La garantie contre les risques à l'exportation : problèmes actuels et perspectives dans le cadre des relations Suisse – Tiers Monde

« Table-Ronde » – Discussion entre les représentants de la
Confédération, du Vorort, de la Société de Banque Suisse, de l'Union
syndicale suisse et des œuvres d'entraide, qui a eu lieu le 10 juillet 1985
à Berne, sous la direction de l'IUED, Genève

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1200>

DOI : 10.4000/aspd.1200

ISSN : 1663-9669

Éditeur

Institut de hautes études internationales et du développement

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 1985

Pagination : 123-156

ISSN : 1660-5934

Référence électronique

« La garantie contre les risques à l'exportation : problèmes actuels et perspectives dans le cadre des relations Suisse – Tiers Monde », *Annuaire suisse de politique de développement* [En ligne], 5 | 1985, mis en ligne le 16 février 2013, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/aspd/1200> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aspd.1200>

**LA GARANTIE CONTRE LES RISQUES A L'EXPORTATION:
PROBLEMES ACTUELS ET PERSPECTIVES DANS LE CADRE
DES RELATIONS SUISSE-TIERS MONDE**

**“Table-Ronde” — Discussion entre les représentants
de la Confédération, du Vorort, de la Société de Banque Suisse,
de l'Union syndicale suisse et des oeuvres d'entraide,
qui a eu lieu le 10 juillet 1985 à Berne,
sous la direction de l'IUED, Genève**

AVANT-PROPOS

La garantie contre les risques à l'exportation, principal instrument de promotion des exportations de la Confédération, est devenu le thème de discussions de politique économique et de politique du développement, et ce pour deux raisons: à l'heure actuelle, son autonomie financière n'est pas assurée, et la conformité de ses objectifs avec la politique suisse du développement est remise en question.

Depuis 1978, la GRE enregistre plus de dépenses que de recettes. Malgré le fonds de réserve accumulé les années précédentes, l'excédent de dépenses n'a pas pu être couvert. Depuis cette date, il a fallu recourir à des avances de la Confédération, remboursables et portant intérêt afin de couvrir le déficit, qui atteignait fin juin 1985: 623 mio de fr.

Dans les années 70, la GRE n'a pas seulement connu une forte croissance (1970: 3,38 mia de fr. d'engagement total; 1979: 25,4 mia de fr.; 1984: 15,8 mia de fr.); elle a aussi enregistré dès le milieu de cette période une hausse du pourcentage des livraisons vers les pays en voie de développement (1975: 52%, 1980: 57%, 1984: 78,7%). La part de ces livraisons destinées à la catégorie de pays "les plus défavorisés" a également augmenté.

Après la révision de la Loi fédérale sur la GRE de 1981, qui prescrivait de tenir compte des critères de politique du développement pour les exportations vers les pays les plus défavorisés, les émoluments furent augmentés et la couverture contre les risques monétaires suspendue au printemps 1985. Au printemps 1985, la question ordinaire de E. Blunschy (PDC/SZ) pose une quadruple exigence: élargissement du cercle des pays "les plus défavorisés", appréciation des risques par pays, co-participation des oeuvres d'entraide au processus de décision -GRE et amélioration de la transparence de la Garantie.

Une motion Renschler (PS/ZH) soumise au Parlement pendant la session d'été exige une révision immédiate de la GRE, aussi bien pour prévenir une nouvelle surcharge du budget de la Confédération par des déficits de la GRE que pour garantir une politique qui allie de manière cohérente les intérêts du développement et ceux des échanges extérieurs. A ce stade de la discussion publique, la Rédaction a invité six personnalités représentant les différentes opinions sur la GRE à participer à une "Table Ronde". Celle-ci a eu lieu le 10 juillet 1985 à Berne, et sa teneur est reproduite dans l'article ci-après.

Intervenants:

Richard Gerster, Coordinateur de la politique de développement de la Communauté de travail Swissaid, Action de Carême, Pain pour le prochain, Helvetas

Peter Hutzli, Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie, Membre de la Commission pour la Garantie contre les risques à l'exportation, Zurich

Beat Kappeler, Union syndicale suisse, Berne

Walter H. Rambousek, Direction générale de la Société de Banque Suisse, Bâle

Peter Saladin, Office fédéral des affaires économiques extérieures, Président de la Commission pour la Garantie contre les risques à l'exportation, Berne

Hans Schöb, Direction générale de la Société de Banque Suisse,

Rédaction de l'annuaire Suisse-Tiers Monde, IUED

Jacques Forster, Directeur de l'Institut universitaire d'études du développement (IUED), Genève

Hilmar Stetter, Journaliste, Berne; Consultant à Culture/Développement/Communication (CDC), Zurich

IUED: Dans un premier temps, chaque participant est invité, d'une part, à donner brièvement son avis sur le rôle que joue actuellement la GRE dans la politique économique extérieure et dans la politique du développement de la Suisse, d'autre part, à évoquer les problèmes auxquels cet instrument de politique économique se trouve confronté selon lui.

La GRE répond à un besoin fondamental

Saladin: Commençons par rappeler que la situation économique de la Suisse et de sa population dépend en grande partie des exportations de biens et de services. Dans cette optique, il apparaît essentiel de conserver et de promouvoir la compétitivité de l'industrie suisse, tout particulièrement des secteurs orientés vers l'économie extérieure. Cette compétitivité joue un rôle primordial pour la survie économique, sociale et politique de la Suisse. Toutefois, il convient d'ajouter qu'il s'agit là d'un phénomène complexe qui n'est guère facile à saisir. Par le passé, l'économie suisse s'est toujours révélée compétitive, ce qui lui a permis de contribuer grandement au bien-être économique du pays.

La Confédération dispose de plusieurs instruments pour favoriser la compétitivité de son économie; le plus important d'entre eux consiste à créer des conditions générales aussi avantageuses que possible pour l'exportateur. Si l'on considère la seule promotion des exportations, c'est la GRE qui est l'outil principal de l'Etat. Elle occupe notamment cette fonction centrale lorsqu'il s'agit d'exportations vers des pays où, disons, les risques politiques — pour utiliser une expression très vague — sont relativement élevés et où l'exportateur doit pouvoir s'appuyer sur une garantie.

Pour comprendre sa portée générale, il faut la considérer par rapport à l'ensemble de nos exportations. Toutefois, il n'est guère facile de déterminer quelle est la part des exportations annuelles qui sont effectivement assurées. En effet, le nombre de garanties octroyées ne correspond pas au volume des exportations annuelles, mais ces deux grandeurs recouvrent plusieurs années. On peut néanmoins estimer à 5% la proportion des exportations bénéficiant de la GRE (1984). Si l'on calcule le pourcentage par pays cependant, la situation se présente d'une manière sensiblement différente. La Suisse dirige la majeure partie de ses exportations vers les pays de l'OCDE (76% env.). Ces exportations passent en fait par les voies commerciales traditionnelles et ne font pas appel à la GRE. Ma conclusion est donc la suivante: la GRE constitue un instrument de premier plan pour promouvoir les exportations vers des pays comportant certains risques.

Problème principal; la situation financière de la GRE. Une étude rétrospective nous révèle que cette assurance a fort bien fonctionné. En effet, de 1934 à 1981, son bilan a toujours été positif; ce n'est qu'au cours de ces trois dernières années qu'elle a parfois fait une entorse au principe de l'indépendance financière, introduit dans la loi en 1981. La Confédération a alors dû avancer

des fonds, portant intérêt et remboursables. Ces prochaines années, la principale préoccupation de la GRE sera sans doute de rétablir son équilibre financier. Pour le reste, le système est sain, efficace et ne requiert pas, à mon avis, de modification fondamentale.

Le respect des principes de politique de développement: pas un problème pour la GRE!

Hutzi: La GRE est incontestablement un instrument destiné à maintenir et à créer des emplois par le biais des exportations. C'était là l'objet de la première loi de 1934 et il l'est resté.

L'article fixant le but de la GRE a été complété voici 5 ans par une disposition indiquant que la politique suisse de développement devait être prise en compte. La GRE n'en est pas pour autant devenue un instrument de politique de développement, mais reste bien celui de la promotion des exportations. D'ailleurs, les moyens étatiques consacrés à la promotion des exportations sont d'ores et déjà très restreints en Suisse. Mais, il faut préciser que d'une manière générale, l'économie privée ne souhaite pas voir changer cette situation. Toutefois, on répète souvent que la GRE est le principal moyen que l'Etat propose à l'économie pour la promotion des exportations.

Nous avons constaté que depuis quelque temps, la GRE est devenue la cible des organisations d'aide au développement. Dans leurs critiques, elles associent deux réalités qui appartiennent pourtant à deux domaines parfaitement distincts. D'une part, elles déplorent que la politique de développement n'est pas suffisamment prise en considération, d'autre part, elles évoquent la situation financière de la GRE.

Le second problème consiste à savoir comment l'on pourra redresser la situation financière de la GRE, problème qui ne relève pas de la politique de développement. La première critique quant à elle soulève la question suivante: le principe selon lequel il faut tenir compte des aspects de la politique de développement est-il vraiment appliqué? Nous sommes d'avis qu'aucun problème ne se pose à ce sujet.

Il ne faut pas surestimer la signification de la GRE pour les pays en voie de développement les plus défavorisés. Peu de garanties sont accordées pour ces régions. Il nous semble que les organisations d'aide au développement grossissent le problème. Devant certains échecs et devant la remise en question généralisée de l'utilité de l'aide au développement, ces organisations ont tendance à masquer leurs propres problèmes en attaquant la GRE.

Les processus de décision sont suffisamment complexes

Schöb: Permettez-moi de résumer le point de vue des banques de la manière suivante: dans le cadre de la politique extérieure et de la politique de développement actuelles de la Suisse, les banques considèrent que leur tâche es-

sentielle est de soutenir l'industrie d'exportation en lui offrant des possibilités de financement avantageuses. A cet égard, les conditions auxquelles est soumise la GRE jouent un rôle décisif. Le but des banques est de fournir à l'industrie d'exportation des services optimaux, dans le cadre des prescriptions et des directives émises par les autorités politiques. Par principe, les banques ne veulent, ni ne peuvent, faire de politique.

Ce qui fait la force de la Suisse, ce sont la qualité, la fiabilité et le haut degré de technicité de ses produits. Ces points forts, les banques s'efforcent de les combiner avec un financement qui présente les mêmes qualités. Nous sommes d'avis que la Suisse conduit très habilement son commerce extérieur lorsque les forces du marché peuvent jouer librement. Les problèmes, nous les voyons lorsque la relation qualité-prix est faussée par des subventions ou par d'autres mesures des Etats étrangers et que les célèbres atouts suisses sont battus par des concurrents étrangers au bénéfice de subventions.

Les banques estiment que la GRE devrait se limiter à fournir des prestations que le marché libre n'offre pas, mais qui sont disponibles à l'étranger. La question qui se pose dès lors est la suivante: les prestations de la GRE doivent-elles être élargies? Nous partageons les préoccupations de notre industrie d'exportation dans ce domaine. D'une part, nous constatons que la GRE ne peut augmenter ses prestations sans entraîner des déficits supplémentaires. D'autre part, nous serions très inquiets de voir la Suisse ajouter à ses difficultés sous forme de restrictions volontaires pour des motifs de politique intérieure, alors que d'autres Etats s'adonnent à la pratique de la garantie sans trop se soucier des aspects politiques. Le système suisse se distingue par son efficacité, par ses structures simples et par sa faculté d'adaptation. Cela vaut tout particulièrement pour l'industrie d'exportation, mais également pour la GRE, et les banques s'emploient à être flexibles, rapides, simples et à s'adapter sans délai. C'est avec beaucoup d'appréhension que nous verrions la Confédération ralentir et compliquer ses processus de décision. Il est très désagréable de constater qu'à l'étranger, sous le couvert de crédits mixtes, l'on pratique avec peu ou pas de scrupules une promotion des exportations et non pas une politique d'aide au développement.

Je n'ai aucune peine à soutenir la politique de mon pays dans le domaine de la GRE. Cependant, ce ne sont pas les hommes politiques mais l'industrie d'exportation qui fait les frais de la bonne conduite dont la Suisse peut faire preuve devant l'OCDE. Les banques se sont depuis toujours efforcées d'allier aux points forts de la place industrielle suisse, ceux de la place financière suisse, afin de faire front aux concurrents étrangers en créant les conditions qui sont celles de l'économie de marché. Les échecs passés ont en effet presque tous été essuyés lorsque la Suisse s'est lancée dans la bataille avec des atouts moins puissants que ses concurrents. Réduire encore le nombre de nos atouts pour des motifs de politique intérieure me semble moins défendable que jamais.

Une meilleure transparence et des alternatives en cas d'intervention des pouvoirs publics

Gerster: J'aimerais commencer par rappeler la raison pour laquelle les organisations privées d'aide au développement s'intéressent à la GRE. Nous tenons à une politique de développement et à une politique extérieure qui soient cohérentes, à des objectifs qui ne soient pas contradictoires. Nous partageons l'avis qu'il ne s'agit pas de transformer la GRE en instrument d'aide au développement; en effet, nous avons également reconnu la nécessité de distinguer clairement entre l'aide au développement et la promotion des exportations. Toutefois, nous pensons qu'il conviendrait d'éliminer les contradictions apparaissant dans les relations que nous entretenons avec les pays en voie de développement.

Permettez-moi d'évoquer ici quelques-unes des étapes de la discussion sur la GRE, telle que je l'ai vécue depuis 1978, en tant que représentant des organisations d'aide au développement. Je commence par la révision de la loi de 1981, révision à laquelle certains s'étaient opposés en soutenant qu'elle était inutile puisque l'on tenait d'ores et déjà compte des intérêts de l'aide au développement. Des représentants de l'industrie d'exportation avaient indiqué qu'en principe, aucune base légale n'existait pour refuser des projets pour des motifs de politique de développement, à moins que l'on puisse faire valoir un argument tel que le risque. Aussi le Parlement décida-t-il qu'à l'avenir, il faudrait tenir compte des principes de la politique suisse de développement lors d'exportations vers les pays en voie de développement les plus défavorisés.

Nous pensions alors que cette décision marquerait la fin du différend. Depuis, nous avons dû constater qu'il ne s'agissait que du début de la discussion, car cette modification du droit devait dès lors aussi être transposée dans les faits. Nous avons eu l'impression que dans un premier temps, cette disposition a été ressentie comme une prescription complémentaire désagréable et a été délibérément ignorée à ce titre. Cette attitude de l'industrie apparaissait par exemple dans une brochure de la Société suisse des constructeurs de machines (SSCM), dans laquelle cette disposition était passée sous silence. L'affirmation de M. Hutzli aujourd'hui, à savoir qu'aucun problème ne se pose, vient confirmer mon impression.

J'ai dit que les vrais différends sont apparus en 1980; j'aimerais illustrer mes propos en définissant la notion de "pays en voie de développement les plus défavorisés". Cette formule est le résultat d'un compromis après que le Conseil national eut à l'origine voulu appliquer la disposition légale à tous les pays en voie de développement. En 1981, nous avons demandé à l'OFAEE de préciser quels pays étaient concernés par cette prescription additionnelle. La première réponse indiquait qu'il s'agissait des pays en voie de développement les plus défavorisés au sens où l'entendait l'ONU. Puis, après avoir posé la question par écrit, on nous a répondu qu'il n'existait aucune liste fixe de tels pays. Suite à une intervention parlementaire, le Conseil fédé-

ral a précisé que c'était la liste de l'OCDE des pays en voie de développement à faible revenu (revenu moyen par habitant de 600 dollars) qui faisait foi. Vous savez que nous souhaitons harmoniser la définition du terme "pays en voie de développement les plus défavorisés", que ce soit dans le cadre de la politique de développement ou dans celui de la GRE en fixant la limite supérieure à 1400 dollars.

Je pourrais citer bien d'autres exemples encore, indiquant qu'il faut lutter pour l'application de chacun des éléments de la modification légale. Je me permets encore d'ajouter que c'est un comble de devoir se battre pour obtenir la mise en pratique d'une décision législative.

Enfin, je tiens à attirer l'attention sur la situation en Afrique. Si vous ouvrez le rapport annuel de la Banque mondiale de l'année dernière au chapitre traitant des racines du problème, vous verrez que l'un des principaux facteurs de la crise africaine est la multiplication de projets gigantesques et non viables. La Banque mondiale indique elle-même que les créanciers sont co-responsables, mais non seuls responsables, de cette crise. Les crédits à l'exportation jouant un rôle considérable en Afrique — contrairement au cas d'autres continents — ce sont surtout les institutions de crédit à l'exportation qui sont visées. Vous savez mieux que moi que l'OCDE et la Banque mondiale étudient actuellement les possibilités d'orienter l'octroi de crédits à l'exportation d'après les priorités de la politique de développement. En effet, il a fallu constater que de nombreux grands projets étaient en contradiction avec la stratégie du développement appliquée dans le pays concerné.

Cela étant, je pense qu'à l'heure actuelle, l'importance des considérations de politique de développement dans le cadre de la GRE est plus évidente que jamais. De plus, ces considérations ont pris une dimension internationale à laquelle nous ne nous attendions guère.

De la cohérence dans la politique économique extérieure et dans la politique de développement

Kappeler: La garantie contre les risques à l'exportation est un instrument de promotion du commerce suisse. Elle a pour but d'assurer la situation des différentes entreprises qui se réassurent grâce à un pool d'assurance commun avec la garantie étatique et peuvent ainsi assurer leur survie. Les emplois n'entrent qu'indirectement en ligne de compte, car je pense que la promotion du commerce et la stabilité des entreprises constituent l'objectif principal de cette couverture. Le maintien des emplois n'est qu'une conséquence, très aléatoire d'ailleurs, car il dépend également d'autres facteurs, tels que l'intensité croissante du capital et du développement technologique. Ces derniers jouent un rôle nettement plus grand dans le secteur de l'exportation que dans le secteur de l'économie orienté vers le marché intérieur, à l'exception de l'industrie électrique et de l'industrie du ciment. Il est important de faire cette précision si l'on tient à parler directement du maintien des emplois.

L'institution de la GRE, bien qu'elle soit un instrument servant à la promotion du commerce, donc une création égoïste, ne doit pas aller à l'encontre de l'idée que la Suisse se fait de la coopération au développement et des objectifs qu'elle s'est fixés dans ce domaine. De ce fait, nous saluons l'amen-
dement accepté à l'époque; en effet, si l'Etat consacre des centaines de mil-
lions de francs, d'une part à sa politique du développement et d'autre part à
la promotion de son commerce, il nous semble que ces deux politiques ne
devraient pas être contradictoires. En outre, les conflits d'intérêts devraient
être résolus de manière à s'assurer que ce ne seront pas les plus défavorisés de
ce monde qui en supporteront les conséquences.

La GRE représente une importante intervention étatique; elle n'est pas
neutre en ce sens que l'Etat intervient en faveur d'entreprises existantes. Il
est d'autres interventions qui font actuellement l'objet d'un débat politique
en Suisse, telle la garantie contre les risques à l'innovation, dont les struc-
tures ne sont pas non plus neutres; elle soutient les nouvelles entreprises, les
petites entreprises et celles qui procèdent à des innovations techniques, alors
que la GRE s'intéresse plutôt aux entreprises de grande taille existant déjà.
Je ne veux pas dire par là qu'elle n'apporte rien aux petites entreprises, mais
c'est un fait qu'elle est plus favorable aux grandes entreprises car ce sont elles
qui ont presque l'exclusivité dans ce domaine. Par ailleurs, elle soutient les
techniques existantes et surtout les techniques de grande envergure, alors que
d'autres instruments, comme la garantie contre les risques à l'innovation jus-
tement, favoriseraient des techniques nouvelles. La GRE intervient dans les
structures. Elle protège, et c'est là aussi une forme d'intervention.

Les finances de la Confédération sont assez gravement affectées par la GRE
à l'heure actuelle, celle-ci ne couvrant plus ses propres frais. Il est peu pro-
bable que le déficit accumulé puisse être comblé par les cotisations des assu-
rés et de l'industrie concernée; de ce fait, la GRE joue un rôle non négli-
geable dans la politique financière de l'Etat. C'est pourquoi, il convient de
comparer les moyens que l'Etat consacre à cette institution avec les *oppor-
tunity-costs*, à savoir le résultat que l'on pourrait obtenir en utilisant ces
sommes d'une autre manière, les résultats pour l'emploi, pour la politique
économique, pour la structure économique et pour la politique de dévelop-
pement. La GRE doit souffrir cette comparaison tant qu'elle recevra une
aide financière aussi considérable de la Confédération.

Et pour terminer: la transparence. On exige, dans l'intérêt de la politique
structurelle, de la politique de développement et de la politique financière,
que la transparence soit faite, comme c'est le cas dans les autres secteurs
d'activités publiques. Elle pourrait être réalisée en associant un plus grand
nombre d'intéressés à l'application et à la gestion de la GRE.

Rambousek: Pour ma part, je tiens surtout à évoquer un point en particulier
et à vous donner quelques indications sur la répartition des exportations
suisses, indications qui nous seront utiles pour la suite de la discussion. Entre

1975 et 1984, la part des exportations suisses allant aux pays de l'OCDE est passée de 71 à 76%. Les différentes catégories de pays en voie de développement n'absorbent qu'un faible pourcentage des exportations de notre pays et cette vérité n'a pas changé depuis 1975.

Si l'on considère les 67 pays les plus défavorisés, donc les pays à l'égard desquels il faut faire preuve de prudence en matière de politique de développement lors de l'octroi d'une GRE, on constate qu'entre 1975 et 1984, la part des exportations suisses à destination de ces pays est passée de 2,9 à 3,2%, ce qui représente tout de même une augmentation de 10%, mais en partant d'un très faible pourcentage. Pour les 31 pays les plus défavorisés selon la classification de l'OCDE, on trouve le pourcentage minime de 0,5 respectivement 0,4%. Si l'on prend la catégorie des pays à niveau de développement moyen, à savoir les pays dont le revenu par habitant dépasse 600 dollars, on constate que la part a baissé de 6,4 à 5,5%. Pour la catégorie des 11 pays nouvellement industrialisés, on a aussi enregistré une diminution: 8,6 par rapport à 11,5%. Quant aux 11 pays de l'OPEP, le Nigéria et l'Indonésie non comptés, leur part a légèrement augmenté. Notre propos n'est guère de parler de la part qui va aux pays de l'OCDE, mais de celle qui est exportée vers les 67 pays les plus pauvres, vers les pays à niveau de développement moyen et vers les pays nouvellement industrialisés. Pour ces deux dernières catégories, pour lesquelles la question de la compétitivité est primordiale, nous constatons une diminution des exportations suisses. La question qui se pose dès lors est la suivante: comment faut-il concevoir cet instrument afin que notre industrie puisse rester compétitive sur le plan international? — problème qu'avait évoqué M. Saladin au début de cette discussion.

De la prise en considération des critères de politique de développement

Saladin: Je ne suis pas d'accord avec M. Gerster lorsqu'il affirme que les organes de la GRE ne veulent pas appliquer l'art. 1, 2e al. Nous connaissons le mandat légal et, depuis l'entrée en vigueur de cet article en 1981, nous nous sommes efforcés de nous y conformer. S'il est vrai qu'au début il y a eu un certain flottement au sujet de la définition de l'expression "pays les plus défavorisés", c'est qu'il a fallu faire des expériences avant de voir quelle pouvait être la signification de cette notion du point de vue de la GRE. En 1982 déjà, le Conseil fédéral a donné la définition qui est valable aujourd'hui, en réponse à une question ordinaire.

Le mandat légal, M. Kappeler, c'est clairement la création d'emplois et la promotion du commerce extérieur. L'article 1, 1er alinéa, nous dit: "Lorsqu'un exportateur, en acceptant une commande venant de l'étranger, court un risque particulier pour le recouvrement de sa créance, la Confédération peut, en vue de maintenir et de développer les possibilités de travail et de promouvoir le commerce extérieur, lui en faciliter l'acceptation en lui accordant une garantie contre ce risque."

Quant à la transparence? Nous nous sommes efforcés, dans les communiqués de presse, d'exposer d'une manière largement transparente les opérations et les résultats de la GRE.

Kappeler: Je demandais une participation au mécanisme, à l'application.

Gerster: Je tiens à préciser qu'il ne s'agit en aucun cas d'une fausse allégation! Bien au contraire, j'ai déjà démontré, en citant l'exemple de la notion de "pays les plus défavorisés", que la discussion s'est déroulée en plusieurs étapes, reflétant chacune la manière dont la transposition dans la pratique de cette disposition complémentaire a été réalisée, pour autant que ce processus ait pu être ressenti de l'extérieur. Ainsi, nous en revenons au fameux problème de la transparence.

En donnant un deuxième exemple, j'aimerais montrer à quel point le chemin menant de la loi à son application a été difficile. En 1981, la question Blunschy était posée. Le Conseil fédéral indiqua que, lors de la demande d'octroi d'une garantie, des informations très complètes étaient recueillies, notamment auprès des entreprises elles-mêmes. Un peu plus tard, la requête de la firme Losinger pour la construction du barrage de Manantali était présentée; lorsque je me suis renseigné auprès de l'entreprise, Losinger ignorait totalement que, dans le cadre de la GRE, il fallait prendre en considération les aspects relevant de la politique du développement. D'ailleurs, j'ai pu constater régulièrement dans mes discussions avec des exportateurs, que cette disposition complémentaire concernant les exportations vers les pays en voie de développement les plus défavorisés était à peine connue. Il y a donc visiblement de nombreux indices qui portent à croire que rien n'a changé. Vu les débats publics et les démarches qui ont eu lieu ces derniers temps, je pense néanmoins qu'à présent la Commission de la GRE tient davantage compte de ces aspects dans la pratique. C'est ainsi que, vu de l'extérieur, nous ressentons l'application de cette disposition complémentaire.

Hutzli: J'aimerais revenir aux propos de M. Kappeler. Il confond à nouveau les aspects relatifs au développement et le rôle de la GRE pour l'économie suisse, ses répercussions financières pour la Confédération et son influence sur la structure de l'économie. Ce sont là des problèmes qui n'ont rien à voir avec la politique de développement. Il s'agit de deux questions distinctes. Et je pars du principe que nous sommes ici pour traiter des aspects concernant le développement.

A. M. Gerster: Quand vous dites qu'en 1981, vous pensiez que l'adoption de l'amendement Blunschy mettrait fin à la discussion, vous n'êtes pas sincère. Vous n'avez réussi à percer qu'en partie avec votre requête, que vous avez déposée en passant par la Commission Blunschy. La demande Renschler, postulant un siège à la Commission de la GRE, a été très nettement rejetée. A l'époque, vous saviez pertinemment que vous alliez poursuivre la discussion.

Or, vous avez affirmé que vous n'aviez été contraint à la poursuivre qu'au moment où la Confédération n'a pas agi conformément à l'amendement. La Commission de la GRE s'est appliquée à trouver la manière la plus appropriée de traduire cette modification dans les faits. C'est d'ailleurs aussi une allégation de prétendre que la Commission de la GRE a passé outre cette modification du droit.

A propos de Losinger: Vous ne pouvez nous rendre responsables du fait que la loi n'est pas lue par chaque entreprise. L'essentiel reste tout de même que la Commission de la GRE en ait connaissance.

Quelle est la portée de la GRE sur l'emploi?

IUED: Même si l'objet du débat est la politique de développement, nous souhaitons revenir sur l'importance de la GRE pour l'emploi en Suisse. Le marché du travail et la structure de l'industrie suisses se trouvent actuellement dans une phase de changement structurel et d'internationalisation des lieux de production. Quel est le rôle de la GRE aujourd'hui dans l'obtention et la promotion de nouveaux emplois en Suisse?

Kappeler: C'est exact que l'emploi est toujours le premier argument invoqué, que l'on entend partout, et qui est aussi fixé dans le texte de la loi. Il équivaut quasiment, si j'ose dire, à une "prise d'otages" de la part du patronat, au nom d'objectifs tout à fait différents, comme par exemple la promotion des exportations et de la sécurité des entreprises. C'est là l'objectif primordial, c'est lui qui est toujours en jeu, les emplois constituent un effet secondaire. Cet effet dépend de différents facteurs, notamment toujours les suivants: la production de l'industrie exportatrice est-elle intensive en main-d'oeuvre? Celle-ci exécute-t-elle elle-même certaines parties des commandes reçues, ou bien les soustraite-t-elle à l'étranger? De tels cas viennent précisément de se produire, si bien que je ne citerai pas l'emploi comme le premier argument, comme le font l'article de loi quelque peu euphorique, ainsi que les autres commentaires relatifs à la GRE.

Du point de vue de la politique structurelle, les emplois bénéficient de la protection du financement de la GRE dans certains secteurs, par exemple celui de la construction de grosses machines dans le cadre de la production d'électricité. Mais le soutien ne profite pas aux domaines de l'industrie qui pourraient devenir, dans l'intérêt des entreprises et de l'emploi, des secteurs nouveaux et pleins d'avenir. Des centrales de petite importance par exemple peuvent certainement être vendues plus facilement et entraînent des conséquences comportant moins de risques sur le plan de la politique de développement.

Chaque intervention de la politique structurelle a des répercussions sur l'emploi. Dans ce sens les effets sur les emplois ne sont pas garantis; ils peuvent au contraire varier, selon les conséquences que la promotion des emplois au

moyen de la GRE entraîne dans chaque cas particulier et globalement sur la tendance générale à long terme.

Hutzli: En ce qui concerne le nombre d'emplois maintenus grâce à la GRE, il est difficile d'indiquer des chiffres précis. On ne saurait en tout cas surestimer leur pourcentage, car la majeure partie des exportations s'effectue sans la garantie. Mais nous constatons sans cesse qu'en Suisse les réactions sont vives dès la moindre apparition du chômage.

Il faut dire, et c'est aussi important, que nous ne sommes pas du tout autonomes: en effet, notre industrie exportatrice n'aurait pas besoin de la GRE si les pays industrialisés ne pratiquaient eux-mêmes une telle garantie. Priver nos entreprises du soutien de la GRE serait les défavoriser.

Le financement des exportations est en effet devenu un facteur toujours plus important. A l'heure actuelle, la qualité et le prix ne sont plus les seuls critères observés lors de l'octroi d'une commande: de plus en plus souvent, les conditions de crédit que l'exportateur est capable d'offrir représentent le troisième critère décisif. Et toute la course au crédit entre les Etats industrialisés s'est déroulée dans une large mesure en fonction de ce que je viens de dire. On s'efforce d'orienter et de maîtriser quelque peu cette course, en s'appuyant sur le consensus de l'OCDE établi en 1976, mais jusqu'à présent sans grand succès! Et si nos banques sont disposées à apporter à notre industrie exportatrice leur soutien, il s'arrête naturellement là où le risque devient trop grand. Et à côté de la grande partie des exportations qui peuvent s'effectuer sans risques, il y a l'autre partie — dont l'importance varie — qui elle ne peut se passer de la GRE. Dans ce cas-là, la GRE influe directement sur l'emploi.

J'ajouterai encore ceci: même si le pourcentage d'employés a diminué par rapport au prix à l'exportation, c'est-à-dire qu'un employé exporte une valeur supérieure à celle d'avant, il ne faut pas en déduire pour autant que seul est concerné l'homme qui travaille à cette machine qui sera exportée. Aujourd'hui tout le secteur des services, qui dépend aussi du secteur secondaire, n'a cessé de croître. Une percée dans l'industrie exportatrice se répercute sur l'artisanat et sur l'industrie. Elle fait "boule de neige". C'est pourquoi il ne faut pas sous-estimer la situation de l'emploi.

J'aborderai maintenant un autre aspect: les risques monétaires. Tout le problème avec la GRE a commencé non pas à cause des risques politiques mais à cause des risques monétaires survenus vers 1977 et ayant atteint leur paroxysme en 1978 et 1979. La GRE était alors le seul moyen que l'on pouvait mettre à la disposition de l'exportateur pour lui permettre de maîtriser dans une certaine mesure ces risques monétaires. La Confédération était aussi impuissante, et du côté du Conseil fédéral on ne cessait de répéter que la GRE était généreusement engagée. Tout cela fut très vite oublié lorsque la situation se normalisa quelque peu et que les comptes accusèrent des pertes.

Kappeler: En me fondant sur des observations récentes que j'ai faites de cas importants dans le cadre de la GRE, j'aimerais dire que ce sont plutôt les firmes ayant un faible surplus de valeur ajoutée qui en profitent, et qu'à mon avis, s'il faut que la Confédération libère des fonds d'une telle importance, il faudra discuter d'autres utilisations de ces fonds fédéraux. Si l'on avait utilisé les 500 millions de francs que l'on a investis dans la GRE pour promouvoir l'industrie des communications, qui aurait ainsi pu par exemple offrir un système de téléphone digital, nous aurions alors vraisemblablement une industrie exportatrice présentant de très fortes valeurs ajoutées. Je ne saurais certes pas en conclure que la GRE n'assure aucun emploi, mais bien qu'elle n'est tout simplement pas, comme on le prétend, une manne dispensatrice d'emplois.

Schöb: J'aimerais souligner un point qui est revenu plusieurs fois dans la discussion. Il se peut en effet que, selon la facturation, ce soit principalement les grandes entreprises qui bénéficient de la GRE. Mais les grandes entreprises nous confirment sans cesse que des douzaines de sous-traitants en Suisse obtiennent directement du travail lorsqu'elles reçoivent une grande commande et font appel à la GRE.

Kappeler: Et à l'étranger!

Schöb: La part de l'étranger qui peut être garantie par la GRE est fixée de manière assez précise, nous pouvons donc la laisser de côté ici. Je parle des sous-traitants et des emplois en Suisse!

Au cours de la discussion, il m'a parfois semblé que nous parlions des livraisons vers les pays en voie de développement les plus défavorisés comme s'il s'agissait de la majeure partie des exportations garanties par la GRE. Mais nous, les banques, sommes bien davantage préoccupés par les exportations vers les pays à niveau de développement très avancé et vers les pays nouvellement industrialisés (appelés ci-après les NIC'S) qui, selon les statistiques, absorbent environ 13 à 14% de toutes les exportations suisses. Maintenir notre position dans ces deux catégories de pays est primordial pour nous, et l'autre catégorie, celle des pays les plus défavorisés, vers lesquels les exportations suisses ne représentent que le 1/4 ou le 1/5 des précédentes, ne revêtent qu'une importance secondaire. Nous devrions tenir compte ici de ces préoccupations communes à l'industrie exportatrice et aux banques, car il y va de notre compétitivité sur les marchés importants.

L'exemple du barrage de Manantali constitue une exception à double titre, tant par le montant de la garantie que par le pays qui en a bénéficié.

Hutli: J'aimerais répondre brièvement à Monsieur Kappeler. Certes il existe d'autres moyens que le recours à la GRE pour obtenir des emplois. Mais n'oublions pas qu'avec la GRE, des emplois sont créés dès que la garantie est

accordée, tandis que pour d'autres projets qui visent à promouvoir une branche déterminée, cela ne se produit que 5 à 10 ans plus tard, et parfois même jamais.

Saladin: La compétitivité et la réussite de l'adaptation structurelle de l'industrie suisse ne dépendent certainement pas en premier lieu de la GRE. Le sort de l'une et l'autre se décide avant tout sur les marchés des pays industrialisés, qui absorbent 3/4 de nos exportations, pour lesquelles, je l'ai déjà dit, la GRE n'est pratiquement pas sollicitée. Par ailleurs, l'exportateur se trouve presque toujours dans une situation de concurrence, et l'acheteur décide en fonction du prix, de la qualité et des conditions financières. Précisons à ce sujet que l'exportateur suisse ne peut guère influencer sur les conditions financières, car la GRE s'en tient au consensus convenu entre les pays membres de l'OCDE, selon lequel n'importe quel exportateur peut offrir pour l'essentiel les mêmes conditions financières. Contrairement à ses concurrents des autres pays industrialisés, l'exportateur suisse ne dispose d'aucun instrument gouvernemental de subvention qui lui permettrait de l'emporter. Chacun sait que nos crédits mixtes ne sont pas un moyen de promouvoir les exportations, mais qu'ils servent la coopération au développement; et nous respectons le principe de la concurrence internationale chaque fois que cela est possible lors de l'exécution de ces crédits mixtes.

Une meilleure appréciation des risques élimine-t-elle les dommages?

IUED: *Depuis les années 70 la Suisse entretient des relations économiques soutenues avec quelques régions des pays en voie de développement. Ces régions sont précisément en train de traverser une grave crise économique, et la concurrence qui s'est faite plus âpre pèse sur nos exportations stagnantes. Je pense ici aux pays en voie de développement les plus défavorisés, d'une part, et d'autre part, aux pays nouvellement industrialisés, notamment à ceux d'Amérique du Sud. Quel rôle la GRE a-t-elle joué dans l'ouverture de ces marchés et comment les risques par pays ont-ils été évalués?*

Schöb: Les banques se montrent actuellement plus prudentes qu'il y a dix ans, et ceci pour toute une série de questions. Nous ne refinancerions plus ce que nous avons financé pendant les années 70. C'est avant tout dans les pays nouvellement industrialisés que nous avons soutenu un développement rapide et puissant, leurs structures ne leur permettant pas d'assumer seuls les changements nécessaires.

Nous avons pensé, comme pour le reste du monde d'ailleurs, que le Brésil, l'Argentine et les pays producteurs de pétrole tels que le Mexique allaient réellement atteindre un rendement économique suffisant pour garantir leur service de la dette. Nous avons également quelque peu surévalué la qualité des projets par rapport à ce qu'elle a été en réalité.

A l'heure actuelle, les pays susmentionnés connaissent des difficultés à honorer leurs dettes. Il nous incombe de leur aménager des conditions de crédit pour leur permettre de "respirer" et de sortir de l'impasse. Nous sommes actuellement convaincus que les périodes de remboursement doivent être calculées assez largement et que les "délais de grâce" doivent être accordés généreusement pour permettre de repartir sur des bases réalistes. Et si les conditions de rééchelonnement ne sont en fin de compte pas aussi généreuses que prévu, la faute incombe rarement aux banques suisses. Il ne faut pas oublier que les banques ne sont pas seulement contraintes de rééchelonner les montants échus à 10 ans ou plus; elles ont pour autre engagement d'assurer à court terme, par le maintien des limites de crédit existantes, l'importation de biens de première nécessité. Elles contribuent enfin, dans des proportions considérables, à restructurer les dettes de ces pays en leur fournissant de l'argent "frais" jusqu'à ce qu'ils puissent avoir de nouveau accès au marché international du crédit.

Quelques mots à présent sur l'évolution des exportations pendant les années 70: je ne pense pas que les capacités de livraison de la Suisse ont été épuisées à ce moment-là. Toute une série de commandes importantes n'ont pas pu être placées dans notre pays pour des raisons d'ordre politique, bien que nos fournisseurs n'aient pas ménagé leurs peines pour les obtenir. Du point de vue du produit et du financement, la Suisse aurait très bien pu être de la partie. Mais étant donné qu'à l'étranger, les pouvoirs publics pouvaient apporter un soutien beaucoup plus considérable, les fournisseurs suisses ont vu les commandes leur passer sous le nez.

Rambousek: J'aimerais en venir à la question de l'évaluation des risques par pays. Je préciserai tout d'abord que l'observation systématique et affinée des événements économiques et politiques dans le monde entier — portant actuellement sur 180 pays — est encore relativement récente. Il y a dix ans, le traitement des données n'était pas suffisamment développé pour permettre de réaliser cette observation des pays aussi facilement qu'aujourd'hui. Tous ces ensembles de données sont constamment affinés et dépouillés par les organisations internationales; le IIF (Institute of International Finance) à Washington, institution de recherche des banques, s'y est mis également. Mais cette évaluation des risques par pays est loin d'être achevée.

Hutzli: J'ai déjà mentionné que dans les années 70 la GRE jouait un rôle beaucoup plus important pour les risques monétaires que pour les risques politiques. Mais c'est dans ce domaine précisément qu'elle a aussi essuyé les plus grandes pertes. La GRE a joué un certain rôle dans le développement et l'organisation de certains marchés, par exemple dans les pays de l'Est.

Les pertes politiques proprement dites résultant de cette période sont tout à fait minimes. On peut qualifier de prudente et de raisonnable la politique suivie par la GRE à cette époque. On ne pouvait pas non plus prévoir comment les différentes régions allaient se développer. Des pays qui, il y a 15 ou

20 ans, disposaient des mêmes conditions au départ, se sont développés de manière très différente, comme ceux d'Afrique ou d'Asie du Sud-est par exemple.

Prenons l'exemple du Ghana; c'est au fond un pays riche, mais pour des raisons politiques et autres, il n'a pas réussi à obtenir des capitaux en rapport avec ses richesses. D'autres pays, tels que Singapour ou Taïwan par exemple, y sont parvenus. L'Amérique du Sud est naturellement un cas particulier. Le Mexique est un pays producteur de pétrole. Mais dans d'autres pays producteurs, les risques étaient également présents, et nous n'y avons pourtant enregistré quasiment aucun dommage pour la GRE. Et même en Iran, où venaient encore s'ajouter des risques politiques, nous nous sommes très bien tirés d'affaire. Je pense pouvoir affirmer que la GRE s'est montrée très prudente et qu'elle ne s'est pas jetée tête baissée sur ces nouveaux marchés. Ce sont seulement les consolidations actuelles qui ont contribué à l'accroissement des pertes dues aux risques politiques.

Saladin: C'est le Parlement qui a demandé que la couverture des risques monétaires soit activée dans une période conjoncturelle difficile pour la Suisse. Il ne s'agissait donc pas d'insouciance de la part des organes de la GRE! Le déficit de la GRE est indubitablement dû à la couverture des risques monétaires. Jusqu'à fin 1984, la GRE a enregistré des pertes au titre des risques monétaires pour un montant de 1230 millions de francs, dont 600 millions — soit environ la moitié — ont pu être couverts par des recettes d'émoluments; l'autre moitié correspond grosso modo aux 600 millions que la Garantie a aujourd'hui "sur le dos".

Avec l'appréciation des risques par pays nous avons tous appris quelque chose. Au sein de la GRE également, nous oeuvrons à perfectionner cette appréciation. A l'OFSEE, nous avons instauré un système d'information et d'appréciation par pays, qui est informatisé et qui nous permet de suivre systématiquement les évolutions à court et à long terme dans un pays donné. Mais ce système, si élaboré soit-il, ne permet pas d'éviter les dommages.

Kappeler: En ce qui concerne les risques monétaires, l'Union syndicale suisse avait proposé en 1979, lors de la procédure de consultation, des solutions qui auraient vraisemblablement permis d'éviter la majeure partie des pertes. Nous avons proposé à l'époque d'introduire une gradation: plus un pays est endetté selon certains critères (tels que par exemple ses recettes d'exportation par rapport à son service de la dette) et moins la GRE ne peut être sollicitée pour des livraisons dans ce pays. Cette proposition n'a malheureusement pas été retenue, alors qu'elle aurait probablement permis d'éviter bien des dégâts, et quant à moi, je m'étonne vraiment que l'on puisse jeter au panier de telles propositions!

J'aimerais ensuite dire que nous devons adopter une attitude solidaire mais critique à l'égard des pays du Tiers Monde. Critique dans le sens où la de-

mande en produits n'est pas seulement le fruit d'une politique de vente raffinée des sociétés transnationales, mais où il existe réellement dans différents pays du Tiers Monde une couche supérieure de la population qui a choisi et imposé une sorte de voie au développement, incitant le pays à acheter de grands projets et à importer, l'obligeant de ce fait à s'endetter. Mais cette vue critique est tout à fait appropriée. Je ne vous apprendrai rien en vous disant que nombreuses ont été les organisations de développement et autres milieux à dénoncer, précisément pendant les années septante, des cas de violation des droits de l'homme dans ces pays. Et au risque de sortir du sujet, j'aimerais néanmoins expliquer où je vois la relation entre ces deux éléments qui n'ont apparemment aucun rapport: des violations des droits de l'homme sont notamment le baromètre de l'instabilité qui règne dans tel ou tel pays. Et dans le cas de l'Amérique latine et d'autres pays, des organisations tiersmondistes ont clairement mis en évidence cette instabilité, dans les années septante déjà. Peut-être aurait-ce été une bonne politique d'intérêt commercial que de surveiller de plus près cette instabilité?

IUED: *Puis-je reposer la question suivante: comment les risques par pays ont-ils été évalués dans les années septante? et quels ont été les critères appliqués pour déterminer si oui ou non on pouvait octroyer une garantie pour les exportations vers le pays en question, ou pour savoir quel pays ne remplissait pas les conditions?*

Hutzli: Au fond, les critères d'alors étaient les mêmes qu'aujourd'hui, à la différence que l'on dispose maintenant de données à plus long terme, et de sources d'informations supplémentaires, à savoir les organisations internationales. Mais il est un facteur que l'on ne peut tout simplement pas prendre en considération: celui de l'évolution politique. Dans de nombreux pays, les difficultés économiques n'arrivent qu'à la suite des événements politiques. Et il en sera encore ainsi demain. Même lorsque tous les facteurs économiques reflètent une évolution favorable, un bouleversement politique peut anéantir le développement économique.

Au sujet des droits de l'homme: en Afrique, où les violations des droits de l'homme sont monnaie courante, l'engagement de la GRE est tout à fait minime; de nombreux pays africains sont déjà exclus de la GRE depuis longtemps. Il s'agit tout particulièrement des pays où les crédits à l'exportation font défaut parce qu'ils dépassent les possibilités financières du pays, et que seules l'aide au développement et l'assistance financière peuvent contribuer à faire quelque peu progresser le pays.

N'oublions pas non plus que la GRE rejette de nombreuses requêtes: cela n'apparaît naturellement dans aucune statistique.

Gerster: On a prononcé tout à l'heure le terme de "concurrence en matière de financement". C'est à ce niveau que se décide très souvent l'adjudication

des contrats. C'est là une réalité que je constate fréquemment dans les comptes rendus et qui comporte, à mon avis, un élément très dangereux pour les affaires exposées aux risques. Car on ne peut pas ignorer le fait que les clients sont des pays pauvres et financièrement faibles. Je ne pense pas ici seulement à l'Afrique, mais également à différents pays à revenu moyen, qui ne peuvent se permettre ces importations que moyennant des crédits. Et dans bien des cas, les projets financés par des emprunts n'ont pas fait augmenter la capacité de remboursement du pays. Dans une telle situation, les pertes sont programmées d'avance, sauf si l'on se montre très sélectif.

J'ai pris acte du fait que dans les années septante une pratique restrictive était de mise. Je ne peux pas en juger, mais j'estime important pour l'avenir que la GRE n'ait pas pour objectif de conserver certains marchés à tout prix, ou même d'en acquérir de nouveaux, lorsque précisément les possibilités économiques des clients potentiels ne leur permettent pas du tout de payer les projets à long terme. Je pense que c'est une réalité avec laquelle l'industrie exportatrice doit vivre, dans la mesure où elle ne peut compter que sur un soutien minimum de la part des pouvoirs publics.

Hutzli: On n'en est certainement pas au point où l'industrie exportatrice veut obtenir chaque commande "à tout prix". Lorsque les risques sont trop grands, l'entreprise est hasardeuse pour la firme même. Pour un taux de garantie de 70%, elle assume par exemple 30% du risque. Ses intérêts et ceux de la GRE se recoupent donc.

Mais les risques n'existent pas seulement dans les pays pauvres. Comme je l'ai déjà mentionné plus haut, des difficultés économiques peuvent également naître d'évolutions politiques dans des pays riches en soi. Si l'on voulait exclure chaque pays qui comporte un risque politique éloigné, il ne resterait que bien peu de pays où l'on pourrait exporter! Mais c'est précisément le rôle de la GRE que de garantir les risques politiques imprévisibles.

Saladin: Voyons déjà ce que c'est que la GRE. C'est une garantie contre les risques! Et qui dit risques dit aussi parfois pertes! Il n'existe aucune assurance qui permette d'éviter les dommages! Quant à la proposition d'adopter une attitude restrictive et de ne pas chercher à gagner à tout prix de nouveaux marchés, je répondrai ainsi: l'idée est ancrée quelque part que l'industrie exportatrice suisse se déplace dans le monde entier afin de gagner chaque nouvelle commande "à tout prix". C'est là une image on ne peut plus fausse. Sur 10 commandes possibles, une seule sera peut-être remportée. Je fais allusion ici à l'âpreté de la concurrence. J'ajouterai que ce n'est pas la GRE qui décide finalement du projet, mais le client et le pays. La GRE n'a quasiment aucune influence sur la conception et la structure du projet. Avec ou sans nous, le projet est exécuté. Tout ce que peut faire la Garantie, c'est rejeter le projet lorsque le risque est trop grand. C'est en premier lieu aux pays acheteurs qu'il faut demander d'améliorer les projets; c'est d'abord à eux de prati-

quer une politique raisonnable. Et la Banque Mondiale, les banques régionales de développement et le FMI peuvent les y aider. Mais je ne voudrais pas de ce fait diminuer la part de responsabilité des exportateurs dans l'appréciation et la conception réfléchie du projet.

C'est dans le cadre de la coopération au développement que nous pouvons influencer la conception du projet. L'administration peut négocier avec le pays en voie de développement. Il s'agit simplement de voir en quoi diffèrent les instruments utilisés dans la coopération avec les pays en voie de développement. Rappelons que la GRE n'est pas un instrument de la coopération au développement.

Gerster: Je l'ai déjà dit, les expériences faites jusqu'à présent sont insatisfaisantes. La définition que j'ai donnée précédemment des pays en voie de développement les plus défavorisés l'a déjà laissé entendre. J'aimerais rappeler, en prenant précisément comme point de repère ce mot de "pays en voie de développement" que toutes les formes de la coopération au développement sont soumises à la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationale, et que, en vertu de cette même loi, elles sont essentiellement axées sur les pays les plus défavorisés.

En ce qui concerne les mesures de politique économique et commerciale, la limite supérieure qui permet de définir la catégorie des "pays les plus défavorisés" est fixée à 1400 dollars de revenu annuel par habitant. Il a été expressément confirmé il y a deux ans que la loi fédérale susmentionnée, et notamment l'article 5 de cette loi, sont également applicables aux crédits mixtes. Il en résulte la nécessité impérative d'appliquer ce critère de manière uniforme aussi bien à la GRE qu'à la coopération au développement. Il serait en effet erroné de demander l'octroi de crédits mixtes pour des pays défavorisés dont le revenu annuel est inférieur à 600 dollars. Il est beaucoup plus sensé de fixer la limite supérieure à 1400 dollars pour la GRE également, en conformité avec la loi fédérale.

Cela a donné lieu à divers entretiens entre l'OFAEE et les organisations de développement privées, concernant une possible intégration de notre part dans la procédure de décision dans le cadre de la GRE. Ces discussions n'ont abouti en rien en substance, et elles ont été de nouveau suspendues.

Revenons-en maintenant à la question des "grands projets" (autrement appelés projets de grande envergure): nous estimons qu'il s'agit au fond d'un problème particulier qui justifierait une procédure spéciale. Nos considérations s'adressent pour une part au législateur, et non pas seulement à l'administration. Une proposition a été lancée, qui consiste à prévoir un droit de recours pour les organisations de développement, par analogie avec la loi fédérale sur la protection de l'environnement; il a également été proposé d'instaurer un mécanisme de consultation obligatoire au sein de l'administration fédérale.

La procédure de décision actuelle

Saladin: Lorsqu'une demande de garantie est déposée pour des exportations à destination des 67 pays "les plus défavorisés" dépassant certains ordres de grandeur, à savoir 5 mio. pour les biens d'équipement, 3 mio. pour les biens de consommation, 2 mio. pour les services et 10 mio. pour les prestations de construction, elle est alors transmise entre autres au Service du développement de l'OFAEE, qui examine si elle est conforme à la politique de développement, en se fondant sur ses propres appréciations, sur des rapports émanant d'institutions internationales de financement, et après s'être entretenu, si besoin est, avec des experts faisant partie ou non de l'administration. Je ne vois pas d'objection à ce que dans cette procédure nos collaborateurs fassent parfois appel à un expert des oeuvres d'entraide. Je ne vois pas d'objection à ce que dans cette procédure nos collaborateurs fassent parfois appel à un expert des oeuvres d'entraide lorsqu'ils savent que l'expert dans le pays en question gère un projet en liaison avec la GRE, ou si les oeuvres d'entraide ont au sujet d'un certain pays des connaissances particulières dont ne dispose pas notre administration.

Le Service du développement est également chargé d'établir des contacts avec la DDA, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'une expertise de nature spéciale et où des pays dits "de concentration" sont concernés. Si un projet venait à soulever des questions importantes en rapport avec la protection de l'environnement, et susceptibles d'influer sur l'appréciation des risques, nous pourrions également prendre contact avec l'Office fédéral de la protection de l'environnement.

Il ne nous est pas possible d'examiner la moindre petite livraison sous tous ses aspects, car il n'y aurait aucun moyen de juger de l'impact de cette livraison sur le développement. Le Service du développement communique sa prise de position de manière confidentielle à la Commission. La DDA peut également faire parvenir ses rapports à la Commission de manière confidentielle. Il en va de même pour l'Office fédéral de la protection de l'environnement. La Commission prend ensuite sa décision, après avoir pesé les différents éléments, étant entendu que la politique de développement est prise en considération, sans avoir pour autant une influence déterminante. Sur le plan juridique, pour les requêtes ayant une portée de principe et pour celles revêtant une importance particulière pour d'autres raisons, c'est le Conseil fédéral qui décide selon l'ordonnance. Cela s'est produit à plusieurs reprises ces derniers temps. Bien entendu, le Conseil fédéral est libre de tenir compte de l'ensemble des points de vue, lorsqu'il prend sa décision. Et aucune procédure de consultation préalable ne l'empêchera de considérer les critères de la politique de développement comme déterminants dans un cas, et comme moins déterminants dans un autre. Les requêtes importantes ayant une portée de principe sont donc du ressort du Conseil fédéral, et je ne vois pas comment on pourrait changer cet état de choses, ni pourquoi on devrait le faire.

Il est évident que le Conseil fédéral communique sa décision au Parlement et aux commissions parlementaires. Une commission parlementaire est libre de demander à la Commission et à l'administration de lui faire parvenir tous les documents qu'elle désire examiner; cela se fait d'ailleurs dans la pratique, et nous n'avons rien à cacher. Le Parlement ne fait qu'exercer son droit de surveillance.

En ce qui concerne le concept de "pays en voie de développement les plus défavorisés", la politique suisse de développement ne donne aucune définition applicable de manière générale. La législation suisse a délibérément omis toute définition de cette notion, parce que le groupe des pays défavorisés doit constamment être "redéfini" pour les différents instruments par rapport aux objectifs fixés dans la loi fédérale. S'agissant de l'aide alimentaire et des secours en cas de catastrophe par exemple, ce critère ne joue pas un rôle important; la limite du PNB revêt une importance toute différente selon qu'il s'agit de l'assistance technique ou des crédits mixtes: pour ces derniers, le PNB est une limite supérieure: ne rentrent pas dans cette catégorie les pays à niveau de développement le plus avancé. Nous en excluons également les "PMA" (pays les moins avancés). Nous entendons toucher avec les crédits mixtes une catégorie moyenne de pays dont les structures administratives et économiques leur permettent d'absorber de tels crédits. Et notre assistance technique vise précisément la catégorie de pays qui, tant sur le plan administratif qu'économique, ne sont pas aussi bien armés que la catégorie "moyenne" susmentionnée.

Pour la GRE il en va autrement. Nous entendons éviter tout conflit avec la législation fédérale sur l'aide publique au développement en ce qui concerne les objectifs. Et nous tenons compte des spécificités de chaque pays lorsqu'il s'agit d'octroyer la Garantie. J'aimerais que l'on prenne ici réellement en considération ce mode d'appréciation différencié par pays.

Vous avez dit en outre que les entretiens entre vous et nous ont été suspendus, mais si je me souviens bien, c'est vous qui les avez suspendus. La discussion engagée entre l'OFAEE et les oeuvres d'entraide peut tout à fait être approfondie, par exemple dans le sens où vous nous fournissez des renseignements sur les pays où vous avez envoyé des experts, renseignements dont ne disposent ni la DDA ni l'OFAEE. Nous ferons volontiers appel à des experts extérieurs, mais quant à vous laisser intervenir directement dans la procédure fixée dans l'ordonnance, la situation juridique actuelle ne nous le permet pas.

Hutkli: La part des pays défavorisés dans l'engagement total de la GRE est très minime. Le pourcentage qu'elle représente est mentionné dans le communiqué de presse qui figure à la fin du présent article: de 14% en 1983, elle est passée à 17% en 1984; la majeure partie en revient à quatre Etats. Les pays les plus défavorisés sont de toute façon exclus et aucun grand projet ne saurait être envisagé pour eux. Il convient donc de ne pas surestimer leur importance.

Pour les projets d'une certaine envergure, l'Ambassade suisse dans le pays intéressé établit également une prise de position dans chaque cas, sur laquelle le Conseil fédéral se fonde pour se prononcer en toute connaissance de cause.

Au sujet du barrage de Manantali, permettez-moi encore une remarque: lorsque la GRE a été accordée, le projet était déjà en voie de construction. La décision de la Suisse ne pouvait donc plus influencer sur la construction du barrage.

Gerster: Pour en revenir à ce dernier point, à savoir: Manantali est-il un cas particulier? je prends acte de ce que les projets d'une telle envergure sont rares. Là encore, je ne peux pas me prononcer, car il n'existe pas non plus de "transparence" au sens d'une liste clairement établie des "grands" risques couverts par la GRE.

Et, Monsieur Saladin, quand vous dites que des études pourraient toujours être adressées à l'administration, c'est là tout le problème! Nous savons certes que c'est possible, mais pour quels projets? Car nous ne disposons d'aucun renseignement nous précisant pour quels projets des requêtes visant l'octroi de la Garantie ont été déposées. Je prends également volontiers acte de ce que l'OFAEE peut demander aux oeuvres d'entraide de se prononcer. Il est vrai que vous, à l'OFAEE, disposez depuis 1 1/2 année à 2 années d'une liste détaillée dans laquelle 7 grandes oeuvres d'entraide indiquent les pays où elles opèrent et où elles pourraient obtenir au besoin des renseignements. Depuis ce temps-là aucune demande ne nous est parvenue; c'est pourquoi j'ai utilisé plus haut le mot "suspendu". Un entretien a eu lieu, basé sur notre correspondance avec l'OFAEE, et sur les données que nous vous avons communiquées au sujet de notre activité dans les pays en voie de développement. Cet entretien a permis de constater que la coopération est difficile, et qu'il n'existe pour le moment aucun moyen de l'activer. Vu ce qui précède, je ne vois donc pas quelles propositions je pourrais encore vous faire. A mon avis, la situation vue de l'extérieur est tout à fait différente de ce que vous l'imaginez de l'intérieur.

Pour en revenir à la question des pays défavorisés, je pense que cette notion a une fonction analogue pour la GRE et pour la coopération au développement. Dans le cas des crédits mixtes, elle permet de fixer une limite supérieure, en-dessous de laquelle se situe la capacité du pays en voie de développement d'absorber des produits suisses selon ses possibilités financières.

Saladin: Comme je l'ai déjà mentionné, l'OFAEE est disposé à reprendre les entretiens. L'application différenciée des instruments de coopération selon le niveau de développement du pays en question correspond à une politique délibérée.

Gerster: D'accord. Mais la réalité dans les pays en voie de développement se reflète de nouveau dans cette politique. On pourrait en revanche très bien

accorder des crédits mixtes à des pays plus riches. Cela serait en soi réalisable, mais on se heurte alors aux limites supérieures. Lorsqu'il y a deux ans, les crédits mixtes ont été alimentés de 100 millions dans le cadre des mesures visant à promouvoir l'emploi, nous, les oeuvres d'entraide, avons critiqué cette décision dans la mesure où, une fois de plus, les pays en développement mieux lotis se trouvaient avantagés.

Lorsque nous avons lutté alors, dans le cadre d'une pétition intitulée "l'aide au développement, une question de survie", pour l'extension de l'aide publique au développement dans son ensemble, les oeuvres d'entraide ont demandé que les crédits mixtes ne soient plus octroyés seulement aux pays relativement riches, et que soient absolument renforcées également les prestations aux pays en voie de développement les plus défavorisés. Très peu de temps après notre déclaration, de nouvelles directives relatives aux crédits mixtes ont été approuvées. Et ces directives se justifiaient du point de vue de la Confédération par le fait que les crédits mixtes sont eux aussi soumis à la loi fédérale sur la coopération et l'aide au développement et sont également destinés aux pays en voie de développement les plus défavorisés. Le concept de pays en voie de développement les plus défavorisés a donc été expressément appliqué aux crédits mixtes également.

Comment les consolidations de dettes incitent à davantage de prudence lors de l'octroi de garanties

IUED: Le prochain point de discussion porte sur l'importance des consolidations de dettes pour la GRE, notamment pour son indépendance financière. Etant donné les difficultés de balance des paiements auxquelles doivent faire face différents pays en voie de développement, les consolidations de dettes ont augmenté, et la Suisse participe à ces consolidations. Mais quelle est l'importance et la portée de ces consolidations lors de l'éventuel octroi de nouvelles garanties ainsi que pour la restauration de l'indépendance financière de la GRE?

Saladin: Venons-en d'abord aux faits: nous avons aujourd'hui pour 630 mio. de fr. de créances issues de consolidations. Elles figurent en principe dans l'actif du bilan de la GRE. Mais il y a les 600 mio. de fr. d'avances de la Confédération. L'évaluation des créances de consolidation soulève naturellement de nombreuses questions. Jusqu'à présent, tous les pays en général ont respecté leurs engagements découlant des accords de consolidation. Il existe aussi des re-consolidations; la quasi-totalité des pays reconnaissent leurs dettes et sont disposés à les rembourser. Seules des actions concertées sur le plan international permettraient de réestimer la valeur de ces créances de consolidation.

Les raisons pour lesquelles ces consolidations sont accordées sont diverses: pour certains pays, elles sont le moyen de surmonter une crise de paiement

passagère; d'autres s'en servent pour faire face à des problèmes de paiement à long terme d'ordre structurel. La politique de la GRE se doit de faire clairement la distinction entre ces différents cas.

La plupart du temps, une consolidation de dettes n'a lieu que lorsque le pays bénéficiaire est convenu d'un programme d'ajustement structurel avec le Fonds Monétaire. Ces programmes sont conçus et organisés de manière différente selon le pays. Même si de nombreux pays sont contraints de limiter leurs exportations, il importe néanmoins qu'ils puissent effectuer des importations essentielles pour utiliser la capacité de production.

Dans la phase préliminaire d'un accord de consolidation, on s'efforcera tout d'abord de connaître l'attitude générale du pays, les programmes qu'il prévoit, et à ce stade-là la GRE n'accorde quasiment aucune garantie. Lorsqu'un programme est décidé, on déterminera la politique de garantie à adapter à un pays déterminé.

Schöb: La GRE et les Banques sont confrontées aux mêmes problèmes: la GRE dans le cadre du Club de Paris, et les Banques lors des restructurations de dettes des crédits non couverts par la GRE, rencontrent dans une large mesure les mêmes difficultés. Les Banques ont grand intérêt à avoir des débiteurs capables de servir leurs dettes, de respecter les engagements fixés dans l'accord de consolidation. Lorsque cela nécessite une restructuration des dettes, les Banques sont là pour apporter leurs contributions. Malheureusement, il peut se passer des mois, voire même des années avant qu'une telle restructuration ne soit décidée et exécutée. Dans cette phase intermédiaire, il nous est souvent difficile de formuler une politique de crédit. Il nous faut souvent maintenir certaines lignes de crédits afin de permettre des importations de produits de première nécessité. Et un réel pas en avant ne peut être réalisé sous la forme d'une politique de crédit ouverte et réfléchie que lorsqu'un programme économique acceptable par toutes les parties a été décidé, qui ait la confiance de l'étranger, notamment des bailleurs de fonds.

Saladin: Les derniers rapports de la Banque mondiale soulignent le rôle important que les crédits à l'exportation peuvent jouer aujourd'hui en tant que moyens de surmonter cette phase de transition difficile. Pour déterminer la fonction exacte de ces crédits dans le processus d'ajustement, on se fondera sur le programme correspondant de chaque pays.

Rambousek: Nous avons estimé, quant à nous, que les pays en péril auront besoin ces deux prochaines années d'argent "frais" pour 40 milliards de dollars-US. Une grande partie de cette somme peut être fournie par un financement commercial renforcé et constant. C'est là un atout important qui nous permet de contribuer aux changements et à la modernisation des structures de production de ces pays, nécessaires au processus d'ajustement économique.

Schöb: En ce qui nous concerne, nous voyons l'évolution à long terme de la manière suivante: des crédits de la Banque mondiale, des crédits SFI et des crédits BID, ainsi que des crédits à l'exportation doivent être mis à disposition pour les grands projets, afin de permettre aux pays fortement endettés de mener à terme leur processus d'ajustement. Les projets qui bénéficient du soutien de ces organisations internationales peuvent être également financés en partie par des crédits que les banques mettent à disposition pour des considérations d'ordre commercial. Le financement doit être lié à ce dernier point, et les crédits à l'exportation ne doivent pas être écartés.

Saladin: La difficulté pour les pays en voie de développement consiste à fixer des priorités. Les structures de décision gouvernementales sont très variables: dans certains pays, l'Etat a beaucoup d'influence, et peu dans d'autres. Mais nous devons nous en tenir aux programmes tels qu'ils sont établis par les pays. L'important pour nous est de voir quel rôle joue le crédit et de reconnaître la responsabilité que nous portons nous la Suisse et nous la GRE dans ce processus difficile.

Kappeler: S'il s'agit de consolider et de prendre en charge des dettes, l'importance de la politique en matière de développement se situe alors du côté des pouvoirs publics en Suisse; en effet, les éléments importants pour ces questions de consolidations ne sont pas seulement la GRE et l'octroi futur de crédits commerciaux, mais encore l'attitude de la Suisse en tant que créancier.

Dans cette phase, la prise en considération de l'article 5 par les sous-traitants suisses, réclamée également par nos milieux syndicaux et d'autres milieux de la politique de développement, gagne en importance. Je pense qu'il s'agit là d'un élément beaucoup plus important que les nouveaux crédits, qui sont vraisemblablement gelés pendant des mois et des mois.

Saladin: Nous devons être conscients ici de la position de la Suisse et de notre importance. Dans les livres de la plupart des pays qui ont fait l'objet de consolidations, nous figurons avec des montants relativement faibles comparés aux autres Etats, mais ces montants se montent actuellement à 630 mio. de fr. Pris individuellement, nous ne disposons que d'une marge de manœuvre relativement limitée qui ne nous permet pas de proposer de solutions plus généreuses.

A noter également que la Confédération négocie toujours sur des créances qui, en partie, ne lui reviennent pas à elle, mais à l'exportateur — à concurrence de la franchise.

Gerster: La question des programmes d'ajustement a été abordée auparavant pour ces programmes. Les priorités en matière de politique économique arrêtées ont des conséquences décisives. Vous savez que précisément en Afrique, on relève un bon pourcentage d'échecs dans les programmes d'ajustement du

Fonds Monétaire — dans la mesure où ils ont été réalisés ces dernières années. Si, dans certains cas, on peut imputer ces échecs à la mauvaise volonté des participants du côté africain, ils sont aussi dûs indubitablement à une perception insuffisante des réalités sociales et politiques de ces pays de la part du FMI. Les solutions viennent beaucoup trop de l'extérieur. Les différences entre les programmes d'ajustement financés par la Banque mondiale et ceux financés par le FMI le montrent. J'aimerais souligner dans ce contexte l'importance de l'adjectif "ajusté" appliqué aux programmes.

Une transparence élargie de la GRE est-elle politiquement réalisable?

IUED: Il nous faut en venir à la dernière question spécifique, à savoir la transparence de la GRE. Dans la discussion, un besoin accru de transparence s'est fait sentir pour des raisons relevant de la politique de développement, et pour des raisons scientifiques. Comment se fait-il que jusqu'à présent la politique d'information est restée sommaire? Quels sont à votre avis les aspects de la GRE qui nécessiteraient des informations plus approfondies et dans quel cadre cela serait-il possible?

Kappeler: Il y aurait trois moyens d'améliorer la transparence. Le premier réside dans la responsabilité des autorités fédérales à l'égard du Parlement, en particulier vis-à-vis des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats. Les Chambres fédérales ont un droit général de surveillance, je l'ai déjà dit plus haut. Le deuxième serait la voie, typiquement helvétique, de la participation de divers milieux économiques à l'exécution de programmes gouvernementaux. Cette participation a lieu, la plupart du temps par le biais d'un siège occupé dans les organes techniques. Et le troisième est l'information du public par la presse et les médias.

Je laisserai de côté pour le moment le public et le Parlement pour me concentrer sur la participation. Etant donné l'importance de la GRE au triple niveau de la politique financière, de la politique de développement et de la politique structurelle, la composition de la Commission de la GRE est insuffisante, j'irais même jusqu'à dire restrictive, ce qui est tout à fait inhabituel en Suisse. Normalement, tous les organes de tous les Départements comprennent des représentants des milieux relativement déterminants du pays. Or, nous constatons que ce n'est pas le cas ici. Et nous constatons même, aujourd'hui également, que l'emploi a toujours été le premier argument invoqué pour justifier la GRE, mais que les syndicats ne sont pas représentés dans cet organe! Vous conviendrez avec moi que c'est illogique et révoltant, et vous comprendrez qu'à la longue, nous ne saurions nous satisfaire d'une telle situation.

Gerster: Les raisons qui parlent en faveur d'une participation accrue à la GRE par les oeuvres d'entraide privées ont transpara à différentes reprises

dans notre discussion. Elles résident dans la politique de développement, et plus précisément dans la nécessité de faire concorder cette politique de développement avec la promotion des exportations. Elles ont en outre trait à la transparence. Une fois que l'on connaît les engagements que la GRE a contractés dans chaque pays, les risques peuvent alors être appréciés par un plus large public. Ce n'est pas la première fois que nous formulons un souhait dans ce sens, mais ce souhait a toujours été rejeté, sous prétexte que sa réalisation pourrait entraîner des complications diplomatiques.

Je reviendrais d'ailleurs volontiers plus en détail sur ce dernier point, car l'argument donné n'est à mon avis pas plausible.

Je dirai ensuite que Monsieur Kappeler a tout à fait raison de renvoyer aux questions de politique structurelle soulevées par la GRE, et d'arguer qu'elles ne sont qu'une raison de plus pour améliorer la transparence.

Saladin: Le Parlement peut disposer de toutes les informations qu'il désire. Rien ne l'en empêche. Et nous lui fournissons ouvertement des renseignements.

J'aimerais rappeler que la Commission est un organe opérationnel, ce qui influe sur le nombre de ses membres. La commission approuve 50, 60, 70 cas par séance à l'intention des organes de décision compétents selon l'ordonnance. La composition de la commission est le résultat d'une décision politique. Vous connaissez les prises de position du Conseil fédéral; celle concernant la motion Renschler devrait arriver sous peu.

Information du public: Dans notre politique d'information, je pense que nous n'avons pas encore fait tout ce qu'il était possible de faire. Nous sommes tout d'abord limités par le secret d'affaires des entreprises, secret que nous nous devons de respecter; nous le sommes également en ce qui concerne l'appréciation des risques par pays et la publication de ces appréciations. C'est pourquoi nous ne divulguons, comme toutes les autres institutions GRE d'ailleurs, aucun chiffre concernant les taux de garantie ou les plafonds par pays. Si nous le faisons, ces "signaux" seraient alors toujours interprétés de manière subjective, malgré notre souci constant d'objectivité. Et de plus, ils pourraient peser sur les relations avec les pays concernés. Nous oeuvrons pour que la politique de la GRE soit appliquée le plus objectivement possible et pour qu'elle serve réellement les intérêts de l'exportateur. Nous voulons éviter une "politisation" de la GRE.

Kappeler: Il ressort pourtant de toute la discussion depuis des années, que la GRE n'est pas un domaine "apolitique". Il y aura toujours des estimations, des jugements de valeur, des classifications, et les différents points de vue devraient être intégrés.

Gerster: Nous avons souhaité que les montants de garanties par pays soient publiés à la fin de l'année et non pas les taux de garantie. Les taux de garan-

tie reflètent jusqu'à un certain point le degré de solvabilité du pays. Nous n'avons jamais désiré que les plafonds par pays soient communiqués au public. Au début, c'était chose simple que de demander à être informés sur l'endettement de tel ou tel pays ou sur l'engagement de la GRE dans ce pays. Mais il est apparu par la suite que cela ne pouvait pas se faire. J'aimerais vous poser une question: cela fait-il une différence de savoir que cinq cent millions, un milliard ou deux milliards de francs de garanties sont en souffrance en Egypte? Cela n'a rien à voir avec la solvabilité de l'Egypte. Ce n'est qu'un désir tout à fait général d'obtenir davantage d'informations au sujet des relations entre la Suisse et les pays en développement.

J'aimerais rappeler que, par exemple, les crédits à l'exportation et les garanties à l'exportation de la Banque américaine EXIM, classés par pays, peuvent être vérifiés en détail.

Comment la GRE va-t-elle évoluer avec le commerce mondial?

IUED: Abordons à présent le dernier point de notre discussion. Si l'on pense aux relations commerciales futures à plus long terme entre la GRE d'une part, et les pays en voie de développement les plus défavorisés et les pays nouvellement industrialisés d'autre part, comment les relations seront-elles conçues et organisées? Quel rôle y jouera la GRE? Et comment estimez-vous possible, dans le cadre de ces relations, une indépendance financière renforcée de la GRE?

Rambousek: Je répondrai brièvement à cette question. Je peux bien me représenter un monde multipolaire — à l'inverse du monde plutôt bipolaire dans lequel nous vivons aujourd'hui —, en d'autres termes, un monde fait de nombreux centres équivalents, où le système de la division du travail serait plus affiné et plus international qu'aujourd'hui — il s'agit là d'une opinion tout personnelle. Par contre, il ne me semble pas possible de déterminer avec précision quelle sera la position future de la GRE, comme on s'efforce de le faire aujourd'hui.

Kappeler: En résumé, je dirais que l'instrument de la GRE n'est pas tout bonnement un "mauvais instrument" dont il faut se débarrasser. Je serais plutôt d'avis qu'en améliorant la transparence et en prenant en considération de manière plus conséquente les questions de politique de développement, on pourrait conserver cet instrument. Ajoutons toutefois que, dans les milieux suisses de la politique économique, on doit être conscients du fait que la GRE est un des éléments de la politique structurelle et qu'il faudrait peut-être avoir une vue quelque peu élargie des autres instruments de la politique structurelle.

On pourrait aussi créer et maintenir des emplois autrement qu'avec cet instrument qui, jusqu'à présent, s'est avéré relativement coûteux. Je me deta-

cherai donc de la GRE pour dire que, si l'on considère cet instrument dans un contexte plus large, et si on l'applique avec transparence et en respectant l'article 5, je ne pense pas qu'il faille envisager pour la GRE même ni bouleversement ni changement contraignant.

Gerster: J'ai déjà insisté sur le fait qu'à moyen et long terme, il faut compter avec une baisse du volume des possibilités de vente dans les pays du Tiers Monde. Et par Tiers Monde je n'entends pas seulement les pays les plus défavorisés, mais encore les pays nouvellement industrialisés d'Amérique latine. Notre politique devrait tendre non pas à empêcher un tel changement par le biais d'un octroi de crédits trop généreux, mais à anticiper et à accepter ce changement. Il se peut que cela soit difficilement réalisable, parce que, de notre côté, il y aura probablement des excédents de capacité croissants dans des domaines déterminés. Et il y a le risque que l'on "élimine" de tels excédents en exportant vers les pays en développement, ce qui se passe par exemple maintenant avec les surplus agricoles que l'on transforme en aide alimentaire. Je pense aussi qu'une attitude responsable de la part de l'économie privée suppose que l'on s'abstienne de participer à la course aux projets douteux.

Schöb: Plutôt que de me perdre en conjectures, je préférerais parler de ce qui, de l'avis des banques, serait bénéfique pour la GRE et l'industrie exportatrice. Notre vœu est de libérer les forces de l'industrie exportatrice et de favoriser les prestations de service des banques qui y sont liées, sans être bloqués par des instruments rigides. Les armes des exportateurs suisses ne doivent pas être émoussées davantage, car comparées aux instruments dont disposent les exportateurs des principaux pays industrialisés, elles ne le sont déjà que trop.

IUED: *Nous aimerions reposer la question de l'indépendance financière de la GRE. La GRE pourra-t-elle, dans un avenir proche, de nouveau fonctionner de manière autonome?*

Hutzi: Dans un avenir proche, les pays industrialisés et les pays nouvellement industrialisés auront toujours plus tendance à devenir nos principaux marchés. Il existe toute une série de pays qui ne sont pas loin d'avoir rattrapé leur "retard". Je crains d'autre part que, vu le système actuel, les pays tout à fait défavorisés ne puissent pas s'en sortir tout seuls. Personne ne détient la recette miracle qui permettrait, notamment aux Etats africains, de "repartir", recette grâce à laquelle on pourrait notamment intégrer ces pays dans le système du commerce mondial.

En ce qui concerne l'indépendance de la GRE, des progrès tout à fait décisifs ont été réalisés au printemps. La suspension de la couverture des risques monétaires a tari une source importante de pertes. Et les effets de l'augmenta-

tion des émoluments voisine de 50% se font également sentir. Quant à savoir si cette augmentation se répercutera positivement ou négativement sur les comptes de la GRE, il est trop tôt pour le dire. Les exportateurs pourraient se montrer encore plus prudents et plus sélectifs, lorsqu'il s'agira de soumettre ou non une affaire à la Garantie. Mais les résultats de cette augmentation des tarifs — qui n'est certes pas la première du genre à avoir eu lieu ces dernières années — se sont déjà traduits par un net recul de l'engagement de la GRE. Avant 1979, cet engagement s'élevait à 25 milliards, et il n'est plus aujourd'hui que de 15 milliards. Il faut dire aussi que de 3 milliards au début des années septante, il avait fait un gigantesque bond pour arriver à 25 milliards neuf ans plus tard!

Dans des délais relativement brefs, des mouvements vont se déclencher qui rendent difficile toute prévision. La situation économique des pays débiteurs, c'est-à-dire leur faculté de surmonter leurs crises d'endettement et d'honorer leurs engagements découlant des accords de consolidation influera de manière tout à fait décisive sur l'autonomie future de la GRE. A l'heure actuelle, les créances de la Garantie issues de consolidations sont à peu près équivalentes aux engagements de la GRE; d'un point de vue strictement comptable, celle-ci n'est donc pas du tout dans les chiffres rouges. Les garanties qui seront nouvellement accordées devraient — sous réserve de véritables catastrophes — assurer une autonomie à la Garantie.

Saladin: Il ne me reste que deux choses à ajouter: gardons tout d'abord présent à l'esprit l'objectif de l'instrument, à savoir aider l'exportateur à pénétrer les marchés; rappelons ensuite que la GRE est un instrument qui repose sur des bases légales, qui de ce fait, a également des racines dans le domaine politique. Il peut, par conséquent, faire aussi l'objet de changements, comme cela s'est déjà produit par le passé.

IUED: *Nous tenons à vous exprimer tous nos remerciements sincères et cordiaux pour avoir bien voulu participer à cette "Table Ronde".*

La Garantie contre les risques à l'exportation (GRE)

Créée en 1934, la garantie contre les risques à l'exportation s'inscrivait parmi différentes mesures visant à redresser la situation économique. Elle représente une garantie de la Confédération pour des risques de nature particulière liés à des affaires d'exportation. Au début, la couverture offerte par la garantie était très limitée. Par la suite elle fut progressivement élargie.

Sont assurables les risques liés à des conditions politiques et économiques précaires à l'étranger. La couverture des pertes résultant des fluctuations de cours de change fut suspendue le 1er avril 1985. Par risques politiques on entend les faits désignés par la loi comme des cas de dommage assurables énumérés ci-après: difficultés de transfert, moratoires, insolvabilité ou refus de payer d'Etats ou d'autres collectivités de droit public, ainsi que d'entreprises de droit privé qui remplissent des fonctions publiques; les mesures extraordinaires prises par des Etats étrangers ou des événements politiques à l'étranger qui mettent les débiteurs privés dans l'impossibilité de remplir leurs obligations, qui conduisent à la confiscation ou à la détérioration de marchandises appartenant à l'exportateur. Dans la mesure où l'exportateur en fait la demande, l'impossibilité d'exiger ou l'impossibilité d'effectuer une livraison, par suite d'un des événements précités (risque dit de fabrication) sont également assurables. La loi exclut la couverture des pertes issues de l'insolvabilité ou du refus de payer de clients privés (risque de ducroire privé).

Peuvent être assurées: la livraison ou la location de marchandises; la construction d'ouvrages; l'exécution de travaux de construction, d'ingénieurs ou de développement; des prestations portant sur des conseils scientifiques, techniques et économiques; la cession de licences et d'autres droits sur des biens immatériels. Les livraisons et les prestations doivent être d'origine suisse. Des exceptions sont admises pour des fournitures complémentaires ou des pièces détachées lorsqu'elles ne peuvent être obtenues en Suisse ou qu'on ne peut exiger de l'intéressé qu'il se les y procure; il peut aussi en être fait pour des dépenses locales et des prestations étrangères adéquates en rapport avec des livraisons suisses. Ne peuvent obtenir des garanties que des maisons qui sont établies en Suisse et qui sont inscrites au registre du commerce. Le calcul de l'émolument est fixé dans l'ordonnance. Les recettes d'émoluments visent à permettre à long terme l'indépendance financière du Fonds pour la GRE.

La GRE est gérée par un office de gestion qui a son siège à Zurich. C'est à cet office que doivent être adressées toutes les demandes. Une commission instituée par le Conseil fédéral se prononce sur les demandes et statue sur la couverture des pertes. La décision concernant l'octroi de garanties incombe, selon le montant de la garantie, à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures ou au Département fédéral de l'économie publique. Les demandes qui ont une portée de principe ou celles qui, pour d'autres raisons, revêtent une importance particulière, seront soumises à la décision du Conseil fédéral.

Au début, des arrêtés fédéraux limités dans le temps, puis une loi fédérale du 6 avril 1939, remplacée par la loi fédérale du 26 septembre 1958 sur la garantie contre les risques à l'exportation, constituaient les bases juridiques de la garantie. Les révisions partielles effectuées depuis concernaient les points suivants: la suppression de la clause du prix de revient (LF du 21 mars 1973); la diminution de la part à supporter par l'exportateur grâce à l'augmentation du taux maximum de garantie autorisé (soit 95% du montant de la livraison) (AF du 20 juin 1975 et LF du 23 juin 1978); l'autonomie du compte de la GRE grâce à la création d'un fonds pour la GRE; la disposition précisant que, s'agissant d'exportations à destination des pays en développement les plus défavorisés, il sera tenu compte des principes fondamentaux de la politique suisse en matière d'aide au développement (LF du 1er octobre 1980).

Source: Département fédéral de l'économie publique, Service de presse et d'information.