

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES
Service du développement

Int. allg. 861.5 - obr/waf

Berne, le 6 avril 1992

Rencontre du 27 mars 1992 à Berne avec les milieux de l'industrie sur les nouveaux aspects de la coopération au développement, dans le contexte de l'adoption du Helsinki Package (nouvelles règles de l'OCDE en matière d'aide liée)

Exposé de M. l'Ambassadeur N. Imboden

- I. Après avoir salué les participants et introduit les représentants de l'OFAEE (jag. gid. obr), M. Imboden souligne que l'OFAEE souhaite une collaboration étroite avec l'industrie, qui soit à la fois efficace et la moins bureaucratique possible. Bien sûr, les objectifs poursuivis sont ceux de la politique suisse de développement, mais il demeure convaincu que les objectifs à long terme sont convergents. A court terme, il peut certes y avoir conflit dans la mesure où il faut parfois renoncer à soutenir des projets qui apparaissent financièrement viables, mais qui sont injustifiés sur le plan macro-économique dans la mesure où les conditions-cadre sont faussées, ou encore qui ne sont pas gérées sur des bases financières saines en raison de politiques sectorielles inadéquates. En tout état de cause, l'OFAEE pratique la politique de la porte ouverte et est toujours prête à dialoguer avec l'industrie.
- II. M. Imboden précise ensuite que le but de cette rencontre est d'entamer un dialogue avec l'industrie sur l'évolution de nos relations avec les pays en développement. Il y a nécessité d'adapter nos instruments de coopération aux nouvelles réalités dont les aspects saillants sont les suivants:
1. Changements dans les PED *pays en dev.*
 - libéralisation de l'économie tant sur le plan interne qu'externe
 - programmes d'ajustements structurels, privatisation
 - redéfinition de la politique économique
 - engagement du processus de démocratisation et renforcement du rôle de l'économie privée.

Tout ceci offre un potentiel énorme de coopération: les conditions-cadre sont meilleures, les investissements étrangers sont bienvenus, l'idéologie fait place au réalisme.



2. Changements dans l'environnement global

- "désidéologisation" de la coopération internationale
 - fin de la guerre froide, qui permet d'engager un dialogue véritable sur des questions fondamentales pour l'avenir des PED: good governance, droit de l'homme, dépenses militaires, etc...
 - rareté relative de l'épargne mondiale et des moyens de financements: la demande est énorme et la compétition très vive entre pays et régions (Europe de l'Est, Tiers-Monde, CEI) alors que les disponibilités dans les pays à surplus traditionnels (Allemagne, Japon) diminuent. Dans ce contexte, le rôle de la Banque Mondiale et du FMI dans le transfert continu d'un flux de ressources suffisantes vers les PED est important et il importe de soutenir ces institutions (en soutenant notamment l'adhésion de la Suisse et en mettant 2 oui à cet effet dans l'urne le 17 mai prochain!).
3. Reconnaissance internationale de la valeur de l'économie de marché et de l'adoption de conditions-cadre appropriées pour assurer un développement durable: les nouvelles règles de l'OCDE en matière d'aide liée (et donc de financement mixte) sont à considérer dans le cadre de cette évolution.

III. Arrangement de l'OCDE

Les détails des nouvelles dispositions figurant dans la lettre d'invitation, M. Imboden se limite à une présentation des principes de base. En fait, il s'agit de la réactualisation d'un vieux débat sur les effets de distorsions entraînées par l'aide liée sur le commerce et l'allocation des fonds publics d'aide.

1. L'arrangement a deux objectifs principaux:

- la concurrence dans l'octroi des marchés doit s'exercer sur la base du "lowest evaluated bid" sans que le jeu soit faussé par le subventionnement des financements
- l'allocation des ressources d'aide doit être mieux ciblée, en ce sens que les fonds publics doivent être réservés uniquement aux situations où les crédits commerciaux ne sont pas disponibles.

2. Les principes de base de l'Arrangement

- PED relativement riche (plus de \$ 2465 en 1990), les financements mixtes sont interdits: car ces pays sont capables d'attirer des financements commerciaux. Le changement devrait être globalement positif pour l'industrie suisse (meilleure condition de concurrence sur les marchés internationaux), compte tenu du fait que les marchés visés absorbent le gros des financements mixtes actuels.

- RP
- dans les PED à revenu intermédiaire: les financements mixtes ne seront plus possibles que
 - pour les projets qui ne sont pas considérés comme financièrement viables (projets d'environnement, sociaux, certains projets d'infrastructure)
 - pour les projets qui ne peuvent avoir accès à des crédits commerciaux
 - pour les projets d'un montant inférieur à SFr. 4 millions.
 - dans les PED les plus pauvres (PMA): les financements mixtes restent possibles sans restriction
 - les crédits d'aide liée avec un élément de concessionnalité supérieur à 80 % échappent également aux nouvelles restrictions.

3. Mise en oeuvre des nouvelles dispositions

- beaucoup de questions restent ouvertes quant à l'"opérationnalisation" des concepts (notamment celui de projet commercialement viable). L'expérience acquise sur la base de cas individuels (case law approach) permettra peu à peu de mettre en place une pratique (body of experience). Les Etats-Unis adopteront une attitude agressive et procéderont à un examen systématique des notifications à l'OCDE pour éviter une application laxiste des nouvelles règles (interprétation restrictive des exceptions/dérogations).
- dispositions transitoires: des dérogations seront possibles pour les anciennes lignes de crédit notifiées avant le 15 février 1992. Les notifications de transactions individuelles effectuées dans le cadre de ces lignes ne seront soumises à aucune limitation, si elles ont été faites avant le 15 février 1992. Leur validité sera réduite à un an si elles ont été faites entre le 15 février et le 15 août 1992. //

IV. Position suisse:

1. Le Conseil fédéral a souscrit entièrement aux nouvelles règles, car elles

- correspondent aux conditions cadre de notre économie (Ordnungspolitik)
- correspondent à notre politique de développement (value for money, allocation efficace des ressources, développement durable, intégration économique)
- correspondent à nos intérêts économiques (fair compétition).

Nous appuyons ainsi totalement les nouvelles dispositions et entendons les appliquer dans leur totalité.

2. Les conséquences: les financements mixtes doivent être totalement repensés. Cette évolution provoquera quelques problèmes pour l'industrie suisse. Il ne faut

toutefois pas exagérer la portée globale de cet instrument pour l'industrie suisse (0,18 % des exportations globales, 1 % des exportations dans les PED en 1990).

Il faut se placer sur un plan global et réaliste que les changements apportés par les nouvelles règles sont de nature à ouvrir le marché et à offrir de nouvelles opportunités aux exportateurs suisses (compétition à armes égales). De plus, de nouvelles possibilités devraient s'ouvrir avec la mise en place de nouveaux instruments. Finalement, il sera possible de poursuivre un programme limité de financements mixtes compatibles avec les nouvelles règles.

Le redimensionnement de l'instrument financement mixte ne signifiera pas une réduction de notre coopération avec l'industrie, bien au contraire.

3. Stratégie vis-à-vis de l'Arrangement: nous avons deux possibilités:

- soit adopter une attitude défensive en tirant au maximum sur les marges de manoeuvre qui subsistent
- soit adopter une attitude offensive en acceptant les nouvelles règles du jeu, mais en adoptant en même temps une attitude agressive vis-à-vis des autres participants pour qu'ils fassent de même.

Nous avons choisi la deuxième approche. Elle soulève deux problèmes:

- le traitement des engagements déjà pris (phase transitoire): Notre intention est de tenir les engagements fermes déjà pris pour garder notre crédibilité vis-à-vis de nos PED partenaires et nous avons pris, à cet effet, les mesures nécessaires pour notifier les lignes de crédits concernés à l'OCDE dans les délais requis. Nous sommes prêts à discuter certains cas limite avec l'industrie, mais nous entendons clairement distinguer entre intentions et engagements (qui correspondent pour le moins aux cas où les négociations ont déjà été engagées). Le but de l'OFAEE est à la fois d'assurer que les crédits accordés puissent être utilisés et que la politique agressive que nous entendons mener à l'OCDE ne soit pas sapée par nos propres demandes de dérogations. Notre attitude ne sera donc pas "business as usual", mais n'impliquera pas non plus une interruption brutale des opérations.
- le respect des engagements par les autres participants: notre politique ne sera tenable que pour autant que les autres participants respectent les règles du jeu. Nous n'avons pas l'intention de jouer aux Winkelried:
 - nous allons suivre la situation avec attention
 - nous allons intervenir énergiquement en cas d'abus en engageant des consultations à l'OCDE. (A cet effet, le soutien de l'industrie est indispensable pour porter à notre connaissance les cas litigieux qu'elle rencontre)

- il sera nécessaire de pouvoir disposer d'un "war chest", qui puisse être engagé d'une manière flexible et rapide pour faire face, le cas échéant, à des pratiques commerciales contraires à l'Arrangement (recours sélectif à des "matching"). Il devrait s'agir davantage, d'une arme de dissuasion, plutôt que d'un véritable instrument de financement. Il ne s'agirait plus, en l'occurrence, d'un instrument de politique de développement mais de politique commerciale.
- il faudra rendre notre système de GRE plus compétitif (accès, prestations ...).

V. Nouveaux instruments de coopération au développement dans le cadre de nos relations économiques extérieures

1. La nouvelle situation dans les PED et dans l'environnement économique global, ainsi que la rareté relative des sources de financement devraient entraîner

- une diminution des financements directs à l'exportation et une augmentation parallèle des investissements privés avec participation aux risques
- une imbrication des relations économiques internationales allant au-delà du simple commerce pour prendre le caractère d'une véritable coopération économique impliquant:
 - un couplage de plus en plus marqué entre exportations et investissements (comme on l'observe dans le processus de privatisation en cours en Amérique latine)
 - le remboursement des exportations par le biais des produits d'exploitations dans le cadre par ex. d'arrangements du type BTO ou BOT etc. ...
 - la participation directe de l'exportateur dans le projet.

Les exportateurs devront s'adapter progressivement à cette nouvelle situation qui implique la mise en place de nouvelles structures.

2. Avantages pour les nouveaux instruments de coopération de cette évolution. Ils sont essentiellement les suivants:

- la participation de l'industrie dans le projet devrait assurer un transfert approprié de technologie aux sens large du terme (gestion, marketing ...)
- l'intérêt de l'industrie au succès du projet donne une grande sécurité à sa réussite finale et diminue d'autant les besoins d'évaluation de l'OFAEE
- la participation au projet garantit une coopération à long terme qui va dans le sens des intérêts bien compris des PED. L'exportation seule ne vise normalement que des objectifs à court terme.

- l'industrie dispose d'avantages comparatifs dans la coopération à long terme (le prix n'est pas toujours un facteur décisif; capacité démontrée à coopérer).

VI. Principes applicables aux nouveaux instruments

1. Les objectifs des nouveaux instruments: il s'agit de promouvoir la coopération de l'industrie suisse avec les PED
 - car elle est la mieux à même d'assurer un développement durable fondé sur l'esprit d'entreprise et l'initiative privée
 - pour intensifier les relations économiques, et
 - pour assurer les marchés d'exportation à long terme.
2. Le rôle subsidiaire de l'instrument: il s'agit pour l'OFAEE d'avoir un effet catalysateur dans le déclenchement d'opérations prioritaires d'investissement, sans pour autant créer de nouvelles distorsions par le biais de subventions, mais en fournissant un appui initial
 - par exemple, pour raccourcir la période qui s'écoule normalement jusqu'à la reprise des investissements, et relancer plus tôt la croissance dans le cadre des programmes d'ajustements structurels, en acceptant de partager certains risques (il faut normalement 6-7 ans avant d'observer les premiers investissements)
 - par exemple, pour lancer des approches nouvelles (le cas d'un projet de chauffage à distance en Pologne a été mentionné, dans lequel l'appui initial de la BERD a permis le lancement du projet par les acteurs privés, la BERD assumant temporairement certaines charges jusqu'à l'adoption des tarifs aux prix internationaux).
3. Les limites de l'instrument: il faut éviter les pièges inhérents à l'appui de l'Etat qui est souvent synonyme de subventions et de distorsions lesquelles sont incompatibles avec la promotion d'un développement durable.
4. Les instruments potentiels: on pourrait envisager d'engager la réflexion selon les axes suivants:
 - partage des risques: chaque partenaire assume le risque pour lequel il est normalement le mieux préparé, c'est-à-dire, le risque commercial (par ex. dans le cadre d'un BOT) est assumé par le partenaire privé et le risque politique par le partenaire public (réaménagement de la GRI/Coopération avec MIGA à examiner)
 - rôle catalysateur (initial push): le partenaire public apporte le petit plus qui manque pour déclencher une affaire (apport complémentaire mais pas de substitutions)
 - activités de promotion: par exemple le cofinancement d'études de faisabilité, d'ingénierie, établissements des premiers contacts promotionnels etc. ...

- financement de coûts qui dépassent ceux que l'on est en droit d'attendre que le secteur privé couvre de lui-même:
 - formation
 - assistance technique ...
- aide au démarrage de projets dont les coûts ne peuvent pas être supportés totalement par les promoteurs:
 - frais de préparation
 - frais qui dépassent les capacités des PME

Dans ces cas, un partage des coûts pourrait être envisagé.

- flexibilité dans la mise en oeuvre des instruments: il s'agit de mieux répondre aux besoins des PED en adoptant une approche "demand driven" et non l'inverse (càd. d'essayer de trouver des projets pour des instruments spécifiques). La réponse doit être modulée en fonction d'une analyse objective des PED (analyse macro-économique, identification des contraintes, mise en oeuvre des instruments les plus adéquats).

VII. Les prochaines étapes dans l'élaboration de l'instrument

- prochaines étapes: les démarches suivantes sont envisagées:
 - analyse des expériences faites par d'autres institutions: OPIC, DEG ...
 - discussion avec l'industrie (où sont les goulots d'étranglement)
 - élaboration des principes et du cadre d'activités
 - lancement d'analyses de pays (Colombie, Zimbabwe ...)
 - opérationnalisation des nouveaux instruments dans le cadre du prochain crédit de programme.

VIII. Conclusions

M. Imboden conclut en soulignant que les réflexions qu'il vient de présenter sont encore vagues et qu'elles vont devoir faire l'objet d'analyses approfondies au cours des deux prochaines années au sein de l'OFAEE. L'objectif de cette rencontre était avant tout d'entamer le dialogue suffisamment tôt avec l'industrie pour préparer la réflexion à venir.

L'OFAEE attend une contribution active de l'industrie et de l'économie dans le choix des pays (qui privilégiera avant tout les pays qui introduisent des réformes sérieuses en

direction de l'économie de marché), les modalités d'approbation des projets, les principes d'intervention, et les mesures concrètes. Dans ce but, l'OFAEE envisage de créer prochainement un Groupe de travail avec l'industrie pour poursuivre le dialogue entamé. Les prochaines deux années verront la poursuite limitée d'opérations de financements mixtes et le lancement d'actions pilotes mettant en oeuvre les nouveaux instruments esquissés par M. Imboden.

Ambassade de Suisse Manille

LE DELEGUE
AUX ACCORDS COMMERCIAUX

Berne, le 9 avril 1992						(ala)
Datum	STH	AK				30.7
Visa						
11. MAI 1992						
Ref.	521.611					

Implications sur la politique de financement mixte de la Confédération des nouvelles mesures adoptées à l'OCDE (Helsinki Package) dans le domaine des crédits à l'exportation et des crédits d'aide liée

Monsieur l'Ambassadeur,

Comme vous l'avez sans doute appris par la presse, les participants à l'Arrangement sur les crédits à l'exportation de l'OCDE, qui regroupe les principaux pays industrialisés, dont la Suisse, ont adopté en décembre 1991 un ensemble de mesures visant à réduire les distorsions du commerce international entraînées par les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et les crédits d'aide liée, mesures connues sous le nom de "Helsinki Package".

Les nouvelles règles limiteront considérablement à l'avenir le champ d'application actuel de nos financements mixtes et nous obligent par conséquent à procéder à un réexamen fondamental de cet instrument traditionnel de la politique suisse de coopération au développement.

Dans le cadre de cet exercice, nous avons organisé à Berne, le 27 mars dernier, une séance d'information à l'intention des milieux industriels et bancaires; à cet effet nous avons préparé la note en annexe qui présente les éléments essentiels du "Helsinki Package" et les limitations qu'il introduit dans notre politique actuelle de financement mixte.

Je vous envoie également un résumé de mon exposé lors de cette réunion, qui présente les raisons qui ont conduit la Suisse à prendre une attitude positive envers l'Arrangement et la manière offensive avec laquelle nous allons appliquer ces nouvelles règles.

Dans mon exposé qui se voulait tourné vers l'avenir, j'ai également tracé les grandes lignes d'un nouvel instrument de coopération davantage orienté vers l'investissement et le transfert de technologie que vers l'exportation de machines et d'équipements. Il s'agit de premières idées que nous allons étudier et approfondir durant les deux ans à venir.

- 2 -

Je serais vivement intéressé de connaître votre opinion sur les idées proposées, ainsi que vos réflexions sur la manière dont on pourrait traduire ces idées en un programme de coopération dans votre pays de résidence.

En vous remerciant de votre collaboration appréciée, je vous prie d'agrée, Monsieur l'Ambassadeur, mes salutations les meilleures.

OFFICE FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉCO-
NOMIQUES EXTÉRIEURES

N. Imboden

N. Imboden

Annexe ment.