



28 JUIN 1989

1157

DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 14 juin 1989

AU CONSEIL FÉDÉRAL

Aide financière de Frs. 15 millions à la Bolivie pour appuyer le Fonds Social d'Urgence, en cofinancement avec l'IDA (troisième phase)

Vu la proposition du DFAE du 14 juin 1988

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

Une aide financière non remboursable de Frs. 15 millions est accordée à la Bolivie pour appuyer le Fonds Social d'Urgence, en cofinancement avec l'IDA (troisième phase).

Ce montant sera imputé au Crédit de programme de Frs. 2,1 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 23 septembre 1987).

Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées aux rubriques budgétaires 202.493.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
X		EDA	12	-
		EDI		
		EJPD		
		EMD		
X		EFD	7	-
X		EVD	2	-
		EVED		
		BK		
X		EFK	2	-
X		Fin.Del.	2	-





DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Berne, le 14 juin 1989

AU CONSEIL FEDERAL

Fera l'objet d'un communiqué
de presse après la signature
de l'accord

Aide financière de Frs 15 millions à la Bolivie pour appuyer
le Fonds Social d'Urgence, en cofinancement avec l'IDA
(troisième phase)

I

Cette proposition recommande l'octroi d'une troisième contribution, sous la forme d'une aide financière non remboursable de Frs 15 millions à la Bolivie, en cofinancement avec l'IDA, pour continuer d'appuyer le Fonds Social d'Urgence (FSU). Il s'agit d'une institution créée à la fin 1986 par le gouvernement bolivien en vue de réduire le chômage et le sous-emploi découlant de la situation économique précaire qu'affronte le pays et de la mise en oeuvre d'un ample programme d'ajustement. La première et la deuxième contribution, également de Frs 15 millions chacune, ont été octroyées par le Conseil fédéral par décisions du 5 octobre 1987 et du 29 juin 1988.

L'économie de la Bolivie a connu une détérioration considérable au début des années '80. A mi-1985 le tableau d'ensemble était des plus préoccupants: une hyperinflation à un taux proche de 25'000% par an; un revenu par habitant (US\$ 475) équivalant au niveau déjà atteint en 1950; un déficit financier du secteur public correspondant à 15-20% du PIB; des arriérés de paiement d'environ 25% de la dette externe de US\$ 4 milliards; et un cours parallèle du US\$ de 15 à 20 fois plus élevé que le cours officiel. En fait, la Bolivie était et reste toujours avec Haiti le pays le plus pauvre d'Amérique Latine et des Caraïbes.

Pour faire face à cette situation le gouvernement civil bolivien poursuit depuis août 1985 un ample programme d'ajustement, qui a permis de promouvoir une reprise de la croissance économique, maîtriser l'inflation, réduire substantiellement le déficit budgétaire et stabiliser le taux de change. L'aide de la communauté internationale à l'ajustement s'est concrétisée par des engagements totaux de l'ordre de US\$ 1 milliard, et la situation politique interne s'est stabilisée. Des élections démocratiques viennent d'avoir lieu et le nouveau président sera nommé par le Congrès national le 6 août 1989.

Sur le plan social un rôle névralgique a été assumé par le FSU dont l'objectif est le financement de projets de création d'emplois temporaires et d'assistance sociale. Une évaluation externe et plusieurs missions de supervision de l'IDA, auxquelles ont été associés des représentants de la DDA, ont montré que le FSU est en mesure de réaliser ses activités d'une

façon particulièrement efficace, et qu'il a joué et continue de jouer un rôle capital dans le succès de l'ajustement en constituant une soupape de sécurité sur le plan social.

Compte tenu de la troisième contribution suisse objet de la présente proposition de crédit le FSU pourra disposer, pour la période du 1.8.89 au 31.12.90, d'un budget d'environ USS 50 millions selon le plan de financement suivant: USS 10 millions d'un troisième prêt IDA, USS 23 millions de crédits d'autres agences de coopération, Frs 15 millions (soit USS 9 millions) de financement conjoint de la Confédération et enfin USS 8 millions du Trésor Public. Les fonds mis à disposition du FSU par l'IDA et la Confédération continueront d'appuyer: i) le financement de projets de création d'emplois temporaires, d'appui à des activités productives et d'assistance sociale à concurrence de USS 17 millions; ii) la gestion opérationnelle du FSU et le suivi/évaluation des effets sociaux de l'ajustement et de l'impact du FSU à concurrence de USS 2 millions.

L'IDA fonctionnera en qualité d'administrateur de la troisième contribution suisse et de coordinateur de l'exécution du projet d'appui au FSU selon les procédures standards de cofinancement de IDA-8. Les arrangements prévus permettront à la Confédération de continuer de rester associée au dialogue fort fructueux sur la réalisation du projet. En tant qu'administrateur de l'aide financière, l'IDA signera un accord avec la Bolivie. La troisième contribution suisse fera l'objet d'un accord entre la Confédération et la Bolivie.

II

A. L'ECONOMIE BOLIVIENNE ET LE PROGRAMME D'AJUSTEMENT

1. Evolution économique récente

La situation économique de la Bolivie s'était considérablement détériorée au début de la présente décennie. A mi-1985 le tableau macro-économique était des plus alarmants: une hyperinflation annuelle proche de 25'000%; un revenu par tête d'habitant (USS 475) équivalant au niveau déjà atteint en 1950; un déficit financier du secteur public correspondant à 15-20% du PIB; des arriérés d'environ 25% de la dette externe de USS 4 milliards; un cours du dollar sur le marché parallèle de 15 à 20 fois plus élevé que le cours officiel. Par ailleurs, la Bolivie était et reste avec Haiti le pays le plus pauvre d'Amérique Latine et des Caraïbes, avec l'espérance de vie à la naissance (47 ans) et le taux de mortalité (119‰) les plus affligeants de ce continent. Une instabilité politique marquée, une politique économique peu réaliste, ainsi que le manque de confiance du secteur privé dans le potentiel du pays ont eu comme conséquence que l'épargne et les bénéfices ont été insuffisamment investis dans des activités productives et ont souvent été transférés à l'étranger. Pour sa part, le rôle des investissements étrangers en Bolivie a été traditionnellement faible. Quelques perspectives positives ont été ouvertes dans les années '70 par la découverte de gisements de gaz naturel, qui est devenu depuis lors le principal produit d'exportation dépassant en importance l'étain. Cependant ces perspectives n'ont été que partiellement exploitées, car le financement externe a souvent été affecté à la réalisation d'investissements de rentabilité douteuse. La dette externe ainsi contractée devra être remboursée dans un contexte défavorable du fait de la baisse du prix international du gaz naturel, la diminution des quantités achetées et les retards dans les paiements du pays acquéreur, ainsi que la chute du prix mondial de l'étain et la faible productivité de l'entreprise publique minière COMIBOL.

Finalement, il y a lieu de relever l'importance croissante de l'économie informelle et/ou illégale (cocaïne, contrebande).

2. Le programme d'ajustement et son impact

Pour faire face à cette situation le gouvernement civil bolivien, présidé par le Dr. Paz Estenssoro, poursuit depuis août 1985 un ample programme d'ajustement qui constitue un profond changement par rapport à la politique interventionniste de l'Etat au cours des 30 dernières années. Il est axé sur un dosage de mesures de stabilisation monétaire, d'assainissement financier, de libéralisation des prix, du taux de change et des salaires, ainsi que sur des réformes économiques (limitation du rôle des entreprises publiques) et fiscales (réforme fiscale et structure uniforme des droits douaniers à l'importation).

A presque 4 ans de la mise en oeuvre des premières mesures, le bilan intermédiaire est mélangé mais globalement positif, surtout en termes comparatifs et par rapport à la situation économique fort précaire qu'enregistrent plusieurs autres pays latino-américains. Ainsi la croissance du PIB a été positive en 1987 (2.2%), après 6 années de récession, et en 1988 (3%). Par ailleurs, la Bolivie a réussi à donner un coup d'arrêt à l'inflation. Depuis 1986 le taux annuel d'inflation s'est à peu près stabilisé, oscillant entre 10 et 20%, tout comme le taux de change. Le gouvernement bolivien a pu accroître ses recettes fiscales et diminuer substantiellement le déficit budgétaire. Et, parallèlement à l'ajustement, il a su affronter le problème aigu et complexe de la dette externe en négociant des solutions parfois inédites avec ses principaux créanciers, solutions qui ont effectivement permis de réduire le poids du service de la dette. Sans l'appui financier substantiel de la communauté internationale (US\$ 1 milliard), efficacement coordonné par l'IDA/Banque Mondiale et le FMI, ces résultats positifs n'auraient pu être atteints. La Suisse s'est associée activement à cet effort (financements DDA et OFAEE du programme d'ajustement jusqu'à ce jour: frs 49 millions, non compris le crédit faisant l'objet de cette proposition).

Certes, d'autres aspects restent encore problématiques: la relance des activités productives (mines, hydrocarbures, industrie de transformation) n'a pas encore eu lieu; le chômage et le sous-emploi sont encore élevés et le niveau des salaires réels de la plupart des emplois publics est très précaire; la croissance enregistrée au cours des deux dernières années est modeste et ne se traduit pas encore dans une augmentation des niveaux de consommation; et le taux global d'investissement est encore insuffisant. Le chemin de la reprise économique reste complexe et exigera encore de nombreux efforts étant donné l'ampleur de la crise du début des années '80 et la profondeur des ajustements en cours. Le consensus existant au sein des principales forces politiques boliviennes quant à la nécessité de poursuivre l'ajustement, tout comme l'issue des récentes élections présidentielles et législatives, permettent d'espérer que les premiers résultats positifs pourront être améliorés et consolidés à moyen terme. Cela d'autant plus que le gouvernement peut encore compter sur le FSU, une institution qui a joué et continue de jouer un rôle capital dans le succès de l'ajustement en constituant une soupape de sécurité sur le plan social.

B. LE FSU

1. Caractéristiques et activités déjà réalisées

Créé légalement en novembre 1986, le FSU est une entité relativement petite (95 personnes), directement rattachée à la Présidence, qui finance quatre types principaux de projets: i) et ii) création d'emplois

temporaires et de revenus moyennant la construction d'infrastructures économiques (constructions civiles, assainissements urbains et ruraux, revêtement et entretien routier, reboisement et contrôle de l'érosion, etc.) et sociales (petites écoles et dispensaires médicaux, logements sociaux, adductions d'eau, etc.); iii) appui à des activités productives notamment au niveau de coopératives de mineurs et de micro-entreprises urbaines; iv) assistance sociale, médicale et nutritionnelle.

L'existence du FSU a été légalement limitée jusqu'à fin 1990 car son rôle a été conçu dans une optique conjoncturelle pour la période où les coûts sociaux de l'ajustement sont les plus élevés. Dès 1991 les activités du FSU ayant une perspective à long terme (investissements dans l'éducation et la santé publiques) seront reprises par le Fonds d'Investissement Social (FIS), une nouvelle institution à caractère durable devant dynamiser les services de l'Etat dans des secteurs cruciaux pour l'avenir du pays.

Le FSU ne s'occupe pas de l'exécution de projets car ce rôle incombe soit à des institutions publiques, soit à de petites ou moyennes entreprises en cas de constructions civiles, soit encore à des organisations non gouvernementales à but non lucratif.

Jusqu'à la fin mai 1989 le FSU a été en mesure de financer plus de 2100 projets de création d'emplois temporaires et d'assistance sociale correspondant à des engagements financiers de l'ordre de 136 millions et à des déboursements de 86 millions. Ces projets ont permis de créer 25-30'000 emplois/an. Le coût moyen par emploi créé est d'environ USS 250 et les coûts unitaires des infrastructures réalisées sont modestes. Une évaluation réalisée par des consultants externes et plusieurs missions de supervision de l'IDA, auxquelles ont été associés des représentants de la Confédération et d'autres pays donateurs, sont arrivées à des conclusions positives au sujet des capacités du FSU d'atteindre ses objectifs d'une façon efficace, rapide et transparente ainsi que de l'impact des projets réalisés. Les bénéficiaires des activités du FSU (mineurs, ouvriers licenciés, mères et enfants, etc.) appartiennent aux groupes sociaux les plus touchés par la crise économique et l'ajustement. Et le FSU a su garder son indépendance et a financé des projets d'ONG locales sur une base pluraliste et d'après des critères techniques. Il est admis aujourd'hui que le FSU constitue un exemple de réussite dans l'atténuation des coûts sociaux de l'ajustement, exemple dont pourront s'inspirer d'autres pays latino-américains.

2. Continuation du financement du FSU par l'IDA et par la Confédération en cofinancement avec l'IDA

L'IDA a octroyé à la Bolivie en juin 1987 et en mars 1988 deux prêts de USS 10 et 27 millions en vue de financer les activités du FSU. De son côté la Confédération a assuré deux financements conjoints de frs 15 millions chacun, le premier entièrement déboursé et le deuxième presque entièrement. Pour la période 1.8.89-31.12.90 relative à la troisième contribution suisse objet de la présente proposition de crédit, le FSU pourra disposer d'un budget d'environ USS 50 millions selon le plan de financement suivant: USS 10 millions d'un troisième prêt IDA, USS 23 millions de dons et prêts d'autres agences de coopération, frs 15 millions (soit USS 9 millions) de financement conjoint de la Confédération et enfin USS 8 millions du Trésor Public. Les fonds mis à disposition du FSU par l'IDA et la Confédération continueront d'appuyer les mêmes activités que dans les précédents cofinancements conjoints du FSU, à savoir: i) le financement de projets de création d'emplois temporaires, d'appui à des activités productives et d'assistance sociale à concurrence de US 17 millions; ii) la gestion opérationnelle du FSU et le suivi/évaluation des effets sociaux de l'ajustement et de l'impact du FSU à concurrence de USS 2 millions. Le troisième financement conjoint de la Confédération avec l'IDA (frs 15 millions) sera entièrement versé en 1989. Au besoin, la justification d'un

cofinancement ultérieur, notamment des activités du FIS ou d'autres activités succédant au FSU, sera examinée en 1990. L'IDA fonctionnera également en qualité d'administrateur de la troisième contribution suisse et de coordinateur de l'exécution du projet d'appui au FSU selon les procédures standard de cofinancement de IDA-8. Les arrangements prévus permettront à la Confédération de rester associée au dialogue sur la réalisation de projet FSU. En tant qu'administrateur de l'aide financière, l'IDA a signé un accord avec la Bolivie qui se réfère notamment aux aspects suivants: qualifications professionnelles du personnel du FSU; procédures de sélection des projets; procédures préalables à l'approbation par l'IDA des différents projets; procédures d'auto-évaluation du FSU; mesures administratives, financières et de contrôle financier du FSU. Parallèlement la contribution suisse fera l'objet d'un accord entre la Confédération et la Bolivie.

3. Justification d'un nouveau cofinancement avec l'IDA du FSU

Le troisième appui de la Confédération au FSU constitue la continuation d'une action d'aide internationale qui contribue indirectement à consolider l'ajustement en cours en Bolivie, et directement à corriger ses effets sociaux négatifs.

Cet appui est cohérent avec les activités de la Confédération en Bolivie dans la mesure où il complète sur le plan micro-économique plusieurs projets de coopération technique et financière de la DDA et sur le plan macro-économique l'aide à la balance des paiements de frs 10 millions octroyée par l'OFAEE à la fin 1986 et l'opération de rachat de la dette externe privée cofinancée par l'OFAEE en mai 1988 à concurrence de frs 5 millions, ainsi que le financement conjoint de la DDA avec l'IDA du projet "Economic Management Strengthening Operation".

Au cours de sa courte existence le FSU a amplement prouvé qu'il est en mesure de sélectionner et superviser efficacement l'exécution de projets valables. L'évaluation de l'impact social de l'ajustement et du rôle que joue le FSU pour réduire les coûts sociaux constituent un aspect qui intéresse la Suisse, notamment dans la perspective d'une accumulation d'expériences pour l'exécution de programmes similaires dans d'autres pays d'Amérique Latine.

Au niveau des risques le principal réside dans l'éventuel affaiblissement de la volonté du futur gouvernement de poursuivre l'ajustement en cours et d'assurer au FSU la même indépendance opérationnelle dont il a bénéficié jusqu'à présent.

4. Documents principaux ayant servi de base à la préparation de la proposition de crédit et se trouvant à disposition à la DDA

- Banque Mondiale:
 - . Updating Economic Memorandum on Bolivia; June 2, 1988
 - . The Emergency Social Fund Project, Bolivia (Appraisal Report); June 4, 1987
 - . Second Emergency Social Fund Project (Mid-project Review); January 23, 1989
- Gouvernement bolivien:
 - . Economic Policy Framework, 1988-91; July, 1988
- Campero/Mac Lean/Salinas(FSE):
 - . Costo Social de la crisis y el ajuste; La Paz, febrero 1988
- Fernando Romero (FSE):
 - . Emergency Social Fund of Bolivia; Symposium on Poverty and Adjustment, The World Bank, April 11-13, 1988
 - . The Emergency Social Fund; Paris, July, 1988

- Juan Antonio Morales/Jeffrey Sachs
 - . Bolivia's Economic Crisis; in Developing Country Debt and The World Economy, Edited by J. Sachs, The University of Chicago Press, 1988

III

L'Office Fédéral des Affaires Economiques Extérieures et l'Administration Fédérale des Finances ont été consultés à titre préalable et ont donné leur accord à cette proposition de crédit.

IV

Nous vous proposons donc de prendre la décision ci-jointe.

DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES

René Felber


Extrait du procès verbal

- EDA 12 pour exécution
- EFD 7 pour information
- EVD 7 (GS 5, OFAEE 2) pour information
- EKK 2 pour information
- Fin.Del. 2 pour information

Pour co-rapport à

- Département Fédéral de l'Economie Publique
- Département Fédéral des Finances

Annexe:

- Projet de décision du Conseil fédéral

Briefkasten
Deduit 28. Juni 1988
Deduzione 7158

Versammlungen der Zweifachenstädtlichen
Oxanographischen Kommission der UNESCO;
Ernennung der Schweizerischen Delegation

Aufgrund des Antrags des EDA vom 9. Juni 1988

Aide financière de Frs. 15 millions à la Bolivie pour appuyer le Fonds Social d'Urgence, en cofinancement avec l'IDA (troisième phase)

Vu la proposition du DFAE du 14 juin 1988

Vu les résultats de la procédure de co-rapport, il est

décidé:

Une aide financière non remboursable de Frs. 15 millions est accordée à la Bolivie pour appuyer le Fonds Social d'Urgence, en cofinancement avec l'IDA (troisième phase).

Ce montant sera imputé au Crédit de programme de Frs. 2,1 milliards pour la coopération technique et l'aide financière en faveur des pays en développement (AF du 23 septembre 1987).

Les dépenses découlant de cet engagement seront imputées aux rubriques budgétaires 202.493.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Für getreuen Anzug
der Protokollführers
[Signature]

Protokollführung an	Fr./	Dent/Belien		
AN	TR	Org.	Ans.	Daten
1		IDA	77	-
2		IDA	3	-
		SPD		
		SPD	2	-
		EVG		
		EVG		
		SPC	1	-
		Fr. De.	2	-