





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 10 juin 1988

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  
(deuxième phase)

I

Cette proposition recommande l'octroi d'une deuxième 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), une institution créée par le gouvernement bolivien en vue de réduire les coûts sociaux découlant de la situation économique précaire qu'affronte le pays et de la mise en oeuvre d'un ample programme d'ajustement structurel. La première contribution, également de Frs. 15 millions, avait été octroyée par le Conseil fédéral par décision du 5 octobre 1987.

L'économie de la Bolivie s'est considérablement détériorée depuis le début des années '80. A la 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 (\$ 475) équivalant au niveau déjà atteint en 1950; un déficit financier du secteur public correspondant à environ 15 - 20 % du PIB; des arriérés de paiement d'environ 25 % de la dette externe de \$ 4 milliards; et un cours parallèle du \$ de 15 à 20 fois plus élevé que le cours officiel. En fait, la Bolivie est avec Haïti le pays le plus pauvre d'Amérique latine et des Caraïbes.

Pour faire face à cette situation, le nouveau gouvernement civil bolivien poursuit depuis août 1985 un programme d'ajustement structurel qui représente un profond changement par rapport à la politique interventionniste de l'Etat au cours des 30 dernières années. Malgré un contexte international guère favorable et des tensions sociales compréhensibles, le gouvernement a réussi à maîtriser l'inflation, réduire le déficit budgétaire et stabiliser le taux de change, ainsi qu'à amorcer une réforme des principales entreprises publiques. L'aide de la communauté internationale au programme d'ajustement s'est concrétisée par des engagements totaux de l'ordre de \$ 700 millions, et la situation politique interne s'est stabilisée.

Sur le plan social un rôle névralgique est assumé par le FSU, une institution créée à la fin 1986 qui a pour objectif le financement de projets de création d'emplois temporaires et d'assistance sociale en vue de limiter les effets dramatiques du chômage et du sous-emploi. Une évaluation externe et les missions

de supervision de l'IDA, auxquelles ont été associés des représentants de la Confédération, ont montré que le FSU est en mesure de réaliser ses activités d'une façon particulièrement efficace et de réduire les coûts sociaux de la crise économique et de l'ajustement.

Compte tenu de la deuxième contribution suisse objet de la présente proposition le FSU pourra disposer, pour la période du 1.8.88 au 31.12.89, d'un budget d'environ \$ 65 millions selon le plan de financement suivant: \$ 27 millions d'un prêt IDA, \$ 20 millions de crédits d'autres agences de coopération, Frs. 15 millions (soit \$ 10,5 millions) de financement conjoint de la Confédération et enfin \$ 7,5 millions du Trésor Public. Les fonds mis à disposition du FSU par l'IDA et la Confédération continueront d'appuyer les activités suivantes: i) financement de projets de création d'emplois temporaires et d'augmentation des revenus ainsi que de projets d'appui à des activités productives et d'assistance sociale à concurrence de \$ 35 millions; ii) consolidation de la gestion opérationnelle du FSU et établissement d'un suivi des effets sociaux de l'ajustement et de l'impact du FSU à concurrence de \$ 2,5 millions.

L'IDA fonctionnera en qualité d'administrateur de la deuxième 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 deuxième contribution suisse fera l'objet d'un accord entre la Confédération et la Bolivie.

## II

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

#### 1. Evolution économique récente

La situation économique de la Bolivie s'est considérablement détériorée au début de la présente décennie. A mi-1985 le tableau macro-économique était des plus alarmants: une hyperinflation à un taux annuel proche de 25'000 %; un revenu par tête d'habitant (\$ 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 \$ 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 est 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 infantile (119 o/oo) les plus affligeants de ce continent. Une instabilité politique marquée, une politique économique sans continuité, des règles du jeu économique peu réalistes, ainsi que le manque de confiance du secteur privé dans le potentiel de développement de son propre pays ont eu comme conséquence que l'épargne et les bénéfices ont été insuffisamment investis dans des activités productives (à l'exception du secteur minier) 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 du gaz naturel, qui est devenu le principal produit d'exportation dépassant en importance l'étain. Cependant ces possibilités n'ont été que partiellement exploitées, car le financement externe a souvent été affecté à la réalisation d'investissements peu ou pas rentables. La dette externe qui en est ainsi résultée devra être remboursée dans un contexte défavorable du fait de l'évolution négative de deux variables-clé: i) la baisse du prix du gaz naturel, le principal produit d'exportation, la diminution des

quantités achetées et les retards dans les paiements du pays acquéreur, l'Argentine; ii) la chute du prix mondial de l'étain et la crise structurelle profonde 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 structurel et son impact

Pour faire face à cette situation, le nouveau gouvernement bolivien poursuit depuis août 1985 un ample programme d'ajustement structurel 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 i) mesures de stabilisation monétaire, d'assainissement financier, de libéralisation des prix ainsi que du taux de change et de contrôle des salaires; ii) réformes économiques (limitation du rôle des entreprises publiques, rationalisation de leur gestion, licenciements, etc.) et fiscales (ample réforme fiscale et fixation d'une structure uniforme de droits douaniers à l'importation). Malgré un contexte international guère favorable et des tensions sociales compréhensibles, le gouvernement a pu maîtriser l'inflation, (10 % en 1987), stabiliser le taux de change et réduire le déficit budgétaire, ainsi qu'amorcer une réforme des entreprises publiques. Et en mai 1988 la Bolivie a réussi, avec le financement de certains pays européens dont la Suisse, à racheter à des conditions avantageuses la moitié environ de sa dette externe à l'égard des banques commerciales en diminuant de ce fait le poids de sa dette globale d'environ 12 % et du service de celle-ci de 20 - 25 %.

Certes, l'ajustement n'a pas encore pu déboucher sur une relance des activités productives. Il est vrai qu'en 1987 la croissance du PIB a été positive (+ 2,2 %) pour la première fois après 6 ans de récession. Mais cette croissance est insuffisante et ne compense même pas l'accroissement démographique. Le chemin de la relance sera de toutes façons complexe et prendra encore passablement de temps, étant donné l'ampleur de la crise et la profondeur des ajustements en cours. Des éléments d'espoir existent: i) depuis 1985 la situation politique interne s'est stabilisée et des élections présidentielles et législatives auront lieu à la mi-1989; ii) l'aide de la communauté financière internationale au programme d'ajustement s'est concrétisée par des engagements totaux de l'ordre de \$ 700 millions; le rôle central de coordination est joué par la Banque Mondiale; iii) le résultat de l'opération de rachat de la dette externe privée a été relativement satisfaisant; iv) les créanciers regroupés au sein du Club de Paris ont accepté en 1986 un premier rééchelonnement du paiement des arriérés; d'autres négociations sont prévues en 1988 et 1989; v) en vue de faire face rapidement aux conséquences les plus dramatiques de la crise et de l'ajustement le gouvernement a créé le FSU, une institution de financement de projets au bénéfice des groupes sociaux et des régions les plus affectés.

## B. LE FSU

### 1. Caractéristiques et activités déjà réalisées

Créé légalement en novembre 1986, le FSU est une entité relativement petite (90 personnes), directement rattachée à la Présidence de la République, qui finance trois types de projets: i) projets de création d'emplois temporaires et d'augmentation des revenus, moyennant la construction d'infrastructures économiques et sociales (constructions civiles, assainissements urbains et ruraux, revêtement et entretien routiers, adductions d'eau, logements populaires, reboisement et contrôle de l'érosion des sols, petites écoles et dispensaires médicaux, etc.); ii) projets d'appui à des activités productives notamment au niveau de

coopératives de mineurs et du secteur informel; iii) projets d'assistance sociale, médicale et nutritionnelle, particulièrement pour les enfants et leurs mères.

L'existence du FSU est légalement limitée jusqu'à fin 1989 car son rôle est conçu dans une optique conjoncturelle pour la période où les coûts sociaux de l'ajustement seront les plus élevés.

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

Dans un court laps de temps, le FSU a prouvé qu'il a été en mesure de sélectionner et d'assurer une réalisation efficace d'un nombre important de projets, notamment en matière de création d'emplois temporaires et de revenus. Ainsi, depuis le début 1987 jusqu'à la fin avril 1988 il a engagé un montant équivalant à \$ 60 millions pour le financement de 761 projets et a déboursé \$ 20 millions. Cela équivaut à un rythme annuel de création de près de 25'000 nouveaux emplois. Le coût moyen par emploi créé est d'environ \$ 250 et les coûts unitaires des infrastructures réalisées sont modestes. Une évaluation réalisée récemment par des consultants externes et les missions de supervision de l'IDA, auxquelles ont été associés étroitement des représentants de la Confédération, 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 positif des projets réalisés sur le plan de la création d'emplois et de revenus. De même, les bénéficiaires des activités du FSU (mineurs, ouvriers licenciés, mères et enfants, etc.) appartiennent effectivement aux groupes sociaux les plus touchés par la crise économique et l'ajustement. Et le FSU a su garder son indépendance face aux pressions auxquelles il a été soumis et a financé des projets d'ONG locales sur une base pluraliste et uniquement 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.

## 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 un premier prêt de \$ 10 millions en vue d'appuyer les activités du FSU mentionnées au paragraphe précédent pendant la période du 1.1.87 au 31.7.88 selon un plan financier portant sur un total de \$ 45 millions. Pendant la même période la Confédération a assuré un financement conjoint de Frs 15 millions entièrement versé en 1987. Celui-ci est actuellement absorbé par le FSU à raison d'environ Frs 3 millions par mois et les résultats obtenus sont excellents. En mars 1988 l'IDA a octroyé un deuxième prêt de \$ 27 millions en vue de continuer son appui aux activités de gestion et opérationnelles du FSU pour la période 1.8.88 - 31.12.89. Le plan de financement pour cette période portera sur \$ 65 millions et sera le suivant: prêt IDA (\$ 27 millions); financement conjoint Confédération (Frs. 15 millions, soit environ \$ 10,5 millions); autres crédits d'agences de coopération déjà accordés (Hollande, Suède, Banque Interaméricaine de Développement, USAID, Canada) (\$ 20 millions); Trésor Public (\$ 7,5 millions). Selon ce plan de financement un déficit de \$ 40 millions devra être couvert par de nouveaux apports en négociation avec plusieurs agences de coopération et avec le Trésor Public, dans le cas où - comme prévu - le FSU financerait des projets pour un total de \$ 150 millions jusqu'au terme de ses activités.

Le deuxième financement conjoint de la Confédération avec l'IDA (Frs. 15 millions) sera entièrement versé en 1988. Au besoin, la justification d'un troisième cofinancement sera examinée en 1989.

L'IDA continuera de fonctionner en qualité d'administrateur de la deuxième 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 des plus fructueux sur la réalisation du projet FSU et sur son impact en vue de réduire les coûts sociaux. En tant qu'administrateur de l'aide financière, l'IDA signera un accord avec la Bolivie qui se référera 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

Le deuxième appui de la Confédération au FSU s'insère dans une action d'aide internationale qui contribue indirectement à consolider et à améliorer le programme d'ajustement en cours en Bolivie et directement à corriger ses effets sociaux négatifs à court terme.

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 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.

Au cours de sa courte existence le FSU a prouvé qu'il est en mesure de sélectionner et superviser efficacement l'exécution de projets valables pour fournir des secours et relancer l'activité économique dans les zones défavorisées, tout en créant des emplois pour ceux qui sont les plus touchés par la crise et l'ajustement. L'évaluation permanente de l'impact social de l'ajustement et du rôle que joue le FSU pour réduire les coûts sociaux constituent enfin un aspect qui intéresse la Confédération, notamment dans la perspective d'une accumulation d'expérience pour l'exécution de programmes similaires dans d'autres pays.

Au niveau des risques le principal réside dans la capacité relativement limitée des institutions publiques et des ONG boliviennes d'identifier et d'exécuter efficacement des projets correspondant aux objectifs du FSU.

### 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:
  - . Economic Memorandum on Bolivia; August 2, 1985
  - . Updating Economic Memorandum on Bolivia; November 3, 1986
  - . The Emergency Social Fund Project, Bolivia (Appraisal Report); June 4, 1987
  - . Second Emergency Social Fund Project (Appraisal Report); February 10, 1988
- Gouvernement Bolivien:
  - . Medium-Term Economic and Financial Policy Framework; 1987-89
- Fonds Monétaire International:
  - . Bolivia Breaks Hyperinflation, Creating Conditions for Sustained Growth
- Fondo Social de Emergencia (FSE):
  - . Documento de presentación del FSE. Diagnóstico de la coyuntura económica y social en Bolivia: Justificación del FSE; La Paz, abril 1987
- L.F. Campero/A. Mac Lean/H. Salinas:
  - . Costo social de la crisis y el ajuste; La Paz, febrero 1988
- Fernando Romero:
  - . Emergency Social Fund of Bolivia; Symposium on Poverty and Adjustment, The World Bank, April 11-13, 1988

- Juan Antonio Morales/Jeffrey Sachs:
  - . La crisis económica en Bolivia (documento en borrador); La Paz, août 1987
- DDA:
  - . Programm für die EZA der DEH in Bolivien / Revision 1987
  - . Note complémentaire au Programm datée du 14 janvier 1988
  - . Back to Office Report (VO/NY): COFIDA Fonds Social d'Urgence, 21 décembre 1987
  - . Rapport de mission (VO): COFIDA Fonds Social d'Urgence, 14 juin 1988
- BAWI/Entwicklungsdienst:
  - Antrag an Bundesrat: Beteiligung der Schweiz am bolivianischen Entschuldungsplan (Entscheid BR vom 4.5.1988).

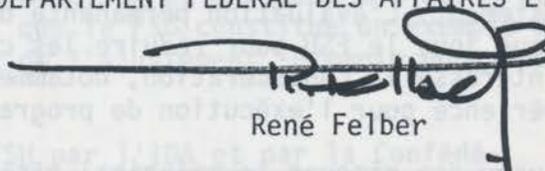
## III

L'Office Fédéral des Affaires Economiques Extérieures et l'Administration Fédérale des finances ont été consultées 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

Année 28. Juni 1988

Département

Décret

1160

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

Vu la proposition du DFAE du 10 juin 1988

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

Aufgrund der Ergebnisse des décidé: Abstimmungsverfahrens wird

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 (deuxième 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 à la rubrique budgétaire 202.493.01.

Pour extrait conforme

Le Secrétaire

Dep.	Arg.	Assen
EDA	12	-
SDI		
EFD		
EMD		
EPD	2	-
EVD	2	-
EVED		
SK		
EEK	2	-
Fin Del	2	-