

Feuille Fédérale

Berne, le 26 février 1971 123^e Année Volume I

N^o 8

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 44 francs par an; 26 francs pour six mois; étranger: 58 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10758

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'aide économique et financière aux pays en développement, notamment l'ouverture d'un crédit de programme pour l'aide financière

(Du 25 janvier 1971)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur, par le présent message, de vous proposer d'autoriser l'ouverture d'un crédit de programme de 400 millions de francs pour l'aide financière de la Confédération aux pays en développement durant les années 1971-1973 au minimum. Ce crédit est destiné à compléter et à renforcer les mesures que vous avez approuvées, au cours de ces dernières années, au titre de la coopération de la Suisse avec les pays en développement, notamment les crédits de programme relatifs à la coopération technique¹⁾ et aux œuvres d'entraide internationale²⁾.

Le présent message nous offre l'occasion de préciser la place qui revient à l'aide financière publique dans l'effort d'ensemble des secteurs privés et publics en faveur du développement économique et social du tiers monde. Il constitue le prolongement direct du message que nous vous avons adressé le 7 juillet 1967 concernant l'aide économique et financière aux pays en développement, notamment l'octroi d'un prêt à l'Association internationale de développement (IDA)³⁾.

¹⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 21 mai 1969 concernant la continuation de la coopération technique de la Suisse avec les pays en développement (FF 1969 I 1337).

²⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 28 mai 1969 concernant la poursuite des œuvres d'entraide internationale (FF 1969 I 1407).

³⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 7 juillet 1967 concernant l'aide économique et financière aux pays en développement, notamment l'octroi d'un prêt à l'Association internationale de développement (IDA) (FF 1967 II 1).



I. Les principaux domaines d'action de la coopération au développement et les mesures prises par la Suisse

Le crédit de programme dont nous vous demandons l'ouverture se rapporte à l'«aide financière publique». Afin de situer la place de ce type d'aide dans les efforts d'ensemble en faveur du développement, il nous paraît utile, en guise d'introduction, de rappeler :

- les principaux domaines d'action de la coopération au développement;
- les mesures prises ces dernières années par la Suisse dans ces domaines d'action.

a. Les principaux domaines d'action de la coopération au développement

Les mesures prises en faveur du développement du tiers monde relèvent essentiellement de la coopération technique, du financement du développement, de la politique commerciale. Ces trois domaines correspondent eux-mêmes aux trois principaux obstacles que les pays moins avancés ont à surmonter pour accélérer leur développement: leurs bas niveaux de formation humaine et de développement social, qui découlent non seulement du faible degré de développement, mais aussi des taux élevés de croissance démographique; l'insuffisance de leurs ressources financières internes; leur faible participation aux échanges internationaux.

Si ces trois domaines d'action sont examinés ci-après successivement, ils n'en sont pas moins très étroitement interdépendants. Les mesures prises dans chacun d'eux doivent, pour atteindre un degré optimum d'efficacité, se compléter et se renforcer mutuellement.

La coopération technique

Cette forme de coopération est, depuis plusieurs années, une constante de la politique suisse d'aide au développement. De même que l'aide humanitaire et alimentaire, mais dans une perspective à long terme, elle tend à agir directement sur la condition humaine et sociale des individus. Elle s'exprime en particulier par des mesures visant à soutenir les efforts que les pays en développement entreprennent pour combler leur retard sur les plans de l'éducation, de la formation professionnelle et de la santé (y compris la planification familiale), de l'administration, des techniques de production agricole et industrielle, etc. Par le fait qu'elle englobe - en ce qui concerne la coopération technique suisse - dans des cas spécifiques le financement des équipements nécessaires aux transferts de connaissances et à l'amélioration de l'infrastructure sociale, elle contribue également à alléger les charges financières des pays en développement, ce qui en augmente incontestablement la portée et lui confère son originalité.

Le financement du développement

Si les prestations au titre de la coopération technique supposent effectivement dans les pays donneurs l'ouverture de crédits publics, leur principale caractéristique est toutefois qu'elles se concrétisent pour les pays bénéficiaires moins sous la forme d'un apport de ressources financières matérielles que sous celle d'un transfert de connaissances et de techniques destinées à agir sur le milieu social et humain¹⁾.

Par contre, la caractéristique des prestations au titre du financement du développement est de compléter la formation intérieure de capital dans les pays en développement en contribuant, par une action directe, à l'élargissement de l'appareil de production et au renforcement de l'infrastructure économique en particulier. Ces prestations comprennent aussi bien des apports financiers d'origine privée – crédits à l'exportation, investissements directs, émissions d'emprunts, etc. – que publique – dons, participation au capital d'institutions de financement du développement, crédits à des conditions non commerciales, etc.

La politique commerciale

Actuellement, 80 pour cent des ressources totales en devises des pays en développement proviennent de leurs activités d'exportation. Les 20 pour cent restants leur sont assurés par les prestations financières dont il est fait mention ci-dessus, d'où l'importance – dans l'effort d'ensemble en faveur du développement – des mesures destinées à adapter les politiques commerciales à la situation et aux besoins particuliers des pays moins avancés et à leur permettre de couvrir ainsi de manière croissante, sur une base autonome, leurs besoins en devises.

b. Les mesures prises ces dernières années par la Suisse dans les domaines définis ci-dessus

Ces mesures ont visé, soit le renforcement de l'aide publique de la Confédération (coopération technique, financement du développement), soit le perfectionnement des mécanismes officiels soutenant les transferts de ressources privées (financement du développement), soit encore la promotion des exportations des pays en développement (mesures de politique commerciale).

Dans le domaine de l'aide publique, vous avez approuvé deux types de mesures qui portent :

– d'une part, sur l'ouverture de «crédits de programme» pour la coopération technique et les œuvres d'entraide internationale²⁾;

¹⁾ Ceci explique que, malgré les effets déterminants de ces prestations, de même que de celles des œuvres d'entraide privée, sur le processus de développement, les transferts financiers auxquels elles donnent lieu ne représentent qu'une faible proportion du total des ressources financières publiques et privées mises à la disposition des pays en développement.

²⁾ Cf. Notes de pied dans l'introduction.

- d'autre part, sur le financement de mesures spécifiques: octroi d'un crédit à l'Association internationale de développement (IDA)¹⁾; fourniture de denrées alimentaires au titre de l'Arrangement international sur les céréales²⁾ et du programme laitier³⁾; crédits bilatéraux à l'Inde⁴⁾, à la Turquie⁵⁾ et au Pakistan⁶⁾.

L'affectation de ces ressources est analysée au chapitre IV ci-après.

En ce qui concerne le perfectionnement des mécanismes officiels soutenant les transferts des ressources privées, nous avons décidé d'étendre le champ d'application de la loi sur la garantie contre les risques à l'exportation aux prestations portant sur des conseils scientifiques, techniques et économiques, ainsi qu'à la remise de licences et d'autres droits sur des biens immatériels⁷⁾. Vous avez, d'autre part, approuvé l'instauration d'une loi sur la garantie contre les risques de l'investissement⁸⁾ et autorisé le Conseil fédéral à conclure, en cas de besoin, au cours des dix prochaines années, des accords de consolidation de dettes avec des pays en développement et à libérer les moyens nécessaires à cet effet⁹⁾. Vous avez enfin été appelés à traiter d'un projet d'arrêté relatif au statut juridique en Suisse de la Banque interaméricaine de développement¹⁰⁾.

Les mesures prises dans le secteur commercial, ainsi que la politique que nous comptons suivre dans ce domaine vis-à-vis des pays en développement, seront traitées en détail dans le message que nous vous adresserons prochainement au sujet de l'octroi par la Suisse de préférences généralisées et non discriminatoires en faveur des exportations en provenance de ces pays.

* * *

¹⁾ Cf. Notes de pied dans l'introduction.

²⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 5 janvier 1968 relatif à l'approbation du protocole de 1967 portant nouvelle prorogation de l'Accord international sur le blé de 1962, ainsi que de l'Arrangement international sur les céréales de 1967 (FF 1968 I 73).

³⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 7 février 1968 concernant la révision de l'arrêté sur l'économie laitière 1966 (FF 1968 I 361).

⁴⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 4 mai 1965 concernant l'ouverture d'un crédit de transfert au Gouvernement de la République de l'Inde (FF 1965 I 1069).

⁵⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 28 août 1968 concernant l'aide à la Turquie dans le cadre du 2^e Plan quinquennal de ce pays (1968 à 1972) (FF 1968 II 375).

⁶⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 28 mai 1969 concernant l'ouverture d'un crédit de transfert à la République islamique du Pakistan (FF 1969 I 1245).

⁷⁾ Cf. Ordonnance d'exécution du 15 janvier 1969 de la loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation (RO 1969 68).

⁸⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 10 septembre 1969 concernant un projet de loi fédérale sur la garantie contre les risques de l'investissement (FF 1969 II 961).

⁹⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 12 novembre 1969 à l'appui d'un projet d'arrêté fédéral prorogeant celui qui concerne la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes (FF 1969 II 1305).

¹⁰⁾ Message du Conseil fédéral du 20 mai 1970 concernant l'approbation de l'accord sur le statut juridique en Suisse, de la Banque interaméricaine de développement (FF 1970 I 1093).

Les dispositions rappelées ci-dessus traduisent l'effort entrepris, au cours des dernières années, pour renforcer progressivement la coopération de la Suisse au développement du tiers monde. Nous estimons cependant qu'une nouvelle étape devrait être franchie dans cette direction par l'ouverture du crédit de programme pour l'aide financière qui fait l'objet du présent message. Afin de préciser le contexte général dans lequel s'inscriront les opérations que nous envisageons de faire à l'aide de ce crédit, nous avons jugé utile d'exposer succinctement dans le chapitre ci-après les principales données de la situation économique d'ensemble des pays en développement.

II. La situation économique d'ensemble des pays en développement et l'état de leur dette extérieure

Chaque année, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, le Service des études économiques et sociales des Nations Unies, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), de même que la plupart des organes et institutions spécialisés des Nations Unies, présentent des analyses de l'évolution économique et sociale dans les pays en développement et des efforts d'aide internationaux. Pour utiles qu'elles soient, ces études annuelles ne peuvent refléter que partiellement les tendances à moyen et à long termes, d'autant plus qu'elles reposent – en partie tout au moins – sur des estimations. Elles ont néanmoins contribué à mettre en lumière, vers la fin des années 60, un certain nombre de lacunes et d'échecs qui expliquent le sentiment d'insatisfaction largement répandu quant aux résultats des efforts entrepris jusqu'ici en vue d'accélérer le développement économique et social du tiers monde.

De ce sentiment d'insatisfaction est né le besoin d'entreprendre un examen en profondeur de la situation économique d'ensemble des pays moins avancés et d'en utiliser les résultats pour définir – à l'occasion du lancement en 1970 par les Nations Unies de la deuxième Décennie du développement – une approche plus cohérente et plus systématique des problèmes du développement. La tâche de procéder à cet effort d'analyse et de réflexion a été confiée, sur le plan international, à des personnalités et groupes d'experts mandatés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Commission Pearson), par les Nations Unies (Comité pour la planification du développement, présidé par le professeur Tinbergen; rapport Jackson à l'intention du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement). Les institutions spécialisées des Nations Unies, les Commissions économiques et les Banques régionales se sont également livrées à des études du même ordre. Enfin, les gouvernements de plusieurs pays industrialisés ont confié à des commissions de spécialistes la charge de réexaminer leur politique en matière d'aide au développement: Etats-Unis (Commission Peterson); France

(Groupe d'étude ad hoc mis sur pied dans le cadre des travaux préparatoires du VI^e Plan); Royaume-Uni, etc.

Si, d'une manière générale, celles de ces études qui ont été rendues publiques font ressortir les progrès réels accomplis sur le plan de la croissance globale par les pays en développement, elles n'en expriment pas moins toute l'inquiétude que suscite l'écart grandissant entre les niveaux de vie individuels dans les pays développés et dans les pays en développement. Ce phénomène est généralement expliqué par les taux d'expansion réalisés dans les pays industrialisés, taux dont les niveaux ont encore accru le sentiment de désillusion suscité par les résultats relativement modestes enregistrés, au prix d'efforts malgré tout considérables, dans le domaine du développement. Toutefois, la plupart des études mettent en lumière les difficultés de caractère politique et structurel rencontrées par nombre de pays en développement pour mettre en œuvre des politiques économiques et sociales propres à répondre aux problèmes complexes – et souvent sans précédent – auxquels ils doivent faire face. Elles soulignent par ailleurs l'incidence directe de l'expansion démographique sur les possibilités d'améliorer à moyen terme les revenus individuels dans les pays moins développés. En effet, il apparaît de plus en plus évident qu'une augmentation effective du niveau de vie général dans les pays en développement sera, à moyen et à long terme, subordonnée à l'application de politiques démographiques adaptées aux conditions sociales et économiques prévalant dans ces pays.

Ces considérations ont servi de toile de fond aux négociations qui se sont déroulées, sous l'égide des Nations Unies, en vue de définir une stratégie du développement pour les années 1970/1980. Le but de cette stratégie est de donner, en tirant les leçons de l'expérience passée, un nouvel élan aux efforts de la communauté internationale en matière de développement. Bien que ce plan d'action reflète une volonté réelle de fonder la coopération internationale dans ce domaine sur des bases plus rationnelles et plus objectives, un certain nombre d'années devront encore s'écouler avant qu'il soit possible de juger de ses effets pratiques. Conduira-t-il aux réformes de structures dans les pays en développement et au renforcement du programme d'aide internationale qu'il préconise? Les taux annuels de croissance globale et par secteurs retenus sur la base d'une hypothèse d'expansion démographique inférieure à l'expansion actuelle pourront-ils être atteints?

Les prises de position des gouvernements membres des Nations Unies à l'égard de la stratégie traduisent une meilleure prise de conscience de la complexité des problèmes du développement et permettent d'espérer dès lors que les politiques suivies dans ce domaine gagneront en efficacité et seront conçues d'une manière plus systématique. Pour atteindre ce but, ces politiques devront tenir compte de la situation économique d'ensemble des pays en développement, telle que nous l'esquissions brièvement ci-après (let. a) et en particulier de l'évolution de la dette extérieure (let. b).

a. La situation économique d'ensemble des pays en développement

Selon les données disponibles, le taux de croissance annuel moyen du produit national brut des pays en développement, pris dans leur ensemble, a dépassé, au cours des dix dernières années, le chiffre de 5 pour cent initialement retenu comme objectif pour la première Décennie des Nations Unies pour le développement (1960/1970).

Ce résultat global, pour satisfaisant qu'il paraisse, n'exprime cependant qu'un progrès relatif, ainsi que cela ressort des considérations suivantes :

- pendant la même période (1960/1970), le taux de croissance annuel moyen des pays industrialisés s'est, lui aussi, rapproché de 5 pour cent, ce qui signifie que, compte tenu du degré de développement élevé déjà atteint par les pays industrialisés en 1960, l'écart dans les niveaux de développement économique entre ces derniers et les pays moins avancés s'est encore accru. De ce fait, la part des pays en développement dans l'activité économique mondiale a continué à décroître;
- le taux cité de 5 pour cent de croissance annuelle représente une moyenne dans laquelle il importe de retrouver les résultats obtenus par chaque pays en développement. Or il apparaît que ce taux est la résultante de performances particulièrement satisfaisantes dans un petit nombre de pays et de taux de croissance souvent modestes dans la plupart des autres;
- de plus, ce taux global ne tient pas compte de l'expansion démographique soutenue dans certains pays en développement qui s'est traduite, parfois, par une stagnation, sinon une diminution, des revenus individuels. Ainsi s'explique que - selon le texte de la stratégie du développement adopté par les Nations Unies - l'accroissement de la population des pays moins avancés ne devrait pas dépasser dorénavant 2,5 pour cent par année, chacun de ces pays étant appelé à définir ses objectifs démographiques dans le cadre de son plan de développement national. Nous envisageons, pour notre part, de considérer favorablement - notamment dans la mise en œuvre de notre programme de coopération technique - les voies et moyens permettant d'appuyer les mesures que les pays en développement prendront dans ce domaine.

L'examen de l'évolution économique d'ensemble des pays en développement a fait en outre ressortir que :

- la production agricole a augmenté au cours des dernières années dans les pays en développement qui souffraient d'un grave déficit alimentaire au point que l'on peut espérer qu'au prix d'un effort soutenu de la communauté internationale, les opérations qui portent encore aujourd'hui sur l'aide alimentaire d'urgence pourront changer de but à l'avenir et servir au renforcement et à la diversification en cours des structures de production agricole dans les pays en développement. Toutefois, il s'agit ici d'un secteur qui se prête difficilement à une évaluation quantitative des progrès enregistrés et

où, par conséquent, l'évolution passée et les tendances prévisibles doivent être analysées avec précaution;

- la base industrielle d'un certain nombre de pays en développement s'est élargie et diversifiée, notamment pendant les dernières années de cette Décennie. La part des pays en développement dans l'activité industrielle mondiale demeure cependant globalement faible et d'un degré de diversification réelle peu élevé;
- la production industrielle, dont le taux de croissance annuelle est estimé à 7 ou 8 pour cent, n'a été accompagnée que d'une progression de l'emploi de l'ordre de 3 pour cent. Quant à l'incidence de l'accroissement de la production agricole sur le niveau d'occupation, elle se révèle particulièrement difficile à établir. En tout état de cause et même si l'évolution des taux de natalité au cours de la deuxième Décennie était conforme à l'objectif de 2,5 pour cent cité plus haut, les pays en développement auraient à faire face à l'augmentation spectaculaire du nombre d'individus cherchant une activité rémunératrice, qui résulte de l'expansion démographique passée. Pas moins de 170 millions de personnes viendront en effet s'ajouter, durant les années 1970-1980, aux dizaines de millions déjà sans emploi ou sous-employés à l'heure actuelle, chiffres qui indiquent de manière frappante combien le développement devra être axé, au cours des prochaines années, sur la création de postes de travail;
- contrairement aux prévisions généralement pessimistes, la Décennie s'achève, en ce qui concerne les échanges extérieurs des pays en développement, sur des résultats pour le moins inespérés. Alors qu'un déficit commercial d'une certaine ampleur était attendu, un taux d'accroissement annuel moyen du volume des importations de 5,4 pour cent (au lieu des 6,5 % prévus au début de la Décennie) et de 6,5 pour cent pour les exportations (au lieu des 4 % prévus) a permis une augmentation des recettes d'exportation des pays en développement plus rapide qu'on ne l'avait envisagé. Il convient toutefois de souligner le caractère en définitive très relatif de cette évolution car, vu le taux d'expansion encore plus élevé du commerce mondial, la part des pays en développement dans ce commerce est tombée de 21,5 pour cent en 1960 à 17,9 pour cent en 1969 en ce qui concerne les exportations et de 22,9 pour cent en 1960 à 18,8 pour cent en 1969 en ce qui concerne les importations.

Il ressort des données que nous venons d'exposer :

- d'une part que, malgré le caractère novateur et parfois incohérent des politiques de développement, certains progrès ont été réalisés au cours des années 60;
- d'autre part que ces progrès - qui restent souvent précaires - ont été inégalement répartis et demandent à être consolidés avant de pouvoir être considérés comme acquis;

-- enfin que, contrairement à une opinion qui avait encore cours au début de la dernière Décennie, le développement du tiers monde constitue une entreprise sans commune mesure avec la reconstruction des économies européennes dans l'après-guerre. Les situations de départ étant fondamentalement différentes, ce n'est que dans une perspective à long terme et au prix d'efforts soutenus de la communauté internationale que des progrès substantiels pourront être réalisés.

b. Etat de la dette extérieure des pays en développement

Les considérations ci-dessus prennent une signification toute particulière lorsqu'on les rapproche d'un des phénomènes les plus frappants de l'évolution économique récente des pays en développement, à savoir l'aggravation inquiétante de leur endettement. Les progrès évoqués plus haut ont en effet été réalisés au prix d'un accroissement de la dette extérieure tel qu'on peut se demander si les perspectives de développement de ces pays ne se présentent pas en fait, au seuil de la deuxième Décennie, sous un jour plus sombre encore que ce n'était le cas au début des années 60.

Leur dette globale s'est accrue de 158 pour cent de 1961 à fin 1968, passant de 21 milliards de dollars à 53,4 milliards de dollars. Pour en assurer le service, ces pays ont transféré à leurs créanciers - les pays industrialisés - 4,7 milliards de dollars en 1968 (contre 2 milliards en 1961); soit plus du tiers des 13 milliards de ressources financières publiques et privées mises à leur disposition pendant la même année par les pays développés membres du CAD.

Les renseignements disponibles font apparaître que cette situation ira en s'aggravant au cours des prochaines années, étant donné les hausses d'intérêt et l'arrivée à maturité, au début des années 70, de nombre d'emprunts contractés antérieurement. En effet, si le volume brut des prêts financiers se maintenait au niveau de ces dernières années et si ceux-ci étaient accordés aux mêmes conditions que par le passé (taux d'intérêt, période de grâce et délais de remboursement), le montant du service de la dette dépasserait nettement, en 1977, celui des nouveaux prêts pour toutes les régions en développement, à l'exception du Sud-Est asiatique et du Moyen-Orient, où ces deux montants se compenseraient. Même si l'accroissement du volume des nouveaux prêts était de 8 pour cent par an, la situation ne s'améliorerait que pour les pays en développement d'Europe. C'est pourquoi une attention particulière a été portée ces dernières années aux tendances décrites ci-dessus, à leurs causes et aux moyens de les infléchir.

L'endettement actuel des pays en développement résulte de la combinaison de plusieurs facteurs:

Rappelons tout d'abord que le volume de la dette non amortie des pays en développement résultant des prêts et autres apports financiers extérieurs auxquels ils recourent pour pallier à l'insuffisance de leur formation intérieure

de capital s'accroît au fur et à mesure des années. La conséquence en est que le service de la dette non amortie devient de plus en plus lourd. Ainsi s'explique qu'à la fin des années 60, le coût de ce service ait pris, pour nombre de pays en développement, des proportions inquiétantes.

Le coût du service de la dette est déterminé non seulement par l'ampleur de la dette accumulée, mais aussi par les conditions financières des différentes composantes de cette dette. Or une analyse de l'évolution des transferts financiers au cours de la dernière Décennie fait apparaître que les ressources d'origine privée – qui, par nature, impliquent un rendement financier normal – ont pratiquement doublé entre 1960 (3,1 milliards de dollars) et 1969 (6 milliards de dollars), alors que le volume de l'aide publique – dons, crédits bénéficiant d'importants délais de grâce, de longues durées de remboursements et de taux d'intérêt privilégiés ou nuls – ne s'est accru que de 50 pour cent pendant la même période (1960: 4,7 milliards de dollars; 1969: 6,6 milliards de dollars)¹⁾. Le durcissement des conditions financières moyennes qui est résulté du développement deux fois plus rapide de la composante la plus coûteuse de la dette a eu pour conséquence directe que le taux d'accroissement de la charge globale de la dette a été plus élevé que celui du volume total des ressources nouvellement transférées.

Il faut enfin admettre que les ressources financières externes ne donnent pas automatiquement naissance à des recettes en devises correspondant au montant du service de la dette qu'elles imposent. Ces ressources servent le plus souvent à financer des productions destinées à répondre aux besoins internes qui, jusqu'alors, n'avaient pas pu être satisfaits ou l'avaient été insuffisamment. Dès lors, elles ne conduisent pas toujours – dans une première phase tout au moins – à des économies de substitution ou à des recettes additionnelles d'exportation. Au lieu de permettre aux pays en développement d'accroître leurs ressources en devises susceptibles d'être affectées au service de la dette, les productions dont il s'agit constituent au contraire, dans nombre de cas, un facteur générateur de nouveaux besoins d'investissement et d'importation. Tel est en quelque sorte le «cercle vicieux» dans lequel sont enfermés les pays en développement. Aussi ceux-ci devront-ils s'efforcer d'assurer, dans l'affectation de leurs ressources internes et externes, un équilibre entre les investissements visant à satisfaire les besoins internes les plus aigus et ceux qui sont propres à accroître leurs ressources en devises.

L'expérience montre qu'au cours des dix dernières années, les pays en développement qui ont enregistré les taux de progression les plus élevés quant à leurs exportations sont en général des pays de grandeur moyenne, dépourvus de matières premières locales, qui se sont engagés dans un processus d'industrialisation basé sur l'industrie légère de biens de consommation ou d'équipement requérant une main-d'œuvre abondante. En revanche, quelques pays en déve-

¹⁾ A noter que les taux d'intérêt ont subi une augmentation non seulement pour les prêts privés mais aussi pour les prêts publics.

loppement parmi les plus importants et les plus avancés ont enregistré des taux modestes d'accroissement de leurs exportations de produits industriels. Il s'agit de pays qui, pour des raisons tenant à la grandeur de leur marché domestique et à l'ampleur de leurs besoins, tentent en priorité de se doter d'une base industrielle diversifiée et intégrée, dont la production est dirigée essentiellement vers le marché national. Si l'option prise par ces pays s'est faite au détriment de leurs possibilités actuelles d'accroître leurs ressources en devises, le fait qu'ils disposeront, le moment venu, d'une base économique élargie devrait leur permettre de jouer alors un rôle d'autant plus déterminant dans le commerce international. Ces considérations montrent, si besoin est, combien le processus de développement est un phénomène complexe dont les incidences doivent constamment être appréciées dans une perspective à long terme.

III. L'adaptation des politiques de développement et du cadre de la coopération internationale

C'est lors des négociations relatives à la stratégie du développement pour la décennie 1970-1980¹⁾ qu'ont été définies les grandes lignes d'action tendant à remédier, à long terme, à l'évolution défavorable de l'endettement des pays en développement, sans compromettre leurs possibilités d'accélérer leur croissance économique et sociale. Ces lignes d'action sont énoncées dans la résolution adoptée le 24 octobre 1970 par les gouvernements membres des Nations Unies. Nous avons, pour notre part, indiqué à cette occasion, dans une déclaration autonome, que le Conseil fédéral «s'inspirera de son esprit et de ses recommandations dans la politique suisse de coopération au développement».

Selon cette stratégie, l'effort des pays en développement, des Etats industrialisés et des institutions internationales dans le secteur du financement du développement devrait s'articuler, au cours des prochaines années, en fonction des considérations suivantes:

- En ce qui concerne l'effort propre des pays en développement, ils adopteront des mesures énergiques pour mobiliser de façon complète toute la gamme des ressources financières intérieures. A cette fin, ils s'efforceront d'augmenter annuellement - dans une proportion égale à 0,5 pour cent du produit national brut (PNB) - leur épargne intérieure brute afin que celle-ci atteigne 20 pour cent du PNB. Ils appliqueront des politiques monétaires, fiscales et budgétaires rationnelles et, le cas échéant, supprimeront les obstacles institutionnels en promulguant les réformes législatives et administratives appropriées.

Dans le cadre de leurs plans et programmes de développement, ils affecteront l'épargne intérieure et les ressources extérieures disponibles selon un ordre

¹⁾ La Suisse a participé à ces négociations dans le cadre des institutions et organes économiques et sociaux des Nations Unies et en tant que membre du Comité préparatoire mis sur pied à cet effet par l'Assemblée générale.

de priorité de façon à en assurer l'utilisation la plus efficace possible. En outre, ils adopteront les mesures voulues pour attirer, encourager et utiliser efficacement les capitaux privés étrangers, compte tenu des secteurs pour lesquels ces capitaux devraient être recherchés et de l'importance qu'il y a, pour les attirer, à leur offrir des conditions qui encouragent un investissement soutenu;

- En ce qui concerne l'appui attendu des pays industrialisés au financement du développement, la stratégie pour la deuxième Décennie confirme l'objectif de 1 pour cent du PNB défini en 1968 par la CNUCED, tout en recommandant qu'il soit réalisé régulièrement chaque année dès 1972 et au plus tard dès 1975. L'importance d'un transfert régulier de ressources financières publiques et privées du point de vue du développement est ainsi mise en évidence.

Un pas supplémentaire a en outre été franchi par la définition d'un nouvel objectif qui combine à la fois la notion de volume et celle de conditions et qui, de ce fait, paraît constituer - tout au moins sur le plan théorique - une tentative de solution à long terme des problèmes posés par l'endettement. Cet objectif définit la part des transferts à effectuer en application de l'objectif de 1 pour cent du PNB qui devrait bénéficier de conditions financières de faveur. Il a été fixé à 0,70 pour cent du PNB.

Rappelons que, par conditions financières de faveur, on entend des dons, des participations au capital d'institutions financières multilatérales ou des prêts accordés à des conditions de faveur¹⁾. Par conséquent, il ne saurait s'agir que de ressources financées, en tout ou en partie, par voie budgétaire. Cet objectif se rapporte donc à l'«aide publique au développement».

Au nombre des autres éléments dont il est recommandé de tenir compte dans les politiques d'aide au développement au cours de la deuxième Décennie, la stratégie mentionne en particulier:

- le déliement de l'aide publique au développement, c'est-à-dire la possibilité, pour les pays moins avancés, d'utiliser les crédits bilatéraux publics dont ils bénéficient pour des achats auprès des fournisseurs offrant les conditions les plus avantageuses du point de vue prix et qualité, même si ces fournisseurs ne sont pas situés dans le pays d'origine du crédit. Ce déliement devrait permettre de valoriser l'aide publique bilatérale en faisant appel à la concurrence internationale lors de l'acquisition de biens de développement, à l'exemple de la pratique suivie, sur le plan de l'aide

¹⁾ Selon les normes définies par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, on entend par crédits à des conditions de faveur des crédits assortis des conditions suivantes ou de conditions comparables:

- 30 ans de durée, 8 ans de délai de grâce et 2,4 pour cent d'intérêt;
- 38 ans de durée, 10 ans de délai de grâce et 3 pour cent d'intérêt;
- 25 ans de durée, 7 ans de délai de grâce et 2 pour cent d'intérêt; etc.

multilatérale, par les institutions internationales de financement (BIRD, IDA, etc.);

- le perfectionnement des arrangements destinés à prévoir et, si possible, à prévenir des crises de la dette;
- l'étude des mesures à prendre pour encourager le courant de capitaux privés vers les pays en développement. Ces capitaux devraient notamment «être investis d'une manière compatible avec les objectifs de développement et les priorités établies dans les plans nationaux de ces pays»;
- En ce qui concerne le cadre de la coopération internationale en matière de développement, plusieurs directions dans lesquelles des actions pourraient s'exercer se sont dessinées et ont trouvé leur expression, soit dans la stratégie elle-même, soit dans les préparatifs destinés à en faciliter la mise en œuvre. Il s'agit essentiellement de systématiser et d'harmoniser l'activité des organismes et institutions du système économique et social des Nations Unies, dont l'efficacité a souvent été freinée par un manque de coordination. Un tel effort – qui devra d'ailleurs se poursuivre au cours des prochaines années – apparaît d'autant plus nécessaire que la dernière Décennie a été marquée par la création de nouveaux mécanismes institutionnels de telle sorte que les Nations Unies sont à même, aujourd'hui, de couvrir tous les secteurs de l'activité économique et sociale internationale sous l'angle du développement.

Les premiers résultats de cet effort se sont traduits :

- par un début de réaménagement des activités des Nations Unies en matière de coopération technique et de préinvestissement. Ce réaménagement a notamment été inspiré par l'Etude de capacité du système de développement des Nations Unies (rapport Jackson), faite sous les auspices du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD);
- par un réexamen des activités de la BIRD et de l'IDA sur la base du rapport demandé par le président de la Banque mondiale à une commission internationale présidée par l'ancien premier ministre du Canada Lester B. Pearson;
- par la mise en lumière des liens existant entre les travaux et les actions conduits par les différents organes et institutions spécialisés des Nations Unies dans les domaines de l'agriculture et de l'alimentation (Plan indicatif mondial de la FAO)¹⁾, de l'emploi (Programme mondial de l'emploi de l'OIT), de la santé (OMS), de la science et de la culture (UNESCO), de l'industrialisation (ONUDI) et des échanges (GATT et CNUCED).

* * *

¹⁾ Ce plan fait actuellement l'objet d'un réexamen, auquel collaborent différents institutions et organes, dont l'OCDE.

C'est toutefois sur le plan de l'examen et de l'évaluation des mesures servant à mettre en œuvre la stratégie que nous paraît résider l'un des principaux éléments propres à donner une efficacité nouvelle aux efforts de développement. Il a en effet été reconnu que des arrangements appropriés devaient être pris afin :

- de suivre de très près les progrès qui seront accomplis dans la réalisation des buts et objectifs de la Décennie;
- de déterminer dans quels domaines ces progrès sont insuffisants;
- d'identifier les facteurs qui expliquent ces insuffisances, que ces dernières aient leur origine dans les politiques des pays en développement ou dans celles des Etats industrialisés;
- de recommander des mesures positives, y compris, s'il le faut, des politiques et buts nouveaux.

Cette reconnaissance a une importance politique considérable car, s'il est vrai que les objectifs se rapportant à l'action attendue des pays industrialisés ont été renforcés, les mesures à prendre par les pays en développement ont également été définies de manière nettement plus explicite que jusqu'ici. Sur le plan pratique, les mécanismes d'examen envisagés devraient, par le seul fait de leur existence, amener chaque pays à faire, à intervalles réguliers, le point de ses propres efforts. L'expérience montre le profit qui peut en être tiré.

L'importance attachée à l'examen et à l'évaluation des politiques qui seront suivies par les pays en développement, les pays industrialisés et les institutions internationales au cours de la deuxième Décennie exprime une prise de conscience plus marquée de l'existence d'une responsabilité collective en matière de développement, tout en mettant en lumière la part de chaque pays développé et en développement dans cette responsabilité.

IV. La participation de la Suisse au financement du développement

La participation financière de la Suisse à la mise en valeur des ressources humaines et matérielles des pays en développement est examinée ci-après du point de vue de son volume et de sa structure, de ses effets de développement, de son incidence sur la dette et enfin de sa concordance avec les objectifs fixés sur le plan international.

a. Volume et structure

Conformément aux définitions adoptées sur le plan international, les statistiques relatives aux transferts de ressources financières de Suisse vers les pays en développement se réfèrent aux flux nets de ressources, c'est-à-dire aux versements, déduction faite des amortissements. En revanche, les intérêts, autres

charges et flux inverses ne sont pas déduits. Ces statistiques¹⁾, à l'exemple de celles qui sont établies par les autres pays industrialisés sur les mêmes bases, constituent donc une indication de la part prise par notre pays au financement, sous toutes ses formes²⁾, du développement et non un critère d'appréciation des prestations que l'on tend à inclure sous le concept subjectif d'aide.

Une analyse de l'évolution des flux privés et publics de Suisse vers les pays en développement au cours des quatre dernières années fait d'emblée apparaître que leur volume global³⁾ est sujet à d'importantes fluctuations. C'est ainsi que ces flux, qui étaient de 475,3 millions de francs en 1966, se sont élevés à 579,2 millions en 1967 et à 1041,1 millions en 1968, pour retomber à 513,4 millions en 1969.

Ces fluctuations tiennent essentiellement aux variations – dont les causes sont évoquées ci-après – des flux privés¹⁾ (investissements directs, crédits à l'exportation garantis et non garantis de plus d'un an, emprunts sur le marché des capitaux par des institutions internationales de financement du développement et par des pays en développement). Ces flux se sont en effet élevés, en 1966, à 464,6 millions de francs, en 1967 à 563,0 millions, en 1968 à 964,0 millions et, en 1969, à 410,7 millions.

Quant à l'aide publique au développement¹⁾ (coopération technique, aide humanitaire et alimentaire, prêts de développement, participations au capital d'institutions de financement du développement), elle a atteint 104,5 millions de francs en 1968, puis 127,2 millions en 1969, après être demeurée pratiquement stable en 1966 et 1967, avec 56,0 et 55,6 millions.

Pendant la même période, on ne trouve dans la catégorie des autres apports du secteur public¹⁾ (prêts de la Confédération à la BIRD, crédits de consolidation³⁾, etc.) que des remboursements qui ont été déduits du montant global des transferts publics et privés effectués pendant les années de référence. Ces remboursements se sont élevés à 45,3 millions de francs en 1966, 39,4 millions en 1967, 24,4 millions en 1968 et 24,5 millions en 1969.

Ainsi qu'il ressort de ces chiffres, les flux financiers de Suisse vers les pays en développement se caractérisent par une forte prépondérance de transferts d'origine privée. Cette prépondérance, qui n'a pas d'exemple parmi les pays développés, tient vraisemblablement autant à la longue tradition d'ouverture sur le monde extérieur de l'économie suisse qu'à la structure économique et politique interne de notre pays. Outre le fait que nombre de tâches qui appartiennent ailleurs à l'Etat sont assumées, en Suisse, sur le plan national comme sur le plan extérieur, par l'initiative privée, il faut aussi y voir, sans doute, une des conséquences du caractère relativement récent de la politique suisse de coopération au développement.

1) Cf. Annexe I

2) Exception faite des œuvres d'entraide privée, dont l'inclusion dans les statistiques internationales se heurte, dans certains pays, à des difficultés qui pourront, nous l'espérons, être surmontées à brève échéance.

3) accordés à l'Argentine, au Brésil et à la Turquie.

b. Effets de développement

Depuis quelques années, la question des effets de développement des différents types de transferts financiers vers les pays moins avancés et les institutions multilatérales de financement du développement fait l'objet d'un examen approfondi. Il s'agit là d'un effort constructif en vue de dégager des critères d'appréciation fondés moins que précédemment sur l'origine publique ou privée des ressources que sur le rôle que chaque opération financière spécifique peut jouer dans le processus de développement.

A cet égard, il convient de rappeler que tout développement équilibré suppose que les différentes catégories d'activités économiques et sociales soient financées par des ressources dont les conditions correspondent à leur degré de rentabilité financière.

Le caractère non immédiatement rentable, en termes financiers, des investissements dans les domaines de l'infrastructure économique et sociale (éducation, santé, formation professionnelle, énergie, transports, communications, irrigation, etc.) implique – dans les pays en développement encore plus que dans les pays développés – un recours à des ressources d'origine publique. Lorsque cette infrastructure est financée par des ressources extérieures, celles-ci devraient dès lors prendre la forme de dons publics ou privés, ou encore de prêts à des conditions de faveur.

Si l'on ne peut donc attendre, dans les pays industrialisés comme dans les pays moins avancés, de rendement immédiat, en termes financiers, des investissements portant sur l'infrastructure économique et sociale, il n'en est – en règle générale – pas de même pour les ressources affectées au développement de l'appareil de production. Aussi le financement de cet appareil devrait-il pouvoir être assuré par des capitaux assortis des conditions du marché.

Toutefois, il convient de souligner que le développement de l'appareil de production proprement dit est étroitement dépendant de l'existence d'un minimum d'infrastructure économique et sociale. C'est pourquoi, étant donné, d'une part, le volume limité des ressources budgétaires dont disposent les pays en développement par rapport à l'urgente nécessité d'élargir et de renforcer leur infrastructure et, d'autre part, la modicité relative de l'aide bilatérale et multilatérale adaptée, du point de vue des conditions, aux exigences de son financement, les pays moins avancés ont souvent été amenés à recourir à des solutions de rechange. Ainsi, comme nous l'avons déjà relevé, des capitaux extérieurs à moyen terme ont été affectés au financement de projets d'infrastructure à rentabilité insuffisante pour assurer la charge de la dette à laquelle ils ont donné naissance. Inversement, des capitaux qui auraient dû servir au financement de l'infrastructure ont parfois été détournés de ce but pour couvrir des besoins de consommation immédiats ou ont été affectés à des opérations de prestige. Souvent, la réalisation d'investissements d'infrastructure démesurés par rapport aux besoins immédiats a néanmoins permis l'emploi d'une main-d'œuvre peu qualifiée abondante dans les pays en développement, ce qui

peut expliquer en partie l'intérêt qu'ont attaché ces pays à ce type de réalisations. Les procédures d'examen et d'évaluation prévues dans la stratégie pour la deuxième Décennie du développement (v. plus haut) devraient, entre autres, permettre d'identifier de tels cas et contribuer à la mise en œuvre de politiques équilibrées en cette matière.

* * *

La part prise jusqu'ici par notre pays au développement de l'appareil de production et au financement de l'infrastructure est examinée ci-après.

Dans le domaine du développement de l'appareil de production, les contributions suisses ont pris la forme d'investissements directs, de crédits à l'exportation garantis ou non, de souscriptions à des emprunts de banques de développement ou de pays en développement.

L'intérêt manifesté par la plupart des pays en développement pour les investissements directs, intérêt qui a notamment trouvé son expression dans le texte de la stratégie du développement pour la deuxième Décennie, tient peut-être autant aux transferts de techniques et de connaissances de gestion qui les accompagnent qu'à leur composante proprement financière. Le fait que les investissements directs de l'économie suisse dans les pays en développement se dirigent essentiellement vers des activités de transformation (agriculture/alimentation; mécanique; chimie, etc.) leur confère un effet accru de développement. Par leur affectation, ils contribuent non seulement à une diversification de l'activité économique du pays hôte, mais aussi à la formation d'une main-d'œuvre plus qualifiée.

Les travaux en cours sur le plan international, ainsi que les nombreux contacts bilatéraux engagés afin d'assurer une plus grande participation locale à la gestion et à l'administration des entreprises, de favoriser un recours accru au capital local et de susciter une prise en considération plus effective des ressources disponibles en matière de main-d'œuvre, devraient permettre de renforcer encore les aspects positifs de l'investissement direct dans les économies en développement. Ainsi, les mesures prises au niveau gouvernemental afin de stimuler ce type de transfert de ressources – garantie contre les risques de l'investissement; procédure d'arbitrage et de conciliation en cas de différends¹⁾; conventions de protection des investissements; conventions de double imposition – seront d'autant plus justifiées.

On peut dès lors exprimer l'espoir que le volume des investissements directs de Suisse vers les pays en développement, qui a enregistré une baisse en 1969, reprendra sa progression. Celle-ci dépend autant des décisions des investisseurs quant à l'affectation des ressources dont ils peuvent disposer que de l'attitude des pays en développement à leur encontre, de même qu'à l'égard

¹⁾ Cf. Message du Conseil fédéral du 15 décembre 1967 concernant l'approbation de la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (FF 1967 II 1460).

des investissements existants. Il serait en outre souhaitable que les données statistiques et les renseignements pratiques concernant cet important aspect de la coopération au développement puissent être complétés et perfectionnés au cours des prochaines années.

Alors que le volume des crédits commerciaux garantis qui ont été octroyés aux pays en développement par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) a presque doublé entre 1965 et 1969, il est resté relativement stable dans le cas de la Suisse¹⁾, surtout si l'on fait exception des résultats enregistrés en 1968 qui avaient un caractère particulier du fait de la comptabilisation d'un important crédit se rapportant à la livraison d'une unité complète de production d'énergie. Cette évolution marque la retenue manifestée par les autorités fédérales par rapport aux politiques suivies en cette matière par d'autres pays industrialisés quant à l'octroi de la garantie.

Les crédits commerciaux garantis qui ont été accordés par la Suisse, comme par d'autres pays développés, bénéficient, lorsqu'ils servent au financement de biens d'investissement destinés à des pays en développement, de délais de remboursement plus longs que la normale – jusqu'à dix ans (douze ans dans des cas exceptionnels) – au lieu de cinq ans. Ces crédits n'en demeurent pas moins une source de financement extérieur qui doit être utilisée avec discernement étant donné l'incidence qu'ils peuvent avoir sur le niveau de l'endettement. C'est pourquoi une attention particulière est actuellement portée sur le plan international – notamment par le Fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE – aux voies et moyens propres à renforcer les disciplines nécessaires dans le recours à cette forme de financement extérieur.

Nous entendons, comme jusqu'ici, nous associer à cet effort dont on peut espérer qu'il conduira à préciser et à valoriser le rôle des crédits commerciaux garantis en tant que moyen de financement du développement.

Le marché suisse des capitaux est de longue date une source importante de fonds pour les banques de financement du développement, notamment la BIRD et la Banque interaméricaine de développement (BID).

Les conditions prévalant sur ce marché n'ont pas permis d'émissions de ce genre en 1969; la situation s'étant améliorée vers le milieu de l'année 1970, la BIRD a pu placer, à la fin d'octobre 1970, un emprunt – le 16^e – de 75 millions de francs suisses. Dans la mesure où les conditions du marché des capitaux continueront d'être favorables, de nouveaux emprunts de ces institutions pourront être émis à l'avenir comme par le passé. L'activité traditionnelle du marché suisse dans ce domaine a d'autant plus d'importance que la BIRD et les banques régionales agissent non seulement en tant que principales sources multilatérales de moyens financiers, mais encore en qualité de «conseiller» –

¹⁾ Cf. Annexe I – L'engagement total de la Confédération en vertu de la garantie des risques à l'exportation s'élevait, fin 1969, à 3133 millions de francs, dont 2184 millions vis-à-vis des pays en développement (69,7%).

au même titre que le PNUD et d'autres organisations des Nations Unies – des gouvernements des pays du tiers monde dans l'élaboration de leurs programmes et plans de développement ¹⁾.

Examinés sous l'angle de leurs effets de développement, il apparaît donc que les flux privés de Suisse vers les pays moins avancés, dont le volume correspond généralement à plus de deux tiers des transferts globaux, peuvent apporter une contribution réelle en vue de l'élargissement de la base productive.

Quant aux contributions de notre pays au développement de l'infrastructure, il y a lieu de distinguer entre les contributions au titre de la coopération technique et celles qui relèvent de l'aide financière proprement dite. Ces dernières ²⁾ se sont élevées, de 1967 – année de la présentation de notre message sur l'aide économique et financière de la Suisse – à nos jours, à 8,5 millions de francs en 1967, 32,9 millions en 1968, 33,7 millions en 1969. Elles ont pris les formes suivantes: versement des trois tranches annuelles de 17,3 millions de francs du crédit de 52 millions à l'Association internationale de développement (IDA), approuvé par le Parlement en 1967; versement des trois premières tranches annuelles de 2,2 millions de francs correspondant à la participation de 10,8 millions de notre pays au capital appelé de la Banque asiatique; versements au titre de crédits de développement à la Turquie et de crédits-joints ³⁾ à l'Inde et au Pakistan, approuvés par le Parlement respectivement en 1968, en 1966 et en 1969 (1967: 6,3 millions; 1968: 13,4 millions; 1969: 14,2 millions).

Ces chiffres font ressortir la faiblesse relative, dans les flux financiers de Suisse vers les pays en développement, de la composante correspondant à l'«aide financière publique». Or ce type d'aide est – ainsi que nous l'avons vu – appelé à jouer, dans le processus du développement, un rôle déterminant en contribuant à la création des bases économiques permettant aux autres types d'apports de ressources externes de produire tous les effets de développement qui en sont attendus. A ce seul titre déjà, il paraît justifié que la Suisse envisage de prendre une part accrue aux efforts d'ensemble dans le domaine de l'aide financière publique.

¹⁾ Le secrétariat de la BIRD assume également la présidence de consortiums et de groupes de coordination réunissant, d'une part, les représentants d'un pays en développement donné et, d'autre part, les représentants des pays industrialisés qui fournissent une aide à ce pays. Ces groupes permettent un examen des problèmes pratiques que rencontre le pays en développement et la recherche en commun des solutions les plus adéquates, compte tenu des ressources financières que les pays industrialisés, la BIRD et (ou) l'IDA peuvent affecter au développement de ce pays.

²⁾ Cf. Annexe I

³⁾ Les crédits-joints accordés jusqu'ici ont été financés pour moitié par les banques privées et, pour le reste, par la Confédération. Ils sont garantis. Cette méthode a permis un rallongement du délai de remboursement des fonds transférés à quinze ans et une réduction des taux d'intérêt.

c. Incidence sur la dette

Selon le rapport soumis par la Commission Pearson, les paiements au titre des intérêts et de l'amortissement de crédits d'exportation et d'autres prêts privés s'élèvent à environ 50 pour cent du total du service de la dette, bien que le volume de la dette commerciale elle-même ne représente que 25 pour cent de la dette globale cumulée. Autrement dit, le service de la dette privée est trois fois plus coûteux, en termes de devises, que celui de la dette publique. Ces données sont conformes à la logique qui veut que les ressources privées soient assorties des conditions du marché, alors que les flux publics bénéficient, en général, de modalités de faveur.

Les transferts de capitaux de Suisse vers les pays en développement sont principalement d'origine privée. Il en résulte qu'ils donnent naissance à un service de la dette relativement plus lourd que celui qui découle de la moyenne des transferts financiers de l'ensemble des pays industrialisés.

En soi, cette constatation ne peut mettre en cause les effets de développement des prestations suisses, tels qu'ils ont été décrits sous lettres *a* et *b* ci-dessus. Elle nous paraît cependant, compte tenu de la gravité de l'endettement des pays en développement, constituer un élément d'appréciation important pour juger de l'opportunité d'une augmentation de la composante correspondant à l'aide financière publique dans nos transferts de ressources aux pays en développement.

d. Concordance avec les objectifs fixés sur le plan international

Calculés par rapport au produit national brut, les flux globaux, publics et privés, de Suisse vers les pays en développement se sont élevés à 0,74 pour cent en 1966, à 0,94 pour cent en 1967, à 1,41 pour cent en 1968 et à 0,64 pour cent en 1969. Notre pays n'a donc atteint qu'une fois, au cours de ces quatre dernières années, l'objectif de 1 pour cent du PNB. Si, à cette occasion, la norme fixée a été largement dépassée, en revanche, dans les autres années – et en particulier en 1969 –, le pourcentage atteint par la Suisse s'en est assez nettement écarté. Or, en confirmant, à l'occasion du lancement de la deuxième Décennie du développement par les Nations Unies, l'objectif de 1 pour cent du PNB, l'Assemblée générale des Nations Unies a été amenée à souligner la nécessité de le réaliser aussi régulièrement que possible dès 1972 ou au plus tard dès 1975. Etant donné que, par leur nature, les flux privés sont sujets à des fluctuations, cette recommandation comporte un appel implicite en faveur d'un volume annuel de transferts publics – transferts sur lesquels les Etats peuvent exercer une action directe – suffisamment élevé pour que l'objectif de 1 pour cent du PNB soit atteint, même en cas de baisse temporaire des transferts de ressources privées.

Comme nous l'avons relevé plus haut, l'importance des besoins des pays en développement en capitaux à des conditions de faveur ainsi que la nécessité de prévenir à moyen terme une nouvelle aggravation de l'endettement ont

amené la fixation, dans le cadre de la stratégie du développement pour la deuxième Décennie, d'un objectif d'aide publique de 0,70 pour cent du PNB dont la réalisation devrait être assurée dès 1975. Calculée par rapport au PNB, l'aide publique de la Suisse s'est élevée à 0,09 pour cent en 1966, à 0,08 pour cent en 1967, à 0,14 pour cent en 1968 et à 0,16 pour cent en 1969. Elle se situera vraisemblablement au même niveau en 1970. La moyenne des pays membres du CAD pour l'aide publique au développement se situant à 0,36 pour cent en 1969, c'est dire que notre pays est l'un des plus éloignés – et de beaucoup – de l'objectif spécifique de 0,70 pour cent¹⁾.

Ce nouvel objectif établit un lien entre le volume et les conditions de l'aide publique. Cette combinaison des aspects qualitatif et quantitatif apparaît déjà dans une recommandation antérieure du CAD. Celle-ci spécifiait qu'elle ne pouvait être considérée comme respectée du point de vue des conditions²⁾ de l'aide publique si le volume de cette aide se situait nettement en-dessous de la moyenne des pays membres du CAD. La Suisse se trouve précisément dans cette situation de conformité avec les normes relatives aux conditions (grâce à l'importance de ses dons au titre de la coopération technique et des œuvres d'entraide internationale), mais non – et de loin – avec la clause relative au volume.

* * *

Les objectifs chiffrés et les recommandations qui viennent d'être analysés conservent un caractère théorique par le fait même qu'ils visent plus à indiquer l'ampleur de l'effort à fournir qu'à en préciser la nature. En effet, ce sont en définitive les possibilités d'affecter de manière rationnelle les ressources disponibles qui déterminent l'action des différents gouvernements. Néanmoins – et bien que peu nombreux soient les pays qui s'y sont conformés – les objectifs servent, sur le plan international, de critères de comparaison des efforts de chaque pays développé. Ils indiquent en outre les directions à suivre pour atténuer, sinon résoudre, les problèmes dont nous avons décrit les principales données dans les chapitres précédents.

C'est pourquoi nous avons jugé utile, à l'occasion du lancement de la deuxième Décennie du développement, de nous prononcer à leur sujet, à l'exemple de tous les pays membres des Nations Unies et des institutions spécialisées. Ce faisant, nous avons annoncé notre intention de soumettre à votre approbation les mesures législatives nécessaires en vue d'augmenter les contributions suisses au titre de l'aide publique au développement.

Tel est l'objet du crédit de programme de 400 millions de francs que nous vous proposons d'adopter et dont les modalités d'affectation font l'objet du chapitre suivant du présent message. Ce crédit devrait permettre à notre pays

¹⁾ La situation ne serait guère différente si – comme nous le souhaitons – les dons des œuvres d'entraide privée étaient également pris en considération dans les statistiques internationales.

²⁾ Cf. note 1, p. 12.

d'augmenter son aide financière publique au cours des trois prochaines années, de telle sorte que – compte tenu d'une certaine progression de nos programmes d'assistance technique, d'aide alimentaire et d'aide humanitaire, ainsi que des prévisions quant à l'augmentation de notre PNB – l'objectif de 1 pour cent puisse être approché de très près, sinon atteint régulièrement, par la Suisse dès 1971/72, et cela même si les flux privés tombaient, une année ou l'autre, au-dessous de la moyenne de ces dernières années. C'est pourquoi, tout en réservant votre approbation à la ligne de conduite que nous vous proposons aujourd'hui, nous avons indiqué, lors du lancement de la deuxième Décennie, que la Suisse s'efforcerait « d'opérer aussi régulièrement que possible des transferts annuels de ressources privées et publiques d'un montant minimum net de 1 pour cent de son produit national brut ».

En revanche, nous n'avons pas jugé possible de souscrire à l'objectif portant sur une aide publique de 0,70 pour cent du PNB. En effet, l'accroissement de l'aide publique de la Suisse envisagé ci-dessus ne permettra vraisemblablement pas à notre pays d'atteindre, d'ici à 1974/1975, pour cette catégorie de transferts un pourcentage supérieur à 0,30 pour cent du PNB (en 1969, la moyenne des pays membres du CAD s'est située à 0,36 % du PNB). La réalisation d'un pourcentage plus élevé imposerait à la Confédération des charges budgétaires disproportionnées avec les ressources dont elle pourrait disposer dans un avenir prévisible, compte tenu des structures économiques et politiques de notre pays. Néanmoins, plus les autres pays industrialisés se rapprocheront de l'objectif de 0,70 pour cent du PNB, plus il se révélera nécessaire pour la Suisse de renforcer son aide publique afin que ses prestations dans ce domaine atteignent des ordres de grandeur comparables.

V. Le crédit de programme pour l'aide financière

a. Montant et affectation

Le montant de 400 millions de francs que nous avons retenu résulte d'une estimation aussi réaliste que possible des ressources financières à des conditions de faveur que notre pays devrait, pour le moins, consacrer à ce stade au développement des pays moins avancés. Il traduira la volonté de la Suisse d'accroître progressivement sa part des efforts internationaux en matière de développement. Ces efforts sont une expression du sentiment de solidarité qui constitue l'un des fondements des relations internationales. Ils expriment également l'intérêt à long terme que la communauté internationale éprouve dans son ensemble à éliminer les disparités économiques et sociales existantes. La Suisse est prête à s'associer à de tels efforts. Ce faisant, elle s'inspire de sa tradition d'universalité dans ses relations extérieures et marque sa volonté de poursuivre une politique ouverte sur le monde.

Le crédit de programme que nous vous proposons d'approuver servira à financer des opérations de caractère multilatéral et bilatéral. Si, en vertu des relations étroites que la Suisse entretient avec un grand nombre de pays en développement, il ne fait guère de doute qu'elle serait en mesure d'affecter ce crédit entièrement sur une base bilatérale, ce résultat ne saurait cependant être atteint qu'au prix d'une dispersion des ressources qui en réduirait les effets de développement. En revanche, les contributions de notre pays à des institutions multilatérales de financement du développement de caractère mondial – telle que l'IDA – ou régional – telle que la Banque asiatique, par exemple – lui permettent de participer de manière efficace aux efforts de développement d'un nombre élevé de pays. En effet, ces institutions se sont révélées être des instruments particulièrement bien adaptés pour centraliser les ressources nécessaires et les affecter au financement de projets et de programmes de développement. Compte tenu de ces considérations, nous envisageons sur le plan multilatéral les mesures suivantes:

aa. Participation à la troisième reconstitution des ressources financières de l'Association internationale de développement (IDA)

Cette institution internationale de financement du développement, créée en 1960 en tant que filiale de la BIRD pour contribuer au financement de l'infrastructure des pays en développement par l'octroi de crédits à très long terme et à des taux d'intérêt préférentiels, sinon nuls, a déjà bénéficié, il y a trois ans, d'un crédit de la Confédération de 52 millions de francs, payables en trois tranches annuelles (1968, 1969, 1970) et remboursables en cinquante ans, sans intérêt.

Cette contribution, qui s'est inscrite dans le cadre de la deuxième reconstitution des fonds de l'IDA, a permis à la Suisse de participer au financement des activités de cette institution au même titre que les gouvernements membres du Groupe de la Banque mondiale et du FMI.

Dès 1969, les organes directeurs de la BIRD et de l'IDA ont pris contact avec les autorités fédérales en vue d'obtenir une participation de la Suisse à la troisième reconstitution des fonds de l'IDA, dont les premiers versements devront intervenir en 1971 et prendre donc le relais de ceux qui ont eu lieu au titre de la deuxième reconstitution.

Les pays membres de l'IDA ont convenu entre-temps que le montant global de cette troisième reconstitution serait deux fois et demie supérieur à celui de la précédente, c'est-à-dire de 2,5 à 3 milliards de dollars pour trois ans. Nous considérons que, compte tenu en particulier du rôle que joue l'IDA en tant que principale institution internationale de financement du développement à des conditions de faveur, il se justifie d'augmenter dans une même proportion la participation suisse à la troisième reconstitution, soit de la porter à 130 millions de francs suisses, payables en trois tranches annuelles dès 1971. Etant donné que la Suisse ne peut pas donner à cette contribution la forme d'une partici-

pation au capital de l'IDA, nous envisageons, comme en 1967, de l'accorder sous forme d'un prêt à cinquante ans et sans intérêt.

Il nous paraît utile de rappeler ici qu'au cours de ses dix premières années d'activité, l'IDA a accordé des prêts pour environ 3 milliards de dollars. Ceux-ci ont été affectés à des opérations dans les domaines suivants: transports, 30 pour cent; développement général et programmes, 24 pour cent; agriculture, forêts et pêche, 22 pour cent; éducation, 6 pour cent; énergie électrique, 6 pour cent; télécommunications, 5 pour cent; industrie, 4 pour cent; divers, 3 pour cent. La participation de la Confédération au financement des activités de l'IDA permet à l'économie suisse de concourir aux appels d'offres internationaux pour la fourniture de biens et de services financés par cette institution.

bb. Participation au financement du capital et des fonds spéciaux de banques régionales de développement

En 1967, vous nous aviez autorisés à souscrire au capital de la Banque asiatique de développement. Cette banque, de même que la Banque interaméricaine de développement et la Banque africaine de développement à des degrés divers, constitue l'équivalent, sur le plan régional, de la BIRD et de l'IDA.

Ces institutions favorisent une approche régionale des problèmes du développement. Elles permettent en outre à des pays qui ne peuvent, telle la Suisse, envisager de participer directement au financement du développement de tous les pays de le faire indirectement sur une base régionale. En vertu de leur localisation et du fait que les pays de la région en sont membres, ces banques sont enfin bien placées pour procéder à une affectation aussi judicieuse que possible des ressources mises à leur disposition.

Pour toutes les raisons que nous venons d'indiquer, nous entendons renforcer nos prestations en faveur de ces organismes, tout en tenant compte du degré d'efficacité de chaque institution particulière, des problèmes propres à la région dans laquelle elle se situe et des possibilités que nous avons de prendre part à la gestion de ses ressources.

cc. Participation à des mécanismes de financement lié au commerce

Divers mécanismes financiers sont actuellement à l'étude en vue de soutenir et de stimuler les efforts des pays en développement pour accroître leurs recettes d'exportation. Bien que leur mise au point soulève encore nombre de problèmes, le rôle qu'ils pourraient être appelés à jouer justifie que nous n'écartions pas la possibilité d'être amenés à prendre une part à leur financement s'ils devaient être mis en œuvre.

Au nombre de ces mécanismes, on peut relever la création de stocks régulateurs en relation avec des accords internationaux de produits de base. L'éventualité qu'il soit créé un tel stock régulateur dans le cadre d'un accord sur le cacao ne peut être écartée.

Il n'est pas exclu en outre que nous participions au financement de fonds de diversification également liés à des accords de produits, ainsi qu'il en existe déjà un pour le café.

Nous continuerons enfin de suivre avec attention les travaux en cours en vue de déterminer les possibilités d'assurer le financement d'un mécanisme élaboré par l'administration de la BIRD. Ce mécanisme, dont les modalités ont été discutées au sein de la CNUCED, vise à corriger les effets défavorables exercés sur l'exécution des plans de développement par les variations imprévisibles du niveau des recettes afférentes à l'exportation de produits primaires.

Les trois rubriques précitées – IDA, Banques régionales de développement, mécanismes financiers liés au commerce – relèvent de l'aide multilatérale. Le montant des dépenses que nous prévoyons pour ce type d'aide – au total 180 à 200 millions de francs suisses approximativement – représente la moitié environ du crédit de programme envisagé. Cette proportion nous paraît se justifier, d'autant plus que les pays en développement portent eux-mêmes un intérêt particulier à l'aide multilatérale: celle-ci leur permet de bénéficier du concours d'experts indépendants dans le choix et la mise en œuvre de leurs projets de développement; en outre, elle est en principe libre des contingences politiques ou économiques qui sont encore, bien souvent, le fait des crédits bilatéraux. La Suisse nous paraît par conséquent fondée, à l'exemple de la plupart des pays industrialisés de moyenne grandeur, à soutenir les institutions multilatérales de financement du développement. Enfin, nous n'excluons pas que des contributions financières soient accordées par la Suisse à tel ou tel pays en développement par l'intermédiaire d'une de ces institutions, ce qui nous permettrait de bénéficier de son expérience et de sa compétence dans le choix et la mise en œuvre de projets ou de programmes de développement, tout en conservant à nos contributions leur identité.

Sur le plan bilatéral, nous envisageons de poursuivre et, le cas échéant, de renforcer la politique que nous avons suivie jusqu'ici. Celle-ci a consisté à marquer notre intérêt aux efforts de développement d'un certain nombre de pays avec lesquels la Suisse a établi des liens économiques, financiers et humains d'une grande diversité. Toutefois, nous n'entendons pas pour autant écarter la possibilité d'affecter des ressources libérées au titre du crédit de programme à d'autres pays en développement, notamment lorsqu'il apparaîtrait que ces ressources pourraient contribuer à soutenir des efforts de coopération régionale entre pays moins avancés.

Les catégories d'opérations qui pourraient entrer en ligne de compte sur le plan bilatéral sont les suivantes:

dd. Crédits-joints

La formule des crédits-joints, c'est-à-dire de crédits financés parallèlement par des fonds bancaires et budgétaires, permet un rallongement des délais de grâce et de remboursement, ainsi qu'une péréquation des intérêts.

Deux crédits de ce type ont déjà fait l'objet d'accords avec l'Inde et le Pakistan. Nous n'excluons pas de recourir, à nouveau, au cours de ces prochaines années, à de telles opérations. A cette occasion, nous tiendrons compte des qualités de flexibilité de cette formule qui permet, par le jeu des proportions entre la part privée et la part publique, de rallonger la période de grâce et les délais de remboursement et d'abaisser les taux d'intérêt selon les conditions existant dans les pays bénéficiaires.

ee. Crédits bilatéraux

Ce type de crédit entièrement financé par des fonds publics n'a été octroyé jusqu'ici, par la Suisse, que dans le cadre du consortium Turquie de l'OCDE. Nous avons cependant déjà évoqué la nécessité d'y recourir dans une mesure accrue en définissant, en 1967, une conception suisse de la coopération économique et financière avec les pays en développement. Au vu de l'état de l'endettement de certains de ces pays et de leurs besoins en ressources financières à des conditions de faveur, le moment nous paraît venu de traduire nos intentions dans les faits. Etant donné que les moyens que nous pourrions consacrer à de tels crédits sont relativement modestes, nous envisageons de les assortir de conditions particulièrement favorables et par conséquent de ne les accorder qu'aux pays dont il nous apparaîtra de manière évidente, notamment sur la base d'appréciations émises par les principales institutions internationales de financement du développement, que ces crédits répondent à un besoin réel. Par conditions les plus favorables possibles, nous entendons celles qui ont été définies d'un commun accord par les pays membres du Comité d'aide au développement et dont s'inspirent déjà la plupart de nos partenaires. De plus, nous envisageons de ne pas lier ces crédits à des achats en Suisse de façon à permettre aux pays bénéficiaires de s'approvisionner aux sources les plus adéquates du point de vue prix et qualité. Nous veillerons cependant, en nous fondant notamment sur les travaux en cours à l'OCDE en vue de parvenir à un accord général sur le déliement de toutes les aides financières bilatérales, à ce que ces prêts soient:

- affectés à des fins intéressant exclusivement le développement économique et social;
- utilisés de façon à tirer le meilleur parti des avantages de la concurrence internationale en matière de fourniture de biens comme de services.

Dans l'affectation de ces crédits, nous n'écartons cependant pas la possibilité de déroger, dans certains cas spécifiques, à l'application stricte des règles de la concurrence internationale, s'il apparaissait que celle-ci pourrait empêcher certains achats dans des pays en développement, alors que ces achats seraient propres à constituer une prestation particulièrement utile pour le pays en développement fournisseur. Quant à l'utilisation de ces crédits, en tout ou en partie, à des achats dans le pays bénéficiaire lui-même, nous ne voudrions pas en exclure d'emblée l'éventualité. Cela signifierait qu'ils se transformeraient en fait en crédits de soutien à la balance des paiements.

ff. Projets intégrés

Rares sont les projets de développement qui ne comportent pas à la fois des apports de caractère financier et sous forme d'assistance technique. Dans son programme de coopération technique, la Suisse a été amenée à entreprendre, dans des cas spécifiques, des projets comprenant un important élément d'assistance financière. La part financière de tels projets intégrés pourra dorénavant être assurée par le crédit de programme pour l'aide financière, lorsqu'elle atteint des proportions importantes. Il est dans notre intention – pour des motifs de rationalité et compte tenu de l'expérience acquise – de confier au Service de la coopération technique du Département politique fédéral la gestion de ce type d'aide financière.

gg. Crédits-joints et crédits parallèles d'institutions de financement du développement

Depuis plusieurs années, lorsqu'elle est appelée à financer certains projets importants d'infrastructure, la BIRD, afin d'augmenter le volume des ressources disponibles, associe à l'opération le secteur bancaire des pays dont les entreprises sont pressenties, à la suite d'un appel d'offres international, pour assurer la fourniture des équipements nécessaires à la réalisation du projet. Cette formule se heurte cependant aux limitations en matière de conditions qui résultent du caractère commercial des ressources de la BIRD et de celles fournies par les banques privées.

C'est pourquoi l'IDA a été amenée, dans certains cas, à se substituer à la BIRD et à faire appel, pour obtenir des ressources supplémentaires d'une nature comparable à celles qu'elle offre, à des crédits publics de pays industrialisés. Le crédit de programme devrait permettre à la Suisse de participer, le cas échéant, à de telles opérations.

* * *

Compte tenu des sondages dont nous avons déjà été l'objet de la part des autorités de différents pays en développement, nous considérons qu'un montant de 200 à 220 millions de francs environ doit être envisagé pour financer, au cours des prochaines années, des opérations relevant des quatre rubriques précitées de l'aide bilatérale. Dans certains cas, il s'agira de répéter, mais à des conditions plus favorables, des crédits à des pays avec lesquels la Suisse entretient des relations de longue date; dans d'autres cas, la Suisse sera appelée à soutenir pour la première fois – sur le plan de l'aide financière – les politiques de développement de certains pays du tiers monde.

b. Justification de la procédure proposée

Jusqu'à ce jour, les mesures prises par la Confédération dans le domaine de l'aide financière ont été soumises à l'approbation des chambres fédérales

cas par cas, quels qu'aient été les montants en cause. Ce mode de faire, s'il a permis aux organes législatifs de se prononcer sur chaque opération spécifique, n'en est pas moins soumis à certaines limitations d'ordre pratique. Il implique, aux niveaux de l'administration, du Conseil fédéral, des commissions parlementaires et des chambres fédérales elles-mêmes, une procédure et des charges dont la répétition ne paraît pas se justifier puisque les décisions à prendre visent toutes à mettre en œuvre une même conception définie dans notre message de 1967 et précisée dans le présent message.

C'est pourquoi nous vous proposons de nous autoriser à utiliser les moyens mis à notre disposition par le projet d'arrêté fédéral concernant un crédit de programme pour l'aide financière aux pays en développement¹⁾ conformément aux buts définis ci-dessus. Formellement, ceci suppose que nous puissions conclure des accords avec des organisations multilatérales de développement et des pays en développement. Ces accords, qui portent sur des crédits ou des contributions financières, sont tous de même nature; seules les conditions – durée, délai de grâce, taux d'intérêt – varient et sont fixées de cas en cas. Nous informerons périodiquement les chambres fédérales des mesures prises.

c. Implications financières et administratives

Les versements annuels à faire au titre du crédit de programme de 400 millions de francs que nous vous proposons figurent d'ores et déjà au budget de 1971 et au plan financier de 1972. L'adoption de cette proposition par les chambres aura pour conséquence, selon les estimations actuelles, d'augmenter le crédit budgétaire pour 1971 de 19 à 62 millions et le montant du plan financier pour 1972 de 17,5 à 127 millions. Nous prévoyons que le montant de 400 millions du crédit de programme sera entièrement engagé à la fin de 1973, les derniers versements n'intervenant cependant que dans le courant de 1974. Les divers montants prévus devront être repris dans le budget des années correspondantes.

L'utilisation du crédit de programme s'inscrira dans les tâches habituelles de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique.

Dans l'examen des différentes propositions qui nous seront soumises au titre du crédit de programme pour l'aide financière, nous tiendrons compte des avis du Comité interdépartemental d'aide au développement dont nous avons décidé la création le 9 septembre 1970. Cet organe réunit les directeurs de la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique et de l'Administration fédérale des finances, le chef de la Division des organisations internationales du Département politique fédéral et le délégué du Conseil fédéral à la coopération technique.

¹⁾ Cf. Annexe II

VI. Constitutionnalité et forme juridique

Le projet d'arrêté fédéral concernant un crédit de programme pour l'aide financière aux pays en développement ¹⁾ relève de la compétence du Conseil fédéral de traiter des relations extérieures. L'aide au développement est un élément important de ces relations. La base constitutionnelle de l'arrêté est ainsi établie. L'autorisation d'octroyer des crédits d'aide financière entre dans la compétence de l'Assemblée fédérale. Les décisions à cet effet sont prises, conformément à l'article 8 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils, sous la forme d'un arrêté fédéral simple.

Le deuxième projet d'arrêté fédéral concernant la conclusion d'accords relatifs à l'aide financière ²⁾ autorise le Conseil fédéral à conclure les accords relevant du droit des gens nécessaires à l'utilisation des crédits d'aide financière. Sa base constitutionnelle se trouve, d'une part, dans l'article 8 de la constitution fédérale qui donne compétence à la Confédération de conclure des traités entre Etats. Le projet d'arrêté fédéral dont il s'agit doit, d'autre part, s'appuyer sur les articles 85, chiffres 2 et 5, et 89, 4^e alinéa, de la constitution fédérale qui règlent les compétences de l'Assemblée fédérale et du peuple dans le domaine du droit relatif aux accords entre Etats. Ainsi que nous l'avons exposé dans le présent message, il est prévu que les crédits d'aide financière seront assortis de délais de remboursement d'une durée supérieure à quinze ans. Les simplifications de procédure que le projet d'arrêté fédéral sur le crédit de programme vise à introduire ne peuvent dès lors intervenir que si l'autorisation donnée au Conseil fédéral inclut également des accords à long terme dans le sens de l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution fédérale. C'est pourquoi le projet d'arrêté fédéral exclut, pour les accords qui ne dépassent pas une durée de quinze ans, l'approbation du Parlement et, en outre, pour les accords dépassant quinze ans, le référendum.

Le projet d'arrêté touche à la répartition de la compétence entre les organes de la Confédération et établit de ce fait des règles de droit au sens de l'article 5, 2^e alinéa, de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils. Il doit donc être soumis au référendum. Comme la durée de cet arrêté est limitée à dix ans, sa forme sera, conformément à l'article 6, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, celle d'un arrêté fédéral de portée générale.

VII. Propositions

Vu les considérations qui précèdent, nous vous proposons d'autoriser, en adoptant les deux projets d'arrêté ci-joints, l'ouverture d'un crédit de programme pour l'aide financière de 400 millions de francs et de donner compé-

¹⁾ Cf. Annexe II

²⁾ Cf. Annexe III

tence au Conseil fédéral de conclure les accords nécessaires à l'affectation de ce crédit.

Nous vous prions, Monsieur le Président et Messieurs, d'agréer les assurances de notre haute considération.

Berne, le 25 janvier 1971

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Gnägi

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Annexe I

Moyens financiers globaux mis à disposition des pays en développement par la Suisse dans les années 1966-1969 ¹⁾
(en millions de francs suisses)

Catégories de transferts (voir notes explicatives)	1966	1967	1968	1969
Moyens financiers globaux des secteurs public et privé (I+II+III)	475.3	579.2	1044.1	513.4
I. Aide publique au développement ²⁾	56.0	55.6	104.5	127.2
A. Bilatérale	40.2	34.6	65.0	75.1
1. Dons et contributions assimilables à des dons	27.0	28.3	51.6	60.9
1.1 Dons bilatéraux	25.6	27.4	51.3	59.7
- Programmes et projets de développement	12.2	11.3	14.8	18.9
- Coopération technique (y compris les bourses univers. ³⁾)	5.7	6.5	7.6	7.3
- Aide alimentaire ⁴⁾	1.8	1.7	15.0	18.0
- Aide humanitaire	5.9	7.9	13.9	15.5
1.2 Prêts remboursables en monnaie du pays bénéficiaire	1.4	0.9	0.3	1.2
2. Prêts nets de développement bilatéraux ⁵⁾	13.2	6.3	13.4	14.2
B. Multilatérale	15.8	21.0	39.5	52.1
1. Dons ⁶⁾	15.8	18.8	20.0	32.6
2. Prêts concessionnels aux organismes multilatéraux et souscription au capital d'organisations multilat. ⁷⁾	—	2.2	19.5	19.5
II. Autres apports du secteur public ^{2) 8)}	-45.3	-39.4	-24.4	-24.5
III. Apports du secteur privé	464.6	563.0	964.0	410.7
1. Investissements directs ⁹⁾	200.0	200.0	341.0	206.8
2. Crédits d'exportation garantis et non garantis (de plus d'un an) ¹⁰⁾	200.8	260.0	462.0	207.9
3. Autres capitaux (emprunts de pays en développement)	63.8	103.0	161.0	-4.0
Total en pour-cent du PNB (total I+II+III)	0.74	0.84	1.41	0.64
- aide publique au développement (I) ¹¹⁾	0.09	0.08	0.14	0.16
- autres apports publics (II)	-0.07	-0.06	-0.03	-0.03
- apports du secteur privé (III)	0.72	0.82	1.30	0.51
P. M. Prestations des œuvres privées en millions de francs suisses ¹²⁾	20.0	25.0	26.0	47.0

Notes explicatives

- 1) *Il s'agit de montants nets, c'est-à-dire de versements diminués des remboursements, d'où l'apparition possible de chiffres négatifs.*
- 2) Les pays industrialisés membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) sont convenus en 1969 de répartir les apports de ressources financières aux pays en développement en trois catégories: «Aide publique au développement» (I), «Autres apports publics» (II) et «Apports du secteur privé» (III).
On entend par «Aide publique au développement» les flux financiers vers les pays en développement et les institutions multilatérales de financement provenant de fonds publics qui sont fournis essentiellement pour favoriser le développement économique des pays en développement et qui sont assortis de conditions de faveur (dons, contributions assimilables à des dons, crédits d'une durée particulièrement longue et ayant un délai de grâce prolongé ainsi qu'un taux d'intérêt de faveur). Les «Autres apports publics» comprennent les autres moyens fournis par des collectivités publiques mais qui ne sont pas assortis de conditions de faveur.
Par «Apports du secteur privé» il faut entendre les moyens fournis aux pays en développement par l'économie privée aux conditions du marché sous forme d'investissements privés, de crédits à l'exportation, d'émissions d'emprunts, etc.
Il résulte de cette nouvelle présentation des statistiques que les chiffres pour les années 1966-1968 qui sont reproduits ici ne coïncident pas tous entièrement avec les chiffres publiés précédemment.
- 3) Les prestations de la coopération technique au sens étroit, c'est-à-dire frais pour volontaires, experts isolés et bourses de formation. Les prestations de la coopération technique au sens large sont réparties dans différents postes du tableau sous I. A et B.
- 4) Participation à l'aide alimentaire liée à l'accord international sur le blé; aide en produits laitiers, financée par le compte laitier; aide alimentaire, financée par le crédit de programme des œuvres d'entraide internationale.
- 5) Crédits à la Turquie et crédit-joint à l'Inde.
- 6) Contributions au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Programme alimentaire mondial (PAM), etc.
- 7) Crédit à l'Association Internationale de Développement (IDA); participation à la Banque asiatique de développement.
- 8) Remboursements de prêts de consolidation de dettes consentis à plusieurs pays (Argentine, Brésil, Turquie) par la Confédération à des conditions du marché; remboursements d'un prêt accordé par la Confédération à la Banque Mondiale.
- 9) Pour 1966 et 1967: estimations fondées sur une enquête effectuée en 1964; pour 1968 et 1969: résultats d'enquêtes annuelles effectuées par la Division du Commerce.
- 10) Crédits bénéficiant de la garantie fédérale des risques à l'exportation; en plus, crédits non garantis (1968: 27 mio Frs; 1969: -112 mio Frs) recensés dans les enquêtes mentionnées sous chiffre 8).
- 11) La comparaison internationale relative au pourcentage de l'aide publique au développement par rapport au produit national brut (PNB) n'a trait, selon la règle convenue au niveau international, qu'aux prestations indiquées dans la rubrique correspondante (I).
- 12) Pour le moment, ces montants ne peuvent pas encore être pris en considération pour le calcul du 1 pour cent du PNB.

(Projet)

**Arrêté fédéral
concernant un crédit de programme pour l'aide
financière aux pays en développement**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 25 janvier 1971 ¹⁾,

arrête:

Article premier

¹ Un crédit de programme de 400 millions de francs est accordé pour la coopération avec les pays en développement dans le domaine de l'aide financière. Cette somme doit permettre au Conseil fédéral d'assumer les obligations y relatives pendant au moins trois ans à partir de l'entrée en vigueur du présent arrêté.

² Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

Ce crédit peut être utilisé notamment pour:

- a. L'octroi de contributions et de crédits à des organisations multilatérales de développement;
- b. L'octroi de contributions et de crédits à des pays en développement;
- c. La participation à des activités internationales de financement du développement.

Art. 3

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, entre immédiatement en vigueur.

19688

¹⁾ FF 1971 I 253

(Projet)

Arrêté fédéral
concernant la conclusion d'accords relatifs à l'aide financière

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 8, 85, chiffres 2 et 5, et 89, 4^e alinéa, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 25 janvier 1971 ¹⁾,

arrête:

Article premier

Le Conseil fédéral est autorisé, dans le cadre d'arrêtés fédéraux particuliers relatifs aux crédits d'aide financière, à conclure des accords avec des organisations internationales et des pays en développement.

Art. 2

¹ Le présent arrêté sera publié conformément à la loi fédérale du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

² Le Conseil fédéral fixera la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, dont la durée de validité est limitée à dix ans.

19688