de la DDC.

Lorsque les instruments respectifs le permettent, nous cherchons systématiquement à *développer des effets de synergie ou de complémentarité entre les différents volets de nos propres mesures et entre celles-ci et les autres formes d'intervention de l'aide suisse au développement*. C'est pourquoi les aides à la balance des paiements seront, en règle générale, réalisées dans des pays de concentration de la DDC; les fonds de contrepartie seront administrés sous la surveillance de la DDC ou d'œuvres d'entraide suisses. La coopération étroite avec les organismes financiers multilatéraux, la Banque mondiale principalement, s'inscrit dans la même logique.

312.6 Cohérence de l'effort suisse de coopération au développement

Les mesures de politique économique et commerciale s'inscrivent dans le cadre de l'aide consentie par la Confédération et sont régies, tout comme les mesures qui sont de la compétence de la DDC, par la loi du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹⁰⁾. La répartition des compétences entre la DDC et l'OFAEE fixée par l'ordonnance du 12 décembre 1977¹¹⁾ vise à maximiser l'efficacité de la mise en œuvre de la loi en *tirant profit des avantages comparatifs de chaque office*: d'un côté, la connaissance approfondie des réalités du terrain acquise au fil d'années de collaboration par la DDC dans les pays de concentration de ses activités, de l'autre, la relation privilégiée que l'OFAEE entretient avec l'économie privée et la coordination étroite qu'elle permet d'assurer avec les instruments de politique économique extérieure, tels que les accords de protection des investissements, de double imposition et de libre-échange, les préférences tarifaires, les mesures de rééchelonnement de la dette, etc.

Afin d'assurer la cohérence de nos apports au développement des pays du Sud, la DDC et l'OFAEE ont tissé des *liens étroits de coordination* tant au niveau de la conception d'ensemble de la politique de coopération au développement, qui est leur tâche commune, qu'au niveau des programmes opérationnels dans les pays bénéficiaires. La coordination à l'étape de la programmation par pays permet d'identifier les complémentarités possibles entre les instruments qui sont de la compétence respective de chaque organe. L'importance croissante prise par la dimension environnementale dans nos programmes nous a incités à établir également une collaboration étroite avec l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP). Pour institutionnaliser cette coopération, nous

¹⁰⁾ RS 974.0

¹¹⁾ RS 974.01

avons l'intention de créer une *plate-forme de coordination entre l'OFAEE, la DDC et l'OFEFP*, dont l'objectif sera, par l'échange d'information et l'élaboration de politiques concertées et synergiques, d'optimiser la coordination des politiques bilatérales et multilatérales dans le domaine de l'environnement.

312.7 Promotion de la coopération régionale

De par leur taille et compte tenu du fait qu'une part de leur population n'a pas de pouvoir d'achat, de nombreux pays en développement ont un marché intérieur trop exigu pour être viable. Seule la coopération avec les pays voisins (p. ex. création d'une zone de libre-échange) peut leur permettre de *créer un ensemble économique atteignant la masse critique pour justifier certains investissements et attirer les flux étrangers*. Cette coopération régionale sur le plan économique contribue également à la stabilité politique. Nos instruments promeuvent dans la mesure du possible cette coopération. Il s'agit là d'ailleurs d'un objectif promu par l'OFAEE depuis 25 ans, notamment au GATT/OMC et à la CNUCED (CEPD: coopération économique entre pays en développement).

32 Montant et répartition du nouveau crédit de programme

Nous vous proposons de prévoir l'affectation de 960 millions de francs au nouveau crédit de programme; en termes réels, ce montant est égal à celui du 4^e crédit de programme. Il doit nous permettre de poursuivre les mesures de politique économique et commerciale pendant une période minimale de quatre ans (du 1^{er} janv. 1997 au 31 déc. 2000). Près d'un tiers du montant – 300 millions de francs – correspond à des garanties et à des engagements éventuels, qui ne devraient donner lieu à des dépenses que dans une faible proportion. *Les versements annuels auxquels donneront lieu les engagements pris sur la base de ce crédit de programme seront inférieurs à ceux qui avaient été prévus dans le crédit de programme précédent, mais approximativement similaires au montant des versements effectifs au cours de la période 1990 à 1996*. Ils se situeront, bien évidemment, dans les limites du budget approuvé annuellement par le Parlement.

Deux considérations nous incitent à proposer ce montant relativement modique. La première est que les nouvelles modalités de collaboration avec le secteur privé que prévoient certaines de ces mesures produiront un *effet d'incitation supérieur*; nous escomptons donc un plus grand impact de développement par franc dépensé par l'Etat. La deuxième considération a trait à la *situation difficile des finances fédérales*, qui impose des sacrifices dans tous les domaines d'activité de la Confédération, aussi prioritaires soient-ils. Il est prévu que l'évolution des dépenses au titre de ces mesures suivra plus ou moins celle des mesures relevant de la DDC.

Nous envisageons de répartir le crédit de la manière suivante:

Répartition indicative du 5^e crédit de programme ¹²⁾		En millions de francs
Aides à la balance des paiements		120
Promotion commerciale et produits de base		120
Financements mixtes		120
Garanties (dont Fonds d'égalisation 100 mio.)		300
Société financière suisse pour le développement		50
Autres mesures de promotion de l'investissement *)		130
Initiative en faveur des pays du bassin méditerranéen		100
Mesures de désendettement (crédit de programme 700 ^e anniversaire)		(pour mémoire)
Mesures d'exécution **)		20
Total		960

*) Concerne: la mise en relation d'affaires, le fonds de financement d'études, le soutien aux activités de formation, le transfert de technologies respectueuses de l'environnement et le soutien aux intermédiaires financiers.

**) Dont 5 millions de francs pour la rémunération éventuelle de postes sous contrat de droit privé (cf. ch. 52).

33 Aides à la balance des paiements et désendettement

331 Aides à la balance des paiements

331.1 Orientation générale

Comme par le passé, *l'éligibilité sera limitée aux seuls pays à faible revenu ¹³⁾ qui sont engagés dans un processus d'ajustement soutenu par les institutions financières internationales* et qui témoignent donc de la volonté de procéder à des réformes économiques à moyen terme et à une mobilisation accrue de l'épargne intérieure. D'autre part, leur gouvernement doit donner satisfaction s'agissant de la *gestion des affaires publiques et du respect des droits de l'homme*. Enfin, les autres facteurs déterminants sont le niveau des besoins de financement externe et interne ainsi que l'importance politique ou économique du pays pour la Suisse. Priorité sera donnée à des pays de concentration de la DDC dans la mesure où les critères généraux de sélection sont remplis.

L'instrument ABP tiendra compte de la diversité des situations dans les pays qui entreprennent des ajustements structurels. Les pays qui sont dans une *phase initiale d'un programme de reconstruction ou d'ajustement de leur économie*, comme

¹²⁾ Ces chiffres sont indicatifs. La répartition effective dépendra de l'évolution des besoins dans les pays en développement et de la capacité de mobilisation du secteur privé.

¹³⁾ Pays éligibles pour les crédits concessionnels IDA.

par exemple l'Erythrée ou Haïti, ainsi que ceux qui subissent un *choc externe temporaire*, continueront à bénéficier de notre apport en devises pour pouvoir remédier aux déséquilibres de leur balance des opérations courantes. Par contre, dans les pays qui ont déjà rétabli les principaux équilibres macroéconomiques et qui sont résolument engagés dans la libéralisation, les efforts d'ajustement porteront désormais sur la *réorganisation en profondeur des structures de l'économie*: commercialisation ou privatisation des entreprises parapubliques, réforme de l'administration publique ou du secteur financier. La mise en œuvre de telles réformes structurelles exige d'importantes ressources budgétaires, du temps et des capacités d'exécution adéquates. L'ABP doit mieux tenir compte de ces nouveaux besoins.

331.2 La nouvelle dimension de l'Aide à la balance des paiements

L'approfondissement des réformes structurelles représente le défi majeur pour les pays désireux d'établir un environnement capable de stimuler l'investissement privé et la croissance. La nouvelle orientation de l'instrument ABP met l'accent sur la mise en œuvre effective des mesures d'ajustement structurel. *Une collaboration étroite est nécessaire avec le FMI et la Banque mondiale, qui définissent les mesures globales à prendre.* Par notre assistance, nous aidons les pays à mettre en œuvre ces principes, mais également à *prévoir et contrecarrer les effets indésirables des mesures d'ajustement*. Il s'agit d'une part de soutenir la mise en place d'un dispositif de protection sociale pour les plus démunis et d'autre part de promouvoir des actions positives qui permettent aux acteurs économiques de saisir les possibilités offertes par l'ajustement structurel et raccourcir ainsi les délais de reprise de l'investissement privé et de relance de la croissance.

La nouvelle approche de l'ABP consiste donc essentiellement à mieux tenir compte de *tous les aspects relatifs à la politique budgétaire* et à les intégrer dans la préparation, la négociation, le suivi et l'évaluation de cette aide.

La nouvelle orientation de l'instrument ABP implique que *l'OFAEE suive de près la mise en œuvre de ces réformes structurelles*. L'approche n'est plus seulement macroéconomique; elle suppose aussi l'analyse des progrès accomplis dans l'amélioration de la gestion des finances publiques et de la politique monétaire, dans la formulation et la mise en œuvre de stratégies de développement à visage humain, dans la mobilisation de l'épargne intérieure, ainsi que dans la réalisation du programme de commercialisation ou de privatisation des entreprises publiques et parapubliques. Il s'agit également de contribuer à renforcer la capacité des institutions nationales des pays partenaires à formuler et à mettre en œuvre ces réformes; c'est pourquoi des programmes d'assistance technique et de formation, spécifiques et ciblés, pourront être formulés en fonction des besoins.

Le *secteur financier* joue un rôle de premier plan dans le fonctionnement de l'économie et la croissance. Il fournit des services importants, notamment en contribuant à plus de facilité et de sécurité dans le règlement des transactions locales, en favorisant la mobilisation de l'épargne privée et en permettant l'accès au crédit. Le système financier a également une fonction essentielle d'intermédiaire assurant une allocation efficace des ressources qu'il mobilise. Enfin, c'est au

travers des marchés financiers qu'est mise en œuvre la politique monétaire. Ce sont toutes ces raisons qui, alliées à *l'avantage comparatif dont dispose la Suisse* en termes de compétences et de capacités susceptibles d'être mobilisées (Banque nationale, Centre d'analyse monétaire et bancaire à Genève, grandes banques, consultants financiers, etc.), expliquent l'importance accordée, dans le cadre des opérations ABP, aux mesures destinées à soutenir la réforme et le développement du secteur financier. L'accent porte surtout sur les interventions contribuant à créer et à renforcer les conditions-cadres ainsi que les structures propices à l'établissement et au développement d'un système financier libéralisé et concurrentiel.

331.3 Critères et modalités d'intervention

La politique de *concentration de l'ABP sur un nombre restreint de pays* sera intensifiée. Etant donné que la nouvelle orientation de l'ABP suppose une analyse et un suivi plus dense, huit pays au maximum pourront, à moyen terme, bénéficier simultanément d'une telle aide.

Le cadre financier de l'ABP se fondera sur une volonté et un engagement de coopération à moyen terme (en Afrique, cela pourrait signifier une période pouvant aller jusqu'à dix ans), mais avec un engagement financier ferme limité à une première tranche de deux à trois ans. L'allocation de financements additionnels sera déterminée par la performance du pays et la disponibilité des ressources de l'OFAEE.

Burkina Faso: Soutenir la réforme économique par l'intermédiaire du budget

Dans le contexte difficile de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, le Burkina Faso a été l'un des rares pays de la zone CFA à poursuivre de manière déterminée et cohérente son programme de stabilisation et de réformes économiques. Les résultats encourageants de fin 1994 et le maintien d'un environnement politique relativement stable, basé sur l'élection démocratique du chef de l'Etat, ont incité l'OFAEE à soutenir ces efforts par l'octroi d'une première aide à la balance des paiements de 10 millions de francs en décembre 1994.

Cette ABP a pris la forme d'une aide budgétaire, mise à la disposition du pays pour accroître à très court terme l'enveloppe globale des finances publiques, et permettre ainsi un financement de certaines activités prioritaires de développement du pays comme l'éducation de base et l'alphabétisation, domaines où la coopération suisse est active depuis plusieurs années. Cette assistance traduit la complémentarité des mesures de l'OFAEE avec celles de la DDC. Elle a été octroyée pour soutenir la politique et les efforts du gouvernement visant à accroître d'une part les dépenses publiques en faveur des secteurs sociaux – notamment l'éducation de base et l'alphabétisation – et d'autre part les recettes fiscales du pays exprimées en pourcentage du produit national. Ces deux objectifs ont été effectivement atteints en 1995, et sont également respectés dans le budget 1996.

L'OFAEE entend poursuivre une telle assistance de type budgétaire – ainsi que le dialogue engagé avec le gouvernement sur les finances et les dépenses publiques en général – dans le cadre d'une coopération sur plusieurs années.

Concernant la mise en œuvre de l'ABP, les éléments suivants doivent être pris en considération:

- en fonction de l'analyse spécifique par pays des besoins et des objectifs, l'intervention pourra prendre la forme soit d'une aide bilatérale, soit d'un cofinancement multilatéral. La priorité sera donnée aux aides bilatérales qui s'intègrent dans une stratégie suisse par pays. En cas de cofinancements, la participation suisse à l'élaboration, à la surveillance et à l'évaluation des opérations sera clairement définie avec la Banque mondiale;
- dans le cadre d'une ABP traditionnelle, où les devises sont allouées pour l'importation de biens spécifiques¹⁴⁾, nous continuerons à faire jouer la concurrence, notamment sous la forme d'une invitation internationale à soumissionner;
- tout engagement de coopération à moyen terme implique l'instauration d'un dialogue sur les politiques, tant avec les pays bénéficiaires qu'avec les autres donateurs, surtout multilatéraux, de même que la participation à des missions conjointes pour l'analyse de la politique budgétaire et des dépenses publiques dans les pays concernés;
- pour le suivi de ces opérations, l'administration utilisera autant que possible les compétences et capacités existant dans le secteur privé.

331.4 Conséquences opérationnelles et financières

Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'OFAEE continuera de concentrer ses activités de soutien économique, de manière à ne pas être actif simultanément dans plus de huit pays. Pendant la période du cinquième crédit de programme, une moyenne de quatre à cinq nouveaux engagements financiers par année est prévue pour permettre de mener à bien ce programme de soutien économique à moyen terme. Le montant total des engagements envisagés s'élève à 120 millions de francs.

Pour être pleinement efficace, la nouvelle orientation de l'ABP demande une coopération plus étroite avec les pays concernés. Voilà qui exige d'une part une analyse plus approfondie des politiques fiscales et des dépenses publiques afin de préparer et d'évaluer en connaissance de cause l'aide octroyée et, d'autre part, la mise en place de programmes d'accompagnement technique. Dans cette optique, l'OFAEE entend constituer un centre d'excellence regroupant l'expertise et les compétences disponibles en Suisse pour contribuer efficacement à la réforme du secteur financier dans les pays en développement. Cette nouvelle approche suppose un plus grand investissement de travail pour chaque opération, ce qui ne pourra se faire sans une augmentation du personnel attaché à cette tâche.

¹⁴⁾ Les secteurs d'intervention sont sélectionnés en fonction des besoins prioritaires du pays bénéficiaire et des avantages comparatifs de l'économie suisse.

332.1 Evolution de la politique suisse de désendettement

Malgré l'ampleur des efforts de stabilisation et de réformes économiques engagés depuis plusieurs années dans de nombreux pays en développement, efforts qui ont été soutenus par des flux considérables d'aide, beaucoup de ces pays continuent à être fortement endettés. A fin 1995, la dette extérieure des pays les plus pauvres fortement endettés se chiffrait à 209 milliards de dollars américains, soit une augmentation de 9,5 pour cent par rapport à 1990.

Le problème de l'endettement des pays les plus pauvres est avant tout un problème de la *dette bilatérale*. Dans ce contexte, l'adoption et la mise en œuvre récentes des conditions de Naples¹⁵⁾, dans le cadre du Club de Paris, représentent une percée considérable, car ces nouvelles dispositions instaurent la possibilité d'une remise substantielle de dette et influenceront sur le traitement du reste de la dette bilatérale – à savoir la dette vis-à-vis des pays qui ne sont pas membres du Club de Paris. Cela dit, *l'endettement multilatéral devient un problème croissant pour plusieurs pays parmi les plus pauvres*. Un pays qui n'a pas servi sa dette multilatérale risque de voir s'interrompre non seulement ses relations avec les institutions financières internationales (IFI), mais aussi les flux financiers bilatéraux et privés indispensables à son développement. Actuellement, une quinzaine de pays sont confrontés à un sérieux problème de dette multilatérale¹⁶⁾.

Désendettement: Le cas de la Guinée-Bissau

La Guinée-Bissau est un des pays africains les plus pauvres et les plus endettés, avec un revenu par habitant de 220 dollars américains et une dette externe supérieure à 700 pour cent de son produit national. Depuis la tenue d'élections démocratiques en 1994 et la mise en œuvre d'un programme de réformes économiques négocié avec le FMI, la Guinée-Bissau bénéficie d'une reprise de la coopération avec la communauté internationale des donateurs.

Dans le cadre de l'opération de désendettement bilatéral d'avril 1995, qui a permis l'annulation de 13 millions de francs de créances, la Suisse a renoncé à la création d'un fonds de contrepartie en monnaie locale étant donné la situation financière précaire du pays. Par contre, la Guinée-Bissau s'est engagée à adopter rapidement une législation visant la protection du littoral et la conservation de la biodiversité dans la zone côtière, région où la DDC finance un projet de conservation du milieu et d'utilisation durable des ressources naturelles.

La Suisse participe aussi à l'apurement des relations financières de la Guinée-Bissau vis-à-vis de la Banque africaine de développement (BAD). La

¹⁵⁾ Cf. note n° 1, ch. 222.2.

¹⁶⁾ Dans les «World Debt Tables 1994-95», la Banque mondiale souligne qu'un taux de service de la dette qui dépasse 20 pour cent des recettes d'exportation constitue un problème, et qu'un ratio de la dette extérieure totale en pourcentage des exportations de plus de 200 pour cent n'est économiquement pas supportable. Pour la seule dette multilatérale, ces limites sont déjà dépassées dans quelques pays, sans que les dettes bilatérales ou commerciales ne soient prises en considération.

mission d'évaluation du portefeuille des projets BAD, à laquelle étaient associés la Suisse et les Pays-Bas, a contribué à l'annulation de deux projets non viables et au redimensionnement d'un autre projet. Les deux bailleurs de fonds ont conjointement financé les arriérés de la Guinée-Bissau et contribué, compte tenu du programme d'ajustement en cours, au financement des obligations courantes du pays vis-à-vis de la BAD en 1995 et 1996. Au total, la Suisse a engagé 12 millions de francs dans ce projet. Cet apurement a permis une reprise de l'aide financière concessionnelle de la BAD à la Guinée-Bissau.

Ces engagements financiers importants de la Suisse en Guinée-Bissau s'accompagnent d'un appui technique visant à améliorer les capacités à moyen terme de ce pays en matière de suivi et de gestion de la dette: un financement suisse a permis la mise en place d'un système informatisé à la Banque centrale et au Ministère des finances.

Le séminaire de Genève de mai 1994¹⁷⁾ a contribué à une prise de conscience de la nature et de l'ampleur du problème. Depuis lors, un dialogue intensif a été engagé entre les IFI et la communauté des donateurs, dialogue qui a incité la *Banque mondiale* et le *FMI* à proposer une stratégie en faveur des pays les plus défavorisés. Cette stratégie vise à réduire le fardeau de la dette totale (incluant donc la dette bilatérale, commerciale et multilatérale) des pays pauvres les plus endettés qui s'efforcent efficacement de mettre en œuvre un programme d'ajustement à moyen terme, condition essentielle pour leur permettre de s'engager sur la voie d'une croissance durable. Cette stratégie exige une participation effective et équitable de tous les principaux créanciers impliqués – tant bilatéraux que multilatéraux – de même que le respect de l'intégrité financière des IFI; elle fournira le cadre nécessaire à nos actions futures de désendettement.

Réduction de la dette commerciale du Nicaragua

Le Nicaragua est confronté à un endettement exceptionnellement élevé, qui atteignait plus de 12 milliards de dollars américains à fin 1994. Dans le cadre du programme de stabilisation et de réformes économiques, le Gouvernement a mis en place une stratégie de désendettement qui a abouti à plusieurs opérations significatives, telles que l'apurement des arriérés auprès des institutions financières internationales et l'allègement substantiel de la dette bilatérale officielle dans le cadre du Club de Paris.

Le Nicaragua est un pays de concentration de la coopération suisse au développement. A cet égard, les mesures de soutien économique de l'OFAEE, sous forme d'opérations d'aide à la balance des paiements ou de désendettement, viennent compléter les activités déployées par la DDC.

Compte tenu des résultats probants obtenus lors de la mise en œuvre du programme de réforme économique, le gouvernement porte une attention particulière à la normalisation de ses relations avec la communauté financière internationale et au rétablissement des flux internationaux de capitaux privés vers le pays. Dans ce contexte, une opération conjointe de la Banque mondiale,

¹⁷⁾ Voir ch. 222.2, dernier paragraphe.

de la Banque interaméricaine de développement, de la Suède, des Pays-Bas et de la Suisse a permis au Nicaragua de racheter, en décembre 1995 et pour une somme de 88 millions de dollars, des créances commerciales non garanties se montant à 1,1 milliard de dollars. La contribution suisse, la plus importante parmi les bailleurs de fonds bilatéraux, s'est élevée à 10 millions de dollars.

332.2 Orientation de la politique suisse de désendettement

Nous appuierons les initiatives visant à promouvoir la coordination entre bailleurs de fonds dans le but de soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies globales de désendettement basées sur une analyse détaillée, pays par pays, de la situation et des mesures requises pour réduire durablement le fardeau de la dette.

Les principaux axes de la facilité suisse de désendettement au cours des prochaines années seront les suivants:

- En ce qui concerne le *désendettement bilatéral*, les principales opérations de rachat des créances commerciales auprès des exportateurs suisses ont été menées en 1992 et 1993; il est prévu de présenter encore une offre finale de rachat de manière sélective et ciblée. D'autre part, dans le domaine de la *dette commerciale*, la Suisse continuera à participer activement au cofinancement d'opérations menées par la Banque mondiale pour le rachat de dettes commerciales non garanties.
- Après avoir mis l'accent sur la réalisation de son programme de réduction de la dette bilatérale, *la Suisse entend accorder désormais une attention toute particulière au problème de la dette multilatérale*. A titre d'illustration, nous prévoyons de participer au fonds pour la dette multilatérale, fonds dont la création est envisagée par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre d'une stratégie globale de désendettement des pays les plus défavorisés. Celle-ci exige une collaboration étroite entre débiteurs, créanciers et donateurs. Dans ce domaine, la Suisse continuera de s'engager pour qu'une plus grande attention soit portée au problème de la dette dans les forums de discussion tels que les Groupes consultatifs de la Banque mondiale ou les Tables rondes du PNUD. Lors de ces opérations concertées, la Suisse veillera au *respect de la solidarité effective entre créanciers* et à la prise en charge, par les *créanciers privés, d'une part significative du risque encouru sur des créances commerciales*. Elle sera attentive à ce que les opérations de désendettement ne soient pas mal interprétées par les pays bénéficiaires (relâchement de la discipline de paiement des pays débiteurs; pénalisation indirecte des pays qui ont su ne pas trop s'endetter).
- Au-delà de ces actions traditionnelles, et en conformité avec l'orientation prévue dans le message relatif au crédit de programme pour la commémoration du 700^e anniversaire (ch. 333, p. 31 dudit message), *la palette des instruments de désendettement a été – et continuera d'être – élargie* pour pouvoir répondre aux nombreux besoins des pays pauvres les plus endettés. Ces besoins concernent aussi bien le financement des obligations courantes envers les IFI que l'apurement de l'endettement vis-à-vis des pays tiers non-membres du Club de Paris (pays anciennement socialistes, pour la plupart).

332.3 Période d'engagement et financement

Sous le régime des deux crédits de programme en vigueur, il restait, fin 1995, un solde de 216 millions de francs pour des mesures de désendettement. Les ressources encore disponibles devraient être suffisantes pour financer les opérations de désendettement envisagées d'ici à fin 1999.

34 Politique commerciale

341 La promotion commerciale

Les conditions pour que le commerce puisse devenir un moteur du développement sont aujourd'hui bien meilleures qu'il y a quelques années. Nous proposons donc *d'intensifier le programme de promotion commerciale*. Ce programme doit accroître les capacités des pays bénéficiaires à s'intégrer au marché mondial.

Le programme vise quatre objectifs:

- renforcer les capacités des pays en développement en matière de politique commerciale;
- améliorer le cadre dans lequel s'effectuent les transactions entre exportateurs et importateurs;
- élargir l'accès au marché suisse et à celui des pays voisins;
- accroître la cohérence entre politique commerciale et développement.

341.1 Renforcement des capacités des pays en développement en matière de politique commerciale

Ce premier volet du programme de promotion commerciale vise à renforcer la capacité des pays en développement de tirer profit des possibilités offertes par la globalisation des marchés et le nouveau système commercial multilatéral et de participer activement aux travaux et négociations à venir sous les auspices de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), de manière à contribuer au développement du système commercial multilatéral. Les activités les plus importantes comprendront la *formation d'experts en politique commerciale, la modernisation des organes de l'administration responsables des questions de commerce international ainsi que l'établissement de mécanismes de consultation entre gouvernement et secteur privé*. En outre, il est prévu de fournir un soutien ciblé aux délégations des pays les plus pauvres à Genève, dans le cadre de la future «*Maison universelle*» que le canton de Genève met à la disposition des pays en développement pour abriter leurs missions auprès de l'OMC. Une cellule de coopération au sein de la Maison universelle fournira un appui aux missions des pays les moins avancés pour qu'elles soient en mesure de participer activement aux négociations commerciales multilatérales.

Les pays qui entrent en ligne de compte pour de tels projets seront des pays à faible revenu (selon la classification de la Banque mondiale), qui ont des échanges commerciaux significatifs avec l'étranger et avec lesquels la Suisse est déjà liée par des relations commerciales ou dans le cadre de la coopération au développement (exemples: Ouganda, Bangladesh, Vietnam, Bolivie). L'exécution des projets sera

confiée soit à des agences bilatérales, soit à des organisations multilatérales. Comme plusieurs institutions sont actives dans ce domaine ou s'approprient à le devenir, (OMC, CNUCED, CCI, banques de développement, agences bilatérales de coopération), une meilleure coordination est requise pour éviter les doubles emplois¹⁸⁾.

341.2 Efficacité des opérations commerciales

La composante «efficacité commerciale» a pour objectif d'augmenter la compétitivité des entreprises en réduisant les obstacles au commerce, notamment en abaissant les coûts des transactions. Il s'agit d'*augmenter l'efficacité et la transparence des activités douanières, d'améliorer les services liés aux échanges dans les domaines des transports, des banques et des assurances, de créer des banques de données faciles d'accès pour les importateurs et les exportateurs* (informations sur les marchés, les produits et les règles en matière d'importation et d'exportation)¹⁹⁾ et de renforcer le contrôle de la qualité et les principes régissant la certification des produits.

Les mesures d'efficacité commerciale seront mises en œuvre par des institutions multilatérales et des entreprises privées de renommée internationale; elles profiteront principalement aux pays les plus pauvres.

Efficacité commerciale

Veiller à ce qu'aucun acteur potentiel ne soit exclu du commerce international est un objectif prioritaire de la communauté internationale dans son ensemble. Dans tous les pays, mais tout particulièrement dans les pays les moins avancés, des acteurs potentiels restent à la périphérie, faute de procédures commerciales efficaces, d'accès à l'information et aux réseaux d'information, ou encore faute de services d'appui ou de logistique adéquats. Bien que les besoins varient d'un pays à l'autre, tout entrepreneur peut tirer profit d'une meilleure connaissance des pratiques commerciales efficaces et des mesures facilitant les opérations commerciales. Pour ce faire, la CNUCED a mis en train à l'échelle mondiale un processus visant à renforcer la participation au commerce international par le biais d'un ensemble de mesures, de recommandations et de principes directeurs pratiques, qui pourraient être adoptés par les gouvernements, les organisations nationales et internationales ou les entreprises, selon les cas. Ces recommandations et ces principes portent sur six domaines dans lesquels des actions peuvent être entreprises à court et moyen termes et produire des résultats immédiats: douanes, transports, services bancaires et assurances, informations commerciales, pratiques commerciales et télécommunications. La première étape dans cette voie a été la mise en place du réseau mondial de

¹⁸⁾ Dans cette perspective, la Suisse a organisé en novembre 1995 un séminaire portant, d'une part, sur l'identification des besoins des pays en développement en matière de coopération technique dans le domaine du commerce et, d'autre part, sur les moyens de rationaliser les activités des diverses organisations concernées.

¹⁹⁾ Un des programmes de la CNUCED cofinancé par la Suisse aide les pays en développement à établir des banques de données nationales et des pôles commerciaux («trade points») et promeut la mise en réseau de ces pôles via Internet.

pôles commerciaux (*trade-points*), qui devraient permettre en particulier aux entreprises des pays les moins avancés de commercer plus efficacement avec le reste du monde. La Suisse a soutenu ce programme depuis son lancement par la CNUCED, en 1994. Pour la deuxième phase, nous prévoyons de renforcer notre appui dans plusieurs domaines prioritaires en le ciblant sur un nombre limité de pays en développement.

341.3 Elargissement de l'accès au marché suisse et à celui des pays voisins

Cet objectif doit être atteint grâce à la *révision du schéma suisse de préférences tarifaires* (Système généralisé de préférences – SGP) et à des *programmes ciblés de promotion des importations*. Les travaux en cours sur la révision du SGP s'achèveront fin 1996 et viseront à ajuster les préférences suite aux accords du Cycle d'Uruguay, à assouplir les règles d'origine (autant que faire se peut) et à concerter avec les autres pays donateurs la gradation des pays bénéficiaires qui ont atteint un certain niveau de développement. Il s'agit également d'offrir un accès élargi aux produits agricoles en provenance des pays les plus pauvres sur le marché suisse, sans pour autant remettre en question les objectifs de notre politique agricole.

L'établissement de *contacts entre exportateurs potentiels des pays en développement et importateurs suisses* constitue l'élément principal du programme de promotion des importations. Ce programme, qui est réalisé par l'OSEC, sera poursuivi; on y intégrera les enseignements d'une évaluation en cours. Pour en accroître l'efficacité, ses activités seront étroitement coordonnées avec celles de programmes similaires de l'Union européenne, l'Allemagne notamment.

341.4 Cohérence entre commerce et développement

La quatrième composante du programme de promotion commerciale s'adresse à tous les pays en développement et cherche à *résoudre les problèmes de cohérence* en matière de politique commerciale soulevés dans le rapport de 1994 du Conseil fédéral sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 1990. Elle identifiera les contradictions entre les objectifs de la politique suisse de développement et certains aspects de la politique commerciale autonome, les prises de position de la Suisse à l'OMC, les politiques agricoles, des migrations, de l'environnement, etc.

Les thèmes principaux de ces prochaines années seront l'analyse de l'effet des clauses environnementales et sociales ainsi que de l'établissement de normes sur le commerce des pays en développement. L'effort prévu pour augmenter la cohérence requiert un renforcement des capacités analytiques qui sous-tendront les activités opérationnelles. Les activités prévues comprendront des études, des séminaires et des prises de position.

Les marchés des pays industrialisés se caractérisent par une sensibilité croissante des consommateurs à l'environnement; ceux-ci veulent s'assurer que les produits qu'ils achètent respectent les normes écologiques souhaitées. A cette demande non négligeable ne correspond pas encore une offre proportionnelle de biens et de services respectueux de l'environnement en provenance de pays en développement. Dans le cadre de notre programme de promotion commerciale, nous soutiendrons ces derniers dans leurs efforts pour exporter des produits et des services écologiques, ce qui requiert un accès facilité de leurs producteurs à des technologies propres.

Normes ISO et procédures d'évaluation de la conformité

Le respect de normes de qualité est devenu une condition sine qua non pour que les produits des pays en développement puissent pénétrer sur les marchés des pays industrialisés. Une gestion adéquate et un contrôle efficace de la qualité tout au long du processus de production et de commercialisation permettent d'assurer la conformité d'un produit aux exigences des consommateurs et aux prescriptions étatiques.

Les normes ISO sont constituées d'un ensemble de règles et lignes directrices en matière de gestion de la qualité établies par l'Organisation internationale de normalisation (International Organization for Standardization - ISO), organisation non gouvernementale sise à Genève, qui regroupe les organismes nationaux de normalisation d'une centaine de pays. Les normes se rapportent à la composition, aux caractéristiques, à l'emballage, à l'étiquetage, au processus de production, au transport ou à l'entreposage des produits, ainsi qu'aux procédures d'évaluation de la conformité. La série de normes ISO 9000 porte sur la gestion et le contrôle de la qualité, alors que la série ISO 14 000 intègre la dimension environnementale.

Les procédures d'évaluation de la conformité visent à déterminer dans quelle mesure un produit, un processus de production ou un service satisfait aux exigences spécifiées par une norme ou un règlement. Plus en amont, l'accréditation concerne la reconnaissance formelle de la compétence d'un organisme de procéder à l'évaluation de la conformité.

Afin d'améliorer le potentiel d'exportation des pays en développement et de leur permettre de tirer pleinement profit des chances offertes par le nouveau contexte commercial multilatéral, l'OFAEE soutiendra les efforts de ces pays en facilitant la mise sur pied d'organismes d'accréditation et de certification de la qualité, de même qu'en favorisant l'instauration de méthodes de gestion et de contrôle de la qualité (ISO 9000 et 14 000).

Afin de garantir le respect de normes de production respectueuses de l'environnement, certains groupements de consommateurs des pays industrialisés réclament la mise en place de *mesures commerciales restrictives* (p. ex. des droits de douane

écologiques ou des interdictions d'importation) en sus ou, hélas, parfois en lieu et place d'une coopération active avec les pays en développement. La Suisse s'engage pour qu'au cas où des dispositions écologiques internationalement approuvées ne seraient pas respectées, les mesures commerciales ne soient utilisées qu'en dernier ressort, c'est-à-dire de manière subsidiaire à l'assistance technique et financière. Si ces mesures s'avèrent nécessaires, elles doivent être transparentes, non protectionnistes et non discriminatoires ainsi que proportionnées au résultat escompté.

343 Politique en matière de produits de base

Les difficultés que rencontrent certains pays producteurs, notamment en Afrique, dont l'économie repose essentiellement sur l'exportation de quelques produits de base, *relèvent davantage de problèmes d'ajustement et de développement en général que de contraintes liées aux produits de base eux-mêmes*. Cette dépendance excessive rend l'économie de ces pays particulièrement vulnérable aux chocs extérieurs, dont seule une diversification de la production peut atténuer l'impact. Cependant, les réponses aux problèmes posés par cette dépendance se trouvent en grande partie à l'extérieur du secteur des produits de base lui-même. Les réformes qui permettent de créer des conditions propices aux investissements privés représentent une étape nécessaire à la diversification économique des pays concernés. En ce sens, l'appui de la Suisse au processus de réforme au moyen d'instruments de coopération tels que les aides à la balance des paiements, les mesures de désendettement et la promotion commerciale s'inscrivent dans une politique de produits de base. Toutefois, *des mesures de coopération spécifiques* peuvent être prises dans le secteur des produits de base, en particulier en vue de limiter l'incidence d'un problème caractéristique des marchés des produits de base: la forte *volatilité des prix*.

La politique internationale dans le domaine des matières premières, qui reposait largement sur les *accords internationaux de produits de base* assortis de clauses visant à stabiliser le marché, n'a pas donné les résultats attendus, comme il a été expliqué au deuxième chapitre (cf. ch. 232).

Retrait de la Suisse du Fonds commun pour les produits de base

L'Accord sur le Fonds commun est entré en vigueur en 1980 à une période où la communauté internationale croyait encore à l'efficacité de l'interventionnisme en matière de prix. Le Fonds est un organisme de financement qui fait partie du système des Nations Unies. Il comporte deux comptes: le premier destiné à financer la stabilisation des prix et le deuxième destiné à financer des projets (amélioration de la qualité, lutte contre les organismes nuisibles pour les plantes, nouveaux débouchés). La Suisse a versé 1,7 million de francs comme participation au premier compte et 4,5 millions en contributions volontaires pour le deuxième compte.

Le Fonds commun a perdu sa raison d'être parce que, d'une part, la quasi-totalité des accords de produits de base n'ont plus de mécanisme de stabilisation des prix et, d'autre part, plusieurs organisations internationales,

mieux dotées en ressources humaines et financières, s'intéressent plus activement au domaine des produits de base (Banque mondiale, CNUCED, Centre du commerce international, FAO, agences bilatérales). En outre, le Fonds n'a pas démontré une réelle efficacité. Ses dépenses annuelles pour des projets s'élèvent à environ 3 millions de dollars, soit le montant que la Suisse seule consacre à ce type de projets. En matière de stabilisation, le premier compte n'a jamais été utilisé, et les montants ainsi bloqués s'élèvent à 91 millions de dollars.

Les pays de l'OCDE partagent notre mécontentement. Les Etats-Unis n'ont jamais fait partie du Fonds. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada et la Turquie l'ont déjà quitté.

Pendant quatre ans, la Suisse a été membre du Conseil d'administration du Fonds et a participé aux divers groupes de travail qui ont tenté de trouver des solutions. Nous avons proposé entre autres, mais sans succès, que l'argent du premier compte soit utilisé pour le financement de projets. Après ces quatre ans de réflexion et de tentatives d'amélioration, nous sommes arrivés à la conclusion que nous devrions nous retirer. Nous ne pouvons pas nous permettre de participer à des organisations internationales inefficaces. Il en va de la crédibilité de notre politique multilatérale. En se retirant, la Suisse récupérera sa participation au premier compte; les contributions volontaires au deuxième compte ont été affectées au financement de projets concrets dont le bilan est positif et ne sont donc plus disponibles pour un remboursement.

Dès lors, une politique dans le secteur des produits de base doit viser à aider les pays en développement à agir efficacement et à tirer profit du marché international sans intervenir directement sur celui-ci. Les mesures de soutien envisagées par la Suisse peuvent être regroupées en trois volets:

343.1 Amélioration des filières de commercialisation

La volatilité des prix des produits de base a un impact direct sur les recettes d'exportation des pays producteurs et sur le revenu des producteurs eux-mêmes; elle crée des difficultés de gestion budgétaire et, de ce fait, influence les décisions d'investissement. *Les mécanismes traditionnels de stabilisation établis au niveau national ont tous rencontré des problèmes financiers et de gestion.* En effet, la difficulté majeure de ces mécanismes réside dans l'établissement d'un prix de référence adéquat qui suive les tendances à long terme du marché. Or, il est particulièrement difficile de déterminer si une perturbation des cours est temporaire ou si la tendance fondamentale est en train de se modifier.

Le recours aux instruments financiers de couverture («options, hedging»), qui permettent de gérer les risques de fluctuations des prix, ouvre des perspectives intéressantes aux pays producteurs. Ces instruments ne sont pas une panacée, mais ils offrent l'avantage de permettre de gérer les risques de fluctuations de prix sans provoquer de distorsion de la structure des prix et de transférer ces risques sur les marchés financiers internationaux. *Les besoins d'information et de formation dans ce domaine sont très importants.* L'OFAEE a déjà soutenu des programmes

d'assistance technique fournis par la CNUCED et la Banque mondiale. Nous allons poursuivre cette collaboration.

Par ailleurs, les réformes économiques adoptées par les pays en développement conduisent à une nouvelle répartition des tâches entre l'Etat et le secteur privé. Dans plusieurs pays producteurs africains notamment, les activités de commercialisation des produits de base étaient traditionnellement contrôlées par l'Etat. Dans le processus visant à améliorer l'efficacité des filières de produits de base, *ces activités sont progressivement transférées au secteur privé*. Cette transition doit pouvoir s'effectuer dans un cadre légal et institutionnel adéquat, dont l'établissement peut requérir une assistance technique.

Enfin, des mesures visant à *faciliter l'accès au marché suisse des produits de base transformés* vont être envisagées dans le cadre de la révision du schéma suisse de préférences. Nous nous efforcerons de protéger les pays en développement de l'escalade tarifaire, c'est-à-dire du fait que les tarifs deviennent plus élevés pour des produits transformés que pour des produits à l'état brut.

343.2 Amélioration de la qualité des produits de base et développement durable

Les produits de base de qualité peuvent être vendus à meilleur prix, c'est évident. Il est donc important d'améliorer la qualité et d'en assurer le maintien. La continuation d'un soutien de l'OFAEE, sous forme d'assistance technique, dans ce domaine est appropriée. Dans le contexte général de l'amélioration de la qualité des produits, il convient de mettre particulièrement en valeur les aspects environnementaux de leur production. Une partie croissante de la demande des consommateurs suisses s'oriente vers des produits écologiques et/ou fabriqués dans des conditions de travail socialement acceptables. *L'établissement d'un label qui donne des informations sur une ou des caractéristiques du produit (qualité écologique, conditions sociales de production) représente un instrument de promotion commerciale*. Il s'agit d'une démarche positive à l'égard de la protection de l'environnement et des travailleurs et d'un moyen d'internaliser les coûts environnementaux et de promouvoir de meilleures conditions de travail.

Cependant, les labels ne peuvent être la réponse aux problèmes d'exportation des pays en développement. Il s'agit d'un créneau – certes intéressant – mais qui ne touchera jamais qu'un faible pourcentage des exportations de ces pays. Il est important que l'OFAEE *aide les pays en développement à s'adapter aux exigences environnementales des consommateurs pour l'ensemble de leurs exportations*. C'est pour cette raison que nous avons soutenu l'introduction en Suisse du label Max Havelaar sur le café, ainsi que des activités visant la mise en place d'un label écologique sur les bois. En collaboration avec la DDC, notre soutien se concentrera davantage en amont afin de permettre aux pays en développement d'adopter des méthodes de production qui répondent aux exigences environnementales. Dans ce domaine également, les sociétés privées de certification peuvent jouer un rôle important.

Un volet particulier du soutien de l'OFAEE dans le domaine des produits de base et de l'environnement concerne les *bois tropicaux*. Nous veillerons à ce que

l'Accord international sur les bois tropicaux, approuvé par les Chambres fédérales en mars 1996, puisse entrer en vigueur le plus rapidement possible. Un des objectifs principaux de cet accord est d'aider les pays en développement à mettre en œuvre une *stratégie leur permettant d'exporter, d'ici l'an 2000, des bois provenant exclusivement de forêts gérées de manière durable*. Nous allons poursuivre le financement de projets de l'Organisation internationale des bois tropicaux et d'autres agences d'exécution qui visent à atteindre cet objectif.

Les labels dans le contexte de la politique de développement

Un label fournit des informations sur les caractéristiques d'une production et d'un produit et permet aux consommateurs d'exprimer leurs préférences à travers leurs décisions d'achat. Les labels sont donc des instruments de promotion commerciale. Ils sont créés par les fabricants où les commerçants pour différencier un produit, par exemple en ce qui concerne ses qualités écologiques ou les conditions sociales de production. Les labels peuvent permettre aux pays en développement de mieux répondre à l'évolution de la demande pour certains produits dans les pays industrialisés. L'OFAEE a déjà soutenu l'introduction en Suisse du label Max Havelaar sur le café, du label DIP (Double Income Project) pour des produits textiles ainsi que des études visant la mise sur pied d'un label écologique sur les bois.

Exemple: la marque Max Havelaar

Les œuvres d'entraide ont constitué une Fondation qui détient la marque Max Havelaar en Suisse. Cette dernière est attribuée aux torréfacteurs contre paiement d'une taxe de 30 centimes par kg. Ceux-ci s'engagent à acheter le café et à le revendre, muni du label, selon les modalités établies par la Fondation. Les preneurs de licence payent le café aux producteurs agréés par la Fondation au minimum au prix indicatif fixé par l'Organisation internationale du café. En revanche, le prix de vente et les marges bénéficiaires sont établis librement. Les contrats d'achat sont d'une durée d'un an minimum et prévoient le paiement à l'avance au producteur ou l'octroi d'un crédit à la production. De leur côté, les producteurs informent la Fondation de l'utilisation de leurs recettes supplémentaires qui devraient être affectées à des programmes de diversification économique, des projets sociaux ou d'infrastructure locale et non à l'accroissement de la production.

Selon la Fondation, le label Max Havelaar a permis aux paysans producteurs de café de profiter de revenus supplémentaires. Le niveau de vie de ces paysans et de leur famille a aussi pu être amélioré grâce aux programmes sociaux réalisés. En Colombie, la Fondation a constaté qu'en 1994, lors de la baisse du prix du café, les paysans bénéficiant de ce programme avaient renoncé à émigrer en ville et continué à cultiver du café. En l'absence du soutien extérieur que représente le label Havelaar, c'est probablement le contraire qui se serait produit.

343.3 Financement compensatoire

Pour les raisons évoquées au deuxième chapitre, nous envisageons une réforme du financement compensatoire (STABEX) qui tienne compte des difficultés liées à cet instrument. L'approche sera la suivante:

- maintien de l'idée de compenser les pertes subies par les pays en développement à bas revenu en raison d'une détérioration de leurs termes de l'échange;
- utilisation des fonds ainsi déterminés dans les pays où nous sommes en mesure d'assurer leur emploi efficace. En d'autres mots, nous voulons *casser l'automatisme entre les pertes et les pays bénéficiaires.*

Nous envisageons la solution suivante:

- pour déterminer le montant à compenser, nous cherchons à définir les pertes de recettes d'exportation que les pays en développement à bas revenu ont subies sur les marchés des pays de l'OCDE – et non plus seulement de la Suisse – et qui sont dues à une détérioration des termes de l'échange. La Suisse compensera ces pertes à concurrence de sa part dans ces échanges.
- les fonds ainsi déterminés autoriseront des financements extraordinaires à déboursement rapide, permettant aux pays à bas revenu de faire face à des chocs subits de nature externe (p. ex. adaptation aux nouvelles conditions commerciales internationales, flambée des prix de produits d'importation essentiels, chute brutale des cours des produits de base, catastrophes naturelles telles qu'une sécheresse). Cette approche nous permettra de *concentrer les fonds sur quelques pays*, assurant ainsi un volume de financement permettant une action efficace et une synergie avec les autres instruments de coopération.

35 Promotion de l'investissement et financements mixtes

351 Politique de financement mixte

351.1 Financements mixtes

Nous avons exposé, sous chiffre 221, les raisons pour lesquelles les financements mixtes ont perdu de leur attrait au cours des dernières années ainsi que les contraintes résultant de l'Ensemble d'Helsinki, qui en restreignent le champ d'application. Il n'en demeure pas moins que *les financements mixtes continuent d'avoir un rôle à jouer* dans le concert de nos mesures en faveur des pays en développement, même si ce rôle est *plus modeste que dans le passé*. L'annexe A9 expose les règles qui régiront l'attribution des financements mixtes; ce chapitre se concentre sur les grandes lignes de notre politique.

Le cercle des *pays bénéficiaires* de nouvelles lignes de financement mixte sera en principe restreint à ceux pour lesquels cet instrument est particulièrement bien adapté et qui, ayant déjà reçu une telle ligne de crédit, ont démontré qu'ils étaient en mesure de l'utiliser efficacement. Il s'agit en premier lieu de *pays où le secteur public est encore prépondérant* et assume la responsabilité de la plus grande partie des investissements, que cela soit pour des travaux d'infrastructure ou pour des projets industriels (p. ex. la Chine et le Vietnam). Peuvent également entrer en considération d'autres pays où l'Etat a entrepris de se retirer de la sphère

productive, mais continue de jouer un rôle de premier plan dans la construction des infrastructures (Egypte). La capacité d'utilisation rapide de la ligne de crédit suppose l'existence d'un courant d'échanges important ou assorti de bonnes perspectives de croissance entre notre économie et le pays partenaire. Vu ce qui précède, nous prévoyons de renouveler des lignes de financement mixte dans six pays environ au cours de la période d'engagement du 5^e crédit de programme. Nous envisageons également d'octroyer au cas par cas des crédits de projet lorsqu'une requête est présentée pour un projet prioritaire d'une certaine taille par un pays avec lequel nous n'avons pas de ligne de crédit.

Les financements mixtes seront attribués dans le cadre des règles de l'Ensemble d'Helsinki, c'est-à-dire essentiellement pour des projets commercialement non viables²⁰⁾. Le secteur auquel nous entendons allouer une haute priorité est celui de l'environnement compris dans son acception la plus large, c'est-à-dire couvrant aussi bien les équipements de dépollution, de recyclage ou de régénération au bout de la chaîne de production que les transferts de technologies respectueuses de l'environnement intégrées dans le processus productif. La Suisse ayant devancé la plupart de ses partenaires de l'OCDE dans l'adoption de normes strictes de protection de l'environnement, notre industrie a développé dans ce domaine un savoir-faire indéniable. Toutefois, cette expertise est encore insuffisamment connue dans les pays en développement, ce qui implique que des efforts devront être entrepris, principalement par les sociétés intéressées, pour faire connaître, dans les pays où des lignes de financement mixte sont disponibles, la gamme des équipements et des services que l'industrie suisse peut offrir.

Nous prendrons un certain nombre de mesures pour accroître l'attrait des financements mixtes:

- Celui-ci est largement déterminé par les conditions de rétrocession, c'est-à-dire les conditions auxquelles l'utilisateur final a accès au financement mixte. Nous veillerons à négocier avec nos partenaires des conditions de rétrocession suffisamment favorables pour compenser les coûts de transaction (démarches, délais pour que les instances responsables se prononcent) qu'entraînent les financements mixtes.
- Nous envisageons également d'octroyer des crédits en dollars qui, dans de nombreux pays d'Amérique latine et d'Asie, est la monnaie de référence par excellence²¹⁾.
- En troisième lieu, nous examinerons les avantages que pourraient offrir diverses formules de «pre-mixing» des crédits. Dans ce cas, le pays bénéficiaire recevrait un seul crédit combinant les conditions des tranches publique et privée.
- Finalement, les possibilités de simplifier les procédures d'approbation des projets et de raccourcir les délais seront explorées systématiquement. Une voie qui semble particulièrement prometteuse est de déléguer la responsabilité de

²⁰⁾ Pour une définition de la non-viabilité commerciale, cf. ch. 251.2.

²¹⁾ Ceci suppose qu'au préalable, la Garantie des risques à l'exportation ait été autorisée à proposer des modalités de compensation en cas de sinistre qui facilitent, pour les entreprises suisses qui le désirent, une facturation en dollars, puisqu'elle doit couvrir la part bancaire du financement mixte.

sélectionner et d'analyser les projets à des banques locales réputées, l'OFAEE gardant un droit de veto pour éviter d'éventuelles erreurs d'interprétation de nos critères. Assumant la responsabilité du remboursement du crédit en cas de défaut de l'emprunteur, les banques veilleront à ne pas prendre de mauvais risques.

Suite à une évaluation réalisée en 1989, la Commission de gestion du Conseil national a recommandé d'accompagner, lorsque le besoin se fait sentir, l'exécution des projets par des *mesures de soutien* sur le plan du *savoir-faire, de la gestion technique et opérationnelle, de la formation du personnel ou encore de la maintenance*, de façon à accroître les chances de succès à long terme des investissements financés. Cette approche s'est avérée pertinente dans le cas de plusieurs projets. Nous comptons financer la poursuite de telles mesures au moyen de ce crédit de programme.

351.2 Fonds d'égalisation des conditions de financement

Pour que les fonds d'aide des pays de l'OCDE s'orientent effectivement vers des projets qui ne peuvent pas être financés aux conditions du marché, nous avons observé strictement les règles de l'Ensemble d'Helsinki et continuerons de le faire. La discipline dont nous faisons preuve, parfois au détriment d'intérêts économiques tangibles, n'est acceptable pour nos entreprises que *si elles peuvent se convaincre que leurs concurrents sont astreints au même régime* et que nous sommes en mesure de les défendre efficacement en cas de concurrence déloyale. Voilà qui appelle une *attitude vigilante au sein du Groupe de consultation à Paris*: contestation de projets d'autres pays de l'OCDE qui semblent ne pas être conformes aux règles, particulièrement dans des secteurs et pays névralgiques pour la Suisse et proposition, le cas échéant, d'une ligne commune d'abstention d'aide.

Nous sommes toutefois arrivés à la conclusion que pour être pleinement efficace, ce mécanisme requerrait *l'appoint d'un instrument de dissuasion permettant à nos entreprises, dans certains cas précis, d'offrir un financement s'alignant sur les conditions proposées par la concurrence*.

Nous proposons donc la création d'un *Fonds d'égalisation des conditions de financement* dont l'objectif est de *rétablir les conditions de concurrence dans la passation des marchés financés par l'aide et d'améliorer la qualité des programmes d'aide de tous les pays de l'OCDE* en contribuant à éliminer les distorsions que peuvent créer les considérations commerciales.

Fonctionnement du Fonds d'égalisation des conditions de financement

- *Toute entreprise suisse en compétition avec une offre soutenue par un crédit à des conditions de faveur peut annoncer, sans avoir à consulter l'OFAEE, qu'elle est en mesure de mobiliser un financement à des conditions financières similaires.*
- *L'entreprise devra contacter l'OFAEE sitôt après.*
- *Dans un premier temps, la Suisse proposera au pays concurrent, dans le cadre du Groupe de consultation de l'OCDE, d'adopter une ligne commune*

d'abstention d'aide («no-aid common line») en l'avertissant clairement qu'en cas de refus de sa part, nous égaliserons les conditions de financement. Les conditions que ce Fonds permettra à l'entreprise suisse concernée d'offrir seront très exactement calquées sur celles du concurrent (cela signifie également que la Suisse ne fera pas de surenchère -«over-matching»-). Cette pratique garantira que l'offre suisse ne l'emportera que si elle est commercialement plus avantageuse que celle qui est contrée.

- Si le concurrent ne se rallie pas à la ligne commune de non-financement, le matching intervient automatiquement et immédiatement; comme le projet aura été jugé digne de soutien par une agence d'aide d'un membre du Comité d'aide au développement, on peut présumer qu'en règle générale sa dimension «développement» ne sera pas contestable. Cependant, le projet sera soumis à un contrôle rapide par l'OFAEE afin d'écarter d'éventuels cas douteux (projets de prestige, surdimensionnés ou touchant des secteurs ne devant pas bénéficier d'aide, tels que la spéculation foncière).
- Cet instrument peut s'appliquer à toute transaction associant un crédit à l'exportation à des fonds d'aide dont l'élément de libéralité ne dépasse pas 80 pour cent, peu importe le montant, l'appellation sous laquelle elle a été présentée (aide liée, partiellement déliée ou soi-disant déliée) et la décision qui a été prise à son égard dans le Groupe de consultation (commercialement viable ou non).

Pour que l'effet de dissuasion soit convaincant, nous proposons de doter ce Fonds d'un montant de 100 millions de francs. Associé à des crédits bancaires, ce montant permettra de mobiliser jusqu'à 300 millions de francs. Compte tenu des règles exposées ci-dessus et de l'intérêt commun des pays de l'OCDE de ne pas s'engager dans une course aux concessions, ces fonds n'auront que très rarement à être déboursés. Bien évidemment, il y a une corrélation directe entre l'importance du montant à disposition, la crédibilité de la menace et par conséquent la probabilité de ne pas avoir à faire usage de ces fonds: plus le montant réservé pour ce Fonds sera élevé, moins il sera probable que nous ayons à y recourir. Le rôle de ce Fonds étant essentiellement dissuasif, l'incidence sur le budget total de l'aide devrait être négligeable.

Le financement du Fonds d'égalisation au moyen du budget d'aide se justifie par son important effet de développement. Pour apprécier celui-ci à sa juste valeur, il convient de se rappeler que l'aide liée, lorsqu'elle n'est pas mise sans ambiguïté au service d'objectifs de développement et qu'elle n'est pas soumise à des procédures de contrôle strictes, peut se prêter à la passation de marchés douteux, dont les pays destinataires ne reçoivent pas le bénéfice attendu («value for money»). Tout mécanisme permettant de renforcer la discipline parmi les pays de l'OCDE ainsi que les contrôles auxquels ils sont soumis aura un impact significatif sur la qualité de l'aide de l'ensemble des membres du CAD. En contribuant à dissuader d'autres donateurs de recourir à des crédits d'aide pour soutenir leurs exportations, le Fonds d'égalisation de financement permettra qu'une part plus importante de l'aide soit affectée aux tâches propres à cette dernière.

352 Politique de garantie

352.1 Le rôle de l'instrument des garanties

Les crédits commerciaux sont un instrument indispensable de promotion du développement économique et des investissements. Ils permettent de financer l'importation de biens d'équipement pour des projets susceptibles de générer les ressources permettant de rembourser les intérêts et le principal des crédits accordés.

L'instrument de politique commerciale qui rend possible ce type de financement, la Garantie des risques à l'exportation (GRE), *ne peut être utilisé que dans des pays où les risques sont compatibles avec l'impératif de l'autofinancement de la GRE à long terme*. Cette condition n'est plus – ou pas encore – remplie dans de nombreux pays en développement. Les incertitudes liées au processus de transformation économique et politique de ces pays ne permettent souvent pas une ouverture de la GRE, alors même qu'il serait important d'appuyer ces pays dans leur transition en leur donnant accès aux capitaux étrangers à des conditions supportables. Dans son message du 21 février 1990 sur les mesures d'allègement de la GRE (FF 1990 I 1712), le Conseil fédéral a exposé qu'il faudrait créer, pour répondre à ce type de situation, *un mécanisme de garantie obéissant à des critères de politique du développement*.

Nous entendons réserver, à charge de ce crédit de programme, un montant indicatif de 200 millions de francs pour l'octroi de garanties. Ces garanties pourront être attribuées dans deux types de situation:

- dans le domaine des *exportations*, des garanties pour faciliter le financement de l'exportation de biens prioritaires vers des pays qui ont dépassé le statut de récipiendaires d'aide de balance des paiements et dont le potentiel économique leur permet de s'endetter, mais dont la solvabilité n'a pas encore été reconnue au plan international;
- dans le domaine de l'*investissement*, des garanties liées à des projets précis qui permettent de générer ou d'économiser des devises; nous nous référons en particulier aux projets privés d'infrastructure (cf. ch. 352.2, page suivante).

Les pays, secteurs et projets soutenus par des garanties seront choisis en fonction de critères de développement. Priorité sera donnée aux livraisons à des entreprises privées ainsi qu'à la participation à des projets d'infrastructure privés. Compte tenu de leur rôle parfois encore indispensable pour l'approvisionnement et l'emploi, les entreprises du secteur public ne sauraient être exclues a priori, particulièrement lorsqu'il s'agit de garanties pour des livraisons dans le cadre d'investissements productifs et lorsque l'opération permet d'envisager une privatisation.

Une fois la garantie octroyée, l'exportateur suisse peut obtenir un financement de sa banque. Cet instrument permet ainsi de *mobiliser des moyens financiers privés à des conditions avantageuses sans grever autant le budget de la Confédération qu'en cas d'aide financière directe*. En effet, si les projets sont choisis avec le soin requis, on peut escompter que seul un petit nombre d'entre eux donneront lieu à des dommages appelant le versement de la garantie. Les garanties peuvent en outre être utilisées comme un fonds de roulement: celles dont il n'a pas été fait usage

peuvent être réattribuées. En honorant les garanties qui leur ont été octroyées, les pays bénéficiaires peuvent démontrer que leur solvabilité est en progrès et qu'ils peuvent à nouveau être considérés comme des sujets dignes de crédit.

L'importance des moyens financiers requis pour le développement économique des pays du Sud, notamment pour y soutenir les initiatives du secteur privé, a revalorisé l'instrument des garanties comme moyen de mobiliser de manière sélective des capitaux privés sous forme d'investissements. En assumant les coûts des primes et de la franchise, le secteur privé apporte lui-même une contribution à cette mobilisation.

352.2 Projets d'infrastructure privés

Les nouvelles modalités de construction et d'exploitation de projets d'infrastructure

A la fois facteur et conséquence de la croissance, la demande d'infrastructures croît à un rythme rapide dans les pays en développement. Routes, télécommunications, énergie, eau potable, moyens de transport, etc.: les besoins se multiplient au rythme de la croissance démographique, de l'urbanisation et de l'évolution des modèles de consommation. Or la capacité des gouvernements de faire face à cette demande est réduite, d'où l'idée de confier à des investisseurs privés, souvent de grands consortiums étrangers, le soin de construire des projets d'infrastructure, d'en assurer le fonctionnement et de récupérer les fonds investis en vendant les services mis à disposition (vente d'électricité, péage sur les autoroutes, location de lignes téléphoniques et facturation des appels, etc.). Au terme d'une période fixée contractuellement, l'infrastructure peut éventuellement être transférée aux autorités ou à des exploitants privés locaux.

Il existe tout un éventail de modalités: les projets BOT («build, operate, transfer»), BOO («build, own, operate»), BTO («build, transfer, operate»), ROT («rehabilitate, operate, transfer»). Un nombre croissant de pays en développement recourent à de telles modalités pour améliorer leurs infrastructures; compte tenu des tendances récentes et de l'encouragement prodigué par les organismes multilatéraux de financement (la SFI en particulier), on peut anticiper que les projets BOT deviendront dans un proche avenir le principal moyen de financement et de gestion des infrastructures dans les secteurs cités plus haut.

Il s'agit souvent de projets de grande taille et très complexes, mobilisant des fonds considérables, puisque les arrangements contractuels portent sur une période de 15 à 20 ans et fixent dans le détail comment seront déterminés les prix des facteurs de production que recevra le projet du gouvernement et à quel tarif il pourra vendre ses services de façon à récupérer l'investissement. La durée des contrats, le grand nombre de variables qui influencent la rentabilité de ces projets et la multiplicité des acteurs qui interviennent dans leur formulation et leur mise en œuvre rendent l'évaluation des risques malaisée.

Le recours croissant des pays en développement à des modalités privées de construction et de gestion de projets d'infrastructure est une tendance que nous voulons encourager, car elle permet de satisfaire plus rapidement une demande en pleine expansion et de décharger l'Etat d'investissements coûteux, autrefois consentis au prix d'un endettement excessif. Ainsi les fonds publics peuvent être davantage affectés à des tâches qui ne pourraient être financées d'une autre manière. La contribution la plus utile que nous puissions faire n'est pas, dans la plupart des cas, de participer directement au financement de tels projets, surtout lorsqu'ils sont de grande taille, car la ponction sur le budget d'aide serait trop forte, mais de *faire jouer l'effet multiplicateur sur les ressources engagées par le secteur privé suisse*.

Jusqu'à présent, les entreprises suisses ont été réticentes à s'associer à des projets BOT en tant qu'investisseurs, principalement en raison de la taille de ces projets et de la *difficulté à en évaluer les risques*.

Il est vrai que cette évaluation est délicate: entre les deux catégories traditionnelles de risques – les risques commerciaux d'une part et les risques politiques d'autre part (risque de nationalisation, p. ex.) –, *il existe tout un éventail de risques liés aux conditions-cadres dans lesquelles se déroule le projet et au pouvoir régulateur de l'Etat du pays bénéficiaire*, qui influent directement sur la rentabilité du projet: citons par exemple la modification unilatérale des tarifs que l'entreprise est autorisée à prélever pour couvrir ses coûts et amortir son investissement ou des prix de certains facteurs de production provenant du secteur public. Les mécanismes bilatéraux (GRI) et multilatéraux (MIGA) de garantie ne couvrent pas ces risques de façon adéquate, se concentrant sur les risques purement politiques (expropriation, limitation des transferts de fonds, guerre et troubles civils). *Nous voulons donc identifier et, le cas échéant, mettre en place des mécanismes de garantie qui, en étroite collaboration avec la GRI, la MIGA et d'autres organismes multilatéraux actifs dans ce domaine²²⁾, donnent aux entreprises suisses la sécurité nécessaire pour investir dans des projets BOT*.

Pour *aider les pays en développement à négocier dans de bonnes conditions les contrats relatifs aux projets BOO – BOT*, nous sommes prêts à financer une assistance technique qui pourra être fournie par des organismes multilatéraux spécialisés (SFI, MIGA ou ONUDI).

353 La Société financière suisse pour le développement

Nous avons montré ci-dessus que la plupart des pays en développement voient dans l'investissement privé étranger un moyen efficace d'accéder aux technologies nouvelles, de créer des emplois, de développer leur potentiel productif sans s'endetter et d'améliorer leurs chances de percer sur les marchés étrangers. Parallèlement, les entreprises des pays développés sont de plus en plus appelées à investir dans les pays en développement, que cela soit pour se rapprocher de marchés en pleine expansion, pour abaisser leurs coûts de production, ou encore

²²⁾ Afin de soutenir plus directement le secteur privé dans les pays en développement, la Banque mondiale envisage de recourir dorénavant plus systématiquement à l'instrument des garanties.

parce que les pays destinataires n'acceptent plus d'être de simples acheteurs d'équipements et ont mis en place une politique d'incitation au développement des capacités locales de production. Un vaste *redéploiement de la production de biens et de services* est en train de s'effectuer, redéploiement dont les principaux bénéficiaires ont été jusqu'à présent les économies dynamiques de l'espace asiatique. Le contrecoup a été la fermeture d'entreprises de la zone OCDE qui n'ont pas su s'adapter à la nouvelle donne. L'expérience de ces dernières années montre que *ce n'est pas par des mesures protectionnistes que l'on parviendra à enrayer la montée du chômage partiellement liée au redéploiement industriel, mais plutôt en participant de manière active à cette évolution inévitable et génératrice d'emplois et de revenus dans des pays dont le niveau de vie est très largement inférieur au nôtre*. Ce sont en général les entreprises qui ont recherché de nouvelles formes d'association avec des partenaires privés des pays en développement qui sont parvenues à maintenir l'essentiel de leur capacité productive sous nos latitudes et à préserver l'emploi en pénétrant de nouveaux marchés.

C'est pour *participer directement au renforcement de la collaboration entre le secteur privé des pays industrialisés et des pays en développement* que nous proposons de constituer la *Société financière suisse pour le développement* (SFSD). La SFSD entend contribuer au développement durable des pays d'Asie, d'Amérique latine et d'Afrique en soutenant l'essor de leur secteur privé; elle interviendra également dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans ce but, elle compte *encourager l'établissement de liens de partenariat de longue durée entre entreprises de la zone OCDE (prioritairement suisses) et entreprises privées dans les pays bénéficiaires*. La formule de la «joint venture» (entreprise conjointe²³⁾) figure donc au cœur de cette stratégie: la SFSD investira dans la plupart des cas lorsqu'une entreprise suisse²⁴⁾ mobilisera également ses propres fonds pour lancer, avec un partenaire local, un nouveau projet ou moderniser une ligne de production existante. Il ne s'agit pas par là d'exclure qui que ce soit (p. ex., une entreprise conjointe Sud-Sud), mais simplement d'alléger la procédure d'examen des projets sous l'angle technique et du point de vue de la rentabilité commerciale: on peut présumer qu'une entreprise du Nord n'investira ses propres fonds qu'après avoir elle-même soigneusement analysé le dossier.

La SFSD permettra d'établir un *nouveau mode de coopération entre le secteur privé et la coopération au développement, dans lequel les deux parties apporteront leurs avantages comparatifs pour le bénéfice des pays en développement*. Nous espérons tirer parti de l'efficacité du secteur privé dans le transfert de technologie et l'organisation de la production. En contrepartie, nous lui apporterons le sentiment de sécurité que la participation d'un gouvernement donateur peut conférer dans des pays où l'Etat joue encore un rôle indéniable dans les affaires. Ce mode de collaboration entre les secteurs public et privé est également novateur en ce que le partenaire public ne participe pas seulement aux risques, mais également aux bénéfices de la société en proportion de sa participation au capital.

²³⁾ Nous ne nous référons pas à la définition juridique étroite de la «joint venture», mais à toute forme de partenariat de longue durée.

²⁴⁾ Ou une entreprise de la zone OCDE; dorénavant, toute référence à une entreprise suisse signifiera qu'il pourrait également s'agir d'une entreprise d'un pays de l'OCDE. Pour connaître les raisons du déliement de cet instrument, voir p. 51.

La SFSD fonctionne selon les principes de l'économie de marché: les projets qu'elle contribue à financer doivent être rentables et la société elle-même cherchera à maximiser ses profits. Nommé par le Conseil d'administration, son directeur disposera d'une ample marge de manœuvre pour formuler la stratégie d'investissement de la société et pour prendre les décisions concrètes d'investissement. La SFSD aura toutefois accès à un *fonds alimenté par l'OFAEE permettant de financer des travaux préparatoires* (p.ex. des études sur des secteurs prometteurs dans des pays spécifiques) *ou des mesures d'accompagnement* (programmes de formation). Les règles d'accès à ce fonds, qui n'est pas soumis à l'impératif de rentabilité de la société, seront modulées de façon à inciter l'investisseur à aller vers des pays ou des secteurs où il n'irait pas de lui-même ou à s'intéresser à des projets d'une dimension plus modeste. *C'est la réunion de ces deux modes de financement et instruments (investissement et mesures d'incitation) qui devrait permettre à la société de s'acquitter de ses objectifs de développement tout en obtenant un taux de profit attrayant.*

Au niveau des pays et des secteurs bénéficiaires, la SFSD vise un créneau précis. Il ne s'agit pas de promouvoir des «joint ventures» dans des pays tels que Singapour, la Malaisie ou le Mexique où nos entreprises se sont lancées depuis longtemps sans requérir le soutien de la Confédération. L'objectif n'est pas non plus de s'épuiser à tenter de déclencher l'investissement dans des pays où les conditions-cadres ne sont pas encore favorables (la majorité des pays les moins avancés). *La SFSD concentrera ses efforts sur la frange de pays où un effort d'ajustement et de redistribution des rôles en faveur du secteur privé a déjà eu lieu, mais où les investisseurs étrangers hésitent encore à s'aventurer seuls.* La participation de la SFSD permettra aux entreprises suisses de mieux répartir les risques ou de ne pas dépasser le plafond qu'elles se seront éventuellement fixé par pays. La SFSD cherchera également à intéresser les investisseurs privés à des secteurs réputés plus difficiles ou à des projets de plus petite dimension.

La SFSD est une *entreprise conjointe du secteur privé suisse et de la Confédération* qui revêt, sur le plan légal, la forme d'une société anonyme. Son capital souscrit est fixé, pour une première phase de 4 à 5 ans, à 100 millions de francs. Afin de bien marquer le caractère privé de la société, *nous souhaitons que 51 pour cent du capital soient apportés par les actionnaires privés.* Les 49 pour cent restants seront apportés par la Confédération. Après sa création, la SFSD cherchera à élargir le cercle de ses actionnaires, en associant en particulier les petites et moyennes entreprises, qui sont les principaux utilisateurs potentiels de ses services. On trouvera à l'annexe A10 la description des structures et du mode de fonctionnement de la SFSD et à l'annexe A11, son projet de statuts.

Les principaux instruments d'intervention de la SFSD seront *les prises de participation, les prêts à moyen terme et les garanties.* Dans la majorité des cas, il s'agira d'offrir un financement à des sociétés avant que celles-ci ne soient cotées en bourse. La SFSD financera en règle générale un maximum de 25 pour cent des coûts totaux d'un projet, participant à hauteur de 10 à 30 pour cent au capital social, qui ne devra pas dépasser 25 millions de francs. Elle fera en sorte de ne jamais être le principal actionnaire et évitera d'assumer des responsabilités de gestion.

Le désinvestissement («exit») s'effectuera principalement par le rachat des actions par l'un des autres partenaires de la «joint venture» ou par une compagnie de plus grande taille. La mise en vente sur le marché boursier pourra également constituer une possibilité de sortie, bien qu'il faille reconnaître que, dans bien des pays en développement, les marchés boursiers ne sont pas suffisamment développés et qu'ils tendent à sous-coter les jeunes entreprises.

Exemples de projets qui pourraient être financés par la SFSD

1. Une entreprise européenne dont le siège est en Suisse, et qui est leader de la branche de la production d'équipements hospitaliers, décide d'accroître sa capacité productive et d'ouvrir une nouvelle usine dans un pays du Maghreb. Elle entend recourir à des techniques de pointe et appliquer les normes d'hygiène les plus exigeantes dans une entreprise conjointe avec un investisseur local. La production sera destinée à l'exportation. L'entreprise cherche une participation au capital et un prêt à long terme venant s'ajouter à son propre apport de fonds. Elle a besoin de conseils pour identifier un partenaire de confiance et une banque locale, ainsi que pour mettre au point une structure de financement optimale pour cette «joint venture». Sa position dominante sur le marché mondial laisse augurer un bon rendement de l'investissement prévu.

2. Un entrepreneur privé latino-américain a constitué peu à peu avec ses propres ressources une compagnie de transport comptant quelque 70 bus. Il cherche à diversifier ses activités et à fournir une source de revenus à ses fils devenus adultes. Il souhaite manufacturer des tambours de frein et d'embrayage pour le marché local. Il compte utiliser des résidus agricoles pour remplacer l'asbeste comme matériau principal. Il a besoin de conseils pour structurer sa nouvelle compagnie, trouver des sources de financement ainsi qu'un partenaire dans un pays industrialisé qui lui transfère la technologie. Il a également besoin de capital-risque et d'un prêt à long terme qui s'ajoutent aux fonds apportés par les partenaires.

3. L'entreprise SIGMA, filiale d'un groupe suisse dans un pays asiatique, a identifié un projet d'investissement attrayant. Il s'agit d'une prise de participation majoritaire dans une compagnie locale produisant des fibres synthétiques entrant dans la fabrication de ses produits finis. Cet investissement permettrait à SIGMA de prendre en main la gestion de cette compagnie et de garantir l'approvisionnement régulier de ses usines. Au siège, le conseil d'administration reconnaît la pertinence et la rentabilité potentielle du projet, mais décide de ne pas le financer dans sa totalité, car, sinon, le groupe dépasserait le plafond d'investissement qu'il s'est fixé pour le pays en question. La prise de participation au capital effectuée par la SFSD permet de compléter l'investissement et de partager les risques assumés par le groupe en relation avec le pays d'accueil.

A relever l'effet multiplicateur particulièrement marqué du mécanisme de financement proposé: chaque franc investi par la Confédération mobilise un autre franc du secteur privé au niveau du capital de la société; grâce aux emprunts sur le marché des capitaux, ces deux francs sont multipliés par deux. Cette somme est

investie dans une prise de participation minoritaire, déclenchant des capitaux en moyenne quatre fois plus importants. En fin de compte, le franc de la Confédération a mobilisé 15 francs dans le secteur privé.

En proposant de constituer la SFSD, l'OFAEE ne cherche pas à se doter d'un nouvel organe d'exécution, mais à mettre au service du secteur privé un instrument disposant d'une large autonomie de décision. La SFSD recevra de l'assemblée générale des actionnaires un cahier des charges général fixant le cadre dans lequel elle devra opérer. Outre l'impératif de rentabilité, ce cahier des charges énumérera les *critères de développement* qui présideront au choix des projets. Les investissements soutenus doivent apporter une contribution significative au développement du pays hôte, être respectueux de l'environnement ou, mieux encore, contribuer activement à sa protection. Ils doivent dans la mesure du possible mettre en valeur les ressources locales et créer un maximum d'emplois. Une liste négative permettra d'éviter de canaliser des ressources vers des activités illicites (drogue), indésirables (production d'armement, spéculation foncière) ou incompatibles avec le respect de normes sociales reconnues (travail des enfants). Aller au-delà de ces quelques garde-fous et critères généraux et multiplier les prescriptions serait contre-productif et compromettrait l'équilibre financier de la société ainsi que sa viabilité. C'est plutôt par une politique d'incitation, en modulant les possibilités de recours au fonds spécial selon le pays ou le secteur concerné, que les objectifs de développement de la SFSD seront atteints.

La SFSD travaillera de manière coordonnée avec les diverses institutions financières de développement bilatérales et multilatérales (la plupart des pays de l'OCDE disposent déjà depuis plusieurs années d'un instrument similaire à celui que nous proposons: la DEG allemande, la PROPARGO française, le FMO hollandais, l'IFU danois, etc.). Ces institutions pourront se transmettre les dossiers des projets en fonction de leur spécialisation par pays et par secteur, ce qui permettra aussi de réduire les frais de préparation des projets. C'est la raison pour laquelle nous avons opté pour le *déliement* de cet instrument: ce n'est qu'en ouvrant son accès aux entreprises des autres pays membres de l'OCDE que nous permettrons aux entreprises suisses de bénéficier des prestations des sociétés financières des pays voisins. Particulièrement au cours des premières années, bon nombre de projets seront identifiés et financés en collaboration avec d'autres institutions financières (la SFI, en particulier).

La SFSD offrira une aide appréciable aux petites et moyennes entreprises suisses qui cherchent à s'internationaliser. La gamme des autres services auxquels elle facilitera l'accès (cf. ch. 354 ci-dessous) aidera les PME à mener à bien leurs projets.

Les actionnaires privés de la SFSD et la Confédération ont arrêté un délai maximum de cinq ans dans lequel la SFSD devra avoir enregistré un bénéfice. Au terme de cette période, *le bilan de la SFSD sera évalué*, non seulement sous l'angle de sa rentabilité financière, mais aussi sous celui des objectifs de développement qu'elle aura permis d'atteindre. L'annexe A12 expose les *critères qui seront pris en considération pour mesurer la contribution de la SFSD au développement*. En fonction des résultats, les actionnaires décideront de la suite à donner à cette entreprise.

354 **Autres mesures de promotion de l'investissement**

354.1 **Mise en relation d'affaires**

Les nombreux entrepreneurs des pays en développement qui souhaitent s'associer à un partenaire occidental n'ont souvent d'autre source de renseignements que les chambres de commerce et les services commerciaux des ambassades des pays concernés. Faute de moyens adéquats, ceux-ci ne peuvent bien souvent qu'offrir les coordonnées des entreprises inscrites au registre du commerce, sans savoir si celles-ci sont intéressées à établir un partenariat avec une société étrangère. De même, une entreprise suisse désireuse d'établir des liens de collaboration avec un partenaire dans un pays en développement ne trouvera peut-être pas la société dont les besoins correspondent aux prestations qu'elle peut offrir. Ce constat est particulièrement vrai dans le cas des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles les frais de prospection dans un pays d'outre-mer sont souvent rédhibitoires. Afin de surmonter ce type d'obstacles et de promouvoir la coopération industrielle Nord-Sud, de nombreux pays occidentaux ont mis sur pied des mécanismes permettant de mettre en relation des entreprises («match-making»), mécanismes qui peuvent être couplés ou non avec une facilité de financement. Cette promotion de la coopération industrielle vise à :

- contribuer à la transparence des marchés en comblant le déficit d'information des partenaires potentiels;
- jeter un pont entre des approches culturelles de la négociation économique, des cadres juridiques et des procédures administratives qui diffèrent;
- aider les entreprises à mettre en place des modes de financement d'une complexité croissante, qui peuvent impliquer des institutions financières internationales, telles que la Société financière internationale, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, etc.

Le fonctionnement efficace de mécanismes de mise en contact des partenaires potentiels revêt une importance particulière dans la stratégie de coopération financière évoquée plus haut et axée prioritairement sur l'investissement. La création de la SFSD et de fonds de co-financement d'entreprises en partenariat dans des pays tels que la Tunisie, l'Inde, la Chine et le Pérou vont accroître la demande de services de mise en relation d'affaires. Parallèlement, la possibilité d'aiguiller les partenaires potentiels d'une entreprise conjointe sur l'une ou l'autre de ces facilités de financement constituera un atout de plus pour les programmes de mise en relation d'affaires. Nous avons donc l'intention de *renforcer nos activités dans ce domaine*. Voici les principes qui présideront à la conception et l'organisation de ces activités :

Les prestations offertes comporteront :

- la constitution et la mise à jour permanente d'une banque de données sur les entreprises désireuses d'établir un partenariat, en connexion avec les diverses banques de données internationales poursuivant le même objectif;
- une assistance active dans l'identification du partenaire et dans l'établissement des premiers contacts;

- une assistance technique en ce qui concerne le cadre juridique propre au pays-hôte de l'investissement et un soutien en vue de l'élaboration d'accords de «joint-venture».
- l'organisation de voyages d'affaires, de séminaires sur les possibilités d'investissement dans tel ou tel secteur, etc.

Choix des pays: la promotion de la coopération industrielle se concentrera sur les pays en développement et les pays d'Europe de l'Est *politiquement stables et offrant un climat d'investissement favorable ainsi que de bonnes perspectives de croissance.*

Synergie des efforts: sur le plan interne suisse, l'efficacité des activités de mise en relation d'affaires sera fonction de la capacité *de mobiliser le concours de nombreuses institutions:* les associations professionnelles, l'OSEC, les offices cantonaux d'expansion économique, le réseau des attachés commerciaux des ambassades, etc. Sur le plan international, on mettra à profit divers réseaux (ONUDI, Programme Bolivar de la Banque interaméricaine de développement, Centre de transfert de technologie des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique). Un lien organique sera établi avec la Société financière suisse pour le développement (SFSD) qui, lorsque le besoin se fera sentir, confiera des mandats de recherche de partenaires pour des projets qui lui auront été soumis. Dans les pays en développement où il est actif, le programme de mise en relation d'affaires cherchera un ancrage institutionnel auprès d'associations représentatives de l'industrie.

Financement: l'institution chargée de promouvoir la coopération industrielle sera *sélectionnée au terme d'un appel d'offres;* elle devra faire état d'une bonne expérience dans ce domaine ainsi que d'une vaste connaissance des milieux de l'investissement. Elle recevra de la Confédération une partie des fonds destinés à couvrir ses frais fixes; l'autre partie de ses moyens proviendra des *émoluments perçus auprès des entreprises utilisant ses services* ainsi que de la rémunération des mandats confiés par la SFSD ou une autre société financière. Outre qu'il contribue à l'autofinancement, le prélèvement d'émoluments est le meilleur moyen d'évaluer si les services offerts sont mis en valeur par leurs utilisateurs; simultanément, il limite largement l'effet de distorsion qu'une offre de services fortement subventionnée par la Confédération pourrait créer au détriment des entreprises-conseil privées qui sont actives dans le même domaine sur une base strictement commerciale.

Supervision et évaluation: afin d'assurer la coordination interinstitutionnelle évoquée plus haut, le fonctionnement du programme de mise en contact sera supervisé par un *organe consultatif regroupant des représentants des utilisateurs* ainsi que de l'OFAEE, de l'OSEC et de la Société financière suisse pour le développement.

354.2 Fonds pour le financement d'études

Les études sont une étape critique dans la réalisation de projets de développement. Elles permettent de jauger les risques afférents à un pays, une région ou un secteur particulier, d'évaluer la rentabilité d'un investissement et d'identifier les mesures permettant de maximiser l'effet de développement d'un projet. Pour les

pays en développement, *des dossiers solidement étayés sont indispensables pour réunir des financements externes*. Par ailleurs, les études, dont les coûts sont parfois importants, peuvent aussi influencer le choix des technologies et des équipements; il n'est donc pas surprenant que certains pays donateurs proposent de financer tout ou partie des études de pré-faisabilité ou de faisabilité de façon à placer leurs entreprises en position favorable. En dépit des coûts occultes de telles pratiques, certains pays en développement en sont venus à considérer comme la norme que les études, de pré-faisabilité pour le moins, ne leur soient pas facturées et tendent à écarter les offres non subventionnées. Les bureaux suisses d'ingénieurs-conseil considèrent qu'ils perdent parfois des marchés du fait qu'ils sont moins bien soutenus par l'Etat que leurs concurrents d'autres pays européens.

Notre politique en la matière a été guidée par deux considérations: sur le plan multilatéral, éviter que nos ingénieurs-conseil ne soient victimes de discrimination dans l'attribution de mandats par des organismes internationaux de financement; sur le plan bilatéral, ne pas financer d'études qui, en fin de compte, n'ont d'autre justification que de fournir du travail à leur promoteur.

Afin de permettre aux bureaux suisses d'ingénieurs-conseil de participer à armes égales aux appels d'offre lancés par les institutions multilatérales de financement, nous avons ouvert des *fonds pour le financement de consultants suisses* auprès de la Société financière internationale, de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement. L'accès à ces fonds, réservé en principe aux consultants suisses, est ouvert à ceux des pays de l'OCDE qui délient également l'accès à leurs propres fonds ainsi que, à concurrence de 50 pour cent au maximum, aux consultants des pays en développement. Considérant que la prolifération de ces fonds bilatéraux ne permet qu'imparfaitement à la concurrence de jouer, nous nous engageons dans les forums internationaux en faveur du *déliement généralisé de ces fonds*.

Sur le plan bilatéral, nous reconnaissons le rôle de premier ordre qui revient à une préparation approfondie des projets de développement. La plupart des projets faisant l'objet de financements mixtes donnent lieu à une évaluation indépendante par un consultant externe à l'administration. Dans le cadre de la SFSD, nous avons vu, sous chiffre 353, que le financement d'études sera l'une des incitations offertes pour attirer les investissements vers des pays, secteurs ou projets de petite taille vers lesquels ils n'iraient pas d'eux-mêmes.

Nous proposons de *surcroît d'ouvrir un fonds de financement d'études*. Son objectif est de partager avec le secteur privé la mise de fonds nécessaire à la préparation de projets d'investissement. Afin d'éviter que l'OFAEE ne doive décider de manière administrative de l'attribution des fonds, les règles de fonctionnement suivantes sont proposées:

- Le fonds ne couvrira en règle générale que 50 pour cent des dépenses engagées jusqu'à un maximum de 1 million de francs, les 50 pour cent restants étant apportés par le promoteur privé; dans le cas de projets BOT, nous sommes disposés à élever cette limite à 2 millions.
- Cet apport peut être demandé pour divers types d'études: études préalables à la soumission d'une offre, études de pré-faisabilité ou de faisabilité préparant un investissement privé ou encore expériences-pilotes de production.

- Si l'étude débouche pour le promoteur sur l'octroi d'un mandat ou une décision d'investissement, ce dernier remboursera à la Confédération un multiple, qui reste à déterminer²⁵⁾, de la somme qui lui aura été avancée. S'il n'est pas donné suite à l'étude, l'avance de la Confédération pourra, sur requête du promoteur, être transformée en contribution non remboursable.

354.3 Soutien aux activités de formation du secteur privé

La *formation professionnelle* est un domaine où convergent l'intérêt général du pays récipiendaire et celui du secteur privé. Le premier voit se *développer son capital humain*, tandis que pour le deuxième, la formation professionnelle fournit la *main-d'œuvre qualifiée* dont il a besoin et offre une *vitrine* pour promouvoir ses technologies, ses équipements et ses machines. Son rôle de promotion des exportations est non négligeable, puisque les techniciens formés sur une machine particulière tendront à en recommander l'acquisition à leurs employeurs. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles des pays donateurs, tels que le Japon, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ont fait de la formation professionnelle l'une de leurs priorités.

En dépit du renom dont jouit la formation professionnelle suisse, l'OFAEE n'a guère soutenu de programmes dans ce domaine, en dehors de quelques activités liées à la mise en œuvre de financements mixtes. La DDC pour sa part est sans conteste active depuis des décennies dans le domaine de la formation professionnelle, mais essentiellement dans quelques pays de concentration qui ne sont pas forcément prioritaires pour le secteur privé suisse. Les programmes de la DDC n'interviennent qu'exceptionnellement au niveau d'entreprises individuelles; les groupes-cibles sont souvent de petites entreprises ne recourant guère à des technologies de pointe.

Notre intervention dans le domaine de la formation s'inspirera des principes suivants:

- Que cela soit au niveau d'une entreprise individuelle ou par l'intermédiaire d'une association professionnelle, le secteur privé doit prendre l'initiative et assumer la responsabilité et une partie significative des coûts du programme de formation. Le soutien de l'OFAEE n'est que subsidiaire.
- Les fonds mis à disposition par l'OFAEE ne doivent pas financer les activités de formation auxquelles l'entreprise serait de toute façon astreinte dans le cadre de la livraison d'équipement et/ou d'un transfert de technologie. Ils visent à encourager un effort additionnel du secteur privé dans ce domaine.
- Peuvent entrer en considération les programmes de formation ne concernant qu'une entreprise, comme ceux qui se proposent, dans un pays ou une région particulière, de répondre aux besoins du secteur privé en général. A cet égard, l'OFAEE est en discussion avec le VSM et l'Ecole d'ingénieurs de Saint-Gall en

²⁵⁾ Ce multiple sera fixé en fonction de deux facteurs: assurer l'autofinancement partiel de ce fonds (les «gains» réalisés grâce aux études ayant débouché sur un contrat ou un investissement compensant les avances non remboursables consenties pour les autres); maintenir l'attrait de ce fonds (un multiplicateur trop élevé découragerait les ingénieurs-conseil et les entrepreneurs).

vue d'un soutien à la mise sur pied d'un «Swiss Advanced Technology Institute» en Asie du Sud-Est.

- L'octroi d'un soutien à la formation ne doit pas permettre à l'entreprise bénéficiaire de jouir d'un avantage indu lors d'une procédure internationale d'appel d'offres, ni provoquer des distorsions de la concurrence lors de la passation des marchés.

354.4 Transfert de technologies respectueuses de l'environnement

Dans les pays en développement qui connaissent une industrialisation rapide, les atteintes portées à l'environnement sont de plus en plus graves et, trop souvent, irréversibles. Au-delà des déclarations d'intention, *la protection de l'environnement est dans les faits sacrifiée aux impératifs de la croissance industrielle* et de la création d'emplois. Le cadre légal et normatif régissant l'activité industrielle est soit lacunaire, soit au contraire excessivement ambitieux, fixant des normes de tolérance si exigeantes que leur application entraînerait la fermeture de la quasi-totalité des entreprises du pays. La mise en vigueur de ces dispositions est généralement déficiente, se traduisant plus souvent par le paiement de pots-de-*vin* aux inspecteurs que par des investissements pour adopter une technologie respectueuse de l'environnement. La politique est *trop exclusivement basée sur des sanctions*, ne comportant guère de mesures d'incitation pour ceux qui cherchent à adapter leurs installations aux normes (financement à des conditions favorables, information sur les technologies propres, etc.).

Ayant adopté et mis en œuvre avant la plupart de ses voisins une politique rigoureuse de protection de l'environnement, la Suisse a accumulé une expérience précieuse tant dans le domaine technologique (recherche et développement de technologies respectueuses de l'environnement) que dans celui de la formulation d'un cadre normatif. *L'industrie suisse dispose aujourd'hui d'un savoir-faire que nous voulons contribuer à mettre à la disposition des pays en développement.* Comme mentionné plus haut, les financements mixtes seront l'un des instruments permettant de soutenir l'importation de biens d'équipement susceptibles de limiter la consommation d'énergie, de réduire la quantité de facteurs par unité produite ou de générer moins de déchets.

La promotion du partenariat entre entreprises du Nord et du Sud sera aussi axée sur le transfert de technologies respectueuses de l'environnement. Nous ne soutiendrons que les accords de collaboration portant sur des technologies conformes aux normes écologiques suisses dont nous pouvons présumer, en règle générale, qu'elles sont plus strictes que celles qui sont en vigueur dans les pays destinataires. Nous nous proposons de développer les approches suivantes:

- *un soutien aux initiatives de partenariat entre secteurs public et privé pour le développement urbain.* Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), par exemple, a lancé un «Public-Private Partnership Programme for the Urban Environment» encourageant la constitution d'entreprises mixtes financées par des fonds nationaux et internationaux, qui s'attaquent aux problèmes de l'environnement en milieu urbain. Le «World Environment Center» (WEC) s'efforce de promouvoir une collaboration plus étroite entre

l'industrie privée et les municipalités pour élaborer des plans de prévention de catastrophes industrielles; il facilite le transfert d'expérience dans le domaine environnemental entre les entreprises des pays industrialisés et celles des pays en transition ou en développement.

- la mise en œuvre, dans quelques pays choisis, de *programmes cohérents de transfert de technologies respectueuses de l'environnement*. Ces programmes comprennent d'abord l'établissement par des organismes locaux réputés, non gouvernementaux ou universitaires, d'un diagnostic des principaux problèmes écologiques d'origine industrielle. L'intervention de consultants suisses permet d'identifier les technologies disponibles en Suisse ou ailleurs dans le monde qui sont de nature à résoudre les problèmes identifiés; les consultants peuvent faciliter l'établissement de liens de collaboration durables entre détenteurs et acquéreurs de ces technologies. Un dialogue est noué avec les autorités compétentes, ce qui permet de fixer des normes écologiques réalistes ainsi que des délais raisonnables de mise en vigueur, mais aussi d'améliorer les mécanismes de sanction et d'incitation conduisant au respect de ces normes. La dernière étape consiste à se pencher sur la problématique du financement (voir alinéa suivant). Une étude-pilote de ce type est en cours au Pakistan, étude dont on tirera des enseignements précieux pour réaliser des exercices similaires dans d'autres pays (Colombie, Chili, Inde, Chine).
- la mise sur pied d'instruments de financement du transfert de technologie et des investissements nécessaires pour adapter les installations industrielles aux normes écologiques. Compte tenu du faible degré de priorité qui est souvent assigné aux investissements pour la sauvegarde de l'environnement, ce problème du financement est particulièrement épineux. Il convient de distinguer deux types de situations. Dans la première, on a affaire à des investissements «win-win», où l'investissement initial pourra être amorti grâce aux économies d'énergie ou à la réduction de la consommation de matières premières et d'autres facteurs de production obtenue grâce à la nouvelle technologie. Dans ce cas, le rôle d'une source extérieure de financement peut être d'assumer une partie des coûts de quelques expériences-pilotes destinées précisément à démontrer le caractère «win-win» de l'investissement aux autres industriels. Dans le cas de technologies propres impliquant un coût net, il convient de considérer, avec les autorités nationales, l'ouverture de lignes de crédit concessionnelles apportant une dimension incitative à l'élément dissuasif des mécanismes de sanction prévus par la loi.
- un appui à la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement par les réseaux commerciaux.

Les instruments de promotion d'une industrialisation durable qui comportent une dimension d'assistance technique et de renforcement institutionnel seront mis sur pied en étroite collaboration avec la DDC. L'exécution de certains projets dans ce domaine sera confiée à des organisations internationales comme l'ONUDI lorsque celles-ci disposent d'un avantage comparatif dans le secteur spécifique concerné.

Les difficultés d'accès au crédit sont l'un des principaux facteurs limitatifs de l'essor du secteur privé. Dans bien des pays en développement, les entrepreneurs locaux sont contraints de recourir au réseau familial ou aux prêteurs privés pour satisfaire leurs besoins de financement, particulièrement lorsqu'ils tentent de mettre sur pied une nouvelle entreprise et qu'ils ne disposent pas d'actifs qu'ils peuvent constituer en garantie. *Contribuer à mettre sur pied des intermédiaires financiers qui satisfassent les besoins en crédit à long terme des entreprises est l'un des moyens privilégiés de soutenir le secteur privé.* Ce faisant, l'on atteint un double objectif: on offre des moyens de financement à un certain nombre d'entrepreneurs et, plus important encore, on participe à la réforme ou à la consolidation du système financier dans le pays concerné de façon à ce qu'il puisse assumer cette fonction essentielle de façon efficace et durable.

Nous avons exposé sous chiffre 331.2 l'importance que nous attribuons à la consolidation du secteur financier lors d'opérations d'aide à la balance des paiements. Indépendamment de ces interventions à un niveau macroéconomique, *nous entendons poursuivre notre politique de participation au capital d'intermédiaires financiers tels que les fonds de capital-risque, de leasing, de garantie, etc.* Par ces prises de participation, nous contribuons à atténuer les problèmes de financement évoqués ci-dessus par notre propre apport de fonds ainsi que par la mobilisation de ressources de l'économie privée. Ces fonds peuvent aussi faciliter la constitution de «joint ventures» entre entreprises suisses et entreprises des pays en développement, par exemple lorsqu'un fonds de capital-risque est orienté vers des secteurs dans lesquels l'industrie suisse bénéficie d'un avantage comparatif, ou qu'il s'agit spécifiquement d'un fonds d'encouragement au partenariat. Nous envisageons des opérations de ce type dans six à huit pays (outre celles qui ont été lancées au titre des projets-pilotes – cf. ch. 253), principalement des pays où nous avons mis en œuvre d'autres mesures de coopération de façon à tirer parti des effets de synergie.

La participation de l'OFAEE à la société «Venture Capital Company of Zimbabwe»

La participation à des fonds de capital-risque, dont les activités se concentrent sur le financement de petites et moyennes entreprises (PME), est particulièrement intéressante sous l'angle du développement car:

- *la mise à disposition, pour une période limitée, de capital-risque aux conditions du marché permet de promouvoir de manière ciblée des groupes sociaux (petits entrepreneurs, p. ex.) ou des domaines d'activité spécifiques sans provoquer de distorsions ni offrir de fausses incitations;*
- *les fonds de capital-risque sont intéressés à établir des relations de partenariat entre entreprises locales et suisses;*
- *le choix des projets est effectué par des spécialistes sur place et le rôle de l'OFAEE se limite à une supervision exercée par l'intermédiaire de ses représentants dans le conseil d'administration et le comité d'investissement.*

Au cours des deux dernières années, l'OFAEE est devenu actionnaire de deux fonds de capital-risque, l'un en Afrique du Sud, l'autre au Zimbabwe. D'autres participations sont à l'étude, en Inde, en Amérique latine et en Afrique australe.

La société «*Venture Capital Company of Zimbabwe*» (VCCZ) a commencé ses activités en juillet 1991 et s'est forgé depuis une bonne réputation dans le pays. Son but est d'encourager, par la mise à disposition de capital-risque, des entrepreneurs, noirs pour la plupart, à créer une PME dans le domaine de la production ou des services ou à agrandir une entreprise existante. Parmi les actionnaires de VCCZ figurent, outre l'OFAEE, la Société financière internationale, la «*Commonwealth Development Corporation*», la Banque centrale du Zimbabwe, la majorité des banques commerciales locales ainsi que quelques compagnies d'assurances et sociétés privées. Le capital-actions versé est de 3,5 millions de francs, tandis que les investissements consentis à ce jour s'élèvent à 5,8 millions de francs.

Jusqu'à présent, VCCZ a investi dans 40 entreprises privées; une prise de participation de VCCZ signifie qu'un de ses cadres suit attentivement le développement de l'entreprise concernée et assiste la direction dans ses tâches de gestion. L'orientation de VCCZ en faveur du développement a été reconnue par les autorités du Zimbabwe, qui ont octroyé une exemption d'impôts à la société. Pour l'instant, VCCZ a équilibré ses comptes; les perspectives à moyen terme sont prometteuses, car plusieurs entreprises dont VCCZ va se retirer ont enregistré des gains en capital appréciables.

Parmi les entreprises financées par VCCZ figurent:

- Chirovero Investment: entreprise horticole située à 30 km de Harare qui produit des roses pour l'exportation, fournissant un emploi à 40 personnes. VCCZ, qui possédait 60 pour cent des actions, se retirera dans le courant de l'année.
- Label It produit à Harare des emballages souples (p. ex. des sachets en plastique), compte 45 employés et enregistre de bons résultats, malgré une âpre concurrence dans le secteur. VCCZ, qui possède 50 pour cent des actions, les revendra au propriétaire dans 12 mois.
- Elanne: ferme piscicole à Chirundu sur le Zambèze, qui élève une espèce de perche pour l'exporter vers le Canada et les USA, emploie 100 personnes et présente de bonnes perspectives d'expansion, en dépit de quelques problèmes de transport et de fret; VCCZ possède 38 pour cent des actions.
- Headway Entreprise fabrique à Harare des produits en fibre de verre (éléments de carrosserie, p. ex.); 50 employés, chiffre d'affaires de 650 000 francs environ; VCCZ est en train de se défaire de sa participation de 40 pour cent.
- Suburban Medical Centre: clinique privée dans un quartier noir de Harare, spécialisée en urgences, chirurgie et obstétrique; 100 employés; VCCZ possède la moitié des actions de ce projet couronné de succès.

36 Intégrer dans une stratégie d'ensemble les mesures de coopération au développement et les instruments de politique économique extérieure

Dans son Rapport sur les relations Nord-Sud de la Suisse dans les années 90, le Conseil fédéral a montré la nécessité d'une *plus grande cohérence de l'ensemble de nos relations – politiques, commerciales, culturelles et relatives à la coopération au développement – avec les pays du Sud*. Pour l'OFAEE, cet impératif concerne au premier chef les deux types d'instruments dont il a la responsabilité: les instruments de politique économique extérieure et les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement.

Une meilleure intégration de ces instruments dans une politique d'ensemble permet d'*optimiser les effets de synergie*. Par exemple, un accord de protection des investissements permettra d'autant mieux d'attirer les capitaux privés qu'il sera complété par des mesures telles 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 un fonds de financement des entreprises conjointes.

Dans le Rapport sur la politique économique extérieure 1995, le Conseil fédéral souligne l'importance d'assurer l'accès non-discriminatoire de la Suisse aux marchés hors de l'Europe. Les pays en développement aspirent eux aussi à des liens économiques plus étroits avec les pays industrialisés. *Cette intégration des économies se fait de plus en plus sur une base régionale* (la région méditerranéenne, le Mercosur, l'ASEAN) et selon une approche globale, qui couvre non seulement les relations commerciales, mais également les investissements, la coopération financière, etc. Le dialogue Asie-Europe, l'initiative méditerranéenne de l'Union européenne et la déclaration d'intention d'un accord de coopération entre l'UE et le Mercosur sont l'expression de cette volonté de tisser des liens multifonctionnels entre les divers ensembles économiques régionaux du globe.

Cette nouvelle approche de l'organisation des relations économiques entre pays industrialisés et pays du Sud exige *une meilleure intégration de l'ensemble des instruments relevant de notre politique économique extérieure et de notre politique de développement*.

361 Partenariat avec les Etats riverains de la Méditerranée

Il est une région où nous souhaitons tout particulièrement mettre en pratique cette approche: le bassin méditerranéen. Cette région revêt une importance stratégique pour l'Europe et la Suisse. Les relations d'interdépendance entre la Suisse et ses partenaires méditerranéens sont multiples, comprenant les échanges commerciaux, les investissements, les problèmes environnementaux, l'approvisionnement en énergie, mais également les migrations ainsi que la production, les transports et la consommation de drogues. L'instabilité de la région aurait des conséquences graves pour la Suisse et l'Europe entière. Les pays méditerranéens en dehors de l'Europe compteront 400 millions d'habitants en l'an 2035 et souffriront d'un écart de prospérité encore plus accentué qu'aujourd'hui si l'on ne

parvient pas à contrebalancer la croissance démographique par un essor économique rapide et à l'endiguer par des politiques appropriées de planification familiale.

La consolidation de la paix et de la stabilité de la région implique qu'on relève un certain nombre de défis, dont:

- la promotion de réformes politiques, du respect des droits de l'homme et de la liberté d'expression en vue de contrecarrer la progression des extrémismes;
- une réforme économique et sociale en vue d'une croissance soutenue et créatrice d'emplois ainsi que l'élévation du niveau de vie de manière à diminuer la violence et la pression migratoire;
- un échange culturel et humain qui permette une meilleure compréhension mutuelle et facilite l'intégration des économies des deux côtés de la Méditerranée.

Consciente de l'enjeu de la région pour sa propre paix et prospérité, l'Union européenne (UE) a lancé en novembre 1995 à Barcelone un vaste programme de coopération sous le nom de *partenariat euro-méditerranéen*, qui comporte un volet politique et de sécurité, un volet économique et un volet social et humain. Les accords de libre-échange que l'UE a déjà signés ou va signer à brève échéance avec les pays méditerranéens inciteront les autres pays de l'OCDE à emprunter la même voie s'ils ne veulent pas se voir discriminés sur ces marchés.

Conscient, lui aussi, de l'importance de cette région pour la Suisse et soucieux d'intégrer son action dans une stratégie plus large, le Conseil fédéral élabore actuellement une stratégie suisse envers les pays méditerranéens. Dans le cadre d'un partenariat helvético-méditerranéen, qui sera élaboré parallèlement au partenariat euro-méditerranéen, la Suisse mettra l'accent sur trois axes en ce qui concerne la coopération économique:

1. Intégration des pays méditerranéens dans l'économie mondiale

Les domaines d'intervention suivants sont prévus:

- la conclusion d'accords de libre-échange entre la Suisse et les pays les plus avancés dans leurs réformes économiques;
- la dynamisation du secteur privé dans les pays méditerranéens y compris la modernisation / restructuration du secteur industriel;
- l'appui institutionnel pour créer un système réglementaire adéquat;
- la dynamisation de l'investissement privé étranger par la mise à disposition de garanties et le financement de capital-risque;
- l'aide à l'ajustement structurel des pays qui ne sont pas encore en mesure d'entrer dans une relation de libre-échange avec la Suisse (aide à la balance des paiements, désendettement, rééchelonnement des dettes, etc.).

2. Création d'un environnement propice à une croissance durable

Dans ce contexte, la Suisse participera, par des financements mixtes, à la création d'une infrastructure socio-économique favorable au développement des groupes à faible revenu et à des investissements dans le domaine de l'environnement. Elle mettra également l'accent sur la formation professionnelle pratique afin de promouvoir l'emploi dans la région.

3. Intégration régionale

Les économies de la région méditerranéenne sont dans une large mesure complémentaires. Leur développement et, en particulier, leur attrait pour les investissements étrangers seraient stimulés par une intégration économique. La Suisse soutiendra dans la mesure du possible l'intégration régionale:

- en instaurant des critères identiques (normes, règles d'origine, etc.) dans le cadre des accords de libre-échange;
- en offrant une assistance technique dans ce domaine, telle que celle qu'elle accorde dans le cadre de la coopération multilatérale en faveur de la paix au Moyen-Orient.

C'est donc l'ensemble des mesures de coopération décrites dans ce message qui pourront être utilisées en vue d'atteindre les objectifs du partenariat helvético-méditerranéen. La combinaison des instruments utilisés sera fixée en fonction des besoins de chaque pays. La coopération économique sera étroitement coordonnée avec la coopération au développement: il n'est plus possible aujourd'hui de passer des accords de libre-échange sans les accompagner de transferts de technologie et de ressources financières. Nous prévoyons d'utiliser environ 200 millions de francs dans le cadre de l'initiative suisse dans les pays méditerranéens, dont 100 millions figurent dans le tableau indicatif du chiffre 32, sous divers instruments traditionnels, et 100 millions sont mentionnés spécifiquement.

4 Planification, suivi et évaluation

La procédure de formulation et de mise en œuvre des mesures de politique économique et commerciale doit permettre de s'assurer qu'il y a identité de vues entre le donateur et le bénéficiaire sur les objectifs à atteindre et les moyens pour y parvenir, ainsi que de vérifier que les fonds mis à disposition par le Parlement ont été utilisés de manière efficace et conforme aux objectifs fixés. La planification, le suivi et l'évaluation sont les éléments indissociables d'une méthodologie ou façon de procéder à laquelle nous recourons aussi systématiquement que possible.

A l'étape de l'évaluation préalable (*«ex ante»*) et de la planification, il s'agit en un premier temps d'analyser si le projet proposé s'inscrit dans le cadre de notre politique de coopération au développement et s'il présente de bonnes chances de succès. Ce point est particulièrement important pour les financements mixtes où, une fois le financement accordé, il est relativement difficile de modifier le cours des choses. Le dialogue noué avec l'entité nationale partenaire permet de formuler une plate-forme de coopération fixant les buts à atteindre ainsi que les apports de chaque partie. L'exercice de planification inclut la formulation d'indicateurs objectivement contrôlables qui permettront de vérifier, en cours de route, si la direction et le rythme de la mise en œuvre sont satisfaisants.

Le suivi est la responsabilité du partenaire autant que la nôtre. Celui-ci est astreint à la présentation de rapports périodiques, qui doivent se référer aux indicateurs élaborés d'un commun accord lors de la planification. Dans le cas des projets dont l'exécution est confiée à un régisseur, c'est à celui-ci qu'il incombe au premier chef de suivre les progrès de la mise en œuvre et d'informer l'OFAEE selon un schéma

et une fréquence convenus par avance. Une partie significative des tâches de suivi est assumée par les ambassades et les bureaux de coordination; les contacts réguliers avec d'autres donateurs – sur le plan bilatéral ou à l'occasion de conférences de donateurs – sont également une source précieuse d'informations. Pour certaines de nos mesures, le principal organe de suivi sont les conseils d'administration, qui doivent entériner les rapports d'activité, approuver les budgets annuels et nommer les principaux dirigeants. Nous sommes parfois amenés à consentir une contribution financière supérieure à celle qui découlerait de notre importance dans la communauté des donateurs, précisément afin de nous assurer un siège dans ces conseils d'administration.

L'évaluation postérieure («ex post») a pour objectif d'analyser l'efficacité avec laquelle les moyens ont été mis en œuvre, la mesure dans laquelle les objectifs initialement fixés ont été atteints et, dans le cas des évaluations d'impact, l'effet durable du projet sur la situation des bénéficiaires²⁶⁾. Notre intention n'est pas seulement d'être informés et d'informer les organes de contrôle de l'administration et le Parlement du résultat de nos mesures, mais aussi de tirer des expériences passées les leçons permettant d'améliorer nos politiques, lignes directrices et méthodes de travail. Afin de garantir l'indépendance de ces appréciations, nous recourons le plus souvent à des évaluations externes confiées à des bureaux d'ingénieurs-conseil, des consultants individuels, des instituts universitaires ou encore des organismes internationaux lorsqu'ils disposent d'une expertise particulière dans le secteur concerné. Effectuer des évaluations «ex post» de tous les projets que nous finançons représenterait un investissement de temps et d'argent disproportionné par rapport au bénéfice retiré. Nous veillons toutefois à évaluer un échantillon significatif (entre 10 et 20%) et représentatif de l'ensemble des projets soutenus.

5 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

51 Conséquences financières

Au 31 décembre 1996, le crédit de programme de 840 millions de francs que vous avez ouvert le 3 octobre 1990 présentera un solde d'engagement de 40 millions de francs. Comme nous l'avons exposé tout au long de ce message, nous proposons un changement d'orientation sensible dans l'utilisation des instruments traditionnels ainsi que la création de nouveaux instruments de coopération. Il ne nous semble pas souhaitable de financer les mesures découlant de cette nouvelle stratégie au moyen d'un crédit de programme dont l'utilisation est régie par la politique définie dans notre message du 21 février 1990. Dans un objectif de transparence, nous proposons donc d'annuler le solde du quatrième crédit de programme au moment de l'entrée en vigueur du cinquième, à savoir le 1^{er} janvier 1997. Le crédit de 960 millions de francs que nous vous proposons d'ouvrir pour la poursuite et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale nous permettra de prendre des engagements pendant une période d'au moins quatre ans.

²⁶⁾ Les évaluations d'impact posent un problème méthodologique épineux, qui consiste à isoler les effets résultant de l'intervention de ceux qui ont été produits par d'autres facteurs (modification des conditions-cadres, de la situation macroéconomique, etc.).

D'après notre expérience des précédents crédits de programme, les dépenses découlant des engagements contractés sur la base du nouveau crédit 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 entre le 1^{er} janvier 1997 et le 31 décembre 2000 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 1997 au titre des mesures de politique économique et commerciale ainsi qu'aux plans financiers des années 1998 à 2000.

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 par rapport aux prévisions du plan financier entraînera un rallongement de la durée d'utilisation du crédit.

L'article 88, 2^e alinéa, 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'entraînera le crédit de programme entrent dans cette catégorie, nous sommes d'avis qu'il conviendrait de soumettre au frein aux dépenses l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, de l'arrêté proposé, qui fixe le montant de ce crédit de programme.

52 Effets sur l'état du personnel

Le Service Coopération économique au développement de l'OFAEE dispose de 24 postes répartis entre quatre sections (Promotion des investissements et financements mixtes, Aide à la balance des paiements et mesures de désendettement, Politique commerciale et développement, Affaires multilatérales). Pour la mise en œuvre des mesures décrites dans ce message, les trois premières sections disposent, depuis 1991, de 20 postes. L'évolution des dernières années – par exemple l'attention accrue portée au caractère durable du développement et à la cohérence des relations Nord-Sud suite à la Conférence de Rio et à la publication de notre Rapport sur les relations Nord-Sud, *a indéniablement alourdi la charge de travail*. Les dossiers sont devenus plus complexes, parce qu'étroitement liés les uns aux autres. L'exigence d'une plus grande cohérence a multiplié les mécanismes de consultation et de coordination. Pour assurer le suivi de la Conférence de Rio, divers groupes de travail, que le Service Coopération économique au développement a dû diriger ou auxquels il a participé, ont été mis sur pied. Ce surcroît de travail a toutefois pu être absorbé sans augmentation de l'effectif.

La réorientation des mesures de politique économique et commerciale qui est proposée dans ce Message implique, à moyen terme du moins, *des efforts encore plus intenses*. La transformation de l'aide à la balance des paiements en aide budgétaire, présentée au chiffre 33, requiert une analyse plus fouillée des politiques fiscales et de dépenses publiques des pays partenaires, ainsi qu'un suivi attentif de l'utilisation des fonds mis à disposition. La réforme des marchés

financiers, qui est le principal point de ces mesures, nécessitera plutôt une assistance technique que des transferts de fonds, ce qui impliquera beaucoup de travail. Il est clair que l'expertise financière est acquise à l'extérieur, mais la négociation des accords de coopération avec les gouvernements, la constitution d'un pool d'experts, la formulation des cahiers des charges et l'analyse critique des rapports de mission demeurent la responsabilité de l'administration. La promotion commerciale – tâche qui revêt une nouvelle importance à l'heure où l'on veut faire profiter les pays pauvres des chances offertes par le système libéral d'échanges consacré par le Cycle d'Uruguay – demande également plus de travail conceptuel et de transfert de savoir-faire que d'apports financiers. Dans le domaine des financements mixtes, les règles de l'ensemble d'Helsinki compliquent la sélection des projets et impliquent la réalisation d'un plus grand nombre de petits projets; la charge administrative par franc dépensé s'alourdit. Parallèlement, la mise sur pied de nouveaux instruments de coopération financière implique que l'on explore diverses directions et que l'on évalue les résultats des projets-pilotes pour en tirer des modèles susceptibles d'être reproduits dans plusieurs pays. Autre tâche supplémentaire: le suivi permanent des activités des intermédiaires financiers soutenus par le biais des organismes de décision et de contrôle auxquels nous participons.

Grâce à des mesures de rationalisation et de réorganisation, à une politique de délégation des tâches, à l'établissement plus rigoureux des priorités et à l'engagement personnel des collaborateurs du Service Coopération économique au développement, il a été possible, ces dernières années, de relever une série de nouveaux défis sans accroître les effectifs. Nous continuerons d'explorer toutes les possibilités de recours aux compétences disponibles hors de l'administration. Nous prévoyons qu'une fois qu'elle aura atteint son rythme de croisière, la Société financière suisse pour le développement pourra décharger le Service Coopération économique au développement de quelques-unes de ses activités (notamment la gestion d'un certain nombre de projets pilotes), ce qui ne devrait toutefois pas intervenir au cours de la période d'utilisation du cinquième crédit de programme.

L'augmentation des effectifs du Service Coopération économique au développement est une mesure que nous n'envisagerons qu'en dernier recours, une fois qu'il aura été démontré que la politique de délégation des tâches a atteint ses limites et que l'insuffisance des effectifs risque d'affecter la qualité de la préparation et du suivi des programmes. Dans cette éventualité que nous espérons improbable, nous demandons au Parlement d'autoriser la rémunération, au moyen de ce crédit de programme et pour la durée de celui-ci, de six postes supplémentaires au maximum au Service Coopération économique au développement.

53 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 internationale au développement incombe exclusivement à la Confédération et n'entraîne aucune charge pour les cantons et les communes.

6 Planification du programme de législature

Le crédit de programme a été annoncé dans le programme de la législature 1995–1999 (FF 1996 II 289).

7 Base légale et forme juridique

L'arrêté fédéral que nous vous proposons d'adopter se fonde sur l'article 9, 1^{er} alinéa, 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'article 8 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.

N38600

Première partie: Récapitulation détaillée des mesures financées par le quatrième crédit de programme

A 1 Aides à la balance des paiements

Depuis l'entrée en vigueur du crédit de programme IV et jusqu'à fin novembre 1995, 18 opérations d'aide à la balance des paiements ont été menées dans treize pays (9 pays en Afrique, 3 en Amérique latine et 1 en Asie). Les pages qui suivent présentent une description succincte des différentes opérations.

Utilisation des aides à la balance des paiements (en millions de francs)

	Date de l'entrée en vigueur	Engagements	Versements au 31 déc. 95
Rwanda (cofinancement)	29. 5. 91	10.0	10.0
Mozambique II (bilatéral)	15. 11. 91	8.0	8.0
Bolivie II (cof.)	27. 11. 91	10.0	10.0
Nicaragua (cof./bil.)	6. 9. 91	12.0	12.0
Sénégal II (rallonge)	20. 12. 91	3.5	3.5
Ouganda IV (cof.)	23. 12. 91	15.0	15.0
Cameroun (cof.)	26. 6. 92	12.5	12.5
El Salvador (cof.)	16. 12. 92	10.0	10.0
Tanzanie III (bil.)	11. 12. 92	9.0	9.0
Mozambique II (rallonge)	7. 12. 92	2.0	2.0
Vietnam I (bil.)	7. 7. 93	15.0	15.0
Ethiopie I (cofin.)	24. 11. 93	10.0	10.0
Ouganda V (bil.)	25. 11. 93	10.0	10.0
Madagascar FINSEC (bil.)	6. 6. 94	1.0	0.5
Mozambique III (bil.)	28. 11. 94	5.0	5.0
Bolivie III (bil.)	7. 12. 94	10.0	10.0
Burkina Faso I (bil.)	7. 12. 94	10.0	10.0
Nicaragua II (bil.)	20. 12. 94	8.0	7.6
Haïti I (cofin.)	20. 12. 95	9.0	4.0
Total		170.0	164.1

A 1.1 Ethiopie

Au terme de près de vingt ans de guerre civile, l'Ethiopie s'est engagée dans un processus de stabilisation et de reconstruction. Suite à la Conférence sur la paix de juillet 1991 et à l'indépendance accordée à l'Erythrée en avril 1993, l'Ethiopie a négocié avec la Banque mondiale/AID un programme de réformes visant à établir une économie de marché.

Dans ce contexte, l'OFAEE a accordé à l'Ethiopie, en novembre 1993, une première aide à la balance des paiements sous la forme d'un cofinancement du premier crédit d'ajustement structurel de la Banque mondiale. Cet engagement suisse contribue au développement d'un cadre macro-économique permettant notamment la mobilisation de ressources additionnelles, jusqu'alors gelées, dans le cadre du financement compensatoire STABEX. L'utilisation de ces fonds est en cours.

L'Ethiopie est un pays pour lequel l'OFAEE envisage une coopération à moyen terme. Celle-ci se justifie étant donné l'ampleur des besoins d'une population de plus de 50 millions d'habitants dont le revenu par habitant est extrêmement faible, mais aussi en raison des progrès substantiels accomplis dans la reconstruction et la stabilisation économique et politique.

A 1.2 Bolivie

La Bolivie, qui avait commencé en 1986 de réformer son économie, avait déjà reçu de la Suisse une aide à la balance des paiements destinée à soutenir les réformes et à financer d'importantes importations. Un cofinancement avec la Banque mondiale/AID du premier programme d'ajustement structurel en a pris la relève en 1991.

Si les objectifs de ce programme ont été atteints, la croissance de l'économie bolivienne est restée néanmoins inférieure aux attentes. Le programme de réformes «de la nouvelle génération» lancé en 1994, qui prévoit de privatiser les principales entreprises publiques, de réformer les systèmes judiciaire et éducatif, d'améliorer l'assurance-vieillesse et de décentraliser différentes fonctions de l'Etat, doit permettre à la Bolivie d'accélérer son développement. La Suisse a contribué à financer ce programme avec une aide à la balance des paiements/aide budgétaire de 10 millions de francs, après avoir convenu avec la Bolivie que 25 pour cent des fonds de contrepartie seraient consacrés à un programme permettant d'ouvrir une facilité de crédit pour les petites entreprises.

La Bolivie dépendra moins à l'avenir des flux de devises que du soutien particulier qui lui est nécessaire pour se concentrer sur les tâches publiques prioritaires et le développement du secteur privé.

A 1.3 Burkina Faso

Le Burkina Faso est l'un des pays africains les plus pauvres. Dans un contexte politique relativement stable, incluant l'élection démocratique du chef de l'Etat, le pays s'est engagé depuis plusieurs années dans un programme de réformes économiques. Ces efforts se sont poursuivis au lendemain de la dévaluation du franc CFA de janvier 1994. Dans ce contexte, et tenant compte du fait que le Burkina Faso est un pays de concentration des activités de la DDC, une première aide à la balance des paiements lui a été accordée en décembre 1994.

Cette assistance financière doit permettre le financement d'importations de première nécessité. Mais elle est destinée avant tout à assurer, par la mise à disposition rapide des fonds de contrepartie, une aide budgétaire au Ministère de

+ l'enseignement de base et de l'alphabétisation des masses. Cet appui permet au gouvernement du Burkina Faso, malgré les contraintes financières liées au programme d'ajustement structurel, de poursuivre un programme essentiel dans le domaine de l'éducation de base. Le suivi de l'allocation et de l'utilisation de ces ressources est assuré en étroite collaboration avec le bureau de coordination de la DDC. Le déboursement de la première tranche est en cours. Une première mission de suivi de l'OFAEE a eu lieu en mars 1995.

Cette assistance budgétaire accordée au Burkina Faso est planifiée dans la perspective d'un engagement à moyen terme dans ce pays.

A 1.4 El Salvador

L'aide à la balance des paiements accordée par la Suisse à ce pays en 1992 était destinée à stimuler le processus de paix engagé après une longue guerre civile.

Grâce à cette aide, cofinancée par la Banque interaméricaine de développement, le Salvador a pu lancer un programme de promotion des investissements.

La paix maintenant retrouvée tend à attirer les investissements indigènes et étrangers. Pour saluer la politique raisonnable suivie par ce pays en matière de gestion de sa dette, la Suisse, dans le cadre de son programme visant à faciliter le désendettement, l'a fait bénéficier en 1994, d'une aide financière exceptionnelle de 10 millions de francs au titre des mesures complémentaires de la facilité suisse de désendettement.

A 1.5 Cameroun

L'aide à la balance des paiements négociée en 1992 avec le Cameroun s'est substituée à un financement mixte qui ne correspondait plus aux capacités économiques du pays. Cette aide devait servir à cofinancer la troisième tranche du programme d'ajustement structurel en cours, laquelle allait alors débiter. La Suisse voulait ainsi apporter sa contribution à la relance du processus de réformes économiques, qui s'enlisait de plus en plus. En fait, il n'a jamais redémarré et la situation politique s'est détériorée depuis les élections de fin 1992, ce qui a amené la Suisse à suspendre cette opération. Une partie de ces fonds a été attribuée depuis lors au financement d'importations de services (formation dans le secteur des transports).

A 1.6 Madagascar

La Suisse soutient Madagascar en lui accordant depuis 1982 des aides à la balance des paiements destinées à financer des importations essentielles. En 1988, elle a accordé à ce pays une première aide bilatérale pour importer des médicaments de première nécessité pour la santé publique et, sous la forme d'un cofinancement avec la Banque mondiale/AID, une contribution à son programme de réforme du secteur public. En cours de programme, il s'est avéré que des succès durables resteraient hors de portée aussi longtemps qu'on ne s'attaquerait pas à une réforme en profondeur du secteur financier.

Un programme à cet effet a donc été élaboré sous les auspices de la Banque mondiale/AID. Dans une première phase, actuellement en cours de réalisation, la Banque centrale de Madagascar doit être assainie. La direction y travaille en collaboration avec plusieurs bailleurs de fonds et sous la conduite de la Banque mondiale. L'OFAEE est engagé dans une collaboration avec les directions de la révision interne et des services extérieurs. Les changements politiques intervenus à Madagascar depuis 1992 tendent à ralentir le déroulement de ce programme d'assainissement, qui reste pourtant le fondement des réformes économiques à venir.

Dans le domaine de la santé, les besoins financiers du pays demeurent très importants. Une évaluation effectuée en 1993 et portant sur les aides à la balance des paiements attribuées à ce domaine a montré qu'elles avaient été utilisées à bon escient, qu'elles avaient créé des effets de synergie avec le programme de la DDC et qu'elles ne remplaçaient pas les prestations de l'Etat (la part du budget consacrée à la santé avait même augmenté).

A 1.7 Mozambique

Après avoir contribué en 1987 déjà, par un cofinancement avec la Banque mondiale/AID, à la stabilisation et à la réforme du Mozambique, la Suisse a accordé à ce pays en 1991 une aide bilatérale à la balance des paiements pour l'aider à remettre en état des installations dans les secteurs de l'infrastructure (électricité) et de la transformation de produits alimentaires. La guerre civile endémique dans certaines parties du pays a considérablement entravé la mise en œuvre de ce soutien.

En 1992 et 1994, il a été complété par des contributions au financement de médicaments de première nécessité. Grâce à des institutions locales de confiance et à leur intégration dans le programme conçu par la DDC, ces actions se sont déroulées de manière satisfaisante.

A 1.8 Nicaragua

A la suite d'une action concertée de l'ensemble des bailleurs de fonds, le Nicaragua a pu réintégrer en 1991 le système financier et économique international. La Suisse s'est associée à cette opération internationale visant à apurer les arriérés du Nicaragua à l'égard des institutions internationales de financement, et elle a cofinancé avec la Banque mondiale/AID le programme de rétablissement économique du pays. Parallèlement, son aide bilatérale à la balance des paiements a contribué à réhabiliter l'infrastructure, en finançant les importations nécessaires à la rénovation d'une centrale électrique.

En 1994, considérant les besoins financiers toujours pressants du Nicaragua, la Suisse lui a accordé une nouvelle aide bilatérale à la balance des paiements, pour financer des importations nécessaires dans les secteurs public et privé de la santé, et une fois encore de l'énergie.

A 1.9 Rwanda

Dans le cadre des efforts entrepris pour restructurer et libéraliser l'économie d'un pays de concentration de la DDC, une aide à la balance des paiements a été octroyée au Rwanda en mai 1991. Cette assistance financière a été accordée sous la forme d'un cofinancement de la première tranche du programme d'ajustement structurel de la Banque mondiale/AID: elle a servi au financement d'importations prioritaires.

Cependant, suite à l'instabilité politique croissante et à une détérioration des finances publiques dès le second semestre 1991, le programme de la Banque mondiale s'est peu à peu bloqué: le déboursement de la deuxième tranche du programme n'a pas pu être réalisé. Une mission de l'OFAEE a conclu en novembre 1991 qu'une assistance financière additionnelle n'était pas appropriée dans ces circonstances.

A 1.10 Sénégal

La Suisse qui, par le passé, avait accordé au Sénégal différentes aides à la balance des paiements, dont la dernière devait servir à financer l'achat de médicaments de base, a complété ce soutien en 1991 par une contribution à l'assainissement de l'administration des douanes sénégalaises et à la formation de son personnel. Elle a appuyé ainsi les efforts du pays pour établir sur une base plus saine les recettes de l'Etat.

Il conviendra d'étudier la nécessité ou non de nouvelles aides à la balance des paiements en faveur du Sénégal sur la base des résultats – qui devraient être connus en 1996 – obtenus par l'engagement des fonds de contre-partie issus du désendettement bilatéral.

A 1.11 Tanzanie

Dans le cadre du programme d'ajustement structurel soutenu par la Banque mondiale et le FMI, une troisième aide à la balance des paiements a été octroyée à la Tanzanie en décembre 1992. Cette assistance a tenu compte des besoins considérables du pays en matière de financement externe, un pays qui est engagé depuis 1986 dans un programme de réformes, notamment de libéralisation des échanges commerciaux et du secteur financier, et de privatisation.

Cette aide permet d'assurer le financement d'une dernière phase d'importation de biens essentiels pour deux importants projets: (i) la réhabilitation du réseau de distribution électrique à Zanzibar; (ii) la réorganisation et la remise en état des hôpitaux et centres de santé gouvernementaux à Dar es Salaam (projet DDC).

Une partie des fonds a aussi été allouée au financement d'un programme de formation et d'assistance technique à la Banque centrale. Ce programme représente une contribution substantielle au renforcement de la capacité institutionnelle et opérationnelle d'un acteur-clé dans le processus d'ajustement structurel de l'économie tanzanienne.

Un solde d'un million de francs, prévu initialement pour le secteur industriel, n'a pas encore été alloué. Etant donné la libéralisation intervenue dans le courant de 1994 en matière de politique des taux de change, l'accès au marché des devises n'est plus un problème primordial: les importateurs doivent maintenant plutôt faire face à des contraintes liées à la mobilisation de lignes de crédit ou à leur faible capacité d'autofinancement. L'identification de nouveaux projets dans le secteur industriel est par conséquent plus difficile dans la phase actuelle.

A 1.12 Ouganda

L'Ouganda bénéficie du soutien de la Suisse depuis 1988, sous la forme d'aides à la balance des paiements destinées à financer le processus de réforme économique que ce pays a mené sans faillir jusqu'ici. La libéralisation complète de la politique commerciale et des taux de change de l'Ouganda a permis à la Suisse de verser une partie de son aide à ce pays au fonds de devises géré par la Banque centrale ougandaise pour financer des importations.

En dépit d'une situation à première vue très positive, on ne peut encore parler d'une véritable percée de la croissance dans ce pays, notamment parce que les investissements y restent faibles. La Suisse s'efforcera à l'avenir d'aider l'Ouganda à surmonter cette faiblesse tout en poursuivant son processus de réformes économique et sociale.

A 1.13 Vietnam

L'aide à la balance des paiements accordée en 1993 au Vietnam, tout comme le financement mixte, doit aider ce pays à passer de l'économie planifiée à l'économie de marché. Pour assurer la transition, le Vietnam a besoin non seulement d'un soutien financier, mais aussi d'un transfert de savoir-faire en matière de gestion afin de renforcer son secteur bancaire encore faiblement organisé. Il faut en outre maintenir un rapport équilibré entre les organisations bénéficiaires des secteurs public et privé.

Sur les 15 millions de francs de l'aide à la balance des paiements, 6 millions transiteront par une banque privée qui les engagera dans de petits projets de réhabilitation sous la forme de crédits à moyen et long termes. Un programme d'assistance technique à long terme (jusqu'à 4 mio. de fr.) doit garantir que la capacité institutionnelle de gérer les fonds de l'aide à la balance des paiements et d'une partie du financement mixte est suffisante. Quatre autres millions seront mis à la disposition des entreprises du secteur public. Ils serviront à financer l'importation de produits de base, de produits finis et semi-finis ainsi que de pièces de rechange. Enfin, le Ministère des finances et la Banque centrale pourront disposer de 500 000 francs chacun pour financer des programmes d'assistance et de formation.

A 2 Mesures de désendettement

Depuis 1988, la Suisse procède à des mesures de désendettement dont les premières ont été financées au titre de l'aide à la balance des paiements. Le véritable instrument du désendettement est apparu dans le dispositif suisse d'aide au développement avec la mise à disposition de 100 millions de francs inscrits au crédit de programme IV. Le programme de désendettement a été développé en 1991, dans le cadre du 700^e anniversaire de la Confédération, grâce au crédit de programme pour le financement de mesures de désendettement au bénéfice des pays en développement les plus démunis. A fin 1995, 67 millions de francs du crédit de programme IV et 218 millions de francs du crédit de programme pour le désendettement ont été engagés et déboursés, pour des usages analogues.

Dans le domaine du *désendettement bilatéral*, les franchises des fournisseurs disposant de crédits garantis par la GRE et touchant 28 pays pour un montant de 349 millions de francs, ont été rachetées par l'OFAEE en 1992 et 1993 à un prix moyen représentant 20 pour cent de la valeur nominale (soit 71 mio. de fr.): en y ajoutant les parts de la GRE, on dégage un volume de désendettement potentiel de 1,3 milliard de francs. Depuis lors, l'OFAEE a pu conclure 18 négociations bilatérales de désendettement, dont 12 assorties de la création de fonds de contrepartie en monnaie locale, qui doivent servir à financer des projets de développement. Ces opérations ont permis des remises effectives de dettes pour un montant total de 1072 millions de francs; les pays débiteurs se sont engagés à verser des fonds de contrepartie pour une somme équivalant à 267 millions de francs, ce qui correspond à un taux de conversion moyen de 25 pour cent¹⁾.

Depuis 1991, la Suisse a contribué pour 70 millions de francs au total à la facilité de désendettement de la Banque mondiale. Celle-ci permet de racheter *des dettes commerciales non garanties* sur les marchés secondaires internationaux. La Suisse a participé à six opérations; sa contribution ajoutée à celles de l'AID et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux, a permis d'annuler des dettes commerciales pour un montant total de l'ordre de 1,8 milliard de francs. De plus, la Suisse a racheté de manière autonome en 1992 des dettes commerciales contractées par l'Equateur²⁾, pour un montant de 27 millions de francs, dont elle a fait finalement don à ce pays.

Dans sept cas, la Suisse a contribué à *l'apurement d'arriérés à l'égard d'institutions financières internationales*. Après avoir traversé une crise politique, certains pays, s'ils voulaient pouvoir entamer la phase de reconstruction, dépendaient d'une rapide normalisation de leurs relations avec des institutions comme la Banque mondiale et le FMI, ainsi que de l'accès à leurs fonds; d'autres, après avoir réorienté leur politique économique, cherchaient à se reconnecter au système financier international. Ces opérations sont normalement menées par un vaste

¹⁾ Ce taux de conversion relativement élevé en moyenne s'explique par les taux de conversion exigés par les Philippines et l'Egypte, qui représentent respectivement 50 pour cent et 60 pour cent de leur dette nominale. Sans ces deux cas extrêmes, le taux serait de 18 pour cent en moyenne.

²⁾ Les rachats effectués en vertu de la facilité de l'AID ne concernent que les pays très pauvres qui n'ont accès qu'aux fonds de l'AID (catégorie «IDA only»). L'Equateur n'en fait pas partie.

cercle de pays donateurs. Jusqu'ici la Suisse a participé pour un montant de 69 millions de francs à des opérations qui ont permis d'apurer au total plus de 480 millions de francs d'arriérés multilatéraux³⁾.

Depuis 1991, quatre *mesures complémentaires* sous forme d'aides à la balance des paiements d'un montant total de 45 millions de francs ont permis d'éviter que des pays qui mènent une politique raisonnable en matière d'endettement ne soient pénalisés, étant donné qu'ils n'ont pas accès aux autres mesures de soutien financier dans le cadre du programme suisse de désendettement. Au titre encore des mesures complémentaires, la Suisse a accordé en 1994 et 1995 des contributions pour un total de 2,5 millions de francs à un programme d'assistance technique de la CNUCED visant à aider les pays en développement à gérer leurs dettes.

Un *séminaire sur le désendettement* organisé à Genève en mai 1994 par la Suisse et la Suède a joué un rôle moteur, en sensibilisant les autres pays donateurs à l'urgence d'une action bilatérale et multilatérale pour trouver des solutions au fardeau de la dette des pays démunis sévèrement endettés. La «facilité suisse de désendettement» est devenue le symbole d'une politique de désendettement bilatérale qui peut servir de modèle.

³⁾ Sans compter le Pérou; dans ce pays, les contributions des donateurs bilatéraux ont seulement joué le rôle de catalyseur pour un «Rights Accumulation Program» du FMI, grâce auquel le Pérou a accumulé des droits de tirage spéciaux d'un montant de 2 300 millions de dollars.

A 3 Stabilisation des recettes d'exportation de produits de base

Depuis que l'instrument de stabilisation des recettes d'exportation de produits de base (STABEX) est venu compléter en 1988 les mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération internationale au développement de l'OFAEE, quelque 75 millions de francs suisses ont servi à compenser les pertes subies par des pays en développement sur le produit de leurs exportations. Au total, treize pays ont bénéficié de 27 actions, dont 14 opérations de cofinancement avec la Banque mondiale /AID. Le nombre de pays bénéficiaires s'est considérablement réduit au cours des dernières années: le Malawi a reçu une compensation de 2 millions de francs en 1994, et Haïti a bénéficié d'un financement compensatoire de 4 millions de francs en 1995. Le très petit nombre des bénéficiaires s'explique par le fait que de nombreux pays ne remplissent pas les conditions politiques et économiques exigées, à savoir par exemple la mise en place de réformes économiques, l'existence d'une administration efficace ou une capacité d'absorption suffisante. L'engagement des moyens dépend de la forme des paiements compensatoires. Dans le cas de cofinancements, il s'est agi en général de contribuer avec l'AID au financement des crédits d'ajustement structurel ou de projets, comme le programme de reconstruction économique de l'Ouganda ou la réforme du secteur agricole de la République centrafricaine. Au chapitre bilatéral, les moyens à disposition ont été dirigés directement vers le secteur concerné, quand c'était possible, et ce fut le cas en Ethiopie (cf. encadré).

Programme STABEX bilatéral au bénéfice de l'Ethiopie

L'instrument STABEX a permis jusqu'ici de compenser à concurrence de quelque 11 millions de francs les pertes essuyées par l'Ethiopie sur ses exportations de café vers la Suisse. Etant donné l'importance du montant en question et celle du secteur du café, tant du point de vue des recettes en devises que du développement du secteur agricole du pays, un programme bilatéral a été lancé. Il vise tout d'abord à réhabiliter les installations de lavage du café détruites pendant la guerre civile et à créer une possibilité d'accès facilité au crédit, auquel ont droit les investisseurs privés et les coopératives, pour financer de nouvelles installations de lavage et de séchage du café ainsi que des ateliers d'entretien. La Banque éthiopienne de développement a été associée au projet: c'est elle qui est responsable de l'octroi et de la gestion des crédits et de la promotion du système. L'objectif est de produire du café lavé de qualité, partant d'augmenter le revenu paysan et les recettes d'exportation.

Pour se maintenir réellement à long terme sur les marchés internationaux du café, il faut se livrer à une recherche permanente. L'Ethiopie dispose d'un réservoir naturel de gènes de café unique en son genre, que des motifs financiers et de politique agricole l'ont empêchée d'exploiter jusqu'ici pour sélectionner des variétés adéquates, rentables et résistantes à la maladie. Le programme STABEX a permis de financer un programme de recherche, associant l'Ecole suisse d'ingénieurs agronomes et l'Institut éthiopien de recherche agricole, qui à long terme permettra à l'Ethiopie d'approvisionner le marché avec de nombreuses variétés de café de haute qualité.

Compensations au titre du STABEX
(financées au moyen du 4^e crédit de programme)

Pays bénéficiaire	Date de la décision	Montant engagé (en francs)	Type de soutien ¹⁾
Gambie	28. 1. 91	5 178 488	cof./bil.
Mozambique	15. 11. 91	844 287	bil.
Ouganda	24. 7. 91	2 826 931	bil.
Tanzanie	11. 2. 92	1 375 665	bil.
Ethiopie	27/31. 12. 91	1 616 235	bil.
Gambie	18. 12. 91	5 407 501	cof.
République centrafricaine	21. 3. 92	1 960 418	cof.
Tanzanie	11. 12. 92	2 448 348	bil.
Ethiopie	29. 12. 92	2 801 132	bil.
Gambie	18. 12. 92	4 120 291	cof./bil.
Tchad	18./21. 12. 92	1 685 091	cof.
Mali	23. 12. 92	1 093 137	cof.
Ouganda	25. 11. 93	746 513	bil.
Soudan	30. 12. 93	2 539 988	cof.
Malawi	01. 12. 94	2 000 000	cof.
Haïti	20. 12. 95	4 000 000	cof.
Total		40 644 025	

¹⁾ cof. = cofinancement, p. ex. avec l'IDA
bil. = opération bilatérale.

A 4 Politique commerciale et produits de base

A 4.1 Promotion commerciale

Les années 80 ont été caractérisées par les réformes macroéconomiques entreprises par de nombreux pays en développement. Les pays occidentaux, dont la Suisse, ont soutenu ces efforts d'ajustement. Cette aide s'est révélée insuffisante pour les pays les plus pauvres, qui avaient besoin d'une assistance spécifique pour augmenter leurs recettes d'exportation et réduire leur facture d'importation. C'est pourquoi la Confédération a décidé de poursuivre les efforts de promotion commerciale en faveur des pays en développement, qui avaient été déployés avant 1990. Jusqu'à fin 1995, des engagements pour 23,8 millions de francs ont été pris, dont 19,9 millions ont donné lieu à des versements. Il est prévu de déboursier douze autres millions de francs d'ici à la fin du crédit de programme.

Les objectifs de ce volet étaient de promouvoir les exportations des pays en développement vers le marché suisse, d'améliorer les conditions de l'offre dans ces pays et la gestion de leurs importations.

La promotion des importations en provenance des pays en développement sur le marché suisse a été confiée, comme par le passé, au Service de promotion commerciale en faveur des pays en développement de l'OSEC à Lausanne. Ses activités sont regroupées en deux volets: tout d'abord l'information des importateurs suisses sur les offres d'exportateurs de pays en développement, et celle des exportateurs de pays en développement sur les conditions d'accès au marché suisse; ensuite, la «promotion sélective», qui se concentre sur des produits particulièrement adaptés au marché suisse ou européen.

Le Service de promotion commerciale en faveur des pays en développement de l'OSEC a fait l'objet d'une évaluation en 1992, qui a confirmé l'utilité de ses activités. La Confédération a donc renouvelé jusqu'en 1996 son mandat à cette institution. Depuis l'évaluation, l'OSEC a intensifié ses activités au titre du deuxième volet: le service a organisé une série de séminaires au profit d'exportateurs d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique pour les aider à identifier des débouchés pour leurs produits. Il a en outre été à l'origine du lancement d'un nouveau label – le label DIP (Double Income Project) – qui garantit des conditions de production écologiques et sociales de vêtements en provenance de pays à faible revenu.

C'est la troisième opération de création de labels financée par la Confédération, après celui de Max Havelaar pour le café et d'un label écologique pour les bois. La garantie des qualités écologiques et sociales d'un produit permet de pratiquer des prix plus élevés pour des importations en provenance des pays en développement. C'est pourquoi la Confédération a décidé de soutenir le développement de ces initiatives. Ce soutien est toutefois soumis à un certain nombre de conditions: l'opération doit être rentable à terme car l'apport financier de la Confédération est initial et ponctuel. Le label doit répondre à des critères stricts et transparents pour être crédible auprès des consommateurs. Enfin, le produit doit être commercialisé par des réseaux de distribution classiques.

Les autres activités de promotion commerciale financées par la Confédération ont été exécutées par le Centre du commerce international (CCI) et la Conférence

des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED). Les nouveaux projets du CCI se sont orientés en proportion croissante vers l'amélioration de l'offre de produits manufacturés et de services dans les pays en développement pour y renforcer ces secteurs prometteurs, alors que par le passé, notre assistance se concentrait davantage sur la promotion des produits de base. La Confédération a ainsi financé un projet de marketing à l'exportation de services consultatifs techniques des pays en développement.

Toujours par le biais du CCI, la Confédération a soutenu un certain nombre d'activités pour améliorer les procédures de passation des marchés publics en Afrique et les techniques d'approvisionnement en Ouganda. Elle examine actuellement deux autres projets nationaux – l'un visant à développer le commerce extérieur au Vietnam, l'autre à améliorer les techniques d'achat en Tanzanie. Les pays bénéficiaires ont été choisis en fonction des efforts financiers que nous faisons bilatéralement en leur faveur.

Le CCI revêt une importance particulière pour les autorités suisses car c'est la seule organisation internationale qui s'occupe exclusivement d'assistance technique dans le domaine du commerce. L'organisation a malheureusement rencontré de sérieuses difficultés administratives et financières entre 1991 et 1994. La Confédération lui a récemment apporté un soutien financier substantiel pour lui permettre de résoudre plus rapidement ses difficultés et de développer un programme qui réponde mieux aux nouvelles conditions créées par le cycle d'Uruguay.

En ce qui concerne la CNUCED, à côté des séminaires sur les préférences douanières qui étaient déjà financés par la Confédération, le soutien de la Suisse s'est concentré sur «l'initiative pour l'efficacité commerciale». Celle-ci vise à donner aux pays en développement les moyens techniques d'améliorer leurs transactions commerciales internationales et d'intégrer ainsi les petites et moyennes entreprises au commerce mondial. La Confédération a donc financé l'informatisation des douanes du Rwanda et diverses activités liées au développement et à la dissémination du logiciel créé par la CNUCED. Dans une dizaine de pays en développement, elle a également financé la création de pôles commerciaux destinés à rassembler sous un même toit tous les services liés à une opération commerciale internationale (douanes, banques, transports, assurances, etc.). Plus récemment, elle a décidé de financer le raccordement de ces pôles au réseau électronique mondial.

Un événement de taille a déjà contribué et va encore pousser à une réorientation des activités de promotion commerciale: la conclusion des accords du GATT. Le cycle d'Uruguay a en effet multiplié les possibilités de commerce pour le monde entier. Cependant, bien des pays en développement parmi les plus pauvres risquent de ne pas avoir les moyens de saisir ces chances. Pour avoir une image plus claire de la situation créée par ces accords, la Confédération a commandé une étude à l'Institut universitaire d'études du développement de Genève. Celle-ci se conclut par de nombreuses recommandations concernant l'appui que nous pourrions apporter aux pays les plus pauvres en matière d'information, de formation et d'assistance aux entreprises qui veulent améliorer leurs produits. L'étude a constitué une des bases sur lesquelles s'élabore notre nouvelle politique de promotion commerciale.

Le résultat des activités financées au titre de la promotion commerciale demeure à ce jour modeste, mais à la mesure des moyens mis à disposition. Les objectifs ont parfois manqué de précision, nos moyens n'ont pas été suffisamment concentrés et les problèmes d'exportation des pays en développement probablement mal cernés. L'émergence du secteur privé dans les pays en développement et sa méfiance vis-à-vis d'une intervention publique, qu'elle soit nationale, étrangère ou internationale, exige vraisemblablement une révision de l'approche adoptée jusqu'ici par la Confédération pour favoriser l'intégration des pays en développement dans le commerce mondial.

A 4.2 Produits de base

A la fin des années 80, les accords internationaux sur les produits de base importants (café, cacao, sucre, caoutchouc naturel) comprenaient surtout des mécanismes de stabilisation des prix, bien qu'on ait déjà réalisé que le problème des pays en développement exportateurs de produits de base était la faible diversification de leur production et que la stabilisation des prix n'allait pas à elle seule réduire les fluctuations des rentrées de devises.

Il existe des instruments financiers de gestion des risques afférents aux prix, capables de stabiliser quelque peu ceux-ci. Mais les acteurs dans les pays en développement (gouvernement, banque centrale, exportateurs) ont besoin d'être informés sur les possibilités offertes par ces instruments de couverture. Dans ce but, nous avons soutenu des projets d'assistance technique de la Banque mondiale au Costa Rica et en Ouganda, visant à montrer aux milieux intéressés comment utiliser ces instruments.

La destruction des forêts tropicales est source d'une préoccupation croissante dans l'opinion publique des pays industrialisés en général et en Suisse en particulier. Afin d'aider les pays producteurs à adopter des méthodes d'exploitation forestière rationnelles, nous avons cofinancé des projets de l'Organisation internationale des bois tropicaux pour un montant total de près de cinq millions de francs. Ces projets ont pour objectif la mise en valeur durable des ressources forestières destinées à l'exportation. Les bénéficiaires sont des pays qui connaissent des problèmes d'exploitation durable de leurs forêts tropicales, comme la Malaisie, l'Indonésie, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Bolivie, le Brésil, l'Equateur et le Ghana.

Par ailleurs, nous soutenons les travaux en vue d'introduire un label écologique volontaire pour les bois, qui présente deux avantages: il permettrait d'une part d'internaliser les coûts afférents à la gestion durable des forêts et constituerait d'autre part une mesure incitative. Cependant, un label sur les bois est l'aboutissement d'une entreprise d'une grande complexité technique et son impact sur la protection des forêts tropicales est limité, puisque seule une petite fraction des bois abattus (environ 6%) fait l'objet du commerce international.

Nous avons également soutenu, à raison de 1,6 million de francs, l'introduction sur le marché du label Max Havelaar pour le café. Cette initiative fournit un soutien direct aux petits producteurs sous la forme d'un supplément de prix payé par les consommateurs.

Même si l'impact de chaque projet pris individuellement a été très positif, les besoins restent immenses, en particulier dans le domaine des forêts tropicales. La formation en matière de gestion des risques financiers a également besoin de s'étendre. En ce qui concerne les labels, ils ne touchent encore qu'une frange du marché, bien qu'on puisse constater une augmentation de la sensibilité des consommateurs.

A 5 Industrialisation et transfert de technologie

«Les mesures prises dans le domaine de l'industrialisation et du commerce concourent au succès à long terme des efforts d'ajustement; elles contribuent en effet à renforcer la base économique fragile des pays concernés, à améliorer les conditions d'un retour de ces pays à une croissance auto-entretenue, du moins en partie, et à assainir leur balance commerciale. Elles constituent ainsi un complément important aux programmes macroéconomiques d'ajustement.» Le message concernant le 4^e crédit de programme prévoyait de réaliser ces objectifs grâce à deux types de mesures: les «tâches permanentes» et les «tâches spécifiques».

Au titre des tâches permanentes, nous avons poursuivi le financement du bureau de l'ONUDI à Zurich, «Investment Promotion Service» (IPS), ainsi que «Technology for the People» (TFTP) à Genève et nous avons cofinancé divers fonds d'assistance technique gérés par la Banque mondiale. IPS et TFTP ont pour objectif d'encourager la collaboration industrielle entre des entreprises suisses et des pays en développement. Les services offerts couvrent l'identification de projets d'investissement, la recherche de partenaires, l'assistance à la mise au point du projet et la négociation. Dans le cas de TFTP, ces services sont limités, pour les pays en développement, à six pays d'Asie.

L'évaluation des deux institutions réalisée en 1990, juste après la rédaction du message, a révélé certaines faiblesses et permis de faire des recommandations utiles. L'évaluation a en particulier montré l'importance des intermédiaires, c'est-à-dire des associations professionnelles locales et de leurs représentants. En effet, ces associations, si elles sont bien sélectionnées, sont mieux à même de juger de la qualité des projets d'investissement dans leur contexte ainsi que de la qualité des industriels locaux. Le rapport d'évaluation a donc recommandé de concentrer l'effort sur les projets d'investissement soumis par ces associations. L'efficacité d'IPS s'en est trouvée nettement accrue: le nombre d'accords de collaboration conclus entre des partenaires suisses et des PED est passé d'un peu plus de 50, pour la période 1985 à 1990, à plus de 120 pour la période 1990 à 1994. Des investissements d'un montant total de 720 millions de francs ont été réalisés; ils ont contribué à créer ou à maintenir 17.500 emplois. Les dépenses au titre des services de mise en relations d'affaires s'élèvent à 411 francs par emploi.

Il faut cependant relever qu'à partir de 1990, les pays de l'Europe de l'Est ont aussi bénéficié des services de promotion des investissements. Ces marchés étaient très attrayants pour les investisseurs suisses d'une part en raison de leur proximité géographique et culturelle, d'autre part, à cause des privatisations qui y sont intervenues.

A la Banque mondiale, nous avons cofinancé trois fonds d'assistance technique: l'African Project Development Facility, axé sur la préparation de projets industriels et la recherche de financements de ces projets, l'African Management Services Company, qui forme des cadres d'entreprise africains, et un fonds de la Société financière internationale (SFI), qui couvre les études de faisabilité effectuées par des consultants suisses.

Au titre des tâches spécifiques, nous avons financé tout d'abord des projets exécutés par l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

(ONUDI). Deux d'entre eux ont pour objectif de contribuer au développement des industries latino-américaines. Le premier vise à conseiller des entreprises en vue de l'amélioration de leur productivité; les conseils sont prodigués par des experts suisses qui travaillent en collaboration avec des employés d'associations professionnelles hautement qualifiés, maintenant aptes à servir eux-mêmes de conseillers. Dès le départ, les entreprises bénéficiaires ont dû payer l'équivalent de ce qu'elles auraient déboursé s'il s'était agi uniquement de consultants locaux. Le deuxième projet a créé, dans certains pays latino-américains, des bourses de sous-traitance informatisées. Les entrepreneurs de ces pays ont donc la possibilité de s'adresser à des entreprises de la région pour la fabrication de pièces ou autres intrants. Ces deux projets font partie de programmes d'ensemble couvrant toute la région.

Un troisième projet de l'ONUDI portait sur l'organisation de séminaires de formation destinés aux cadres d'entreprises de chemins de fer. Ces séminaires ont eu lieu en Suisse et la plupart des instructeurs provenaient d'entreprises suisses et des CFF. Une évaluation faite en 1995 a dressé un bilan positif de ce projet. Elle recommande cependant de prolonger le séminaire par une formation générale sur le terrain. Les stagiaires viendraient en Suisse pour résoudre des problèmes particuliers. Un quatrième projet de l'ONUDI a pour but le transfert d'une technologie suisse de remise en état des roues de chemins de fer en Indonésie.

Entièrement axé sur le transfert de technologie, le projet d'amélioration de la production de chaussures en Inde a été poursuivi. Il est exécuté par une entreprise suisse et fait également l'objet d'une évaluation.

Après la Conférence de Rio, le Conseil fédéral a créé un comité interdépartemental chargé du suivi de la Conférence (Ci-Rio). Dans ce cadre, un groupe de travail sur le transfert de technologie a été créé. Ce groupe a proposé plusieurs projets. Il s'agissait de petits projets, souvent des projets pilotes, comme par exemple l'étude des besoins – ou des lacunes – de l'industrie pakistanaise en matière de protection de l'environnement.

Nous avons cherché à développer des synergies entre les différents instruments et à réduire le travail administratif nécessaire à la recherche de partenaires. Autant que possible, les projets financés par ce volet du crédit de programme ont eu pour bénéficiaires des pays recevant également des financements mixtes ou des aides à la balance des paiements.

Les engagements relatifs aux tâches permanentes se sont élevés à environ 12 millions de francs; ceux qui concernaient les tâches spécifiques ont atteint 5 millions de francs.

A 6 Comité interdépartemental du suivi du Sommet de Rio

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui s'est tenue à Rio en juin 1992, a adopté deux conventions (climat et biodiversité) ainsi qu'un programme d'action pour le XXI^e siècle: l'Agenda 21.

Le 1^{er} mars 1993, le Conseil fédéral a décidé de créer un Comité interdépartemental du suivi de Rio, le Ci-Rio, dans lequel sont représentés 17 offices fédéraux ainsi que l'économie privée, les universités et les organisations non gouvernementales intéressées. Les tâches du Ci-Rio sont les suivantes:

- concertation interdépartementale et coordination des politiques sectorielles dans les domaines d'action définis par la CNUED;
- examen de la notion de développement durable et des implications de l'Agenda 21 pour la Suisse, proposition d'objectifs et de mesures pour sa mise en œuvre ainsi que fixation de priorités;
- harmonisation des positions défendues par la Suisse dans les diverses enceintes internationales;
- élaboration de rapports sur le suivi de la CNUED demandés par des instances internationales;
- établissement de relations avec les milieux privés pour définir la notion de «développement durable» en Suisse.

La présidence du Comité est assurée à tour de rôle par la DDC, l'OFEFP et l'OFAEE. Différents groupes de travail spécialisés ont en outre été créés: forêts, biodiversité, climat, cohérence de la législation et subventions, commerce et environnement, transfert de technologie, incitation et internalisation.

La rédaction du Rapport sur le développement durable de la Suisse a commencé en été 1993. Ce rapport devait déboucher sur un véritable plan d'action mais la tâche s'est révélée difficile parce que la notion même de développement durable est mal définie et qu'elle se prête donc mal à une stratégie de mise en œuvre. En avril 1995, le Ci-Rio a également publié une étude, en collaboration avec le bureau de consultants INFRAS, qui fait le point sur l'état des connaissances et propose plusieurs modèles de développement durable.

Le rapport présenté comporte deux parties. La première décrit la notion de développement durable sous l'angle des exigences politiques. La seconde est subdivisée selon les différents chapitres de l'Agenda 21. Elle présente la situation en Suisse dans ces différents domaines et dresse la liste des actions à entreprendre. En mars 1996, le Conseil fédéral a pris connaissance du rapport.

Au niveau international, le Ci-Rio s'occupera en premier lieu de l'élaboration des positions suisses pour la session spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU sur l'Agenda 21, qui se tiendra en 1997.

A 7 Financements mixtes

Versements par pays bénéficiaire 1991-1995

(en millions de francs, tous crédits de programme confondus; état au 31 mars 1996)

Pays	Décaissements		Total FM
	Confédération	Banques	
Côte d'Ivoire	16,1	16,1	32,2
Chili	8,7	16,1	24,8
Cameroun	2,7	4,0	6,7
Chine	69,9	103,7	173,6
Colombie	9,1	17,4	26,5
Egypte	23,4	31,2	54,6
Guatemala	12,4	18,6	31,0
Indonésie	44,5	66,7	111,2
Inde	42,6	62,4	105,0
Jordanie	1,0	1,6	2,6
Kenya	1,75	1,75	3,5
Maroc	5,2	11,2	16,4
Philippines	36,4	54,5	90,9
Pakistan	31,5	58,4	89,9
Thaïlande	8,8	17,5	26,3
Tunisie	5,4	10,0	15,4
Vietnam	2,5	2,5	5
Zimbabwe	28,2	32,6	60,8
Total	350,15	526,25	876,4

Etat des engagements au 31 mars 1996 à charge du 4^e crédit de programme et des crédits bancaires parallèles (en millions de francs)

Programme	Total FM	Engagements par projet	Décaisse- ments
Chine FM III (1991)	110,0	101,7	86,4
Chine FM IV (1995)	60,0	0	0
Corporacion Andina de Fomento (1993)	20,0	0	0
Côte d'Ivoire (1991)	34,0	34,0	32,2
Egypte FM III (1991)	60,0	47,1	31,0
Egypte augmentation FM III	20,0	0	0
Indonésie	111,2	111,2	111,2
Pakistan augmentation (1993)	20,6	20,6	20,6

Programme	Total FM	Engagements par projet	Décaisse- ments
Philippines FM II (1994)	64,9	64,9	63,9
Thaïlande augmentation (1993)	13,8	13,8	7,6
Vietnam FM I (1993)	25,0	13,8	5,0
Total	539,5	407,1	357,9*)

*) Dont 135,4 millions de francs étaient imputables au budget de la Confédération.

A 7.1 Financements mixtes Chine II, III et IV

La collaboration avec la Chine au chapitre des financements mixtes s'est poursuivie dans le cadre du 4^e crédit de programme, la continuité, les expériences positives qui avaient été réalisées, l'adéquation de l'instrument aux besoins de la Chine et les intérêts de la politique économique extérieure militant en sa faveur. Il s'agit toujours de soutenir par ce moyen des projets visant à économiser l'énergie, à protéger l'environnement, à augmenter la productivité, à développer la technologie, à améliorer la qualité de la production ou encore à accroître l'offre insuffisante de matières premières.

La concentration géographique et sectorielle des ressources a pu être réalisée dans le cadre du deuxième financement mixte (FM II), mais elle s'est relâchée lors du troisième financement mixte, en raison des restrictions imposées par l'Ensemble d'Helsinki. On a veillé à ce que ces deux financements bénéficient aux provinces qui profitent le moins de l'essor prodigieux de la Chine.

A une exception près, tous les projets financés au moyen du FM II ont abouti. Huit projets au total ont été financés dans les domaines des textiles, de la meunerie, de la chimie, de la sidérurgie, de l'électromécanique, des télécommunications et de l'énergie.

Entré en vigueur le 29 août 1991, le financement mixte III, d'un montant de 110 millions de francs (dont 40% représentent la part de la Confédération accordée sous forme de don et 60% celle des banques fournie aux conditions du marché), qui est destiné à financer 85 pour cent de la valeur facturée de biens d'équipement et de services, est presque totalement engagé. Sur les onze projets approuvés, d'une valeur totale de près de 100 millions de francs, cinq sont terminés. Ils concernent les secteurs de l'industrie automobile, de l'énergie, des télécommunications et des textiles. Six autres projets de moindre envergure concernant la santé, les télécommunications, la technologie environnementale et l'industrie automobile en sont encore au stade de l'évaluation ou de la procédure d'autorisation.

Effectuée en automne 1994, une évaluation de cinq projets financés par le FM II et de deux projets relevant du FM III a abouti aux conclusions suivantes:

- Les conditions-cadres de l'économie, qui changent à un rythme rapide, et l'évolution de la politique économique, qui obéit au principe du «stop and go»,

rendent plus difficile l'exécution d'un projet conformément aux plans. De manière générale, les projets souffrent de retards souvent importants, ce qui fait grimper leurs coûts (part locale) en raison de l'inflation. Du côté suisse, on ne peut guère influencer sur ces facteurs.

- Bien que les projets soient rigoureusement sélectionnés (liste établie conjointement) et minutieusement mis au point (avec l'aide de consultants), trois des 19 projets financés par les FM II et III se heurtent à différents problèmes. On a chaque fois essayé de trouver une solution coordonnée entre les fournisseurs concernés, les autorités compétentes et le destinataire final, sans toutefois parvenir à un résultat.
- Les entreprises bénéficiaires sont toutes des entreprises d'Etat et donc toujours soumises à des degrés divers à l'influence de celui-ci, qu'il s'agisse de la formation des prix ou de l'achat de matières premières, notamment. La réforme des entreprises publiques n'en est qu'à sa phase expérimentale et, pour des motifs de politique sociale, le processus n'a guère de chances de s'accélérer dans les années à venir.
- Les biens d'équipement livrés sont dans la plupart des cas des composants essentiels de chaînes de production complètes, forcément hautement automatisées. A moins qu'il ne s'agisse d'étendre la production, il n'y aura ainsi que peu de création directe d'emplois. La situation est satisfaisante en revanche en ce qui concerne les emplois créés indirectement. L'amélioration de la qualité des produits et l'élargissement de la palette offerte sont deux objectifs qui semblent avoir été atteints. Les prestations complémentaires en matière de formation et de transfert de technologie liées aux projets ont été en général appréciées. La grande complexité technique de la plupart des projets a créé certaines difficultés initiales, qui ont en général été aplanies par la suite, en étroite collaboration avec les fournisseurs.
- La coopération avec les fournisseurs suisses concernés a été jugée favorablement en règle générale. Dans bien des cas, ce sont les possibilités de financement qui ont fait pencher la balance en faveur des biens d'équipement suisses. Dans une moindre mesure, des expériences positives avec des fournisseurs suisses ont également joué un rôle.
- Les mesures de protection de l'environnement que nous avons préconisées ont été généralement appliquées, surtout quand elles étaient une condition de financement.
- La coopération avec les autorités s'est déroulée sans heurt. Les procédures de part et d'autre ont été bien synchronisées, de sorte que le rythme des engagements et des déboursements s'est accéléré par rapport à l'époque du premier financement mixte. Notre partenaire en Chine (MOFTEC – le Ministère du commerce extérieur et de la coopération économique) juge les exigences suisses plutôt vétilleuses par rapport à celles d'autres donateurs. La tendance à la déréglementation de l'économie réduit les possibilités d'influence du MOFTEC, ce qui limite aussi la marge de manœuvre en cas de projet à problème.

Au second semestre 1996, certains projets financés dans le cadre des FM II et III seront soumis à une évaluation *ex post* approfondie.

Le 4^e financement mixte accordé à la Chine est entré en vigueur le 31 octobre 1995. Son montant total s'élève à 60 millions de francs, dont une part de 40 pour cent (24 mio.) de la Confédération sous forme de don et un crédit bancaire de 60 pour cent (36 mio.). Selon l'accord passé, 40 millions de francs sont prévus pour le financement de biens d'investissement et de prestations de services d'origine suisse à caractère civil dans les secteurs de la technologie environnementale et des infrastructures sociales et 20 millions pour des projets de modernisation et de réhabilitation de petits projets industriels. Depuis le début de 1996, quatre demandes de financement nous ont été soumises pour des projets qui sont actuellement en cours d'évaluation.

A 7.2 Financements mixtes Indonésie I et II

Les deux centrales thermiques construites grâce au premier financement mixte et mises en service en 1990 se sont révélées être des réussites au terme d'une évaluation *ex post*. En 1991, l'Indonésie s'est vu octroyer un deuxième financement mixte, conçu lui aussi comme un crédit de projet de 111 millions de francs (part de la Confédération: 40% sous forme de don; part des banques: 60% aux conditions du marché, financement de 80% de la valeur suisse à la livraison) destiné à la remise en état d'un tronçon de chemin de fer à crémaillère. Les chemins de fer indonésiens (PERUMKA) devaient ainsi augmenter leur capacité de transporter du charbon et devenir plus compétitifs par rapport au transport routier, contestable pour des motifs écologiques et sociaux.

L'exécution du projet a été dirigée par une entreprise suisse spécialisée qui, auparavant, avait déjà livré des installations pour ce même chemin de fer à crémaillère et pouvait se prévaloir d'un savoir-faire certain en la matière.

Une évaluation intermédiaire effectuée au printemps 1994 a conclu à une exécution très satisfaisante des diverses composantes du projet. Une fois la réhabilitation terminée, PERUMKA disposera d'un tronçon de haute qualité, qui devrait considérablement améliorer la capacité de transport et contribuer à la qualité des services du chemin de fer. Le soutien en matière de maintenance, conclu par contrat, s'est révélé insuffisant ultérieurement. En plus des aspects inhérents au projet, les obstacles suivants pourraient porter préjudice à sa durabilité: autonomie limitée de la direction locale du chemin de fer quant à la politique des tarifs (qui sont trop bas) et du personnel (taux élevé de rotation, absence de primes au rendement et manque de motivation); les mesures d'incitation ne sont pas suffisamment attrayantes pour pousser les usagers à transférer le transport des marchandises de la route au rail.

Pour tenir compte des recommandations du consultant, la Suisse a mis à disposition des fonds supplémentaires, sous forme de don, pour permettre un meilleur suivi du projet après la fin des travaux et pour en assurer la durabilité. Le projet s'est achevé dans les délais à l'automne 1994, et les premiers résultats de ce suivi renforcé sont encourageants. Grâce à la prolongation de l'assistance technique, le personnel et l'administration témoignent d'une meilleure compréhension du fonctionnement et de l'entretien des voies et du matériel roulant. La compagnie de chemin de fer est ouverte à la coopération et désireuse d'apprendre, et elle a entrepris de modifier sa politique du personnel.

A 7.3 Financements mixtes Philippines I et II

Le premier financement mixte d'un montant de 60 millions de francs, accordé aux Philippines en 1989 dans le cadre du troisième crédit de programme, est presque totalement engagé à ce jour. C'est pourquoi, à fin 1993, un deuxième financement mixte sous la forme d'un crédit de projet de 67,75 millions de francs (part de la Confédération: 40% sous forme de don; part des banques: 60% aux conditions du marché) a été débloqué. Il devait servir à refinancer la part de livraisons suisses au bloc «A» de la centrale thermique mixte de Limay Bataan, volet important d'un programme rapidement réalisable de développement de projets dans le secteur de l'électricité («fast track system expansion plan») en vue de surmonter la sévère crise énergétique du début des années nonante, qui entravait sérieusement l'efficacité et la compétitivité de l'économie philippine.

Le projet visait à augmenter la capacité de la charge de base du réseau de Luzon, afin de satisfaire de manière efficace, fiable et économique la demande croissante d'électricité. Sur cette île, qui abrite Manille, se concentrent deux tiers de la production industrielle philippine. A la suite d'un appel d'offres international, la réalisation du projet a été attribuée à un consortium international (Suisse, Allemagne, Etats-Unis et Japon) dirigé par une entreprise suisse. La part des livraisons suisses (biens d'équipement mécaniques et électriques, ingénierie, savoir-faire, exploitation et maintenance pendant quinze ans) représente environ 20 pour cent de la part étrangère.

La contribution de la Suisse a essentiellement aidé à réduire la menace que le complexe faisait peser sur l'environnement, puisque les autorités philippines se sont engagées, après des négociations ardues, à mettre en œuvre toute une série de mesures concrètes et efficaces à court et moyen termes en vue de contrôler les atteintes à l'environnement. Elle a aussi permis de réduire les coûts économiques extrêmement élevés (en particulier pour l'industrie d'exportation philippine) résultant d'un approvisionnement en électricité irrégulier et peu fiable et de freiner l'utilisation de génératrices privées (industrie, ménages), très néfastes pour l'environnement alors même qu'elles sont peu productives d'énergie. Aujourd'hui, tous les observateurs internationaux s'accordent à penser que la crise énergétique a été surmontée aux Philippines; les principaux indicateurs économiques montrent qu'après des années de stagnation, l'économie a renoué avec la croissance.

A 7.4 Financement mixte Vietnam

Au Vietnam, nous avons essayé pour la première fois d'obtenir des effets de synergie entre deux instruments de l'aide au développement (financement mixte et aide à la balance des paiements). Un goulet d'étranglement retarde actuellement au Vietnam la transition vers l'économie de marché: l'incapacité du secteur bancaire de mettre à disposition des crédits à moyen et long termes. C'est pourquoi le soutien de la Suisse est ciblé sur le développement de ces capacités, associant le transfert de savoir-faire à la mise à disposition de moyens financiers, mais ne néglige pas pour autant les besoins pressants du secteur public. Une partie significative des fonds sera canalisée par une banque privée, qui bénéficiera aussi

d'une assistance technique afin de renforcer ses capacités institutionnelles, notamment dans le domaine du financement de projets.

Le financement mixte pour un montant de 25 millions de francs (part de la Confédération: 50% sous forme de don; part des banques: 50% aux conditions du marché, financement de 100% de la valeur de la livraison suisse) est entré en vigueur le 7 juillet 1993. La part commerciale de ce financement a été réassurée au profit de la GRE au moyen d'une garantie de substitution du même montant, imputée au quatrième crédit de programme. Le financement mixte servira à financer des biens d'équipement, des services et du savoir-faire d'origine suisse au bénéfice de projets de développement prioritaires des secteurs public et privé. Les secteurs et domaines d'action suivants ont été retenus: a) énergie, télécommunications, transports, industrie textile, agro-industrie et industrie alimentaire, planification urbaine (montant réservé de 15 millions de francs au maximum); b) mise à disposition de crédits d'investissement aux conditions du marché pour des projets commerciaux de petites et moyennes entreprises des secteurs privé, public ou mixte (maximum: 10 mio. de fr.).

La réalisation du programme d'aide financière a demandé beaucoup plus de temps que prévu. Ce retard s'explique par la faible capacité d'absorption des structures économiques et administratives du pays (après son ouverture, le Vietnam s'est trouvé d'un jour à l'autre face à un grand nombre de nouveaux bailleurs de fonds, institutions ou pays). De plus, la nouveauté et la relative complexité de l'aide suisse a nécessité de la part des institutions qui sont nos partenaires un assez long processus d'apprentissage.

Aujourd'hui pourtant, il semble que les structures nécessaires sont solidement établies. Plusieurs propositions de projets émanant du secteur public se trouvent à divers stades des procédures d'évaluation ou d'autorisation (installation permettant de moderniser la production de câbles électriques, machines à imprimer les textiles pour améliorer la qualité de la production, chaîne de production de moteurs à essence, installations destinées à améliorer l'approvisionnement en électricité). L'intermédiaire financier qui a été choisi peut faire état aujourd'hui de la capacité institutionnelle nécessaire à l'octroi de crédits à l'industrie, de sorte qu'on devrait assister à une accélération des engagements.

A 7.5 Financements mixtes Thaïlande II

Tout comme le premier financement mixte accordé à la Thaïlande, le deuxième a été entièrement utilisé par la compagnie nationale d'électricité (EGAT), qui l'a affecté au financement de prestations de services du consortium Electrowatt/Colenco dans le cadre de la réalisation du vaste complexe de centrales thermiques de Mae Moh à environ 650 km au nord de Bangkok.

Pour mémoire, cette centrale est alimentée avec du lignite local et elle produira environ un tiers de l'électricité utilisée en Thaïlande. L'objectif de ce projet est de diminuer les importations de pétrole et de créer un pôle de développement dans les zones rurales du nord du pays.

En été 1993, nous avons procédé à une deuxième augmentation de ce crédit d'un montant de 13,8 millions de francs afin de boucler le financement de deux

nouveaux contrats d'engineering avec Electrowatt/Colenco pour assurer la réalisation des deux dernières unités (n^{os} 12 et 13). Cette rallonge met fin à notre collaboration avec la Thaïlande étant donné que sa rapide croissance économique ne justifie plus l'octroi de crédits à des conditions de faveur.

A 7.6 Financements mixtes Inde I et II

Le financement mixte Inde I datant de 1983 et d'un montant de 100 millions de francs (part de la Confédération: 40%; financement de 85% de la valeur d'importation) était totalement engagé en 1991. Sur la base de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 mars 1991, la part remboursable de la Confédération a été convertie rétroactivement en don afin de réduire le fardeau de la dette de l'Inde.

Ce financement mixte Inde I a été totalement déboursé, abstraction faite d'un projet qui n'est pas encore complètement achevé. Il s'agit en l'occurrence du financement d'une installation de coulée continue destinée à l'aciérie d'Etat de Durgapur. Des retards de livraison imputables à une autre entreprise ont repoussé la mise en exploitation de ce vaste projet (36,5 mio. de fr. de financement mixte).

Au nombre des importants projets du secteur public, citons: une station émettrice d'ondes courtes pour All India Radio (montant du financement: 16,7 mio. de fr.), trois transformateurs avec disjoncteur à gaz pour une centrale hydraulique de l'Himachal Pradesh (5,4 mio. de fr.) et pour deux sous-stations situées près de New Delhi (18,7 mio. de fr. dont 13,5 mio. relevant du financement mixte II), ainsi que des machines-outils de précision pour diverses usines du groupe du secteur public d'horlogerie et de mécanique de précision Hindustan Machine Tools (4,6 mio. de fr. au total).

Environ 18 millions de francs issus du financement mixte I ont été confiés à l'Industrial Credit and Investment Corporation of India (ICICI), qui s'en est servi pour financer des importations suisses utilisées dans les projets de douze entreprises privées des secteurs les plus variés. Parmi les plus importants figurait la construction de deux installations complètes de polycondensation pour la production de chips de polyester d'une valeur totale de 7,6 millions de francs; ce projet a eu, pour le fournisseur suisse, l'avantage de lui ouvrir le marché indien pour des installations de sa conception.

Sur les 27 projets achevés qui relevaient du financement mixte I, 24 ont fait l'objet d'une évaluation, au cours de trois missions menées par des consultants indiens mandatés par l'OFAEE ou par des collaborateurs de l'office. Trois de ces projets n'ont pas répondu aux attentes. Les importateurs indiens se sont plaints à juste titre de pièces manquantes qui ont entraîné des pertes de production, même si, dans deux cas, elles ont été livrées ultérieurement par les fabricants suisses; pour ce qui est du troisième, les prestations n'ont pas correspondu aux promesses du fournisseur suisse. Un quatrième projet peut être considéré comme un échec, attendu que l'importateur indien s'est déclaré en faillite à la suite d'un conflit de travail et que les machines à tisser payées au moyen du financement mixte et installées peu avant ont été saisies en vertu de la législation indienne – fort complexe – sur les faillites et la protection des travailleurs. Il est décevant de

constater que trois des quatre projets qui ont fait problème émanent du secteur privé.

Les remarques formulées dans le rapport d'évaluation quant aux carences dans le domaine de l'information et de la gestion administrative des financements mixtes ont été prises en considération en 1991 lors de la mise en place du *financement mixte Inde II*. Celui-ci se monte de nouveau à 100 millions de francs (dont 40% constituent la part de la Confédération sous forme de don) mais couvre maintenant 100 pour cent de la valeur des importations.

A l'heure actuelle, les engagements pour les six projets approuvés s'élèvent à 66,9 millions de francs. Ont été complètement déboursés les montants correspondant à deux projets dans le domaine des textiles, une livraison de turbo-compresseurs pour locomotives diesel des chemins de fer publics indiens, ainsi qu'un complément de financement pour deux projets lancés sur la base du financement mixte I. Quant aux deux projets encore non terminés, ils concernent la réhabilitation et la modernisation de deux centrales hydrauliques, l'une au Maharashtra, l'autre au Kerala. Nous examinons encore un projet des chemins de fer indiens d'un montant qui dépasse vraisemblablement le solde encore disponible; le cas échéant, nous devons augmenter le montant de la ligne de financement mixte II.

La libéralisation de l'économie extérieure en cours depuis 1993 (la diminution des droits de douane et des contrôles à l'importation et surtout la libre convertibilité de la roupie pour les transactions courantes) ont considérablement modifié le contexte dans lequel sont engagés les financements mixtes en Inde. Les importateurs privés peuvent maintenant se procurer les devises nécessaires sur le marché et n'ont donc guère intérêt à s'endetter dans une monnaie qui ne cesse de s'apprécier, ce qui est le cas du franc suisse (en trois ans, le franc s'est apprécié de 60% par rapport à la roupie). Le financement mixte n'est plus attrayant et les 20 millions de francs mis en réserve pour des projets du secteur privé n'ont pas été sollicités; nous avons donc fermé cette ligne de crédit sur proposition de l'ICICI, notre partenaire.

La grande époque des financements mixtes est passée en Inde, comme dans tous les pays qui mettent en œuvre une politique conséquente de libéralisation. Nous voulons donc remplacer ce mode de financement du développement par des modalités qui correspondent mieux aux nouvelles réalités. Les premières expériences pilotes seront menées en 1996: un fonds de partenariat pour soutenir les «joint-ventures» indo-suissees et un fonds de capital-risque destiné aux PME et spécialisé dans quelques domaines où la Suisse jouit d'un avantage comparatif.

A 7.7 Financement mixte Pakistan

Le financement mixte pour le Pakistan a été augmenté de 20,6 millions de francs en 1993 et a atteint 110,6 millions de francs; il doit permettre de réaliser un nouveau grand projet de modernisation du réseau téléphonique. Ce projet et, à une exception près, tous les projets précédemment approuvés, sont terminés et ont donné lieu à des versements. Environ 19 pour cent du financement mixte ont été consacrés au projet de télécommunication susdit, 38 pour cent à des projets

touchant le secteur de l'électricité (augmentation de la capacité et modernisation du réseau de distribution, notamment) et 45 pour cent sont allés au secteur des textiles, qui enregistre les recettes d'exportation les plus importantes.

Une entreprise de textile privée ayant renoncé à exécuter un projet déjà approuvé, une somme de 3,1 millions de francs est disponible depuis un certain temps déjà. Elle sera affectée à quatre petits projets des secteurs de l'énergie et des textiles (dont trois viennent compléter des projets déjà réalisés). Aucun nouveau financement mixte n'est prévu. A la suite de la réorientation de nos instruments de financement, de nouvelles formes de coopération financière, plus adaptées, qui, tout comme les financements mixtes, mobilisent des fonds privés, encourageront plus spécialement la coopération entre des entreprises suisses et pakistanaïses et l'utilisation de technologies respectueuses de l'environnement (cf. ch. 354).

A 7.8 Financement mixte Jordanie

Depuis son entrée en vigueur en 1986, le rythme d'utilisation de ce crédit a été décevant puisque seuls sept projets ont été approuvés pour un montant total de 17,9 millions de francs, dont 12,8 millions pour une installation de déchargement de céréales dans le port d'Akaba, 1,1 million pour un système de contrôle de distribution d'électricité et 4,0 millions pour cinq livraisons d'appareils de mesure. Malgré ce résultat limité, nous escomptons pouvoir affecter le solde encore disponible à des projets conformes à notre politique de financement mixte, étant donné que des entreprises suisses nous signalent régulièrement la mise en route de nouveaux projets, ce qui prouve leur intérêt soutenu pour ce marché.

A 7.9 Financements mixtes Egypte II et III

Le *deuxième financement mixte* en faveur de l'Egypte est entièrement engagé et déboursé. Plus de la moitié a servi au financement d'un important projet de fonderie à Alexandrie, qui devrait permettre à l'Egypte d'être autosuffisante dans la production de vannes et de raccords servant à réhabiliter et à étendre les systèmes d'adduction d'eau. Mise en exploitation en juillet 1993, soit avec un retard de plus de deux ans, cette fonderie ne tourne pas encore à pleine capacité. La raison principale en est la crise du Golfe, qui a considérablement amoindri les possibilités d'exportation au Moyen Orient. A ce problème de débouchés s'ajoute celui d'une structure financière défavorable, point faible de la plupart des sociétés d'Etat égyptiennes. Des interventions ont été effectuées auprès des autorités compétentes pour qu'elles assainissent la situation financière de la société, de façon à accroître les chances d'une privatisation.

Pour ce qui est des autres projets financés, une évaluation *ex post* a été effectuée fin 1995 par des consultants indépendants. Leurs conclusions sont dans l'ensemble positives sur les deux projets de fabrication de pâtes alimentaires; par contre, les résultats obtenus par trois projets dans le secteur de l'électricité sont insatisfaisants: sous-utilisation des équipements, coûts de production élevés, suivi insuffisant. Ce rapport sera discuté avec les autorités égyptiennes et des mesures correctives seront appliquées.

Entré en vigueur le 1^{er} avril 1992, le *troisième financement mixte* accordé à l'Egypte se monte à 60 millions de francs, dont une tranche publique de 30 millions de francs (50%) sous forme de don et une tranche bancaire d'un même montant aux conditions du marché. La GRE n'étant alors pas ouverte à l'Egypte, ce financement mixte a bénéficié d'une garantie d'indemnisation pour des pertes éventuelles de la GRE sur la part commerciale.

D'une manière générale, l'utilisation de cette nouvelle ligne suit les orientations générales du programme d'ajustement structurel mis sur pied en 1990 avec la collaboration de la Banque mondiale et du FMI; priorité est donnée à la réhabilitation (où à l'extension) de projets existants plutôt qu'à de nouveaux projets d'investissement (les équipements suivants ont été financés: turbines à gaz, minoterie, centrale hydraulique, machines à asphalter, machines textiles).

A ce jour, les engagements s'élèvent à 47 millions de francs environ, laissant un solde disponible d'environ 10 millions de francs. En réalité, on a identifié de nombreux projets dont le montant total dépasse cette somme, ce qui a poussé le gouvernement égyptien à solliciter une rallonge de 20 millions de francs. L'accord y relatif a été signé en mai 1995, lors de la visite en Egypte du Conseiller fédéral Delamuraz.

A 7.10 Financement mixte Tunisie II

Malgré la transformation en don de la tranche publique en juillet 1991, le rythme d'utilisation de ce financement mixte est resté très lent, ce qui n'est pas particulier à la Suisse (de nombreux pays, la Belgique et l'Italie notamment, éprouvent les mêmes difficultés). 18 projets ont été financés pour un montant total de 30,4 millions de francs, à savoir huit projets textiles pour un montant de 14,8 millions de francs, l'extension d'une usine sidérurgique (6 mio. de fr.), et la livraison d'une bourreuse-niveleuse ainsi que d'équipements de conditionnement d'air pour des centrales téléphoniques.

Afin d'accélérer le rythme d'utilisation et de mieux répondre aux besoins des entrepreneurs privés, une tranche de 10 millions de francs a été réservée pour des opérations de «joint-venture» entre partenaires privés suisses et tunisiens dans le cadre d'une Ligne partenariat pilote, instituée en juin 1994 au titre des nouveaux instruments. A ces 10 millions de francs se sont ajoutées deux contributions non remboursables de la Confédération, soit 2 millions de francs, pour le financement d'une partie des prises de participation au capital social de joint-ventures et un million de francs pour le financement d'une partie des besoins en fonds de roulement.

Malgré divers séminaires d'information organisés aussi bien en Suisse qu'en Tunisie, cette nouvelle ligne n'a pas encore été utilisée. Bien que plusieurs entreprises suisses se soient intéressées à cette facilité, leurs démarches auprès des banques tunisiennes intermédiaires n'ont pas abouti, compte tenu d'exigences trop onéreuses en matière de garanties. Nous sommes en train d'étudier avec les autorités tunisiennes compétentes les possibilités d'améliorer l'attrait de cette facilité, par exemple en réduisant les taux d'intérêt offerts à l'utilisateur final.

A 7.11 Financement mixte Maroc

A ce jour, ce crédit est entièrement engagé et déboursé. Il a servi au financement de 68 opérations, dont 63 livraisons d'équipements et cinq études; autrement dit, il a davantage été utilisé pour le financement du courant normal des importations en provenance de Suisse que pour de nouveaux projets d'investissement. Sur le montant total de 55 millions de francs, près des deux tiers ont été utilisés pour le financement de projets dans le secteur privé, dont 29,4 millions de francs (soit 53,6%) dans l'industrie textile.

Nous voulons réorienter notre collaboration avec le Maroc en tenant compte de l'ambitieux programme de privatisation qu'il a entrepris. Plutôt qu'une deuxième ligne de financement mixte, nous envisageons de créer un mécanisme d'encouragement du partenariat entre entreprises des deux pays.

A 7.12 Financement mixte Kenya

La banque de développement chargée de la gestion de ce crédit (Industrial Development Bank of Kenya, IDB) n'ayant pas été en mesure d'utiliser le solde disponible d'environ 4,5 millions de francs, ces fonds ont été transférés au Ministère des finances en date du 13 mai 1994 par la signature d'un amendement à l'accord gouvernemental.

Ce solde vient d'être affecté au financement de divers équipements au bénéfice de la compagnie d'Etat Kenya Power and Lighting Company (KP & LC), qui détient le monopole de la production et de la distribution d'électricité dans le pays. Ces équipements serviront à réhabiliter diverses sous-stations électriques réparties sur tout le territoire kenyan. Le secteur de l'énergie électrique au Kenya souffre actuellement d'un manque de capacité, qui provoque des coupures de courant dans tout le pays. Avec l'augmentation rapide de la demande, et aussi longtemps que de nouvelles capacités ne seront pas créées, l'approvisionnement en électricité des consommateurs dépendra d'une gestion optimale du réseau de distribution existant; dans ce contexte difficile, ces livraisons sont prioritaires.

A 7.13 Financement mixte Côte d'Ivoire

Le premier financement mixte octroyé à la Côte d'Ivoire a été signé le 21 mai 1991. D'un montant total de 34 millions de francs, il se compose d'une tranche publique de 17 millions de francs, sous forme de don, et d'une tranche bancaire aux conditions du marché de 17 millions de francs également. Comme le financement mixte Egypte III, celui de la Côte d'Ivoire a bénéficié du nouvel instrument des garanties spéciales permettant d'indemniser la GRE pour des pertes éventuelles sur la part commerciale.

L'octroi de ce crédit a permis d'assurer la remise en état et l'amélioration de cinq centrales hydroélectriques dont une partie des installations, déjà fournies à l'origine par des entreprises suisses, arrivaient au terme de leur durée de vie normale. Sur le plan macroéconomique, ce projet permettra de réduire le recours à des sources d'énergie plus chères et de limiter l'importation d'électricité. Le

soutien de la Suisse s'est situé dans le contexte de la crise économique grave qu'a traversée la Côte d'Ivoire il y a quelques années, crise causée notamment par la chute des recettes d'exportation due à la baisse du prix du cacao et du café sur les marchés mondiaux. Pour redresser cette situation, le gouvernement de ce pays s'est engagé avec détermination dans un programme de stabilisation et de restructuration de son économie, avec le soutien de la Banque mondiale, du FMI et de nombreux bailleurs de fonds bilatéraux.

A 7.14 Financement mixte Banque ouest africaine de développement

Cette ligne de crédit est demeurée inutilisée pendant près de dix ans. Les raisons principales en sont, d'une part, la dégradation de la situation économique et financière de la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest et, d'autre part, le fait que les conditions de rétrocession de la BOAD ne pouvaient intéresser que les secteurs modernes (industrie et infrastructure économique) alors que la majorité des projets soutenus par cette institution concernaient le développement rural.

Comme quelques grandes entreprises suisses ont identifié, notamment au Sénégal et en Côte d'Ivoire, des projets susceptibles d'être financés par la BOAD, nous avons repris le dialogue avec cette dernière en 1993 pour mettre sur pied un schéma de cofinancement entre les ressources propres de la BOAD et les ressources du financement mixte, qui rende les conditions de rétrocession plus attrayantes. La ligne de crédit a été officiellement remise en vigueur en juin 1994 par la signature d'avenants à l'Accord gouvernemental et à l'Accord bancaire. Quelques projets dans les secteurs de l'énergie, de la minoterie et des textiles sont à l'étude.

A 7.15 Financements mixtes Zimbabwe III et IV

Le *financement mixte Zimbabwe III*, d'un montant de 30 millions de francs (part de la Confédération: 35% sous forme de don; financement de 85% de la valeur des importations), qui était entré en vigueur en 1989, a été engagé en l'espace de deux ans et demi, à l'exception d'un solde de 0,7 million de francs.

Au total, quinze projets ont été financés, dont douze dans le secteur privé (pour un montant de 22 mio. de fr.). 78 pour cent de cette somme sont allés à cinq entreprises du secteur des textiles, 13 pour cent à quatre entreprises de l'industrie de transformation agro-alimentaire (dont deux filiales de multinationales), et les 9 pour cent restants à deux imprimeries et à une usine de traitement du bois. Trois projets, d'un volume total de 7,3 millions de francs, qui concernent les télécommunications, ont été exécutés par des entreprises publiques (poste et téléphones, chemins de fer, société nationale de fourniture d'électricité). Treize projets ont fait l'objet d'un contrôle final portant sur l'utilisation des fonds et destiné à évaluer l'attrait de leurs conditions ainsi que l'efficacité des procédures administratives.

Le Ministère des finances du Zimbabwe a, sur notre insistance, vendu cash à des importateurs privés une part des devises issues du financement mixte, ce qui a permis aux entreprises bénéficiaires, à une époque d'extrême rareté des devises,

d'importer des biens d'équipement nécessaires, pour ne pas dire vitaux. De manière générale, les installations et les machines qui ont fait l'objet d'un financement mixte fonctionnent à la satisfaction des exploitants.

Le *financement mixte Zimbabwe IV*, d'un montant de 50 millions de francs (part de la Confédération: 50% sous forme de don; financement de la valeur des importations à concurrence de 100%), est entré en vigueur en 1991. Il est totalement engagé et 44,2 millions de francs ont déjà été versés. En tout, quatorze projets ont été financés: six projets (6 mio. de fr. au total) ont permis à des entreprises privées (dont deux avaient déjà bénéficié du financement mixte III) de se procurer des biens d'équipement importants. A une exception près, les entreprises privées bénéficiaires du financement mixte IV ont été inspectées par un collaborateur de l'OFAEE. Ces entreprises se sont déclarées satisfaites du matériel importé de Suisse; leur opinion quant aux procédures et à l'attrait des financements mixtes ne diffèrent pas de celle des entreprises privées précédemment interrogées.

Le financement mixte IV a néanmoins perdu de son attrait aux yeux des importateurs privés qui, depuis fin 1993, suite à la libéralisation de l'économie et à la suppression presque totale des restrictions à l'importation, peuvent s'approvisionner en devises sur le marché libre. C'est pourquoi il a été décidé en 1994, d'entente avec les autorités du Zimbabwe, d'affecter le solde disponible au financement d'importations du secteur public.

Les projets suivants ont donc bénéficié d'un financement: développement d'un secteur du réseau de distribution du courant à haute tension (conduites, sous-stations, équipements de télécommunication) pour un montant de 19,2 millions de francs; modernisation de différents studios de radio de la Zimbabwe Broadcasting Corporation et livraison d'installations mobiles pour la retransmission d'émissions vers l'étranger (14,4 mio. de fr. au total); deux livraisons de 71 stérilisateurs destinés à 20 hôpitaux de petite ou moyenne taille (6,6 mio de fr.); un système de radiocommunication pour les quartiers périphériques de Harare et de Bulawayo, constituant une solution transitoire en attendant la mise en service d'un réseau normal de téléphone (3,2 mio. de fr.).

Le *financement mixte Zimbabwe V* prévu en 1993 pour permettre la modernisation des télécommunications n'a jamais vu le jour, parce que la Post and Telecommunications Corporation du Zimbabwe a préféré l'offre plus avantageuse d'un fournisseur qui n'était pas suisse. La libéralisation économique en profondeur qui a été menée au Zimbabwe a contribué à modifier du tout au tout le contexte dans lequel s'effectue le financement du développement. C'est pourquoi nous remplaçons les financements mixtes par d'autres formes de financement visant à promouvoir les PME et la collaboration entre des entreprises locales et suisses.

A 7.16 Financement mixte Corporación Andina de Fomento

Ce financement mixte représente la deuxième ligne de crédit négociée avec une banque sous-régionale de développement, et non pas avec un gouvernement (cf. aussi le financement mixte BOAD). La Corporación Andina de Fomento (CAF), qui a son siège à Caracas (Venezuela), a été fondée en 1968 dans le but de soutenir

le développement économique et social des pays qui en sont membres (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela).

Ce financement mixte pour un montant de 20 millions de francs est composé d'une tranche de la Confédération de 7 millions de francs (soit 35%) et d'une tranche bancaire de 13 millions de francs (65%). Il est destiné à financer des projets en Colombie et en Equateur. Aucun projet n'a encore été financé au moyen de cette ligne de crédit entrée en vigueur en avril 1993. L'explication réside dans le contexte institutionnel: le secteur privé a surestimé le risque de change qu'il devait assumer ainsi que les coûts du crédit. De leur côté, la centrale de la CAF tout comme ses représentations dans les pays membres n'ont pas mené une politique d'information convaincante auprès des destinataires finals potentiels.

Pour activer le processus d'utilisation de la ligne de crédit, nous avons décidé, d'entente avec la banque suisse concernée et la CAF, de procéder à des adaptations qui semblent nécessaires et se résument à ceci: diminuer la commission portant sur la tranche bancaire, améliorer la réglementation interne de la CAF en matière de compétences et de gestion des financements mixtes, mieux cibler l'information dispensée par les représentations régionales, étendre le domaine d'application au Pérou et à la Bolivie et augmenter le taux de couverture du financement mixte de 85 à 100 pour cent.

A 7.17 Financement mixte Chili

Cette ligne de crédit s'élève à 60 millions de francs suisses, dont 21 millions représentent la tranche de la Confédération (35%) et 39 millions la tranche bancaire (65%). Elle couvre 85 pour cent de la valeur facturée des livraisons d'origine suisse.

En 1991 nous avons approuvé le financement à raison de 25,6 millions de francs de l'équipement électro-mécanique entrant dans la construction de la centrale hydraulique privée de Currilique.

Compte tenu des séquelles de plus en plus visibles de la croissance économique foudroyante sur l'environnement, nous avons décidé en décembre 1992 de réserver 15 millions de francs pour des projets écologiques. Aucun financement n'a encore été accordé car c'est tout récemment seulement que l'administration chilienne a défini les conditions de crédit faites au destinataire final.

A 7.18 Augmentation des financements mixtes Colombie I et II

Datant de mai 1986, le premier financement mixte axé sur un projet a consisté à cofinancer à raison de 22,23 millions de francs la centrale hydraulique de Guavio. La part de la Confédération était un prêt sans intérêt de 7,41 millions de francs d'une durée de 26 ans, avec un différé de seize ans. La tranche accordée par les banques aux conditions du marché s'est élevée à 14,82 millions de francs, pour une durée de seize ans, avec un différé de quatre ans.

A la suite du retard important pris par le projet et du renchérissement considérable des composants étrangers qui en est résulté, le financement mixte a été revu

à la hausse et augmenté de 5,53 millions de francs aux mêmes conditions. Ultérieurement, soit en décembre 1992, la part de la Confédération a été transformée en don, dans le cadre de la nouvelle conception politique générale.

La coopération avec la Colombie au titre des financements mixtes s'est poursuivie avec l'ouverture, en février 1991, d'une ligne de crédit pour le soutien de projets du secteur public. Ce crédit d'un montant total de 40 millions de francs se composait d'une tranche publique de 14 millions de francs (35%) et d'une tranche bancaire de 26 millions de francs (65%) aux conditions du marché. Sa durée a été fixée à dix ans, aucun remboursement n'étant exigé pendant les trois premières années. Il couvrait 85 pour cent de la valeur facturée des livraisons de biens d'équipement et de services.

En janvier 1993, nous avons approuvé le financement de livraisons d'une valeur totale de 14,9 millions de francs pour la modernisation de l'institut cartographique de Santa Fé de Bogotá. Après avoir évalué les progrès, nous avons approuvé en septembre 1994 le financement d'un second ensemble de livraisons d'un montant de 5,8 millions de francs.

En novembre 1994, nous sommes convenus avec le gouvernement colombien de réserver 15 millions de francs sur le solde restant de la ligne de financement mixte pour des projets touchant l'environnement, afin de soutenir les efforts redoublés consentis cette même année par le gouvernement dans ce domaine.

A 8 Actions-pilotes dans le domaine de la promotion de l'investissement

Dans la perspective de la mise sur pied de nouveaux instruments de coopération financière, le Conseil fédéral a chargé l'OFAEE, par décision du 10 juin 1994, de lancer un certain nombre de projets-pilotes de soutien au secteur privé dont l'expérience permette d'enrichir la formulation des nouveaux instruments. Il a alloué un montant de 50 à 60 millions de francs pour leur financement, à prélever sur le montant initialement prévu pour les financements mixtes dans le quatrième crédit de programme.

En 1994, les projets suivants ont été approuvés (entre parenthèses, le montant de la contribution de la Suisse):

- *Ligne de partenariat avec la Tunisie* (13 mio. de fr., dont 10 prélevés sur le solde de la ligne de financement mixte attribuée en 1986 à la Tunisie). Cette ligne permet de soutenir les «joint-ventures» tuniso-suissees au niveau de l'importation de biens et de services d'origine suisse (jusqu'à concurrence de 10 mio. de fr.), du capital social (2 mio. de fr.) et du fonds de roulement permanent (1 mio. de fr.).
- *PROFUND*, fonds régional d'investissement en faveur de sociétés financières locales qui promeuvent les petites et micro-entreprises en Amérique latine et aux Caraïbes (4,1 mio. de fr.). Ce fonds, dont les autres actionnaires sont diverses organisations non gouvernementales proches de l'économie privée (dont l'ONG suisse FUNDES) ainsi que quelques organismes financiers bilatéraux ou multilatéraux, soutiendra les institutions qui financent les petites entreprises n'ayant généralement pas accès aux crédits bancaires.
- *EDFUND*, société holding qui fonde et gère des sociétés de leasing en Afrique australe (2,1 mio. de fr.). Le leasing d'équipements offre une solution de rechange intéressante pour les PME qui ne disposent pas des fonds nécessaires pour acquérir ces équipements, ni ne peuvent les emprunter, faute de garanties; dans cette formule, en effet, c'est l'équipement en leasing qui constitue la garantie du prêt. Les partenaires de l'OFAEE sont la Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG), la PROPARCO française et SWED-FUND, outre l'initiateur EDESA.
- *GARI - Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest* (5 mio. de fr.). En octroyant à concurrence de 50 pour cent des garanties pour des prêts bancaires en Afrique de l'Ouest, GARI vise à encourager les banques à accorder des financements à moyen et long termes aux entreprises privées de la région. (Principaux partenaires: la Caisse française de développement, la Banque européenne d'investissement, la DEG).
- *Programa Bolívar* - Banque interaméricaine de développement (3 mio. de fr., dont la moitié pour un fonds de financement d'études par des consultants suisses). Le programme Bolívar est un mécanisme de mise en contact entre entreprises d'Amérique latine et des pays industrialisés, dont l'instrument principal est une banque de données sur les possibilités d'investissement en Amérique latine.

En 1995, l'OFAEE s'est associé à deux fonds de capital-risque («Venture Capital Funds»):

- *Msele NedVentures* (1,6 mio. de fr.). Cette société a pour but de soutenir, par des prises de participation minoritaires, les petites et moyennes entreprises dirigées par des membres de la communauté noire en Afrique du Sud. Les partenaires financiers de ce projet sont le groupe bancaire Nedcor, le groupe financier Thebe/Msele, la DEG, la PROPARCO et l'OFAEE.
- *Venture Capital Company of Zimbabwe Ltd.* (1,3 mio. de fr.). Ce fonds créé il y a quatre ans prend des participations dans les PME indigènes; il a déjà servi à financer 40 projets, contribuant ainsi à la création de plus de 1000 emplois. Parmi ses actionnaires, on trouve la Société financière internationale, la Banque centrale du Zimbabwe et diverses banques, assurances et grandes entreprises industrielles locales.

Deuxième partie: Mesures financées par le 5^e crédit de programme

A 9 Règles opérationnelles pour l'attribution de financements mixtes

Règles opérationnelles

Les financements mixtes seront attribués dans le cadre des règles de l'Ensemble d'Helsinki. Rappelons que ces règles stipulent que l'on peut recourir aux financements mixtes comportant un élément non remboursable variant entre 35 et 80 pour cent pour financer:

- a) tout projet dans un des pays les moins avancés (PMA, selon la liste des Nations Unies regroupant les 48 pays les plus pauvres du globe). La Suisse ayant pour politique de n'accorder des financements à ces pays que sous forme de dons, nous ne ferons usage de cette possibilité que dans les cas exceptionnels de PMA dont le potentiel de croissance et d'exportation laisse augurer qu'ils pourront prochainement quitter cette catégorie;
- b) des projets commercialement viables ou non dans des pays n'ayant pas accès à des crédits à l'exportation parce que les agences de garantie des risques à l'exportation des pays de l'OCDE ne sont pas ouvertes pour ces pays. Comme la part bancaire des financements mixtes doit être assurée par la Garantie des risques à l'exportation (GRE), une telle possibilité se présenterait seulement si la GRE était ouverte pour un pays donné alors que toutes les agences-sœurs de la zone OCDE, à l'exception d'une ou deux autres, sont fermées⁴⁾. Profiter, le cas échéant, d'une telle conjoncture, n'est pas sans risque, car la situation évolue très rapidement: la grande majorité des GRE peuvent être fermées pour un pays donné au moment où les partenaires commencent à préparer le projet, et ouvertes au moment où le projet est notifié à l'OCDE;
- c) des projets qui sont considérés comme commercialement non viables par les participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation;
- d) des projets d'un montant inférieur à 2 millions de Droits de tirage spéciaux (DTS), soit environ 3,6 millions de francs, sur lesquels le Groupe de consultation de l'OCDE renonce à se prononcer.

Ce ne sont que ces deux dernières catégories de projets qui ouvrent donc pour la Suisse un créneau pour l'utilisation des financements mixtes. Encore faut-il signaler que l'exception consentie pour les petits projets est fragile: la prolifération des lignes de financement de petits projets pourrait amener les participants à l'Arrangement à abaisser la limite à 1 million de DTS, voire même à supprimer totalement cette tolérance. Nous ne saurions donc bâtir notre politique d'attribution des financements mixtes sur une base aussi précaire. Restent donc les projets commercialement non viables, définis comme ceux dont le flux de trésorerie

⁴⁾ Une telle situation pourrait se présenter dans les cas où l'OFAEE déciderait, pour des motifs relevant de la politique de développement, de donner à la GRE l'assurance d'être indemnisée en cas de pertes (voir ch. 352 sur les garanties exceptionnelles).

consolidé sur dix ans est négatif. Cette règle exclut par définition les projets industriels (un projet industriel qui n'est commercialement pas viable ne doit tout simplement pas être financé) ainsi que les projets d'infrastructure dans les domaines de la génération et de la transmission d'électricité et des télécommunications qui sont précisément ceux pour lesquels nous avons octroyé le plus grand nombre de financements mixtes dans le passé. Elle vise à concentrer les crédits à des conditions de faveur sur des projets qui ne sont rentables qu'à moyen ou long terme, soit par exemple des infrastructures sociales, des réseaux routiers ou ferroviaires, ou alors, des projets en matière d'énergie ou de télécommunications dans des régions rurales éloignées des grands axes. Compte tenu de la spécialisation de l'économie suisse, il n'est donc pas facile d'identifier des projets qui, à la fois, répondent aux critères de l'Ensemble d'Helsinki, sont judicieux sous l'angle du développement et pour lesquels il existe une offre de biens ou services d'origine suisse qui soit compétitive au plan international.

Secteurs d'intervention

Les secteurs d'intervention sont en partie prédéterminés par les critères évoqués ci-dessus, en tout cas pour ce qui est des projets d'un montant supérieur à 2 millions de DTS. Les infrastructures sociales sont certainement un besoin prioritaire des pays en développement, mais il n'est pas sûr que l'économie suisse dispose d'un avantage comparatif dans ce domaine. Les secteurs «traditionnels» de la production et distribution d'énergie ainsi que les télécommunications n'entreront en considération que dans la mesure où les projets proposés concerneront des zones rurales déshéritées et éloignées des grands centres urbains et axes de communication. Les transports ferroviaires sont en général un secteur qui n'est rentable qu'à moyen ou long terme, à moins qu'on incorpore dans l'appréciation du projet des éléments tels que la moindre charge sur l'environnement par rapport à l'option du transport routier.

Le secteur auquel nous entendons allouer une haute priorité est celui de l'environnement compris dans son acception la plus large, c'est-à-dire couvrant aussi bien les équipements de dépollution, de recyclage ou de régénération au bout de la chaîne de production que les transferts de technologies respectueuses de l'environnement intégrées dans le processus productif. Les besoins des pays en développement dans ce domaine sont pratiquement illimités et, bien qu'urgents, placés la plupart du temps en deuxième ordre de priorité derrière l'impératif de la croissance économique. La Suisse ayant devancé la plupart de ses partenaires de l'OCDE dans l'adoption de normes strictes de protection de l'environnement, notre industrie a développé dans ce domaine un savoir-faire indéniable. Toutefois, cette expertise est encore insuffisamment connue dans les pays en développement, ce qui implique que des efforts devront être entrepris, principalement par les entreprises intéressées, pour faire connaître, dans les pays où des lignes de financement mixte sont disponibles, la gamme des équipements et des services que l'industrie suisse peut offrir.

Critères d'évaluation

Les projets proposés pour un financement mixte sont jaugés selon quatre groupes de critères:

- a) le projet doit faire l'objet d'une demande formelle du pays ou de l'entité partenaire et correspondre aux priorités de développement de celui-ci;
- b) l'offre suisse doit être compétitive au plan international. Dans le cas de la passation de marchés publics, le meilleur moyen de s'en assurer est lorsque le pays partenaire recourt à un appel d'offres international, ouvert ou restreint. Toutefois, certains pays comme la Chine considèrent tirer un meilleur profit de la concurrence internationale par des négociations directes;
- c) le projet doit être compatible avec les règles de l'Ensemble d'Helsinki;
- d) il se justifie sous l'angle de nos critères de développement. Une attention toute particulière est prêtée à la durabilité du projet: solidité du partenaire, rentabilité économique, capacité de générer des devises par l'exportation afin de faire face aux engagements contractés en monnaie forte, transfert de technologie, respect strict des critères de préservation de l'environnement, etc.

L'OFAEE 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.

A 10 Société financière suisse pour le développement

Vue d'ensemble, objectifs

La SFSD soutient des projets privés dans les pays en développement et les pays d'Europe centrale et orientale. Ses investissements visent à favoriser l'essor d'un secteur privé concurrentiel au niveau international, tout en tenant compte de facteurs économiques, sociaux et écologiques. La SFSD injecte dans ces projets des fonds propres, des crédits et des garanties. **But**

Les pays bénéficiaires sont ceux qui, d'après le World Development Report 1995 (qui prend comme base de calcul les chiffres de l'année 1993) ont un revenu par habitant ne dépassant pas 5000 US\$. Outre les pays en développement, cette définition englobe les pays d'Europe centrale et orientale (voir ci-après la liste des pays éligibles). **Pays**

La SFSD investit dans des projets orientés vers le profit et dans lesquels des entreprises suisses ou étrangères détiennent des parts de capital. Ces projets se caractérisent par de bonnes perspectives de croissance (joint ventures ou partenariats; fondation de sociétés, projets d'expansion ou de restructuration d'entreprises existantes). **Projets**

La société finance en règle générale 25 pour cent au plus du coût total du projet. Elle acquiert entre 10 pour cent et 30 pour cent au maximum du *capital-actions*, qui ne doit pas dépasser 25 millions de francs suisses. La SFSD n'est jamais actionnaire principal ni n'assume des fonctions de gestion. Sa direction élaborera des directives visant à éviter une accumulation des risques par pays et par branche. **Montant de la participation**

La SFSD donne aux industries suisses les moyens de réaliser des projets n'ayant pu voir le jour avec des instruments de financement traditionnels, que ce soit en raison de leur taille trop petite ou pour des considérations liées au risque *par pays ou par branche*. **Avantages**

La société se concentre sur le segment moyen du marché, à savoir tous les pays qui ne sont plus exclusivement tributaires de dons mais n'ont pas encore librement accès aux marchés des capitaux privés.

Grâce à une collaboration étroite avec l'Office fédéral des affaires économiques extérieures, la société joue le rôle de centre d'information pour les industries suisses. Très au fait des instruments existants et nouveaux de la coopération au développement (aide aux pays de l'Est, financement d'études de faisabilité, formation, etc.), elle peut les rendre accessibles aux milieux de l'industrie.

L'importante participation de la Confédération au capital de la SFSD donne l'assurance que le gouvernement suisse soutiendra

son action par la conclusion d'accords bilatéraux (p. ex. accords sur la double imposition, accords de protection des investissements, etc.).

La Confédération ne cherche pas à influencer la politique d'investissement de la SFSD par des directives, mais promeut les développements souhaités par des mesures d'incitation.

Structure et organisation

Le *capital-actions* de la société se monte à 100 millions de francs suisses. La Confédération y participe à concurrence de 49 pour cent. 51 pour cent des actions appartiennent à des investisseurs privés en majorité suisses.

Capital-actions

Le conseil d'administration se compose de sept membres élus par l'assemblée générale. La Confédération a droit à trois sièges, le reste des actionnaires à quatre. On s'efforce de parvenir à un équilibre dans la représentation des régions et des branches au sein du conseil d'administration.

Conseil d'administration

La direction incombe à un directeur, qui doit être également membre du conseil d'administration et délégué. Il a qualité pour représenter la société vis-à-vis des tiers pour autant que le conseil d'administration ne confie pas cette tâche à un ou plusieurs délégués, selon les cas.

Direction

La société limite son organisation au strict minimum. Il est prévu d'organiser le travail avec une équipe d'environ 6 personnes.

Organisation

Le siège de la SFSD est à Zurich. Une succursale est ouverte en Suisse romande.

Siège de la Société

Stratégie

Loin de concurrencer les institutions internationales ou les banques d'affaires actives dans le secteur, la Société financière suisse pour le développement se considère comme leur complément.

Concurrence

L'acquisition des projets repose entre autres sur les éléments suivants:

Marketing

- (1) Une série de manifestations sont organisées en collaboration avec des organisations économiques telles que le Vorrort ou le VSM afin de faire connaître la société aux clients potentiels – dont les PME.
- (2) La coopération étroite avec l'OFAEE sera, du moins au début, une source importante d'affaires. Elle englobe éventuellement une coopération dans les projets pilotes de l'OFAEE tels que le Programa Bolívar ou la participation aux fonds de capital-risque en Afrique australe, Inde, etc.

- (3) La coopération avec d'autres sociétés financières multilatérales telles que la SFI mais aussi la collaboration avec Interact (plateforme d'échange et de coordination pour les sociétés financières pour le développement de pays de l'UE) ne manqueront pas d'alléger considérablement la recherche d'affaires.
- (4) La coopération avec un service de mise en relation d'affaires, riche des expériences de l'IPS (Investment Promotion Service) et de TFTP (Technology For The People) amènera d'autres projets.
- (5) Toutes les ambassades suisses et les succursales des actionnaires privés de la SFSD dans les pays concernés seront informées des possibilités qui s'offrent. Les informations sur des projets potentiels transitent souvent par ce canal.
- (6) La SFSD travaillera en outre avec les associations économiques cantonales.

On peut s'attendre à ce qu'au début, la SFSD acquière assez rapidement de l'expérience et noue les contacts nécessaires à son activité en participant aux projets d'autres institutions multilatérales et bilatérales, plus particulièrement la SFI, la DEG (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft), la FMO (Société financière hollandaise pour le développement) et la BERD (Banque européenne pour la reconstruction et le développement). Ce financement conjoint permettra au moins de couvrir les frais d'exploitation. La recherche de projets se fait directement auprès des organisations pour le développement. Parallèlement, les autres mesures de marketing prévues apporteront de nouveaux projets à la SFSD. A l'aide de ces contacts et grâce à sa spécialisation, la société devrait ainsi pouvoir acquérir rapidement des affaires sur place.

Marché à suivre

Rentabilité

La SFSD s'efforce de diversifier les pays et les branches avec lesquels elle travaille pour constituer un portefeuille équilibré et rentable. Pour des considérations de cash flow, sa principale activité consistera au début à octroyer des crédits. Les autres instruments à sa disposition (prises de participation et garanties) devraient lui ménager suffisamment de liberté pour augmenter son rendement financier.

Portefeuille

La société doit s'autofinancer. Son but à moyen terme est de verser un dividende d'au moins 5 pour cent et de parvenir à une plus-value acceptable pour les actionnaires grâce à la formation de réserves.

Bénéfice

Comparée à d'autres institutions publiques étrangères, la SFSD jouit d'une plus grande indépendance et peut constituer son

portefeuille en fonction des critères du marché. N'étant pas un instrument de subvention, la société se rapproche de la SFI. La modicité de ses coûts de fonctionnement et sa stratégie initiale – participer aux projets d'autres institutions multilatérales – devraient lui assurer relativement rapidement un flux constant de rentrées et permettre de couvrir dès le début les frais d'exploitation.

Le changement de politique opéré par la DEG confirme bien l'idée qu'une aide au développement axée sur l'économie privée et libre de toute interférence politique génère très vite des bénéfices.

Après avoir constitué des provisions et versé un dividende de 5 pour cent aux actionnaires, l'assemblée générale peut affecter le reste des bénéfices à un fonds spécial servant entre autres à soutenir des projets à plus haut risque. Mis à part le versement d'un dividende approprié, la SFSD a également la possibilité d'augmenter son capital propre.

Evaluation de la SFSD par d'autres institutions de financement

Les contacts établis avec d'autres institutions financières révèlent l'écho positif rencontré par la SFSD auprès des spécialistes de la branche⁵⁾. Ceux-ci ont relevé les avantages suivants:

**Evaluation par
des tiers**

- La demande pour une institution de ce type existe, si bien que la SFSD n'est pas ressentie comme une concurrente par la SFI et la DEG. Ces deux organisations escomptent un effet bienvenu de synergie.
- La majorité des actions est aux mains d'investisseurs privés.
- La SFSD apporte une aide au développement fondée sur les mécanismes de l'économie de marché et la recherche du profit.
- La société ne se limite pas à soutenir des projets à participation suisse.
- L'objectif de générer des bénéfices figure dans les statuts (pression des actionnaires du secteur privé).
- La société peut engager des instruments de garantie pour limiter les risques de change.
- La SFSD peut utiliser les instruments de coopération au développement mis à disposition par l'OFAEE, ce qui lui permet de traiter avec profit des petits projets.

⁵⁾ Cf. entretiens avec le professeur Hans-Gert Braun (Directeur Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft) et M. Guy P. Pfeffermann (Directeur Economics Department, International Finance Corporation).

- L'implication des industries suisses dans la SFSD leur permet de mieux s'identifier à la société à l'instar de l'IFU au Danemark (Industrialization Fund for Developing Countries), qui supervise aujourd'hui 80 pour cent des projets mis en œuvre par les entreprises danoises dans les pays en développement.
- Cette intégration permet en outre d'impliquer dans les activités de la SFSD (recherche d'affaires, récolte d'informations, exécution, etc.) les succursales des actionnaires privés dans les pays en développement.
- La société peut tirer les leçons des erreurs commises par d'autres institutions. Elle est fondée dans une période propice au secteur privé (elle n'arrive pas en retard, mais à point nommé).

Résumé

Il est important de placer la SFSD dans le contexte de la coopération suisse au développement puisqu'elle s'inscrit dans toute une gamme d'instruments financiers. Grâce à elle, l'industrie suisse peut se lancer dans des projets qui ne pourraient pas être financés avec les instruments traditionnels.

Il est tout aussi essentiel que la Société financière suisse pour le développement soit un centre d'information, indépendamment des crédits, des fonds propres et des garanties qu'elle accorde. La SFSD offre aux industriels suisses, mais surtout aux petites et moyennes entreprises, un «one stop shop» (guichet unique) en matière de conseil, de mise en relation d'affaires, d'étude de marchés et de financement.

Cette société ne pourra pas voir le jour sans le soutien résolu de l'économie privée. La participation et l'influence des actionnaires privés garantissent à eux seuls que les objectifs fixés seront atteints: le financement d'investissements privés rentables dans l'optique d'un développement économique, social et écologique durable.

Condensé: Les prestations de la Société financière suisse pour le développement

Partage des risques entre les investisseurs, les créanciers privés et la SFSD par:

- des prises de participation au capital et l'octroi de crédits et de garanties;
- le financement ou la garantie d'une partie des coûts de projets qui ne pourraient pas être assumés par le marché traditionnel (p. ex. les derniers remboursements dans le cadre du financement d'un crédit à très long terme, les frais locaux, etc.).

Cofinancements avec des institutions de développement multilatérales et bilatérales telles que la SFI, la BERD, la DEG, la FMO, etc. La société jouit d'un

«preferred creditor status» (traitement privilégié lors de rééchelonnements de dettes) pour les cofinancements avec la SFI.

Coopération étroite avec la SFI et Interact (plateforme d'échange d'informations et de coordination des institutions bilatérales telles que la DEG, la FMO, etc.), donc facilité d'accès aux projets.

Soutien de la Confédération:

- Centre d'information qui connaît les instruments existants et nouveaux de la coopération au développement et en facilite l'accès aux industriels (financement d'études de faisabilité, aide aux pays de l'Est, crédits de formation, soutien technique, mise en relations d'affaires, etc.).
- Soutien général du gouvernement suisse et des ambassades (accords sur la double imposition ou accords de protection des investissements, etc.).
- Possibilité d'intervention de la Confédération en cas de problèmes (elle est actionnaire!).

«One stop window»: interlocuteur des industriels pour tout problème de financement. Analyse des projets en toute indépendance. Connaissance exhaustive des instruments de financement.

Aide au développement fondée sur les principes de l'économie de marché.

Liste des pays éligibles

PNB per capita en 1993 (US\$)		PNB per capita en 1993 (US\$)	
Mozambique	90	Macédonie, FYR	820
Tanzanie	90	République Kirghize	850
Ethiopie	100	Philippines	850
Sierra Leone	150	Congo	950
Vietnam	170	Ouzbékistan	970
Burundi	180	Maroc	1040
Ouganda	180	Moldavie	1060
Népal	190	Guatemala	1100
Malawi	200	Papouasie-Nouvelle Guinée	1130
Tchad	210	Bulgarie	1140
Rwanda	210	Roumanie	1140
Bangladesh	220	Jordanie	1190
Madagascar	220	Equateur	1200
Guinée-Bissau	240	République Dominicaine	1230
Kenya	270	El Salvador	1320
Mali	270	Lituanie	1320
Niger	270	Colombie	1400

PNB per capita en 1993 (US\$)		PNB per capita en 1993 (US\$)	
Laos	280	Jamaïque	1440
Burkina Faso	300	Pérou	1490
Inde	300	Paraguay	1510
Nigéria	300	Kazakhstan	1560
Albanie	340	Tunisie	1720
Nicaragua	340	Algérie	1780
Togo	340	Namibie	1820
Gambie	350	République slovaque	1950
Zambie	380	Lettonie	2010
Mongolie	390	Thaïlande	2110
République centrafricaine	400	Costa Rica	2150
Bénin	430	Ukraine	2210
Ghana	430	Pologne	2260
Pakistan	430	Fédération de Russie	2340
Tadjikistan	470	Panama	2600
Chine	490	République tchèque	2710
Guinée	500	Botswana	2790
Mauritanie	500	Turquie	2970
Zimbabwe	520	Iran	—
Géorgie	580	Venezuela	2840
Honduras	600	Belarus	2870
Sri Lanka	600	Brésil	2930
Côte d'Ivoire	630	Afrique du Sud	2980
Lesotho	650	Ile Maurice	3080
Arménie	660	Estonie	3080
Egypte	660	Malaisie	3140
Myanmar	—	Chili	3170
Yémen	—	Hongrie	3350
Azerbaïdjan	730	Mexique	3610
Indonésie	740	Trinidad et Tobago	3830
Sénégal	750	Uruguay	3830
Bolivie	760	Oman	4850
Cameroun	820	Gabon	4960

Source: Banque mondiale: Rapport sur le développement dans le monde, 1995.

A 11 Statuts de la Société financière suisse pour le développement

I. Société, siège, but et durée de la société

§ 1

La société anonyme est établie sous la raison sociale de:

Société et siège

Schweizerische Gesellschaft für Entwicklungsfinanzierung

Swiss Finance Corporation for Development

Société financière suisse pour le développement

Le siège de la société est à Zurich; une succursale existe en Suisse romande. La société se réserve le droit d'en ouvrir d'autres.

§ 2

La société (SFSD) soutient des projets privés dans les pays en développement et les pays d'Europe centrale et orientale dans le but d'y promouvoir le progrès social et économique. Pour ce faire, elle met à disposition des fonds propres et empruntés ainsi que des garanties.

But
Groupe cible

Les pays bénéficiaires sont ceux qui, d'après le World Development Report 1995 (qui prend comme base de calcul les chiffres de l'année 1993), ont un revenu par habitant ne dépassant pas 5000 US\$.

La société doit tirer le meilleur parti possible des instruments du crédit de programme relatif aux mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement.

La société vise à produire un rendement adéquat de son capital.

§ 3

La société est constituée pour une durée indéterminée.

Durée

II. Capital-actions

§ 4

Le capital-actions se monte à 100 000 000 de francs, soit 100 000 actions nominatives entièrement libérées d'une valeur nominale de 1000 francs chacune.

Capital-actions

La Confédération détient 49 pour cent du capital-actions, la majorité des actions appartenant à des investisseurs privés. Chaque actionnaire privé peut détenir directement ou indirectement 10 pour cent du capital-actions au maximum.

§ 5

Le conseil d'administration a le droit de refuser l'inscription au registre des actions d'un acquéreur si celui-ci ne déclare pas expressément, sur demande, avoir acquis les actions en son nom propre et pour son propre compte.

Registre des actions

Cette disposition s'applique également aux personnes morales et aux sociétés de personnes, aux autres groupements de personnes et aux indivisions, liés par le capital ou par les voix, par une direction unique ou de toute autre manière, ou encore aux personnes physiques ou morales et aux sociétés de personnes qui agissent de manière à contourner cette réserve d'inscription (plus particulièrement les groupements d'actionnaires).

§ 6

Les actionnaires ont le droit de souscrire une fraction des nouveaux titres proportionnelle au nombre de leurs actions. L'assemblée générale peut décider d'exclure ou de limiter ce droit préférentiel pour des motifs justifiés.

Droit préférentiel de souscription

Le conseil d'administration fixe les modalités liées à l'utilisation du droit préférentiel de souscription ainsi que les conditions d'émission des nouvelles actions sous réserve des pouvoirs de l'assemblée générale. Elles sont publiées dans les organes de publication de la société.

§ 7

Le montant équivalant à l'émission éventuelle de nouvelles actions au-dessus du pair est versé au fonds général de réserve après déduction des frais liés à l'émission des nouvelles actions.

Emissions de nouvelles actions

§ 8

Les actions portent la signature en fac-similé d'un membre du conseil d'administration et de la direction.

Titres

§ 9

Les actions ne peuvent être divisées. La société ne reconnaît qu'un représentant pour chaque action; celui-ci peut toutefois représenter plusieurs actions. Pour le reste, l'article 16 traite de la représentation.

Indivisibilité des actions

§ 10

Le droit au dividende s'éteint s'il n'est pas perçu dans les cinq ans suivant l'échéance.

Prescription des dividendes

III. Organisation de la société

A. Assemblée générale

§ 11

L'assemblée générale est convoquée 20 jours au moins avant la date de sa réunion par le conseil d'administration, le président ou le vice-président ou, au besoin, par les contrôleurs.

Convocation de l'assemblée générale

Tous les actionnaires peuvent demander par écrit d'inscrire un objet à l'ordre du jour en respectant le délai donné par le conseil d'administration.

La convocation doit mentionner les objets à l'ordre du jour avec les questions du conseil d'administration relatives aux différents objets de délibérations ainsi que les propositions des actionnaires ayant demandé que soit traité un objet particulier. Aucune décision ne peut être prise sur des objets qui n'ont pas été ainsi portés à l'ordre du jour, sauf sur la proposition de convoquer une assemblée générale extraordinaire ou de commander une enquête spéciale. Il n'est pas nécessaire d'annoncer à l'avance les propositions et délibérations qui ne doivent pas être suivies d'un vote.

§ 12

Les assemblées générales se tiennent au siège de la société ou en tout autre lieu de Suisse désigné par le conseil d'administration.

Présidence de l'assemblée générale et procès-verbal

Le président du conseil d'administration, le vice-président ou lorsque ces derniers sont empêchés d'exercer leur fonction, un autre membre désigné par le conseil d'administration assume la présidence et nomme un secrétaire et des scrutateurs.

Le procès-verbal doit être signé par le président, le secrétaire et les scrutateurs.

§ 13

Le conseil d'administration établit les règles de procédure régissant la participation et la représentation à l'assemblée générale.

Participation à l'assemblée générale

§ 14

Si la loi ou les statuts n'en disposent pas autrement, l'assemblée générale peut prendre des décisions indépendamment du nombre des actionnaires présents et des voix représentées.

Compétence en matière de décision

Si la loi ou les statuts n'en disposent pas autrement, l'assemblée générale prend ses décisions à la majorité des voix représentées.

Les élections se font à la majorité absolue des voix attribuées aux actions représentées. Si la majorité absolue n'est pas atteinte au

premier tour, la majorité relative s'applique au second tour; en cas d'égalité des voix, un tirage au sort a lieu.

§ 15

Chaque action donne droit à une voix au sein de l'assemblée générale.

**Droit de vote
des actionnaires**

Les actions qu'il détient additionnées à celles qu'il représente donne le nombre de voix d'un actionnaire participant à l'assemblée générale.

Un actionnaire du secteur privé ne peut détenir plus de 20 pour cent du total des voix si l'on additionne les voix attachées à ses actions propres aux voix attribuées aux actions qu'il représente.

Sont considérés comme un seul actionnaire les personnes morales et sociétés de personnes, les autres groupements de personnes ou les indivisions, liés par le capital ou par les voix, par une direction unique ou de toute autre manière, ou encore les personnes physiques ou morales et les sociétés de personnes qui agissent de manière à contourner la limite posée au nombre de voix (notamment en tant que groupement d'actionnaires).

§ 16

Les décisions de l'assemblée générale visant à modifier le but de l'entreprise, émettre des actions donnant droit à voter, procéder à une augmentation autorisée ou conditionnelle du capital, augmenter le capital à partir des fonds propres, contre un apport en nature ou pour une reprise de biens, octroyer des avantages particuliers, limiter ou supprimer les droits préférentiels et transférer le siège de la société doivent être prises à une majorité des deux tiers des voix représentées.

**Décisions
portant sur des
objets spéci-
fiques**

Les décisions entraînant une fusion dans l'optique d'une association avec une autre société ou d'une reprise par cette dernière, la dissolution de la société, la modification ou la suppression des articles 5, 14 ou 15 des statuts sont prises à la majorité des trois quarts au moins des voix représentées à l'assemblée générale.

§ 17

Les votes et les élections sont en règle générale ouverts mais peuvent se faire par écrit si le président ou tout autre actionnaire présent détenant au moins 15 pour cent des voix représentées l'exige.

**Votes et élec-
tions**

§ 18

L'assemblée générale ordinaire a lieu chaque année dans les six premiers mois de l'année civile.

**Assemblée
générale ordi-
naire**

§ 19

Une assemblée générale extraordinaire est convoquée lorsque le conseil d'administration, les réviseurs ou toute autre personne compétente au sens de l'article 699, 1^{er} alinéa, du code des obligations l'estiment nécessaire.

**Assemblée
générale extra-
ordinaire**

Un ou plusieurs actionnaires représentant ensemble 1/20 au moins du capital-actions peuvent requérir la convocation de l'assemblée générale extraordinaire; ils doivent le faire par écrit, en indiquant le but poursuivi.

§ 20

L'assemblée générale a la compétence exclusive:

- a) de recevoir et d'approuver le rapport annuel du conseil d'administration ainsi que les comptes annuels;
- b) de déterminer l'utilisation du bénéfice, de fixer le dividende ainsi que le moment de son versement;
- c) de nommer les administrateurs;
- d) de nommer les réviseurs et les vérificateurs des comptes de groupe;
- e) de donner décharge aux administrateurs;
- f) de modifier ou de compléter les statuts pour autant que le conseil d'administration ne soit pas compétent en la matière;
- g) d'augmenter ou de réduire le capital-actions;
- h) de dissoudre la société;
- i) d'élargir ou de limiter le domaine d'activité de la société;
- j) de décider d'une fusion dans l'optique d'une association avec une autre société ou d'une reprise par cette dernière;
- k) d'investir et d'affecter des sommes aux réserves mentionnées à l'article 36.

**Attributions de
l'assemblée
générale**

Outre les domaines mentionnés ci-dessus qui sont expressément soumis à sa compétence exclusive, l'assemblée générale décide de tous les sujets que le conseil d'administration décide de lui soumettre ou qui sont de son ressort en vertu de la loi et des statuts.

B. Conseil d'administration

§ 21

Le conseil d'administration se compose de sept membres élus par l'assemblée générale. La Confédération a droit à trois mandats, le reste des actionnaires à quatre. On s'efforce de parvenir à un équilibre dans la représentation des régions et des branches au sein du conseil d'administration.

**Election, durée
du mandat et
éligibilité**

Sous réserve des dispositions qui suivent, les membres du conseil d'administration sont élus pour trois ans étant entendu qu'une

année représente la période comprise entre deux assemblées générales ordinaires.

Pour assurer un renouvellement régulier, le conseil d'administration peut limiter à un ou deux ans le premier mandat des actionnaires nouvellement élus.

Les membres dont le mandat est échu peuvent toujours être réélus.

Lorsqu'un membre abandonne ses fonctions au cours de l'exercice, un nouveau membre est élu à l'assemblée générale suivante.

Les parents en ligne ascendante ou descendante, les frères et sœurs ainsi que plusieurs membres d'une même entreprise ne peuvent faire partie en même temps du conseil d'administration.

§ 22

Les membres du conseil d'administration sont légitimés par un extrait notarié authentifié du procès-verbal d'élection de l'assemblée générale.

**Légitimité des
conseils d'ad-
ministration**

§ 23

Le conseil d'administration élit chaque année en son sein un président et un vice-président lors de la première réunion suivant l'assemblée générale ordinaire.

Présidence

Le conseil d'administration désigne un secrétaire, qui n'est pas nécessairement membre du conseil d'administration.

§ 24

Le président convoque le conseil d'administration aussi souvent qu'il le juge nécessaire; en outre, tout membre du conseil d'administration ou la direction peut exiger du président la convocation immédiate d'une séance du conseil pour autant qu'il en donne les raisons.

**Convocation et
procès-verbal**

Un procès-verbal, signé par le président et par le secrétaire, enregistre les délibérations et les décisions du conseil d'administration. Il doit être soumis à l'approbation du conseil d'administration à la séance suivante.

Les extraits du procès-verbal et autres confirmations de décisions prises par le conseil d'administration doivent être signés par deux de ses membres.

§ 25

Le conseil d'administration ne peut prendre des décisions qu'à la majorité absolue de tous les membres présents, sauf pour les décisions portant sur une augmentation du capital.

**Pouvoir de
décision et prise
de décision**

Les décisions du conseil d'administration sont prises à la majorité absolue des voix des membres présents. En cas d'égalité des voix, le vote du président compte double.

Les décisions peuvent également être prises par voie de circulation lorsque le président le juge impératif et que la discussion n'est pas requise par l'un des membres.

§ 26

Le conseil d'administration verse à ses membres une indemnité appropriée, proportionnelle au service fourni et à leur compétence, indemnité qu'il prélève sur le compte de frais de la société.

**Indemnisation
des membres du
conseil d'ad-
ministration**

§ 27

Le conseil d'administration est chargé de la direction générale de la société. Il est également l'organe suprême de surveillance et de contrôle en matière de gestion. Afin de remplir cette mission, il doit notamment:

**Obligations et
droits**

- a) élaborer des lignes directrices visant à définir des critères écologiques, sociaux et économiques régissant les projets;
- b) établir les règlements indispensables à l'organisation de l'entreprise et donner les instructions nécessaires à la direction;
- c) veiller à l'instauration et au respect des règles comptables et d'un plan financier adapté aux besoins de l'entreprise, assurer un contrôle interne et externe satisfaisant;
- d) mettre en place une direction responsable de la conduite des affaires;
- e) nommer les personnes autorisées, par leur seule signature, à représenter la société ainsi que les organes de révision internes;
- f) surveiller les personnes chargées de la gestion et de la représentation, pour assurer à l'entreprise une activité conforme à la loi, aux statuts, aux règlements et aux directives, et se faire renseigner régulièrement sur la marche des affaires;
- g) établir un rapport de gestion composé des comptes annuels et d'un rapport annuel en vue de l'assemblée générale ordinaire;
- h) préparer les sujets à traiter lors de l'assemblée générale, déterminer le mode d'élection et de vote ainsi que leur mise en œuvre en arrêtant des règles obligatoires, mettre à disposition les moyens techniques nécessaires et prendre toutes les mesures qui lui semblent nécessaires pour un déroulement conforme à la loi et aux statuts et exécuter les décisions de l'assemblée générale;

- i) informer le juge des cas relevant de l'article 725 CO;
- j) arrêter une modification ou un complément des statuts pour autant que l'assemblée générale ne soit pas compétente dans ce domaine.

Le conseil d'administration est autorisé à prendre des décisions sur toutes les affaires qui ne sont pas expressément réservées à l'assemblée générale, mais il peut également les porter devant celle-ci.

Il peut plus particulièrement conclure des contrats d'achat ou de vente d'immeubles et en acquérir lors de ventes aux enchères légales, autoriser la levée d'oppositions ou la suppression d'inscriptions d'hypothèques, la renonciation à des droits préférentiels, avec ou sans paiement, encaisser toutes les sommes dues à la société et en donner quittance, donner le mandat d'entamer une procédure judiciaire, de parvenir à une conciliation et de trouver des arrangements.

§ 28

A moins que des dispositions contraignantes de la loi n'en disposent autrement et sous réserve de l'article 27, 1^{er} alinéa, le conseil d'administration peut confier tout ou partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs administrateurs ou à des tiers.

Création des comités

Il peut notamment constituer en son sein les comités qui lui semblent nécessaires.

Dans tous les cas, il fait en sorte de recevoir régulièrement un compte rendu chaque fois qu'il l'estime nécessaire.

Il peut nommer des comités.

Il détermine la composition et les compétences des comités et des comités consultatifs, du comité de gestion et de la direction; le conseil d'administration arrête en outre leur règlement ainsi que son règlement interne. Il fixe les règles en matière de révision.

§ 29

Le conseil d'administration désigne les personnes qui, en son sein ou à l'extérieur, sont autorisées, par leur signature, à représenter la société.

Signature

Sous réserve du 4^e alinéa du présent article, la société n'est engagée que par la signature collective de deux ayants droit.

Le conseil d'administration détermine les modalités de signature.

Pour exécuter certaines affaires et actes juridiques, tant le conseil d'administration que les personnes autorisées à représenter la société peuvent, dans les limites de leurs compétences,

octroyer les pleins pouvoirs à des tiers autorisés, qu'ils fassent partie ou non du nombre des personnes autorisées à signer.

§ 30

Pour les pays où l'utilisation de sceaux est prévue ou habituelle lors de la délivrance de documents importants ou spécifiques, un sceau peut être apposé à côté de la signature. Le conseil d'administration détermine ce sceau et adopte des directives quant à son utilisation.

C. Direction

§ 31

Le directeur est à la fois membre du conseil d'administration et délégué. Il représente la société vis-à-vis des tiers pour autant que le conseil d'administration ne confie pas cette tâche à une délégation spéciale.

Droits et obligations du directeur

Le directeur suit la gestion des affaires et veille à ce que la direction soit homogène. Il peut prendre en main certaines affaires ou certains types d'affaires s'il le juge nécessaire.

Tous les services lui sont subordonnés.

§ 32

Le directeur est notamment tenu de:

1. soumettre au conseil d'administration et au comité compétent des propositions concernant l'organisation en général et des affaires en particulier dans la mesure où celles-ci dépassent les compétences de la direction;
2. élaborer un plan d'affaires détaillé indiquant quels critères retenir pour évaluer les projets. Les points suivants doivent notamment être pris en considération:
 - «first screen»,
 - taille des projets,
 - degrés de participation,
 - durabilité économique et écologique;
3. coopérer avec:
 - la Société financière internationale (SFI) et d'autres institutions multilatérales et bilatérales de développement,
 - l'European Community Investment Partnership (ECIP),
 - les Investment Promotion Services (IPS),
 - l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE),
 - les ambassades suisses;

4. veiller à la mise en œuvre des décisions du conseil d'administration et de ses comités;
5. arrêter les instructions et directives nécessaires à la gestion des différents services;
6. informer régulièrement le conseil d'administration de la marche des affaires et lui soumettre un projet de rapport de gestion comprenant les comptes et le rapport annuels.

D. Révision

§ 33

L'assemblée générale élit pour trois ans une société de révision **Organe de révision** comme organe de révision.

Les droits et obligations de cet organe sont déterminés par la loi.

Le rapport annuel de gestion et le rapport des réviseurs sont mis à la disposition des actionnaires 20 jours au plus tard avant l'assemblée générale.

IV. Bilan, répartition des bénéfices, fonds de réserve

§ 34

Les comptes annuels sont clos le 31 décembre de chaque année. **Comptes annuels et bilan**

§ 35

Le bénéfice net du bilan doit être utilisé comme suit: **Utilisation du bénéfice net**

1. 5 pour cent au moins du bénéfice net sont attribués au fonds général de réserve pour autant que cette affectation ne soit pas suspendue ou limitée en vertu de l'article 36.
2. Un dividende annuel de 5 pour cent est versé aux actionnaires.
3. A moins que la loi n'en dispose autrement, le montant restant est mis à la disposition de l'assemblée générale des actionnaires. Est aussi attribué au fonds de réserve le dixième des dividendes restants après versement du dividende de 5 pour cent.

§ 36

Il n'est plus nécessaire d'effectuer des versements au fonds de réserve conformément à l'article 35 lorsque celui-ci atteint 20 pour cent du capital-actions. Les versements doivent reprendre lorsque ce fonds tombe au-dessous de ce seuil à la suite de prélèvements. **Fonds général de réserve et réserves spéciales**

L'assemblée générale peut créer une réserve spéciale prélevée sur le bénéfice net mentionné à l'article 35 afin de soutenir des projets de développement à risque. Ces projets doivent être approuvés par deux administrateurs.

§ 37

Le fonds général de réserve ainsi que les autres réserves font partie des fonds propres de la société.

Gestion des réserves

V. Dissolution et liquidation de la société

§ 38

Le conseil d'administration doit convoquer immédiatement une assemblée générale et lui proposer des mesures d'assainissement lorsqu'il ressort du bilan que la moitié du capital-actions et les réserves légales ne sont plus couvertes.

Perte d'une partie du capital-actions

§ 39

En cas de dissolution, les dispositions du Code suisse des obligations s'appliquent à la liquidation.

Dissolution et liquidation de la société

VI. Publications

§ 40

Les publications prescrites par la loi paraissent dans la Feuille officielle suisse du commerce. Les communications aux actionnaires leur sont faites directement.

Publications

Le conseil d'administration peut également faire paraître ses communications dans d'autres organes, qu'il aura préalablement désignés.

A 12 Critères pour l'évaluation de la contribution au développement de la SFSD

L'évaluation de la contribution au développement de la Société financière suisse pour le développement (SFSD) portera d'une part sur l'ensemble de son portefeuille de projets et d'autre part sur un échantillon représentatif de projets.

Au niveau de la composition du portefeuille, nous attendons que celle-ci reflète le rôle dévolu à la SFSD: orienter les investisseurs privés vers des pays, des régions ou des secteurs productifs vers lesquels ils n'iraient pas par eux-mêmes ou les intéresser à des projets de moyenne et petite taille.

Choix des pays: alors que les investissements privés suisses se dirigent dans leur grande majorité vers les pays en développement à haut revenu, l'objectif de la SFSD serait de tendre vers une composition de son portefeuille dans lequel 30 pour cent seulement des fonds sont investis dans les pays à haut revenu, 60 pour cent dans ceux à revenu intermédiaire et 10 pour cent dans des pays à faible revenu.

Localisation des projets: alors que la tendance naturelle des investisseurs est d'aller presque exclusivement vers les zones industrielles développées autour des grands centres urbains, nous souhaitons que les investissements financés par la SFSD contribuent à un développement décentralisé (projet dans une province du Nord de la Thaïlande plutôt qu'à Bangkok, p. ex.).

Choix des secteurs: alors que les flux purement privés tendent à préférer des projets relativement autonomes et souvent tournés vers l'exportation, nous attendons de la SFSD qu'elle privilégie les projets ayant un maximum d'effets d'entraînement sur l'économie locale, par la mise en valeur de matières premières locales, l'établissement de contrats de sous-traitance avec des PME de la région, ou encore en s'intéressant à des secteurs tels que l'agro-industrie.

Taille des projets: il est rare que les investissements privés étrangers s'intéressent à des projets d'un montant inférieur à 5 millions de francs; pour cette raison, nous attendons que la majorité des investissements de la SFSD concerne des projets portant sur des montants entre 1 et 5 millions de francs.

Au niveau des projets, l'évaluation se basera sur la réponse aux questions suivantes⁶⁾:

I. Effet de développement du projet

Viabilité de l'entreprise

- L'entreprise est-elle viable?
- Cette viabilité dépend-elle de subventions du gouvernement ou de toute autre entité?
- L'entreprise s'est-elle montrée capable de réagir à de nouveaux défis ou de profiter de nouvelles occasions?

⁶⁾ Ce questionnaire s'inspire d'un document interne de la Société Financière Internationale: «Measuring and reporting on IFC's development effectiveness» daté du 5 juin 1995.

Transfert de technologie

- Y a-t-il eu un transfert significatif de technologie? Ce transfert a-t-il permis à l'entreprise: a) d'appliquer purement et simplement les instructions de la société cédant la technologie? b) de comprendre assez bien la technologie pour l'améliorer et trouver des solutions à des problèmes inattendus? c) de maîtriser la technologie au point de pouvoir entamer son développement indépendamment de l'entreprise cédante?
- La technologie est-elle nouvelle dans le pays?

Formation

- Le projet a-t-il comporté un programme significatif de formation du personnel local, au niveau des cadres comme des ouvriers spécialisés?
- Les programmes de formation sont-ils adéquats?
- Quel est le nombre approximatif d'individus dans chaque catégorie professionnelle qui, ayant reçu une formation, ont quitté l'entreprise et sont disponibles sur le marché du travail?
- Y a-t-il eu un effet significatif de formation, formel ou informel, en amont et en aval du projet, au niveau des fournisseurs et des clients de l'entreprise?
- Le personnel expatrié a-t-il transféré des responsabilités croissantes au personnel local?

Impact du projet sur le marché intérieur

- Combien d'entreprises ont-elles suivi la voie tracée par le projet?
- Le projet a-t-il eu un impact sur les politiques ou les règlements du gouvernement?
- A-t-il contribué à créer un marché plus compétitif ou, au contraire, une situation de monopole?
- Combien d'entreprises fournisseuses ont-elles été créées en amont?
- Combien d'entreprises clientes ont-elles été créées en aval?
- Combien d'entreprises ont-elles été créées pour fournir des biens et services à la main-d'œuvre travaillant à ce projet?
- Au total, combien d'entreprises contribuent-elles à la réalisation de ce projet, en amont et en aval?

Impact sur le développement du marché financier local

- Les actions de l'entreprise étaient-elles négociées en bourse au moment de l'investissement de la SFSD ? Le sont-elles aujourd'hui?
- Les emprunts de l'entreprise étaient-ils soucrits publiquement au moment de l'investissement de la SFSD ? Le sont-ils aujourd'hui?
- Le projet a-t-il entraîné la mise en place de nouvelles techniques de financement dans le pays?

Infrastructure

- L'infrastructure créée par le projet est-elle mise à profit pour d'autres projets?
- Combien de personnes ou d'entreprises utilisent-elles cette infrastructure dans un cadre autre que celui du projet?
- L'entreprise a-t-elle, au détriment d'autres usagers, endommagé ou saturé des infrastructures financées par le gouvernement?

Environnement, santé et sécurité

- Le projet a-t-il, d'une façon ou d'une autre, porté atteinte à l'environnement, à la santé ou à la sécurité?
- Le projet a-t-il servi d'exemple pour la mise en place de systèmes novateurs de protection de l'environnement?

Impact social sur les employés et autres personnes concernées

- Modification des revenus des employés ou d'autres personnes en amont et en aval du projet?
- Santé et protection des employés: sont-ils meilleurs, similaires ou pires qu'au-paravant? Quelles précautions ont été prises par l'entreprise? Quels sont les prestations en matière de santé offertes par l'entreprise? (Ces questions s'appliquent aux employés comme aux personnes indirectement concernées par le projet)
- Education: quels sont les services éducatifs offerts aux employés et à leur famille ou aux autres personnes concernées?
- Logement: un logement est-il fourni aux employés? Comment est-il par rapport à leur logement antérieur? Est-il subventionné par l'entreprise?
- Egalité des sexes: Le projet a-t-il créé des emplois ou accru les revenus de groupes défavorisés de la population (en particulier les femmes)? A-t-il contribué à un développement équilibré des hommes et des femmes?

II. Rôle de la SFSD

Financement

- La décision des autres actionnaires a-t-elle dépendu de l'engagement de la SFSD?
- La SFSD a-t-elle contribué à sélectionner et rassembler les partenaires?
- La SFSD a-t-elle contribué d'une autre façon à la mobilisation d'investissements étrangers directs pour le projet?
- Sans la participation de la SFSD, les initiateurs du projet seraient-ils parvenus à souscrire des emprunts sans délais?
- La décision des créanciers a-t-elle été conditionnée par la participation de la SFSD?
- La SFSD a-t-elle permis que l'emprunt se fasse à des conditions plus favorables?
- La SFSD a-t-elle contribué d'une autre façon à la souscription d'emprunts à l'étranger?

Formulation et gestion du projet

- La SFSD a-t-elle contribué à:
 - identifier un potentiel productif?
 - définir la taille du projet?
 - sélectionner la technologie, les équipements, les méthodes de production, la qualité?
 - mettre sur pied un financement?
 - définir les accords contractuels?
 - évaluer le marché?

- organiser le marketing?
- réunir les sponsors?
- choisir les cadres?
- établir les systèmes de gestion?
- organiser l'assistance technique?
- mettre sur pied un programme de formation?
- renforcer les institutions locales (autre la firme concernée)?
- modifier le cadre réglementaire?
- résoudre des problèmes de politique gouvernementale?
- améliorer l'infrastructure?
- améliorer l'impact environnemental?
- autres?

Promotion d'un secteur privé local vigoureux

- La participation de la SFSD a-t-elle contribué à réduire la part des actions détenues par le gouvernement, par des entreprises du secteur public ou par des agences internationales?
- A-t-elle encouragé le client à ouvrir l'accès au capital-actions aux investisseurs locaux?
- A-t-elle contribué au développement du système financier?
- A-t-elle permis de venir en aide aux petites et moyennes entreprises?
- A-t-elle encouragé la privatisation?
- A-t-elle permis le financement de projets qui, dans le passé, auraient été financés par le gouvernement?

N38600

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

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 mars 1976¹⁾ sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales;
vu le message du Conseil fédéral du 29 mai 1996²⁾,

arrête:

Article premier

¹ Aux fins d'assurer la continuation du financement des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération internationale au développement, un crédit de programme de 960 millions de francs est ouvert pour une durée d'au moins quatre ans.

² La période de crédit débute le 1^{er} janvier 1997. A cette date, le solde d'engagement du quatrième crédit de programme sera annulé.

³ Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

Les ressources mentionnées à l'article premier peuvent être notamment employées pour:

- a. des dons et des crédits au titre de l'aide financière et de l'assistance technique bilatérale;
- b. des prises de participation au capital d'institutions financières;
- c. des garanties;
- d. des contributions à des organisations internationales pour la réalisation de projets, de programmes spécifiques au choix, à la préparation et à l'évaluation desquels la Suisse est associée;
- e. des contributions générales à des institutions internationales;
- f. le financement de mesures d'exécution, notamment la préparation, le suivi, le contrôle et l'évaluation de projets bilatéraux ou multilatéraux;
- g. le financement de six postes au maximum au Service Coopération économique au développement de l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (OFAEE) pour assurer, pendant la période couverte par le crédit de programme, les tâches supplémentaires de préparation et de suivi des mesures résultant de la réorientation de la politique de coopération.

¹⁾ RS 974.0

²⁾ FF 1996 III 693

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

N38600

Table des abréviations

ABP	Aide à la balance des paiements
AID	Agence internationale de développement (= IDA)
BAD	Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
BM	Banque mondiale
BNS	Banque nationale suisse
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCI	Centre du commerce international
CFF	Chemins de fer fédéraux
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
DDC	Direction pour le développement et la coopération
DEG	<i>Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft</i> Société allemande d'investissement et de développement
DTS	Droits de tirage spéciaux
FMI	Fonds monétaire international
FMO	<i>Financierings Maatschappij voor Ondwikkellingslanden</i> Société financière hollandaise pour le développement
Fr.	Francs suisses
GATT	<i>General Agreement on Trade and Tarifs</i> Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers
GRE	Garantie contre les risques à l'exportation
IDA	<i>International Development Agency</i> (= AID)
IFC	<i>International Finance Corporation</i> (= SFI)
IFI	Institution financière internationale
IPS	<i>Investment Promotion Service</i> Service de promotion des investissements
ISO	<i>International Organisation for standardization</i> Organisation internationale de normalisation
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> Agence multilatérale de garantie des investissements
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

OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
OSEC	Office suisse d'expansion commerciale
PED	Pays en développement
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PROPARCO	Société de promotion et de participation pour la coopération économique (française)
SFI	Société financière internationale (= IFC)
SFSD	Société financière suisse pour le développement
SGP	Système généralisé de préférences
STABEX	Stabilisation des recettes d'exportation de produits de base
TFTP	<i>Technology For The People</i>
UE	Union européenne
VSM	<i>Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller</i> Société suisse des constructeurs de machines

N38600

Message concernant la continuation du financement et la réorientation des mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement du 29 mai 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.044
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.09.1996
Date	
Data	
Seite	693-821
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 730

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.