

Mercredi 21 octobre 1970

Crédit de programme relatif à l'aide
financière de la Suisse aux pays en
développement.

Département de l'économie publique. Proposition du 28 août 1970
(annexe).
Département politique. Rapport joint du 1er septembre 1970
(annexe).
Département des finances et des douanes. Rapport joint du
3 septembre 1970 (annexe).
Département de l'économie publique. Co-rapport du 7 septembre
1970 (annexe).

Compte tenu des considérations du Département de l'économie
publique et des rapports joints, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. De prendre acte de la proposition du Département de l'économie
publique.
2. De charger le Département de l'économie publique de poursuivre
ses travaux compte tenu de la proposition et des co-rapports et
de présenter, le moment venu, un message au Conseil fédéral.

Extrait du procès-verbal au Département de l'économie publi-
que (20 ex.); au Département politique (10 ex.) et au Département
des finances et des douanes (5 ex.).

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Schwan



Distribué

A u C o n s e i l f é d é r a l

220.0 - D/1e

Crédit de programme relatif à l'aide
financière de la Suisse aux pays en
développement

Le présent rapport porte - en application de votre décision du 18 février 1970 - sur l'ouverture d'un crédit de programme pour l'aide financière de la Suisse aux pays en développement.

Ce crédit de programme devrait permettre au Conseil fédéral de prendre des engagements d'aide financière multilatérale et bilatérale au cours des trois prochaines années au moins, sans avoir à requérir pour chaque opération particulière l'autorisation du Parlement.

Les motifs qui plaident en faveur de la présentation aux Chambres fédérales d'un message à l'appui d'un tel crédit ainsi que les modalités d'utilisation de ce crédit sont examinés ci-après :

I

La notion d'aide au développement recouvre des activités de nature et de portée différentes. Cette diversité ainsi que le caractère souvent expérimental des différentes formes de coopération entre pays industrialisés et pays en développement expliquent le besoin ressenti au cours des dernières années de concevoir, sur la base de l'expérience acquise, une approche plus cohérente et plus systématique des problèmes du développement.

La décision prise par l'Assemblée générale des Nations Unies de faire coïncider la célébration du 25ème anniversaire de l'ONU avec le lancement de la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement a servi de catalyseur à cet effort de réflexion qui devrait se traduire par l'adoption, en octobre prochain, d'une "stratégie" du développement pour les années 1970 - 1980.

Comme cela ressort des travaux en cours sur le plan international, cette stratégie sera inspirée par deux idées - force, à savoir :

- d'une part que, contrairement à une opinion qui avait encore cours au début des années 1960, le développement du tiers monde est une

- 2 -

entreprise sans commune mesure avec la reconstruction des économies européennes dans l'après-guerre. Les conditions de départ étant fondamentalement différentes, ce n'est dès lors que dans une perspective à long terme et au prix d'efforts soutenus de la communauté internationale que des progrès substantiels pourront être réalisés dans le développement du tiers monde;

- d'autre part que, pour accélérer le processus du développement, les mesures prises par les pays développés et en développement doivent se compléter et se renforcer mutuellement dans leurs effets: cela implique la recherche d'une cohérence aussi élevée que possible entre les différentes formes de coopération au développement, ainsi qu'une approche plus systématique des problèmes du développement.

Le fait que l'on puisse évoquer l'idée d'un nouveau départ à propos du lancement de la deuxième Décennie du développement ne signifie cependant nullement que la décennie qui se termine ait été un échec. Au contraire, les groupes d'experts indépendants qui ont été chargés par la Banque mondiale - Commission Pearson -, par les Nations Unies - Commission Tinbergen -, par le Programme des Nations Unies pour le développement - Commission Jackson -, par le Gouvernement des Etats-Unis - Commission Peterson -, de porter un jugement sur les expériences passées et d'en tirer les leçons pour la deuxième Décennie du développement s'accordent à reconnaître que, malgré le caractère novateur et parfois désordonné des politiques de développement et d'aide au développement, des progrès certains ont été réalisés pendant les années 60.

C'est ainsi qu'en particulier :

- le produit national brut des pays en développement pris dans leur ensemble s'est accru de 5 % environ par année de 1960 à 1967, confirmant les prévisions les plus optimistes présentées au début de la première Décennie du développement;
- 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 une nette amélioration de la situation dans ce secteur;
- le rythme d'accroissement des exportations des pays en développement a doublé de 1960 à 1967 par rapport à 1955 - 1960; la part de produits industriels dans ces exportations a elle aussi doublé de 1955 à 1968;
- des structures nationales et internationales indispensables à l'octroi et à la gestion de l'aide ont été mises en place, renforcées et rationalisées.

./.

- 3 -

S'il est donc erroné de prétendre que la première Décennie du développement a été un échec, le fait demeure cependant que l'écart entre les niveaux de développement des pays du tiers monde d'une part, et des pays industrialisés d'autre part, s'est encore accru vu les rythmes élevés de croissance économique atteints par ces derniers pays pendant les années 60 à 70, ainsi que l'expansion démographique soutenue dans les pays en développement. Cet écart explique la déception des représentants du tiers monde lorsqu'ils considèrent les résultats de la première Décennie du développement. Il justifie l'effort en cours afin de placer la coopération entre pays développés et en développement sur des bases plus rationnelles et ainsi de renforcer l'action internationale en faveur du tiers monde. Vu la difficulté des problèmes en cause, il serait cependant hasardeux de s'attendre que la croissance économique et sociale des pays en développement puisse atteindre un rythme tel que leurs niveaux de développement égalent, dans un proche avenir, ceux des pays développés.

II

Des nombreux enseignements que l'on peut tirer d'un examen des politiques de développement pendant les dix dernières années, ceux qui se réfèrent à l'évolution de la dette extérieure des pays du tiers monde sont particulièrement significatifs. Cette dette s'est en effet accrue de 123 % de 1961 à 1968, passant de 21 milliards de dollars à 47 milliards de dollars environ. Pour en assurer le service, les pays en développement ont transféré à leurs créanciers - les pays développés - 4 milliards de dollars en 1968 (contre 2 milliards en 1961), soit le tiers environ des 12 milliards de ressources financières nouvelles mises à leur disposition pendant la même année par les pays développés.

Pendant la période considérée, les montants nécessaires pour assurer le service de la dette se sont donc rapprochés des chiffres relatifs au volume annuel des flux financiers vers les pays en développement. Cette tendance risque de s'accroître, étant donné qu'un grand nombre de dettes contractées par les pays en développement au cours des années 60 arriveront à échéance dans les premières années de la décennie 1970. C'est pourquoi, selon les estimations établies par les Nations Unies, si les flux de ressources financières vers les pays en développement restaient dans les ordres de grandeur actuels et que les conditions financières des nouveaux prêts (taux d'intérêt, délais de remboursement) n'étaient pas assouplies, le service de la dette égalerait, en 1975/77, le volume des ressources financières nouvelles mises à la disposition des pays en développement pendant la même période. Les ressources externes que les pays du tiers monde pourraient affecter à des fins de développement seraient alors égales à zéro.

./.

- 4 -

L'un des buts des travaux préparatoires au lancement de la deuxième Décennie du développement a précisément été de rechercher les causes des tendances décrites ci-dessus et les moyens de les infléchir. Les résultats de cette recherche sont résumés ci-après.

Avec un taux de croissance global de 5 % environ par année, les pays en développement ont financé, au cours des dernières années, 85 % de leurs investissements productifs sur la base de ressources propres et 15 % avec des ressources externes.

Le fait que le pourcentage d'investissements productifs financés de l'extérieur soit relativement faible ne saurait cependant être invoqué pour minimiser l'importance de cet apport. En réalité, ces investissements jouent un rôle capital dans le processus de développement car ils portent sur des biens et des connaissances qui font entièrement défaut dans les pays en développement et dont la disposition est souvent à la clef de toute croissance économique et sociale effective.

Pour que ces investissements, matériels et intellectuels, produisent tous les effets qui en sont attendus, un laps de temps relativement long sera - de l'avis des experts - encore nécessaire. En effet, le handicap de départ des pays en développement sur les plans de l'infrastructure économique et de la formation humaine s'avère à l'expérience être plus sérieux qu'on ne l'avait imaginé. On doit toutefois espérer que le but recherché - l'accession à l'indépendance économique - pourra être atteint successivement par un nombre croissant de pays en développement et qu'ainsi, après avoir impliqué de la part des pays développés une aide en constante augmentation, les besoins dans ce domaine diminueront progressivement. Pour que ce but soit atteint, il s'agira en fait, pour les pays du tiers monde, de parvenir à satisfaire, sur une base autonome, une proportion croissante de leurs besoins, tout en augmentant de manière substantielle leurs recettes d'exportation. D'où l'importance que revêtent, dans la coopération avec les pays en développement, non seulement les transferts de ressources financières, mais aussi les mesures susceptibles de faciliter l'expansion des exportations de biens et de services de ces pays.¹⁾

Les considérations évoquées ci-dessus ont permis de mieux préciser les domaines sur lesquels devrait porter l'effort de la communauté internationale au cours des prochaines années dans le domaine du financement du développement. Les mesures en discussion visent les objectifs principaux suivants :

1) Dans sa séance du 12 août 1970, le Conseil fédéral a décidé d'adresser en temps utile aux Chambres fédérales un message visant la mise en oeuvre par la Suisse d'un système de préférences tarifaires en faveur des exportations des pays en développement.

En ce qui concerne les pays en développement

- la mise en oeuvre de politiques de développement fondées sur les principes d'une saine gestion des ressources internes et externes disponibles: à cet effet, les grandes orientations des politiques à suivre sont énoncées dans la stratégie du développement pour la deuxième Décennie quant aux politiques à suivre par les pays du tiers monde en matière de revenus, d'emploi, de formation, de production agricole et industrielle, etc.;
- un contrôle plus efficace - le cas échéant avec l'aide du Fonds monétaire international - de l'évolution de la dette extérieure, en tenant le plus grand compte de la relation entre les conditions financières des capitaux empruntés et les possibilités d'en assurer le service et le remboursement.

En ce qui concerne les pays développés

- une augmentation du volume des ressources qu'ils mettent à la disposition des pays en développement: il est prévu que les pays développés s'engagent à réaliser effectivement - et à partir d'une date rapprochée - l'objectif du 1 % du PNB adopté en 1968 à La Nouvelle Delhi;
- des assurances que les ressources transférées au titre de l'objectif du 1 % engloberont non seulement des capitaux sous forme d'investissements directs, de crédits commerciaux ou d'emprunts sur les marchés financiers, mais aussi une proportion croissante de dons ou de capitaux à des conditions de faveur destinés au développement de l'infrastructure économique et sociale. A cet effet, il est proposé que les pays industrialisés souscrivent, dans la stratégie du développement pour la deuxième Décennie, à un objectif de 0,70 % du PNB d'aide publique.

III

Ainsi que cela ressort des indications contenues dans le rapport que nous vous adressons parallèlement sur la planification financière dans le domaine de l'aide au développement pour les années 1970/1975, les flux d'origine privée constituent l'essentiel des transferts financiers de Suisse vers les pays en développement. Ils se sont élevés en 1966 à 0,72 % du PNB, en 1967 à 0,82 % du PNB et en 1968 à 1,30 % du PNB, plaçant la Suisse - malgré le pourcentage plus bas de 0,51 % atteint en 1969 - aux premiers rangs des pays industrialisés dans ce secteur. En revanche, le volume de l'aide financière publique de la Suisse bénéficiant de conditions de faveur (coopération technique, aide alimentaire, aide humanitaire, aide financière) est le plus faible - et de loin - de tous les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il a atteint en 1967 0,08 %, en 1968 0,14 % et en 1969 0,16 % du PNB, alors que la moyenne des pays de l'OCDE s'est située en 1968 à 0,40 % environ du PNB.

- 6 -

La prépondérance des flux privés dans les transferts de ressources financières de Suisse aux pays en développement a été relevée par nos partenaires industrialisés, notamment lors des examens des politiques d'aide des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Les représentants suisses ont souligné que cette prépondérance correspond aux particularités propres à notre pays, l'initiative privée ayant conservé en Suisse une place très importante dans la vie économique, sociale et politique; vu cette situation, nombre de tâches - qui appartiennent à l'Etat dans d'autres pays - sont assumées en Suisse, sur le plan interne comme sur le plan externe, par le secteur privé.

Ces considérations ont trouvé un écho sur le plan international dans ce sens que la recommandation sur l'objectif du 1 % du PNB adoptée par la CNUCED contient une clause aux termes de laquelle il est reconnu que la composition du flux des ressources consacrées au développement varie en fonction des structures économiques et politiques des pays donneurs.

Malgré cette reconnaissance, la tendance existe chez certains de nos partenaires à faire valoir que l'"effort" à fournir n'est pas comparable, selon qu'il s'agit de flux privés ou publics: d'après eux, les flux publics exprimeraient une "volonté gouvernementale" d'aide et impliqueraient un "sacrifice" de la part des contribuables; dès lors, les flux privés qui sont motivés essentiellement par des considérations commerciales ne sauraient leur être assimilés. Une telle argumentation masque à notre avis le fond même du problème de l'aide au développement. L'important n'est en effet pas de savoir si c'est le "contribuable" ou l'"épargnant" qui se trouve à l'origine d'un transfert de fonds, mais bien de déterminer quels sont les "effets de développement" des différents types de ressources. Or, rien ne permet d'affirmer qu'en général un flux public est nécessairement plus utile, du point de vue du développement, qu'un flux privé.

En revanche, il faut admettre que, dans beaucoup de cas, les conditions des flux privés (taux d'intérêt et délais de remboursement) peuvent s'avérer trop lourdes pour les pays en développement. En conséquence, s'il y a un point faible dans la structure des flux financiers de la Suisse aux pays en développement, cela n'est pas dû à l'origine privée de la plus grande proportion de ces flux, mais au fait que les taux d'intérêt et les délais de remboursement des capitaux privés sont dictés par les conditions du marché. Ce ne sont donc pas des considérations relatives à l'origine de l'aide, mais essentiellement la nécessité de recourir à des fonds publics si l'on veut assouplir les taux d'intérêt et les délais de remboursement, qui ont conduit le Conseil fédéral à approuver, le 8 janvier 1969, une note élaborée par la Division du commerce, en consultation avec les Départements politique et des finances, qui établit le principe d'une augmentation de notre aide financière publique au développement. Une

./.

- 7 -

telle augmentation paraît également se justifier si l'on admet que, pour produire tous leurs effets de développement, les transferts d'origine privée - notamment les investissements directs - doivent pouvoir s'appuyer sur une infrastructure économique et sociale adéquate. Or, comme nous l'avons vu plus haut, cette infrastructure exige un financement à long terme et à très bas taux d'intérêt. Enfin, il est dans l'intérêt de notre pays de contribuer à éviter une aggravation de la dette extérieure des pays en développement: l'engagement de la Confédération au titre de la garantie des risques à l'exportation atteint actuellement près de 3,3 milliards de francs, dont 70 % se rapportent à des opérations vers des pays en développement.

Le tableau 2, page 8 du Rapport sur la planification financière en matière d'aide au développement que nous vous adressons parallèlement au présent rapport montre que les prestations que la Suisse pourra fournir, au cours des prochaines années, dans les domaines de la coopération technique, de l'aide humanitaire et de l'aide alimentaire sur la base des autorisations existantes, représentent plus de 85 % du total de l'aide publique au développement de la Confédération. La faible proportion de l'aide financière dans ce total explique que lors de l'examen par le Conseil fédéral du crédit de programme de coopération technique, il ait été pris note que le Département de l'économie publique serait amené, le moment venu, à présenter des propositions relatives à un crédit de programme d'aide financière. Un tel crédit devrait permettre au Conseil fédéral de prendre des engagements d'aide financière bilatérale et multilatérale au cours des trois prochaines années au moins et pour un montant maximum de 400 millions de francs suisses. En effet, le délai durant lequel le Conseil fédéral disposera de ces fonds dépendra en pratique des possibilités judicieuses de les engager. En règle générale, les propositions concernant l'utilisation de ces fonds seraient faites par le Département de l'économie publique en consultation avec le Département politique et le Département des finances et des douanes. Dans les cas particuliers de projets financés conjointement par le crédit de programme relatif à l'aide financière et par le crédit de programme de coopération technique, ces propositions seraient établies en commun par les deux départements responsables en consultation avec le Département des finances et des douanes. L'acceptation par les Chambres fédérales d'un tel crédit permettrait d'éviter, comme ce fut le cas jusqu'ici, d'engager, pour chaque opération spécifique, une longue procédure parlementaire. Elle compléterait par ailleurs les instruments dont dispose déjà le Conseil fédéral, par l'entremise des crédits de programme d'assistance technique et d'aide humanitaire, pour promouvoir la coopération de la Suisse avec les pays en développement.

Afin de faciliter la tâche du Conseil fédéral dans ce domaine et de renforcer la coordination entre les trois Départements intéressés, des propositions visant la constitution d'un comité interdépartemental pour l'aide au développement vous sont soumises parallèlement.

./.

- 8 -

Au cours des consultations interdépartementales pour l'élaboration du présent rapport, l'Administration des Finances a fait part de sa réserve quant à la possibilité pour la Confédération d'augmenter ses prestations au titre de l'aide au développement dans la mesure envisagée, étant donné les moyens financiers dont elle disposera dans les prochaines années. Pour cette raison, l'Administration des Finances préférerait fixer le montant du crédit soit à 300 mio Frs. pour 3 ans, soit à 400 mio Frs. pour 4 ans. Or, les moyens demandés par la présente proposition pourront être engagés dans un délai non inférieur à 3 ans, mais les dépenses qui résulteront de ces engagements s'effectueront dans un laps de temps sensiblement supérieur au délai des engagements. De ce fait, les dépenses envisagées n'affecteront que partiellement les moyens dont la Confédération disposera dans ces prochaines années.

Vu ces considérations, nous avons maintenu la proposition telle qu'elle est exposée ci-après.

Ce crédit de programme devrait permettre à la Confédération:

- de participer pour un montant de 130 millions de francs suisses, à 50 ans et sans intérêts, à la reconstitution en cours des fonds de l'Association internationale de développement (IDA). Cet engagement a fait l'objet de la décision du Conseil fédéral du 15 juillet 1970.

Selon nos prévisions, une part de 50 à 70 millions de francs suisses du crédit de programme devrait permettre à la Confédération:

- de contribuer au financement de banques régionales de développement (la Suisse ne pouvant accorder des crédits de développement à chaque pays en développement, la voie multilatérale a l'avantage, dans de tels cas, de marquer sa présence auprès du plus grand nombre);
- de participer au financement de mécanismes liés à l'amélioration de recettes d'exportation des pays en développement (fonds de diversification dans le cadre d'accords de produits; stocks stabilisateurs, etc.);

Les trois rubriques précitées - IDA, Banques régionales de développement, mécanismes financiers liés au commerce - relèvent de l'aide multilatérale. Les montants prévus pour ce type d'aide - au total 180 à 200 millions de francs suisses - représentent la moitié environ du crédit de programme envisagé. Cette proportion pourrait susciter certaines réserves dans ceux des milieux du Parlement qui marquent traditionnellement une préférence pour l'aide bilatérale. Elle nous paraît cependant se justifier notamment pour les raisons suivantes: la Suisse ne serait pas en mesure, dans le domaine de l'aide financière, d'intervenir par la voie bilatérale en application du principe de l'universalité de ses relations extérieures en faveur d'un nombre élevé de pays en développement; de plus, les pays

./.

en développement portent eux-mêmes un intérêt marqué à l'aide multilatérale: celle-ci leur permet de bénéficier du concours d'experts indépendants dans le choix et la mise en oeuvre de leurs projets de développement; en outre, elle est en principe libre des contingences politiques qui sont encore, bien souvent, le fait des crédits bilatéraux. La Suisse a dès lors, à l'exemple de la plupart de ses partenaires de moyenne grandeur (Suède, Norvège, Pays-Bas, etc.), de bonnes raisons de 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 l'expérience et de la compétence de ces institutions dans le choix et la mise en oeuvre de projets ou de programmes de développement.

Le crédit de programme d'aide financière envisagé devrait par ailleurs permettre à la Confédération:

- de poursuivre et notamment d'appliquer à d'autres pays la solution d'une péréquation des intérêts et d'un rallongement des durées de remboursement qu'elle a appliquée jusqu'ici vis-à-vis de l'Inde et du Pakistan, en octroyant à des pays en développement des crédits mixtes liés, en tout ou en partie, à des livraisons suisses et combinant des capitaux privés aux conditions du marché avec des fonds de la Confédération assortis de modalités de faveur;
- d'octroyer des crédits bilatéraux non liés entièrement financés par la Confédération et bénéficiant des conditions préconisées par le CAD en matière de taux d'intérêts et de délais de remboursement;
- d'assurer le financement de la part d'aide financière entrant dans des projets de développement "intégrés", c'est-à-dire impliquant aussi bien des apports sous forme d'assistance technique que sous forme de financement. De tels projets pourront, le cas échéant, comporter également une participation du secteur privé;
- de participer à des opérations de financement parallèle avec des institutions telles que la Banque mondiale (de telles participations ont eu lieu jusqu'ici à l'aide de crédits privés garantis, ce qui, en cas de prolongation des délais de remboursement, ne sera plus possible).

Compte tenu des sondages dont nous avons déjà été l'objet de la part des autorités de différents pays en développement, notamment de l'Inde, du Pakistan, de la Tunisie et de l'Indonésie, nous considérons qu'un montant de 200 à 220 millions de francs suisses environ doit être envisagé pour financer, au cours des prochaines années, des opérations relevant des quatre rubriques précitées. 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 (Inde, Pakistan, par exemple); 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 (Indonésie, Tunisie, etc.).

Le crédit de programme envisagé devrait permettre à la Suisse :

d'un point de vue pratique:

- de participer dans une mesure accrue au financement de l'infrastructure économique comme elle le fait déjà pour l'infrastructure humaine des pays en développement. Cet aspect revêt d'autant plus d'importance qu'il convient de renverser la tendance - qui s'est fait jour sur le plan international - de considérer que, lorsque la Suisse souligne le rôle décisif que peuvent jouer les capitaux privés dans le développement, elle cherche essentiellement à se créer un alibi pour excuser le faible volume de son assistance financière publique;
- de maintenir sa présence dans les pays en développement lorsque les intérêts de son économie le justifient et qu'un financement privé ne peut entrer en ligne de compte. Cet objectif doit être considéré en tenant compte du fait que ceux de nos partenaires ayant un revenu national, par tête d'habitant, comparable à celui de la Suisse (Pays-Bas, pays scandinaves, République fédérale d'Allemagne) envisagent des très forts accroissements de leurs transferts financiers à des conditions de faveur aux pays en développement;

du point de vue des efforts internationaux en matière d'aide:

- de marquer sa volonté d'accroître ses contributions financières publiques à des conditions de faveur. Cet accroissement ainsi que celui prévu par la planification à moyen terme des dépenses dans les autres domaines de l'aide devraient permettre à la Suisse d'atteindre un volume total de transferts financiers publics de 0,30 % du PNB environ en 1975. Il convient toutefois de souligner que, comme nous l'avons déjà relevé, la moyenne des pays membres du CAD s'élevait, en 1968, pour cette catégorie de transferts, à près de 0,40 % du PNB et que nombre de nos partenaires ont d'ores et déjà pris les dispositions législatives nécessaires pour atteindre, vers 1975, l'objectif d'aide publique au développement de 0,70 % du PNB envisagé sur le plan international. En conséquence, si l'adoption par le Parlement du crédit de programme d'aide financière proposé devrait permettre à la Suisse de faire un pas de plus dans le sens d'une participation adéquate aux efforts internationaux, le volume de son aide à des conditions de faveur n'en demeurera pas moins nettement inférieur à celui des pays membres du CAD qui lui sont comparables; il en résulte que la Suisse devra réserver sa position en cas d'adoption de l'objectif de 0,70 % cité, comme elle l'a déjà signalé lors de la discussion de cette question à la réunion ministérielle de l'OCDE de mai 1970;

- 11 -

- d'être en mesure de souscrire à la recommandation que l'Assemblée générale des Nations Unies va adopter lors du lancement de la deuxième Décennie des Nations Unies, aux termes de laquelle chaque pays industrialisé devrait transférer un volume net de ressources financières vers les pays en développement égal à 1 %, régulièrement à partir des premières années de la Décennie 1970 - 1980. Selon toute vraisemblance, un volume de transferts publics de 0,30 % devrait permettre de compenser - partiellement au moins - les fluctuations d'année en année des transferts privés. A noter que ce pourcentage n'aurait pas suffi, en 1969, à amener la Suisse au 1 %. Les flux privés étant tombés à 0,51 %, le pourcentage global se serait situé à 0,81 %. Il conviendra donc de suivre de près l'évolution des flux privés en collaboration avec les milieux intéressés de l'économie, notamment les Banques, et de réexaminer l'ensemble du problème si, contre toute attente, le volume de ces transferts devait, au cours des prochaines années, s'avérer plus faible que la moyenne des quatre ou cinq dernières années.

* * *

Compte tenu des considérations qui précèdent, nous vous proposons :

- d'approuver le présent rapport;
- de charger le Département fédéral de l'économie publique de préparer un message du Conseil fédéral aux Chambres fédérales concernant l'ouverture d'un crédit de programme de 400 millions de francs suisses pour les trois prochaines années au minimum.

DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE
PUBLIQUE

signé Brugger

Extrait du procès-verbal:

- au Département fédéral de l'économie publique (20)
- au Département politique fédéral (10)
- au Département fédéral des finances et des douanes (5)

t.300-8 - PI/eh

Bern, den 1. September 1970.

An den BundesratM i t b e r i c h t

des Politischen Departements zum Antrag des Volkswirtschafts-
departements vom 28. August 1970 betr. den Rahmenkredit für
Finanzhilfe an Entwicklungsländer.

Das Politische Departement unterstützt den Antrag. Eine Verstärkung der staatlichen Hilfe an die Entwicklungsländer ist dringend nötig, wenn die Schweiz ihre Stellung in den internationalen Diskussionen über die Entwicklungshilfe einigermaßen behaupten will. Angesichts der Tatsache, dass es sich um den ersten Rahmenkredit für Finanzhilfe handelt, scheint uns der Betrag von 400 Millionen Franken angemessen. Er allein wird aber die schweizerische Position nur ungenügend verbessern, sodass in den kommenden Jahren weitere Vorlagen auszuarbeiten sind. Der Gesamtkonzeption der schweizerischen Entwicklungshilfe, wie sie in der Finanzplanung für Entwicklungshilfe 1970-75 ihren Niederschlag gefunden hat, misst das Politische Departement in diesem Zusammenhang grösste Bedeutung zu.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

(Graber)

940

942

A distribuer

Berne, le 3 septembre 1970

Au Conseil fédéral

Planification financière à moyen terme du développement;
crédit de programme relatif à l'aide financière publique
aux pays en voie de développement

C o r a p p o r t

aux propositions du Département fédéral de l'économie
publique et du Département politique fédéral du
28 août 1970

Le Département fédéral des finances et des douanes a pris connaissance des deux propositions au Conseil fédéral citées en exergue. Il tient tout d'abord à affirmer qu'il est conscient de l'importance accordée à l'aide aux pays en voie de développement et de la nécessité d'augmenter en principe notre part d'aide publique.

1. En ce qui concerne la planification financière à moyen terme, le Département des finances tient à remercier ses auteurs de l'effort entrepris pour fixer la politique financière qu'ils pensent devoir appliquer ces prochaines années dans le domaine de l'aide publique en faveur des pays en voie de développement. Toutefois, les chiffres qu'elle contient ne peuvent être appréciés que dans le cadre des finances de la Confédération. C'est pourquoi le Département des finances propose que cette planification particulière soit discutée ultérieurement par le Conseil fédéral à la lumière de la planification générale à partir de laquelle les priorités et leurs incidences financières seront fixées par lui.

A ce propos, on ne dispose pas pour l'instant de tous les éléments nécessaires dans la planification financière générale pour pouvoir juger définitivement de la véracité des chiffres et il serait de ce fait prématuré de les fixer, dans le cas particulier en ce qui concerne les dépenses au développement à partir de 1974, comme une ligne de conduite. Le Département des finances soumettra au Conseil fédéral un rapport pour la fixation des chiffres de la planification générale

Tenant compte de ces considérations, le Département des finances propose de repasser ces chiffres au crible au vu de l'évolution probable des finances fédérales et de les fixer définitivement en même temps que les autres données de la planification financière.

2. Le Département des finances se permet de faire les remarques suivantes en ce qui concerne les propositions chiffrées du financement du développement.

a) Aide financière

Le Département des finances est en principe convaincu qu'il faille faire un effort dans le domaine de l'aide financière.

Etant donné que, pour des raisons de politique internationale, la Confédération se doit de faire un effort notoire dans le domaine du développement, le Département des finances accepte en principe le montant de 400 millions pour trois ans au minimum, mais se réserve le droit de prendre position en ce qui concerne le crédit de programme de 600 millions demandé pour les années 1974/76 dans la planification financière du développement. Le moment venu, il jugera ce montant en fonction des possibilités qu'offriront à cette époque les finances de la Confédération d'une part et des expériences faites avec le crédit de programme de 400 millions d'autre part.

A ce propos, l'argument avancé par le Département fédéral de l'économie publique que les paiements à valoir sur le crédit de 400 millions se feront sur plus de trois ans et que par conséquent les dépenses envisagées n'affecteront que partiellement les moyens dont la Confédération disposera ces prochaines années, serait valable si ce crédit de

programme ne devait pas être suivi par d'autres, comme celui annoncé dans la planification pour la période 1973/76 d'un montant de 600 millions. De ce fait, les paiements se chevaucheront inévitablement sur les engagements pris sur les deux crédits de programme et ainsi de suite, pour arriver à devoir inscrire dans le budget des crédits de paiements très importants. Corroborant cette opinion, ces crédits se monteraient déjà, d'après les estimations fournies par le Département fédéral de l'économie publique dans le cadre de la planification générale, à 835 millions.

b) Aide technique

Dans ce domaine, le Département des finances admet une augmentation. Toutefois, d'après la planification du développement, il est prévu d'augmenter le crédit de programme pour 1973/75 de 38 à 39 %, c'est-à-dire une somme correspondante à 250 millions, par rapport au précédent crédit de 180 millions. Ce pourcentage de dépenses est à son avis élevé eu égard aux autres secteurs de dépenses. Tenant compte des nouvelles dépenses envisagées pour le développement, le Département des finances pense qu'il serait plus raisonnable de songer à une augmentation moins importante. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'aux crédits de paiements qui seront inscrits au budget dès 1973, s'ajouteront encore ceux à valoir sur des engagements d'un montant de 30 millions pris sur le crédit de 180 millions (Message du 21 mai 1969 concernant la continuation de la coopération technique suisse). Se référant à ce qui a été dit sous point 1, il serait aussi prématuré de fixer dès maintenant un chiffre définitif.

c) Aide humanitaire

Le Département des finances, tout en acceptant une augmentation, ne peut par contre admettre un si fort accroissement en l'occurrence de passer de 50 millions (montant du crédit de programme en exécution) à 125 millions proposés pour la période 1973/75, c'est-à-dire une augmentation de 150 %; ce taux de croissance est trop élevé. Il conçoit fort bien que cette aide puisse être considérée comme un aspect positif de notre politique extérieure, au même titre d'ailleurs que les autres secteurs du développement, mais estime que cette forme d'aide reste malgré tout la moins efficace en faveur des pays en voie de développement.

Quant à l'aide en cas de catastrophes naturelles ou de conflits armés, elle est si imprévisible qu'il est difficile de prévoir à l'avance les montants nécessaires à une quelconque intervention.

Considérant les sommes qui sont annuellement octroyées aux organisations internationales à caractère humanitaire (ces dernières profitant par crédit de programme d'une augmentation régulière de 10 %) et aux organisations suisses du même type ainsi qu'à la réserve pour intervenir immédiatement en cas de catastrophes, le Département des finances estime qu'un crédit de 75 millions devrait suffire pour la période 1973/75. En cas de conflits graves, il sera toujours possible de mettre à disposition des moyens financiers par une procédure budgétaire adéquate, comme ce fut le cas par le passé.

d) Aide alimentaire

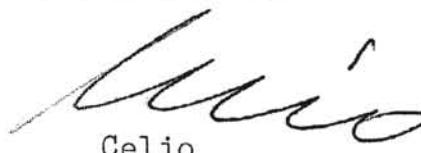
Les chiffres correspondants ont été diminués, si bien que le Département des finances n'a aucune remarque à formuler.

3. En conclusion et se basant sur les arguments évoqués ci-dessus, le Département fédéral des finances et des douanes

p r o p o s e

1. que la proposition du Département fédéral de l'économie publique du 28 août 1970 concernant l'ouverture d'un crédit de programme de 400 millions de francs pour l'aide financière publique en faveur des pays en voie de développement soit acceptée;
2. que le dispositif de l'arrêté du Conseil fédéral de la proposition du 28.8.70 présentée conjointement par le Département politique fédéral et par le Département fédéral de l'économie publique soit complété par la deuxième phrase suivante: " Die Zahlen sind im Rahmen der mutmasslichen Entwicklung des gesamten Bundeshaushaltes noch zu überprüfen und werden, zusammen mit den übrigen Finanzplanungszahlen, endgültig festgesetzt."
3. que le montant prévu pour l'aide humanitaire soit ramené à 75 millions de francs pour 1973/75.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES
ET DES DOUANES



Celio

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT
 EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

S t e l l u n g n a h m e

des EPD und des EVD
 zum Mitbericht des EFZD vom 3. September 1970 betr. die
 Anträge des EVD und des EPD vom 28. August 1970 (Rahmen-
 kredit für Finanzhilfe; mittelfristige Planung im Berei-
 che der Entwicklungshilfe).

Das EFZD möchte, dass die mittelfristige Finanzplanung im Bereiche der Entwicklungshilfe erst später im Lichte der allgemeinen Finanzplanung des Bundes diskutiert wird, und dass insbesondere die Zahlen für die Entwicklungshilfe ab 1974 gleichzeitig mit der allgemeinen Finanzplanung definitiv festgelegt werden.

Wie alle Planungszahlen, sind auch die vom EPD und vom EVD vorgeschlagenen Zahlen für Entwicklungshilfe des Bundes nicht definitiv und können revidiert werden, wenn die Umstände sich ändern. Das EPD und das EVD sind deshalb der Ansicht, dass nicht nur der Antrag des EVD für einen Rahmenkredit für Finanzhilfe, sondern auch ihr gemeinsamer Antrag betr. mittelfristige Finanzplanung im Bereiche der Entwicklungshilfe vom Bundesrat zur Kenntnis genommen und als vorläufige Richtlinie in Aussicht genommen werden sollte.

Die beiden Departemente erwarten, dass der Bundesrat später, wenn er die allgemeine Finanzplanung des Bundes annimmt, auch die Beträge bestimmen wird, die im Sinne des Antrags des EPD und des EVD vom 28.8.1970 für die schweizerische Entwicklungshilfe während der nächsten fünf Jahre vorgesehen werden können.

EIDG. POLITISCHES DEPARTEMENT

EIDG. VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

sig. Graber

sig. Brugger