

8059

RAPPORT

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la prorogation
du prêt accordé en 1956 par la Confédération à la banque
internationale pour la reconstruction et le développement**

(Du 8 juin 1960)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous faire rapport sur la prorogation des échéances des amortissements du prêt accordé à la banque internationale pour la reconstruction et le développement (banque mondiale).

I. Historique

Par message du 12 octobre 1956 (FF 1956, II, 544), nous avons soumis à votre approbation l'accord du 17 septembre 1956 par lequel la Confédération accordait à la banque mondiale un prêt de 200 millions de francs suisses.

Par arrêté du 19 décembre 1956 (RO 1958, 517), vous avez approuvé cet accord et vous nous avez autorisés à le ratifier. Il est par la suite entré en vigueur. Le montant du prêt a été mis à la disposition de la banque mondiale le 1^{er} janvier 1957. La première tranche d'amortissement d'un montant de 33 millions de francs a été payée le 1^{er} janvier 1960, de sorte que la créance s'élève encore à 167 millions de francs.

Selon l'article 4, 1^{er} alinéa, de l'accord précité, la banque mondiale s'est engagée à rembourser le prêt en six tranches égales, payables le 1^{er} janvier de chacune des années 1960 à 1965. Le Conseil fédéral et la banque mondiale peuvent toutefois convenir de proroger les différentes échéances. L'article 4, 2^e alinéa, prévoit en effet ce qui suit: «Le Conseil fédéral et la banque pourront, toutefois convenir de proroger une ou plusieurs fois, de six nouvelles années l'échéance de chaque tranche, aux conditions qu'ils conviendront pour chaque prorogation».

Lors de vos délibérations, en décembre 1956, des craintes ont été exprimées au sujet de la durée du prêt et notamment de la possibilité de le prolonger. On craignait avant tout que ces fonds ne soient immobilisés trop longtemps et ne soient pas disponibles au moment où nous en aurions besoin. L'accord a cependant été approuvé, y compris l'article 4. Vous avez toutefois manifesté le désir d'être renseignés au cas où nous aurions l'intention de faire usage de la possibilité de la prorogation prévue au 2^e alinéa de cet article. Nous nous sommes déclarés disposés à déférer à ce vœu.

C'est pourquoi, nous vous adressons le présent rapport. Comme la prochaine tranche d'amortissement de 33 millions de francs arrivera à échéance le 1^{er} janvier 1961, il est indiqué de soumettre le problème à un nouvel examen.

2. Participation de la Suisse à l'aide en faveur des pays en voie de développement

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'attention s'est de plus en plus portée dans le monde entier sur les Etats en voie de développement. Les progrès énormes de la technique suppriment pour ainsi dire les distances entre les pays et les continents et mettent en lumière d'une manière toujours plus nette la disparité parfois saisissante des niveaux de vie des différents peuples. A ceci s'ajoute que le nationalisme naissant accentue les différences dans les pays économiquement et socialement retardés et complique le problème en y mêlant un élément politique. Une tâche de toute importance s'impose particulièrement aux pays occidentaux: soulager la misère des pays retardés et subvenir à leurs besoins élémentaires. Elle exige des sacrifices. Les pays industrialisés doivent venir en aide aux populations dans le besoin.

Des raisons d'ordre économique nous engagent également à contribuer au développement des pays en cause. Les échanges internationaux contribuent à la prospérité de tous les pays qui y participent mais ils ne peuvent s'épanouir qu'entre nations ayant un pouvoir d'achat élevé.

L'accroissement de la production des pays industrialisés doit aussi conduire à chercher le développement de débouchés. Les pays purement agricoles n'offrent que des possibilités restreintes de placements pour maints produits industriels. On sait en effet que les principaux et meilleurs clients de la Suisse sont les pays industrialisés d'Europe et les Etats-Unis d'Amérique du Nord. Le développement économique des régions retardées revêt donc une grande importance pour les pays dont le commerce avec l'étranger est intense.

Si l'on considère les avantages qu'offre l'aide aux pays en voie de développement, il faut reconnaître que les pays industriels qui participent à cette aide travaillent également dans leur intérêt. La condition de cette

aide est toutefois qu'elle ne soit pas inefficace mais contribue au relèvement durable de la productivité des pays sous-développés.

L'aide aux pays en voie de développement est devenue tout récemment un des problèmes majeurs de la politique mondiale, ainsi que cela a été démontré lors de la conférence économique qui a réuni à Paris, en janvier de cette année, les 18 pays européens membres de l'OECE, le Canada et les Etats-Unis. Il a été reconnu, à cette occasion, que les efforts en vue de développer les pays retardés devaient être intensifiés. A cet effet, les Etats participants ont décidé de créer un comité spécial chargé d'examiner les problèmes que pose l'intensification de cette aide. Le comité reçut aussi pour mission d'assurer la liaison entre les gouvernements intéressés et d'établir une collaboration étroite entre eux, notamment lorsqu'il s'agira d'entreprendre une œuvre commune en faveur de certains pays. Sur la base de ces décisions, des travaux préparatoires ont été entrepris ces derniers mois en vue d'une réforme éventuelle de l'OECE ou de son remplacement par une nouvelle institution internationale: l'organisation pour la collaboration économique et le développement. Celle-ci devrait vouer une attention toute spéciale aux besoins particuliers des pays sous-développés. Il s'agirait de pratiquer une politique commerciale et économique appropriée et d'apporter une aide technique et financière aux pays sous-développés.

Obéissant à une saine tradition, la Suisse a toujours adopté une attitude positive dans la question d'une aide aux autres pays. Elle a contribué de différentes manières au bien-être des pays insuffisamment développés.

a. Aide technique

Notre pays a reconnu la grande importance que revêt l'aide technique et s'est associé dès le début au programme multilatéral des Nations Unies, en versant des contributions qui s'élèvent actuellement, dans le cadre du «programme élargi» à 2 millions de francs par an.

La Suisse verse au «fonds spécial» pour l'aide technique des Nations Unies une contribution annuelle de 2 millions de francs.

Au titre de cette aide multilatérale, elle a envoyé jusqu'à maintenant environ 200 experts dans les pays en voie de développement. En outre, environ 780 boursiers des Nations Unies ont été reçus dans notre pays.

En plus de cette aide multilatérale, la Suisse accorde chaque année, depuis 1950, des sommes pour l'aide technique bilatérale. Elle s'élèvent actuellement à 1 million de francs par an. Ces fonds ont été principalement affectés à la formation de boursiers et à l'envoi d'experts à l'étranger.

Sur le plan privé, ont été créées l'«Aide suisse à des régions extra-européennes» et la «Fondation suisse d'assistance au développement technique».

b. Autres contributions à des organisations internationales

En 1959, les contributions suivantes ont été versées:

	Fr.
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	510 342
Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	460 000
Organisation mondiale de la santé (OMS)	596 367
Fonds international pour l'enfance (UNICEF)	1 150 000

Nos prestations se sont ainsi élevées, pour 1959, à 2,7 millions de francs. Pendant les dix dernières années, notre pays a versé à ces quatre organisations des contributions d'un montant total d'environ 24 millions de francs.

La Suisse a contribué en outre à l'œuvre de l'OECE en faveur de la Turquie, de la Grèce et de l'Espagne. En corrélation avec les crédits extraordinaires en faveur de la Turquie, la liquidation de l'union européenne de paiements et l'octroi de crédits par le fonds européen (accord monétaire européen), la Suisse a mis à la disposition de ces trois pays 27,6 millions de francs au total en 1958/1959.

c. Exportation de capitaux

Le marché suisse des capitaux a également été mis fortement à contribution par les pays en voie de développement. Il est vrai que nos capitaux — comme d'ailleurs ceux des autres pays créanciers — ont été destinés en majeure partie à des pays industrialisés offrant des garanties de solvabilité et de stabilité. Depuis 1950, d'importants emprunts ont été toutefois contractés par des pays en voie de développement et la banque mondiale, à savoir:

	Millions de francs
Le Congo belge	240
Le Pérou	15
La banque mondiale	460
Total	<u>715</u>

La banque mondiale, qui déploie principalement son activité dans les pays sous-développés, a émis jusqu'à maintenant sur le marché suisse 8 emprunts publics d'un montant de 460 millions de francs.

Au cours des dix dernières années, il a été en outre octroyé aux pays sous-développés des crédits bancaires (soumis à approbation) pour un montant de 168 millions de francs. L'exportation de capitaux privés sous forme d'emprunts publics et de crédits bancaires a ainsi atteint depuis 1950 la somme considérable de 883 millions de francs. Si l'on y ajoute le montant du prêt versé par la Confédération en 1957, de 200 millions de francs, on arrive à près de 1,1 milliard de francs.

Relevons enfin que des capitaux importants ont aussi été mis à la disposition de pays extra-européens qui ne peuvent être considérés comme sous-développés. Ainsi, depuis 1950, l'Afrique du Sud a émis sur le marché suisse des emprunts pour un montant de 305 millions de francs et l'Australie pour un montant de 180 millions.

d. Investissements directs de l'industrie

Pour compléter ce tableau, mentionnons encore que différentes grandes entreprises industrielles ont créé des succursales dans des pays en voie de développement, notamment en Inde, en Amérique centrale et en Amérique du Sud. Ces investissements industriels directs constituent — et il faut s'en féliciter — une manière très efficace de favoriser économiquement les pays en voie de développement. Ils permettent à ces pays d'acquérir les connaissances techniques indispensables. Ils augmentent en même temps leur capacité de production et y accroissent les possibilités d'emploi. On ne dispose pas de données exactes sur l'importance de ces investissements directs mais on peut admettre qu'au cours des dix dernières années plusieurs centaines de millions de francs ont été mises à la disposition de ces pays.

e. Crédits de livraison et garantie contre les risques à l'exportation

Depuis la seconde guerre mondiale, la garantie de la Confédération contre les risques à l'exportation s'est révélée un précieux instrument d'aide aux pays sous-développés. La couverture des risques non commerciaux et l'octroi de crédits par les exportateurs ont considérablement facilité à ces pays l'acquisition de biens d'investissement. La revision, en 1958, des dispositions sur la garantie contre les risques à l'exportation a encore accru les possibilités qu'offre cette institution. La Confédération prend en permanence à sa charge des garanties d'un montant de 700 à 800 millions de francs. L'année dernière, les transactions effectuées avec la garantie de la Confédération ont atteint la valeur facturée de 641 millions de francs; 80 pour cent de ce montant concernaient des biens d'investissement. La répartition géographique des engagements à raison de 25 pour cent pour l'Amérique (principalement l'Amérique latine), 17,5 pour cent l'Asie et 8,5 pour cent l'Afrique montre l'importance des prestations en faveur des pays sous-développés. 50 pour cent environ de celles-ci concernaient des exportations à destination de ces pays.

Malgré toutes ces prestations, la Suisse a le devoir de venir encore plus fortement en aide aux pays retardés, et cela tant pour des raisons de solidarité que par souci de ne pas faire moins, toutes proportions gardées, que d'autres pays.

Le prêt de 200 millions de francs consenti en 1956 à la banque mondiale constitue une contribution en faveur des pays sous-développés, bien que

cette opération ait eu également pour but de placer d'une manière sûre et à intérêt une partie des disponibilités de la Confédération.

3. La banque mondiale

Dans les années qui suivirent immédiatement la guerre, la banque mondiale s'intéressa principalement à la reconstruction des pays européens; depuis 1950, elle a essentiellement cherché à venir en aide, dans le monde entier, à des régions insuffisamment développées. Sa collaboration s'est concentrée avant tout sur la découverte de sources d'énergie, sur l'amélioration des transports, des communications, de l'industrie, de l'agriculture et de la sylviculture et sur l'exécution des programmes généraux de développement.

Le tableau suivant renseigne sur la répartition de cette aide:

Destination des crédits ⁽¹⁾ accordés par la banque mondiale

	En millions de dollars
Reconstruction	497
Production d'énergie électrique	1535
Transports	1524
Télécommunications	24
Agriculture et sylviculture	353
Industrie	833
Développement général	205
	4971

La banque s'assure par des contrôles réguliers que les prêts sont exclusivement utilisés aux fins productives prévues, indépendamment de toute considération politique ou de nature non économique. De 1946 à fin mars 1960, elle a octroyé à 52 Etats 257 prêts représentant 5,1 milliards de dollars ⁽²⁾ au total. Ce faisant, elle a exercé une activité que l'on s'accorde à qualifier de très utile et de très bienfaisante.

Dans notre message du 12 octobre 1956, nous vous avons fourni différents renseignements concernant cette banque et l'activité qu'elle déploie. Comme ils ont encore toute leur valeur, nous ne jugeons pas indiqué de les répéter. Des modifications se sont cependant produites à plusieurs points de vue. C'est ainsi que divers pays ont encore adhéré à cette institution, qui compte actuellement 68 membres alors qu'elle n'en avait que

⁽¹⁾ Montant en chiffres ronds sans les révocations, etc.

⁽²⁾ Sur ce montant, environ 112 millions de dollars ont fait l'objet de révocations ou de remboursements.

58 en octobre 1956. Une autre modification concerne les bases financières de la banque. Le 22 décembre 1958, le conseil des gouverneurs a décidé de porter le capital de 10 à 21 milliards de dollars. Au 31 décembre 1959, les Etats membres avaient souscrit 18,6 milliards de dollars. La décision d'augmenter le capital a été prise parce que le volume du commerce mondial a presque doublé depuis que les quotes-parts des membres avaient été fixées en 1944 et parce que la banque a considérablement augmenté le montant de ses emprunts sur les différents marchés. Cette mesure lui permettra d'accomplir sa tâche sur une base financière plus large.

La structure financière et l'activité de la banque mondiale sont telles que le prêt de la Confédération peut être considéré aujourd'hui aussi comme un placement sûr. La prorogation des échéances peut, en principe, se justifier aussi de ce fait.

Comme le représentant du Conseil fédéral l'a déclaré, en réponse à une interpellation de M. Rohner ⁽¹⁾, député au Conseil des Etats, il paraît judicieux et utile que notre pays soutienne les organisations internationales dont il approuve les efforts. La Suisse peut à tous égards souscrire au but que poursuit la banque mondiale. Dans les circonstances présentes, il est toutefois nécessaire de soumettre à un nouvel examen la question de son adhésion à cette institution, à cause de certaines dispositions qui régissent le fonds monétaire et en raison du fait que l'intégration européenne est encore en suspens. Vu le danger de discrimination, notre pays est obligé de conserver sa liberté d'action dans le domaine de la politique commerciale. Il faut donc étudier d'une manière approfondie si les statuts du fonds monétaire international sont compatibles avec cette nécessité. L'adhésion à la banque mondiale est conditionnée par l'adhésion au fonds monétaire. En outre, la participation à cette dernière institution soulève divers problèmes de politique monétaire qui n'ont pas encore été définitivement éclaircis. Nous vouons à ces questions une attention permanente et suivons ce problème de l'adhésion de la Suisse à la banque mondiale et au fonds monétaire, compte tenu de l'évolution des événements.

Bien que la Suisse n'ait pas jusqu'ici adhéré à la banque mondiale, elle a un grand intérêt à apporter son aide aux pays en voie de développement par l'entremise d'une organisation internationale qualifiée et spécialement créée à cet effet. De cette manière, nos prestations — en tout état de cause limitées — ne sont pas disséminées. En outre, la banque mondiale nous fournit la garantie que les fonds seront utilisés d'une manière convenable pour des investissements productifs sous forme de prêts à des pays sous-développés. En principe donc, nous devons préférer accorder notre aide en collaborant avec la banque mondiale, plutôt que de la donner directement. Les bonnes relations que nous entretenons avec la banque

⁽¹⁾ Voir *Bulletin sténographique*, Conseil des Etats, 1959, p. 399.

mondiale, et qui se sont traduites par l'émission d'emprunts sur notre marché, ont été profitables à notre industrie. En vertu des statuts de la banque, seules des livraisons en provenance des Etats membres peuvent être financées par les emprunts. Une seule exception a été consentie en faveur de la Suisse qui — sans être membre de la banque — est traitée comme tel. C'est ainsi que notre pays a pu exporter des marchandises et fournir des services pour un montant évalué à 250 millions de francs, grâce aux prêts octroyés par la banque mondiale.

Ces livraisons revêtent une importance particulière parce qu'elles nous ouvrent souvent de nouveaux débouchés. Pour vous renseigner sur la répartition des prêts de la banque dans les différents continents et les différents pays, nous annexons au présent rapport un tableau relatif aux crédits octroyés jusqu'à maintenant.

4. Trésorerie

L'état des fonds liquides de la Confédération et de ses placements à court terme se présentait comme suit à fin mai 1960:

	En millions francs
Avoirs à vue (compte de virements à la banque nationale, devises)	392
Prêts à court terme à la banque des règlements internationaux	180
Placements en dollars, à court terme (papiers-valeurs des Etats-Unis d'Amérique, argent au jour le jour)	256
Prêt à la banque mondiale	167
Total	<u>995</u>

Il sied de tenir compte du fait que 150 à 200 millions de francs (après la liquidation de l'union européenne de paiements) sont nécessaires comme capital d'exploitation pour un roulement total de quelque 50 milliards dans le compte d'Etat. Notons aussi, qu'environ 310 millions de francs proviennent des réserves de crise de l'économie privée, ce qui exige un complément d'argent liquide.

Etant donné que nous sommes dans une année de fort rendement de l'impôt pour la défense nationale, il n'y a pas lieu de prévoir que les disponibilités et les placements à court terme de la Confédération diminueront au cours des prochains mois. Les prévisions pour un avenir plus éloigné se heurtent à certaines difficultés. Bien que les recettes se développent d'une manière satisfaisante, l'intégration économique et la réduction consécutive des droits de douane pourraient se traduire par un certain recul des recettes. Remarquons avant tout que les dépenses militaires à venir et les

contributions à la construction des routes nationales entraîneront des charges importantes pour la Confédération et influenceront sa trésorerie.

Il ressort de ce qui précède que, pour assurer les besoins de sa trésorerie, la Confédération n'a pas besoin que la banque mondiale lui rembourse les 33,3 millions de la 1^{re} échéance (1^{er} janvier 1961) ni, suivant les circonstances, les tranches subséquentes. On peut donc se demander s'il est justifié de proroger les échéances de six ans, ainsi qu'il est prévu à l'article 4, 2^e alinéa, de l'accord avec la banque mondiale.

Il y a lieu de considérer que si l'amortissement échu le 1^{er} janvier 1961 était prorogé de six ans, la durée moyenne du prêt serait de 2 ans et demi. Etant donné le développement actuellement prévisible de la trésorerie, il s'agit probablement du maximum que l'on puisse admettre pour le placement des réserves de la Confédération. Notons cependant que la Confédération dispose encore de fonds importants réalisables à courte échéance, ainsi qu'il ressort du tableau figurant sous chiffre 3.

Les considérations d'ordre général qui militent en faveur d'une prorogation des amortissements nous apparaissent plus importantes que les questions de trésorerie. Nous sommes en effet convaincus que notre pays devrait participer plus activement à l'aide aux pays en voie de développement et que la prorogation du prêt à la banque mondiale est, à ce titre, une contribution constructive. Le retrait de nos capitaux serait en opposition manifeste avec les efforts impressionnants que font d'autres Etats industrialisés pour accorder une aide considérable. En demandant le versement des amortissements, la Suisse aurait de la peine à justifier une attitude qui ne se concilierait pas avec la situation telle qu'elle se présente pour les pays industrialisés et les pays en voie de développement. Un placement auprès de la banque mondiale nous paraît un cas particulièrement indiqué d'appliquer notre théorie de la solidarité et de la neutralité active.

Il convient de considérer en outre que l'examen des rapports de notre pays avec le fonds monétaire et la banque mondiale peut peut-être conduire à une conclusion positive. Tel serait le cas si une solution satisfaisante pouvait être trouvée aux problèmes de politique monétaire. Si la Suisse adhérerait à ces institutions, comme l'ont suggéré certaines interventions parlementaires, rien ne s'opposerait à ce que le prêt de la Confédération soit converti en tout ou en partie en une cotisation au sens des statuts de la banque mondiale, ce qui nous libérerait du soin de fournir une nouvelle prestation en espèces. Il ne s'agirait alors plus, techniquement, que de modifier la nature d'une prestation déjà fournie.

Etant donnés tous ces aspects du problème, une prorogation des amortissements paraît indiquée.

5. Conclusions

Ainsi qu'il ressort de notre exposé sous chiffre 2, une participation de la Suisse à l'œuvre en faveur des régions retardées se justifie pleinement, tant du point de vue social qu'économique. Le prêt accordé à la banque mondiale, en 1956, représente dans cet ordre d'idées une contribution suisse, qu'il serait souhaitable de ne pas supprimer mais de laisser à disposition de la banque à des fins productives.

En conséquence, nous désirons faire usage de la possibilité, prévue à l'article 4, 2^e alinéa, de l'accord, de proroger les échéances à partir du 1^{er} janvier 1961. Il serait en outre souhaitable que nous soyons autorisés à proroger également les échéances ultérieures, sans être obligés de vous présenter chaque année un rapport qui ne pourrait que reprendre les considérations qui précèdent; nous étudierons chaque fois la question de la prorogation sous tous ces aspects et, bien entendu, en prenant aussi en considération la situation économique, celle du marché de l'argent et des capitaux et l'état des finances de la Confédération.

* * *

Nous avons l'honneur de vous proposer d'approuver le présent rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 8 juin 1960.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Max Petitpierre

Le chancelier de la Confédération,

Ch. Oser

13166

Annexe

Crédits accordés par la banque mondiale

par continents et pays
(Etat au 31 mars 1960)

	Nombre de crédits accordés	Montant du crédit en millions de dollars
<i>Afrique</i>		
Ethiopie	4	23,5
Algérie et Sahara	2	60,0
Congo belge	5	120,0
Afrique occidentale française	1	7,5
Gabon	1	35,0
Mauritanie	1	66,0
Nigéria	1	28,0
Afrique orientale	1	24,0
Rhodésie et Territoire du Nyassa	5	146,6
Ruanda-Urundi	1	4,8
Soudan	1	39,0
Union Sud-Africaine	8	196,8
12 pays ou territoires	31	751,2
<i>Asie et Moyen-Orient</i>		
Burma	2	19,3
Ceylan	2	26,5
Inde	23	610,6
Iran	4	194,2
Irak	1	12,8
Japon	19	342,9
Liban	1	27,0
Malaya	1	35,6
Pakistan	12	151,3
Philippines	1	21,0
Thaïlande	6	106,8
République Arabe Unie	1	56,5
12 pays	73	1604,5
<i>Australie</i>	6	317,7

	Nombre de crédits accordés	Montant du crédit en millions de dollars
<i>Europe</i>		
Belgique	4	76,0
Danemark	2	60,0
Finlande	7	102,3
France	1	250,0
Islande	5	5,9
Italie	7	299,6
Yougoslavie	3	60,7
Luxembourg	1	12,0
Pays-Bas	10	244,0
Norvège	4	95,0
Autriche	8	101,3
Turquie	6	63,4
12 pays	58	1370,2
<i>Hémisphère occidentale</i>		
Brésil	13	292,1
Chili	8	106,6
Costa Rica	2	6,5
Equateur	6	46,6
Salvador	4	31,6
Guatemala	1	18,2
Haïti	1	2,6
Honduras	3	11,1
Colombie	15	148,3
Mexique	8	205,8
Nicaragua	10	23,0
Panama	3	7,4
Paraguay	1	5,0
Pérou	10	62,6
Uruguay	4	71,0
15 pays	89	1038,4
Total 52 pays ou territoires	257	5082,0