

Berne, le 10 mars 1970

Monsieur le Directeur

En prévision de votre exposé de demain au club parlementaire, je crois utile de vous faire part de quelques informations et réflexions personnelles, d'une part sur la question des objectifs du 1 % et d'autre part sur la justification d'un crédit de programme d'aide publique.

I. Les objectifs en matière de financement du développement

1. Les premières informations sur le rapport Peterson ont commencé à filtrer. Selon l'article ci-joint du "Herald Tribune", les recommandations présentées au Président Nixon peuvent se résumer comme suit:

- Rejet de l'objectif du 1 % du PNB.
- Augmentation - sans indication du montant - de l'aide financière américaine sous forme de dons et de crédits;
- Etablissement d'un lien plus étroit entre les aspects économiques et les aspects sociaux du développement.
- Prise en considération, lors de l'attribution de l'aide, des efforts propres des pays en développement sur le plan de la répartition du revenu national.
- Etablissement de programmes à long termes d'assistance, ce qui impliquerait l'adoption d'une législation permettant de fixer des plafonds de dépenses pour quatre ans (il s'agit en l'espèce de la plus révolutionnaire de toutes les propositions du rapport Peterson. La Constitution américaine e fait obligation à l'Administration de ne pas prendre d'engagements financiers d'une durée supérieure à un an).
- L'aide américaine devrait mettre l'accent sur les secteurs proches de l'individu, à savoir l'agriculture, l'éducation, le logement, etc.
- L'assistance militaire devrait être complètement dissociée de l'assistance économique;
- Le personnel américain travaillant à l'étranger au titre de l'aide américaine devrait être réduit.

En ce qui concerne la question des capitaux privés, l'article dont il s'agit fait état des seules recommandations suivantes:

- L'initiative locale devrait être encouragée avec l'appui du gouvernement américain et de l'aide privée.

- 2 -

- Les investissements privés américains devraient être engagés dans les programmes de développement économique en association avec des capitaux d'autres pays donneurs.

Il est difficile à ce stade de déterminer l'incidence que les propositions de la Commission Peterson auront sur la position américaine en matière d'objectifs. Ce n'est cependant pas ~~sans~~ un grand risque que d'affirmer qu'elles mettent en danger le concept du 1 %, tout en faisant apparaître une certaine tendance en faveur de deux idées qui sont chères aux partisans d'un objectif d'aide publique:

- La programmation sur une période de temps donnée;
- l'augmentation de l'aide publique.

En d'autres termes, si les propositions Peterson étaient acceptées, les Etats-Unis pourraient:

- soit, conformément à certaines idées qui ont été avancées lors de la dernière session de la CNUCED, faire une déclaration unilatérale annonçant le montant de leur aide publique pour une ~~année~~ ^{période} donnée;
- soit donner leur accord à un objectif d'aide publique dont le niveau se situerait en dessus du niveau actuel de l'aide publique américaine (1968: 0,38).

2. Comme vous le savez, les pays scandinaves seraient fort heureux de pouvoir se débarrasser de l'objectif du 1 % car n'étant pour la plupart que très faiblement exportateurs de capitaux privés, il leur paraît beaucoup plus facile d'atteindre un objectif relativement ~~modéré~~ ^{modéré} d'aide publique que de devoir "s'excuser" de ne pas réaliser le 1 %, objectif qui, malgré ses imperfections, conserve une force politique nullement négligeable.
3. De mes contacts avec la délégation française, je peux déduire que la France finira par accepter un sous-objectif d'aide publique, à condition qu'il se situe en dessous de 0,70 (Les délégués français sont tous d'avis que l'aide publique de la France va subir des réductions non seulement en pourcentage mais aussi en valeur absolue, leur objectif étant dès lors de créer, sur le plan international, un obstacle à une désescalade. En d'autres termes, la France est opposée à des déclarations unilatérales).
4. La position du Royaume-Uni est difficile. Comme nous l'avons appris au CAD, le montant de l'aide publique du Royaume-Uni au cours des prochaines années est déjà décidé. Les augmentations envisagées ne doivent pas conduire à une forte amélio-

- 3 -

ration du pourcentage d'aide publique de ce pays, pourcentage qui est déjà l'un des plus élevés du CAD (0,42 en 1968). Ainsi s'explique que le Royaume-Uni ait jusqu'ici plaidé en faveur des déclarations unilatérales.

5. La semaine prochaine se tiendra à Paris une réunion du CAD consacrée presque exclusivement au problème des objectifs. M. Martin a fait diffuser à cette occasion une note contenant le résultat des réflexions du Secrétariat. Celles-ci peuvent se résumer comme suit:

- Le produit national brut reste le meilleur moyen de mesurer la capacité d'aide des pays donateurs. Toutefois, les pays qui ont un revenu per capita relativement élevé devraient normalement consacrer une plus grande proportion de leurs ressources à l'aide (la Suisse se trouve au quatrième rang en ce qui concerne le revenu par tête d'habitant).
- Le défaut de l'objectif du 1 % est de combiner des flux privés et des flux publics, alors même que l'influence des gouvernements sur les flux privés ne peut être qu'indirecte. (Nous devons admettre le point de vue du Secrétariat en ce qui concerne le problème de l'influence gouvernementale sur les flux étant donné que nos crédits mixtes sont considérés comme des flux publics, c'est-à-dire des flux sur lesquels nous avons un contrôle direct).
- Tout en reconnaissant l'importance des flux privés (clause de style!) et la nécessité de les encourager, le Secrétariat estime qu'un objectif séparé ne couvrant que l'aide publique présenterait les avantages suivantes:
 - - encouragement à atteindre un niveau minimum d'aide publique;
 - - meilleures possibilités d'isoler ces flux des contraintes budgétaires dans les pays développés;
 - - introduction d'un facteur de sécurité en ce qui concerne les flux d'aide et par voie de conséquence amélioration de la planification au niveau des pays bénéficiaires.

Compte tenu des considérations ci-dessus, le Secrétariat propose:

- L'adoption d'un objectif d'aide publique de 0,6 à atteindre au plus tard en 1975, date à laquelle une révision de l'objectif serait entreprise.
- Les pays qui auraient déjà atteint l'objectif de 0,6 accroîtraient leur aide publique à un rythme au moins égal à celui de l'accroissement de leur PNB.

Quant aux pays

- - dont les flux privés et publics excèdent régulièrement ^{sensiblement} le 1 % du PNB, en raison de flux privés importants (lire Suisse);
- - qui ont un revenu per capita très bas (Japon, Italie,

- 4 -

Autriche),

ils seraient appelés à faire des déclarations unilatérales concernant le rythme auquel ils progresseront vers l'objectif fixé.

6. Si le Secrétariat du CAD avait voulu organiser une attaque directe contre la Suisse, il n'aurait pas pu choisir de meilleurs arguments que ceux qu'il présente dans sa note sous le signe des généralités. En effet:
- a) La réalisation de l'objectif du 1 % est présentée comme un effort tout à fait secondaire.
 - b) La clause de sauvegarde pour les pays qui ne pourraient accepter l'objectif d'aide publique proposé met dans le même sac les pays qui ont un revenu per capita très bas et ceux qui "dépassent d'un montant substantiel le chiffre du 1 %". Outre le fait que cette mise en parallèle de deux catégories de pays n'est guère agréable, on nous rend la tâche d'autant plus difficile que nous ne sommes - et de loin - pas certains de dépasser très sensiblement le 1 % chaque année. Les prévisions que nous avons faites dans le Service du développement, aussi pessimistes qu'elles aient pu paraître au départ, se vérifient de plus en plus (réduction des crédits à l'exportation; peu ou pas d'émissions d'emprunts sur le marché suisse des capitaux, etc.).

Enfin, la clause de sauvegarde n'en est en fait pas une, car la concession qui est faite n'est pas celle d'un volume d'aide publique plus limité, mais celle d'une date plus tardive pour l'atteindre, date qu'il faudrait annoncer. Or, ce que le Secrétariat semble oublier est que le problème de certains pays^x n'est pas celui de la date à partir de laquelle un certain volume d'aide publique pourra être transféré année après année, mais bien celui de structures économiques et sociales différentes.

La discussion au CAD risque dans ces conditions d'être assez animée.*)

arl.

*) Le cas échéant, une discussion interne (MM. Probst, Languetin, Bühler) pourrait s'avérer utile. M. Languetin n'est disponible que lundi.

x de la Suisse.

II. Justification d'un crédit de programme d'aide publique

Bien qu'il puisse s'avérer utile de faire ressortir, sur le plan interne suisse, à quel point la structure de nos flux de capitaux ~~privés~~ vers les pays en développement nous place dans le champ de tir au cours des discussions internationales en matière d'objectifs (il y a quelques années encore, c'était la République fédérale d'Allemagne qui occupait cette place peu enviable), je ne crois pas que ce genre d'arguments nous permettra d'influencer de manière décisive les milieux économiques et financiers en Suisse.

En ce qui concerne les aspects tactiques, il me paraît surtout important de souligner les deux faits suivants:

- Les Etats-Unis, aussi bien que la République fédérale d'Allemagne, qui sont, à côté de la Suisse, les principaux pourvoyeurs de capitaux privés de développement, semblent de moins en moins disposés à placer cette forme de transferts de capitaux sur un pied comparable aux capitaux publics. Comme ces pays ont un volume d'aide publique nettement plus élevé que le nôtre, leur attitude ne fait que renforcer la position de ceux de nos partenaires qui prétendent que notre mise en valeur du rôle de l'initiative privée dans le processus du développement n'a d'autre but que de couvrir la faiblesse de nos prestations publiques.
- Depuis qu'un certain nombre de pays industrialisés, y compris, semble-t-il, les Etats-Unis, tendent à se distancer de l'objectif du 1 %, on peut s'attendre que chaque fois que nous ^{nous} employerons, de notre côté, à défendre cet objectif, on nous fera remarquer que notre attitude n'a d'autre objet que de cacher la petitesse de notre aide publique.

En d'autres termes, si nous voulons avoir quelques chances de succès dans la défense de l'objectif du 1 % et des capitaux privés, il devient de plus en plus indispensable que nous puissions faire valoir ^{dans} très clairement qu'un accroissement de l'aide publique est ^{dans} nos cartes.

En ce qui concerne le fond, les considérations suivantes me paraissent devoir figurer à l'avant-plan:

- Il est incontestable - et ce fait me paraît avoir été reconnu sur le plan international - que la structure de nos flux de ressources financières vers les pays en développement reflète très exactement les particularités propres à notre pays, c'est-à-dire notre structure économique et sociale. Le problème de savoir si cette structure répond ou est adaptée aux besoins des pays en développement demeure cependant posé. L'étude faite par le Service du développement me paraît démontrer que ce n'est pas entièrement le cas.

Si notre contribution en matière d'assistance technique est comparable à celle des autres pays industrialisés, en revanche, notre prestation demeure extrêmement faible en ce qui concerne la réponse à donner à deux des problèmes fondamentaux que rencontrent les pays en développement: le développement de l'infrastructure, l'endettement.

- - Au sujet du développement de l'infrastructure, l'évolution dans notre propre pays (nationalisation des chemins de fer, subventions aux chemins de fer privés, caractère semi-public des entreprises d'électricité, financement par le budget de la Confédération et non sous forme d'emprunts des autoroutes, etc.) montre que dans ce secteur la rentabilité en termes financiers est insuffisante pour qu'un financement privé puisse entrer en ligne de compte. Si telle est la situation dans un pays développé où les interventions de l'Etat ne sont envisagées qu'en dernier recours, il devient difficile de prétendre que les capitaux privés (sous forme d'investissements ou de crédits) peuvent répondre aux besoins d'infrastructures des pays en développement. Il s'agit là, à mon avis, d'un argument important en faveur d'un accroissement de notre aide qui peut encore être renforcée par la constatation, selon laquelle un investissement privé ne peut véritablement avoir lieu et produire des effets de développement que s'il peut se greffer sur une infrastructure valable (énergie, transports, communications, etc.). Le fait que nos investissements privés dans les pays les moins développés soient très faibles en est la preuve. Nos partenaires industrialisés, en se prononçant sur le volume de nos investissements privés, pourraient prétendre que ceux-ci ne sont possibles que grâce aux capitaux qu'ils fournissent à des conditions de faveur aux pays en développement pour les aider à développer leurs infrastructures. A l'époque coloniale, c'étaient les métropoles qui fournissaient ces capitaux, les investisseurs suisses en bénéficiant comme ceux des pays colonialistes. A l'ère de la décolonisation - que notre opinion publique a applaudi - il ~~est considéré comme~~ **serait** ~~indécent~~ que nous ~~ne~~ prenions ~~pas~~ une part adéquate au financement des infrastructures.
- - En ce qui concerne l'endettement, notre responsabilité ne peut pas être entièrement dérogée, ainsi que l'étude du Service du développement le montre. S'il est facile d'affirmer que les pays en développement ont trop souvent en recours à des crédits à court ou à moyen terme pour financer des besoins d'infrastructures et d'équipements

- 7 -

à rentabilité à long terme, encore faut-il reconnaître que quand ils sont venus nous demander des crédits à long terme, nous les avons renvoyés aux banques privées (avec la garantie de la Confédération, il est vrai). Un certain nombre de pays industrialisés (Canada, Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne, Pays scandinaves, etc.) octroient d'ores et déjà une forte proportion de leur aide au développement sous forme de dons ou de crédits à 25-30 ans de délai de remboursement et avec des taux d'intérêt extrêmement bas ou nuls. Ces pays estiment qu'à moins que tous leurs partenaires industrialisés en fassent de même, le risque existe que leurs contributions soient utilisées dans une certaine mesure par les pays en développement bénéficiaires à rembourser les crédits à des conditions moins favorables qu'ils obtiennent d'autres pays industrialisés. Cette question, qui relève du problème du partage du fardeau de l'aide, présente un argument de poids à ceux de nos partenaires industrialisés qui considèrent que s'il est juste de tenir compte de la structure économique et sociale de chaque pays donneur en jugeant de son programme d'aide, il ne faut pas que cette considération prenne le dessus par rapport à un relatif parallélisme des efforts de chaque pays industrialisé.

* * *

Je ne m'étendrai pas à ce stade sur les aspects politiques du problème de notre aide au développement. Je me limiterai à souligner que la structure actuelle de notre aide nous place de plus en plus dans une position défensive, guère compatible avec nos déclarations de principe en matière de solidarité, d'objectivité et ... de sauvegarde dans le cadre d'arrangements européens de notre "treaty-making power".

Malgré les considérations préliminaires et hâtives exposées ci-dessus, il ne me semble pas qu'il soit justifié que notre premier crédit de programme d'aide publique soit d'un montant supérieur à celui que nous envisageons. Il s'agit pour nous de démarrer, de créer un précédent et surtout de faire nos expériences quant à l'administration d'un tel crédit. Je n'en demeure pas moins convaincu que notre tendance à fonder notre aide publique sur les requêtes qui nous seront adressées ne nous conduira pas très loin.

- 8 -

Nous devons, me semble-t-il, chercher de bons projets et, le cas échéant, aider les pays en développement à les définir. Le côté paradoxal de la situation actuelle est qu'une série de pays industrialisés vont prendre des engagements de principe d'augmenter leur aide publique, tout en sachant pertinemment qu'une sorte de course aux bons projets va s'engager pour traduire en pratique les engagements de principe pris. Il faut cependant relever à ce sujet que ce processus donnera lieu à une pénétration des industries d'exportation de nos partenaires sur des marchés dont le potentiel futur n'est nullement négligeable (exemple, financement par la Suède du réseau téléphonique de la ville de Tunis: toute extension future de ce réseau devra sans doute être assurée par les entreprises qui ont imposé leur système au départ).

A. Hubel