

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

Bern, le 30 mars 1977

Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI):
 Elaboration d'une plate-forme de négociation des pays industrialisés

Département de l'économie publique et département politique.
 Proposition commune du 25 mars 1977
 (annexe)

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 29 mars
 1977 (annexe)

Conformément à la proposition, le Conseil fédéral

d é c i d e :

1. Le rapport du département de l'économie publique et du département politique est approuvé à titre de directives pour la délégation suisse qui se rendra à Paris le 6 avril.
2. Il est prévu de discuter cet objet dans la séance du Conseil fédéral du 18 mai 1977.

Extrait du procès-verbal:

- EPD 6 pour exécution
- EVD 5 pour exécution
- FZD 7 pour connaissance
- VED 5 pour connaissance

Pour extrait conforme:
 Le secrétaire,

S. H. R. E. T.



DEPARTEMENT FEDERAL DE L'ECONOMIE PUBLIQUE
DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 25 mars 1977

Distribué

Au Conseil fédéral

N'est pas destiné
à la presse

Conférence sur la coopération économique
internationale (CCEI):
Elaboration d'une plate-forme de
négociation des pays industrialisés

Après une interruption de quelque quatre mois, la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) va reprendre ses travaux. La note du Directeur de la Division du commerce que nous vous avons transmise le 9 mars vous a informés sur les modalités de cette reprise, qui devrait conduire la Conférence à sa réunion ministérielle finale les 30, 31 mai et 1er juin 1977.

La prochaine étape dans le processus qui vient d'être engagé sera la Réunion au niveau des hauts fonctionnaires du Groupe des huit représentants des pays industrialisés qui aura lieu le 6 avril à Paris. A cette occasion, il sera tenté de déterminer les principaux éléments d'une plate-forme de négociation commune entre pays industrialisés; on espère, en effet, que les Communautés européennes auront, à cette date, arrêté leur position et que la nouvelle Administration américaine aura défini avec plus de précision sa politique Nord-Sud.

Le but de la présente proposition est d'obtenir du Conseil fédéral les instructions et orientations propres à permettre à la délégation suisse qui se rendra à Paris le 6 avril de participer activement à cette pré-négociation.

1. L'évolution de la situation

Si l'on peut considérer que la négociation n'a guère progressé sur les questions de substance au cours des derniers mois, on doit par contre admettre que l'environnement politique - et, dans une certaine mesure, économique - de la Conférence s'est modifié. Bien que le nouveau Gouvernement américain n'ait pas encore définitivement arrêté sa position à l'égard des différents problèmes Nord-Sud, la ligne générale de la nouvelle administration laisse entrevoir une position plus ouverte, moins dogmatique que celle de la précédente, notamment en ce qui concerne certains secteurs clés de la négociation, comme les produits de base et l'aide publique au développement. Cette ouverture américaine pourrait, selon les responsables eux-mêmes, marquer un progrès réel en vue de permettre à la CCEI de déboucher sur des résultats, mais elle ne sera certainement pas de nature à satisfaire les plus ambitieux des pays en développement, qui attendent de la CCEI une véritable percée vers le Nouvel Ordre Economique International.

Au surplus, la récession et les déséquilibres des balances des paiements persistants ont rendu les gouvernements plus conscients de l'interdépendance des économies - et donc de la nécessité d'un meilleur partage des responsabilités dans la recherche de solutions équilibrées aux grands problèmes mondiaux -, mais ont également démontré la fragilité de l'économie mondiale.

Si l'on observe enfin que l'année 1977 n'est pas une année électorale, comme l'était l'année dernière, on est conduit à partager l'opinion selon laquelle les perspectives de succès de la CCEI pourraient être meilleures aujourd'hui qu'elles ne l'étaient à la fin de l'an dernier. Tous les pays participants semblent souhaiter voir la Conférence aboutir à un résultat positif dans la première partie de l'année. Ils reconnaissent le rôle moteur qui lui revient dans le cadre du dialogue Nord-Sud au

sens large. L'importance de la réussite de cette tentative nouvelle de collaboration est soulignée en raison du fait qu'un échec pourrait avoir des conséquences négatives sur la coopération avec les pays en développement à un moment où la complexité des problèmes économiques internationaux nécessite, au contraire, un renforcement de cette collaboration. Afin de préserver la crédibilité de l'engagement qu'elle a contracté en participant à cette conférence, mais aussi en raison de sa dépendance à l'égard de l'économie mondiale, la Suisse ne peut que souscrire à cet objectif.

Le climat favorable qui prévaut aujourd'hui ne signifie évidemment pas que le succès de la CCEI soit d'ores et déjà assuré. Pour l'obtenir, les pays en développement et les pays industrialisés devront faire de considérables efforts pour rapprocher leurs vues quant à la substance de ce "résultat positif" auquel les uns et les autres aspirent. Il sera particulièrement difficile pour certains pays en développement d'abandonner ou de modérer leurs positions "maximalistes" et dogmatiques et de se contenter des résultats plus modestes que l'on peut attendre dans les circonstances actuelles. Il est dès lors à prévoir que la phase finale de la Conférence connaîtra encore sa part de difficultés et que les pays en développement essayeront d'utiliser au maximum les possibilités politiques que leur offrira la réunion ministérielle.

De l'avis des pays industrialisés, les domaines suivants doivent être considérés comme des secteurs de négociation clés, dans lesquels une action concertée des pays industrialisés et des pays en développement pourrait contribuer à l'établissement d'un meilleur équilibre économique global:

- le transfert de ressources publiques (y compris les mesures d'allégement de la dette),
- les produits de base,

- l'énergie,
- les flux privés de capitaux,
- les questions commerciales.

Les autres sujets du programme de travail de la Conférence devront, de l'avis des pays industrialisés, être également couverts par le document final, mais d'une manière beaucoup plus générale.

./.

Il est vraisemblable que le texte final de la CCEI comportera un rappel de l'engagement, pris à différentes reprises aux Nations Unies, de consacrer 1% du Produit national brut à l'aide publique au développement et cela en principe dès 1980. Il est cependant probable que le texte final rappellera aussi que certains pays (USA et Suisse) n'acceptent pas cet objectif. Toutefois, ces pays pourraient être appelés à s'engager à accroître substantiellement leur aide publique au développement. C'est là en tout cas une formule que les Etats-Unis semblent prêts à accepter.

La manifestation de la volonté politique d'accroître l'aide publique sera sans doute complétée par l'engagement de participer à un certain nombre de mesures d'aide plus spécifiques. La principale d'entre elles concerne la 5ème réaffectation des ressources de l'Association Internationale de Développement (IDA) décidée récemment par les pays donateurs. La signification politique importante que revêt cette mesure s'explique notamment par l'importance des montants prévus (1,5 Mia \$ pour 3 ans) destinés aux pays les plus défavorisés.

La situation interne, le référendum sur l'IDA et la proximité de la votation populaire de 12 juin sur le "papeet d'annuler" de la Confédération, qu'il convient de ne pas influencer défavorablement, nous poussent à accepter un engagement d'augmenter substantiellement notre aide

2. Les secteurs clés de négociation

2.1. Transferts de ressources publiques (y compris les mesures d'allégement de la dette)

2.1.1. Aide publique au développement

Un engagement d'augmenter les transferts de ressources publiques vers les pays en développement constituera sans doute la plus importante concession que les pays industrialisés seront appelés à accepter pour assurer le succès de la Conférence.

Il est vraisemblable que le texte final de la CCEI comportera un rappel de l'engagement, pris à différentes reprises aux Nations Unies, de consacrer 0,7 % du Produit national brut à l'aide publique au développement et cela en principe dès 1980. Il est cependant probable que le texte final rappellera aussi que certains pays (USA et Suisse) n'acceptent pas cet objectif. Toutefois, ces pays pourraient être appelés à s'engager à accroître substantiellement leur aide publique au développement. C'est là en tout cas une formule que les Etats-Unis semblent prêts à accepter.

La manifestation de la volonté politique d'accroître l'aide publique sera sans doute complétée par l'engagement de participer à un certain nombre de mesures d'aide plus spécifiques. La principale d'entre elles concerne la 5ème reconstitution des ressources de l'Association internationale de Développement (IDA) décidée récemment par les pays donateurs. La signification politique importante que revêt cette mesure s'explique notamment par l'importance des montants prévus (7,6 Mia \$ pour 3 ans) destinés aux pays les plus défavorisés.

La situation politique interne, le referendum sur l'IDA et la proximité de la votation populaire du 12 juin sur le "paquet financier" de la Confédération, qu'il convient de ne pas influencer défavorablement, nous empêchent d'accepter un engagement d'augmenter "substantiellement" notre aide

publique au développement. Toutefois, le plan financier prévoit une modeste augmentation du volume de notre aide publique au développement pour les prochaines années.

Par conséquent, les instructions données à la délégation en vue de la session de novembre des Commissions devraient être confirmées et précisées comme suit:

- La Suisse est convaincue de l'importance de l'aide publique au développement, notamment pour les pays et les populations les plus pauvres.
- Toutefois, la Suisse ne peut ni souscrire à un engagement d'accroître substantiellement son volume d'aide publique au développement, ni participer à la 5ème reconstitution de l'IDA. De ce fait, nous devons envisager d'être contraints à formuler une réserve - ou une déclaration interprétative - à l'égard des résultats auxquels la Conférence pourrait aboutir par consensus en cette matière, à moins que la formule choisie par la Conférence nous laisse assez de liberté quant aux choix des méthodes à utiliser pour mettre en oeuvre cet engagement.
- Cette position de principe de la Suisse ne doit pas conduire notre délégation à freiner les autres pays industrialisés si ceux-ci s'apprêtent à accepter le principe d'une augmentation substantielle de leur aide publique.
- Cette position n'exclut pas le principe d'une participation suisse à des mesures générales ayant une composante de coopération au développement.

Cette situation d'ensemble risque de placer notre pays dans un isolement sans précédent sur le plan international car notre position est diamétralement opposée à celle de l'ensemble de nos partenaires du Groupe des pays industrialisés. Cette situation suscite de sérieuses appréhensions en raison des effets qu'elle pourrait avoir, à long terme, sur notre politique étrangère et notre politique économique. Il s'agit là d'un des problèmes les plus graves de notre politique étrangère depuis la dernière guerre mondiale. La Suisse est, en effet,

le seul participant à la Conférence à ne pas être en mesure d'assumer sa part du transfert de ressources publiques vers les pays du Tiers-monde. Une telle situation rend nécessaire un réexamen de notre politique de coopération au développement en particulier en ce qui concerne le volume de notre aide publique ainsi que sur notre participation aux institutions multilatérales de financement du développement

En ce qui concerne les incidences financières d'une participation suisse à des mesures qui pourraient résulter des négociations actuellement en cours, il importe de se rendre compte que celles-ci pourraient entraîner l'affectation de ressources allant au-delà de ce qui est prévu actuellement au plan financier pour les dépenser dans les domaines concernés. Il est évident que, pour chaque cas spécifique qui pourrait se présenter, nous vous soumettrions de nouvelles propositions.

.1.2. Endettement

Parmi les mesures devant conduire à un accroissement immédiat des ressources financières dont ils disposent, les pays en développement ont particulièrement insisté sur l'allégement du service de la dette souvent très lourd qu'ils supportent. Ils ont donc proposé l'adoption de mesures générales et immédiates de réaménagement de dettes pour certaines catégories de pays en développement. Ces pays font de l'acceptation de mesures générales et immédiates de désendettement un test de la volonté des pays occidentaux de participer à la solution de leurs problèmes. Ils considèrent en outre - et cela est probablement vrai pour certains pays et notamment pour le nôtre - qu'il est plus facile de renoncer au remboursement de crédits déjà accordés à des pays en développement que de dégager de nouvelles ressources financières à leur intention.

Jusqu'à présent, les grands pays, et surtout les Etats-Unis et la France, s'opposent à une action directe de désendettement. Ils estiment qu'il serait préférable d'accepter d'accorder une aide publique au développement supplémentaire aux pays qui ont des besoins financiers particulièrement pressants plutôt que de procéder à un

aménagement ou à une remise de leurs dettes. C'est pourquoi, les Communautés et les Etats-Unis envisagent actuellement une action spéciale en faveur de ces pays d'un montant de 1 à 2 milliards de dollars pour trois ans. Cette opération pourrait se faire par le truchement du Fonds Fiduciaire (Trust Fund) du FMI, ou d'une contribution spéciale à l'IDA.

Il convient de ne point oublier qu'il n'est pas anormal, mais nécessaire, qu'une économie qui se trouve dans un processus de développement s'endette; il est donc essentiel de ne pas compromettre la "creditworthiness" des pays en développement par des mesures générales d'allégement de dettes, qui pourraient mettre en cause l'obligation morale qu'a tout pays débiteur d'honorer ses engagements. C'est pourquoi la situation de chaque pays devrait être examinée séparément afin, si cela s'avère approprié, de remédier de manière efficace à une crise d'endettement ressentie par un pays débiteur.

En ce qui concerne la Suisse, le fait que notre pays ne peut accepter d'engagement substantiel dans le domaine de l'aide publique pourrait nous contraindre, pour des raisons politiques, d'envisager une prestation sous forme d'allégement des créances publiques que nous détenons envers certaines catégories de pays en développement. Une mesure de ce genre serait toutefois contraire à la position de principe des autres pays industrialisés qui attachent une importance fondamentale au déroulement ordonné du service de la dette. Cet élément étant aussi dans l'intérêt de la Suisse, notre pays devrait trouver une formule appropriée pour arriver à une solution qui ne trouverait sa justification qu'en liaison directe avec le problème de l'aide financière.

Une mesure de réaménagement des créances publiques suisses pourrait consister en une conversion en dons de l'ensemble des crédits officiels accordés aux pays les moins développés (LLDC's) et aux pays les plus sévèrement touchés (MSA's). A titre indicatif, une telle mesure se traduirait, au moment où elle deviendrait effective, par un manque à gagner pour la Confédération (non-

remboursement du principal et des intérêts) de 284 millions de francs, montant qui devrait nous être remboursé au cours des 50 prochaines années. De 1977 à 1981, les recettes de la Confédération s'en trouveraient diminuées de 33 millions de francs, soit moins de 7 millions par an. En incluant la transformation en dons des deux prêts accordés par la Suisse à l'IDA, totalisant 182 millions de francs remboursables en 50 ans, le manque à gagner total s'établirait à 466 millions de francs.

Sur le plan pratique, une telle action de la Suisse pourrait prendre à la CCEI, la forme d'une déclaration d'intention. Elle devrait être mise en oeuvre au moyen de négociations bilatérales avec les pays débiteurs concernés, accords qui devraient ensuite être soumis pour approbation aux Chambres fédérales.

2.2. Les produits de base

Dans le secteur des produits de base, l'ambition de la CCEI est d'envisager les problèmes globalement. Il ne s'agit en effet pas d'une question d'essence purement Nord-Sud. La qualité de pays producteur/exportateur n'est pas assimilable à celle de pays en développement et celle de pays consommateur/importateur ne recouvre pas le concept de pays développé. Il est donc nécessaire que les solutions à envisager tiennent compte du large éventail des intérêts qui résultent de cette situation particulière. L'analyse effectuée jusqu'à présent montre qu'il ne sera pas possible, si l'on désire vraiment améliorer les conditions du commerce international des matières premières, de se contenter de quelques ajustements spécifiques.

Depuis le temps que les problèmes des produits de base sont âprement débattus dans les enceintes internationales, il est probable que tous les mécanismes possibles ont été étudiés. Certains ont été mis en oeuvre et fonctionnent avec plus ou moins de succès. C'est au niveau politique que la CCEI se doit d'apporter une contribution décisive. En pratique, il s'agirait de mettre un terme aux querelles philosophiques et idéologiques qui ont jusqu'à présent largement contrecarré les efforts de la communauté internationale pour s'accorder sur des solutions réalistes. Il faut avant tout reconnaître qu'aménager le fonctionnement des marchés internationaux des matières premières n'est pas incompatible avec le respect des principes de l'économie libérale. L'intervention concertée vise à rétablir des conditions normales de commerce, à empêcher les distorsions et à permettre une prévisibilité indispensable à la bonne marche des affaires. Pour cela, il est nécessaire qu'un dialogue permanent puisse se développer entre producteurs et consommateurs dans des enceintes adéquates pour traiter des problèmes spécifiques qui affectent chaque produit de base individuellement.

On ne saurait nier que l'aspect Nord-Sud de la discussion internationale sur les produits de base entraîne des contradictions entre la théorie générale et la nécessité de mesures particulières pour les pays en développement. En effet, même si le commerce international des produits de base se déroule principalement entre pays développés, pour la quasi-totalité des pays du Tiers-monde la part de ces produits dans leurs exportations est extrêmement élevée. D'où la corrélation étroite entre les prix des matières premières et leurs recettes d'exportation; d'où la nécessité d'envisager des mesures complémentaires qui tombent davantage dans le domaine de la coopération au développement que dans celui d'une politique économique concertée entre producteurs et consommateurs pour stabiliser les marchés.

C'est principalement autour de cette distinction que s'articule la position que la Suisse pourrait défendre à la CCEI.

2.2.1. Au titre des mesures générales, les participants à la CCEI, et notamment des pays développés, devraient réaffirmer leur volonté de réaliser les objectifs du programme intégré pour les produits de base adopté par la 4e session de la CNUCED à Nairobi au printemps 1976. Ce programme prévoit, rappelons-le, des négociations sur dix-huit produits de base qui présentent un intérêt particulier pour les pays en développement ainsi que la négociation parallèle d'un mécanisme central de financement des stocks régulateurs, appelé Fonds commun.

Pour la Suisse, cela signifie:

- a) La nécessité de participer à des mesures destinées à stabiliser les marchés des matières premières en prévoyant le recours à des mécanismes en vue de réduire les fluctuations de prix et le maintien de ceux-ci à des niveaux qui à la fois favorisent la production, et donc assurent un approvisionnement régulier en quantité et en qualité, et ne poussent pas le consommateur et l'utilisateur à envisager le recours à des produits de substitution. Dans le domaine agricole, les

hausse exagérées de prix peuvent avoir pour effet de favoriser l'accroissement de la production nationale dans les pays consommateurs développés et par conséquent une réduction des courants d'échanges qui, à long terme, n'est pas favorable aux pays exportateurs, surtout en développement. Il s'agit donc de promouvoir un équilibre entre l'offre et la demande, compte tenu d'une évolution dynamique. Dans ce contexte, la Suisse reste opposée à toute idée d'une indexation automatique des prix, basée notamment sur le taux de l'inflation mondiale, une telle méthode lui paraissant propre à conduire à long terme à des distorsions et à un gaspillage qui ne seraient ni dans l'intérêt des producteurs ni dans celui des consommateurs. Elle accepte cependant qu'aient lieu des révisions périodiques des gammes de prix.

- b) La négociation entre producteurs et consommateurs de mesures spécifiques adaptées aux problèmes de chaque produit et la mise en place d'arrangements internationaux à long terme, là où cela s'avérera désirable et possible. Dans le cadre de tels arrangements, nombre de mesures peuvent être envisagées, qu'il s'agisse de la constitution de stocks régulateurs - dont le financement peut être assuré par diverses sources, et notamment le prélèvement de taxes à l'importation ou l'exportation -, de l'introduction de contingents d'exportation, d'engagements à long terme d'achats et de livraisons, de l'amélioration de l'infrastructure en ce qui concerne le transport, la commercialisation et la distribution, de l'intensification de la recherche-développement pour de nouvelles utilisations, de programmes de diversification ou encore de mesures résiduelles dans le domaine de la libéralisation des échanges. Nous pensons en outre que les arrangements par produits constitueront les enceintes appropriées où le dialogue producteurs/consommateurs pourra le plus utilement se poursuivre et où, notamment, l'on sera le mieux à même d'obtenir que des engagements soient pris et respectés par les pays producteurs quant à notre sécurité d'approvisionnement. C'est

- 13 -

également dans de telles enceintes que l'évolution des marchés pourra être suivie attentivement et que, le cas échéant, les prix pourront être périodiquement adaptés compte tenu d'une analyse constante et approfondie de l'ensemble des facteurs qui les déterminent.

c) L'acceptation, en tant que principe général, de la co-responsabilité des producteurs et des consommateurs dans la gestion des arrangements par produits et dans le financement des mesures appliquées au titre de ces arrangements. Nous n'avons pas de préjugé quant aux techniques de financement qui seraient appliquées. Une négociation est en cours à la CNUCED - dans le cadre du Programme intégré - au sujet d'un Fonds commun pour le financement de stocks régulateurs et d'autres mesures de stabilisation. Nous ne devrions pas être opposés à ce que soit envisagé un tel mécanisme de financement, mais nous entendons réserver notre jugement jusqu'au moment où il sera démontré

- que les sommes mobilisées pourront être utilisées efficacement et que les ordres de grandeur sont acceptables,
- que les tâches du Fonds sont clairement définies, à savoir qu'elles ne permettent pas une intervention centrale dans le fonctionnement des différents accords par produit,
- que la création du Fonds n'entraîne pas la mise sur pied d'un nouveau vaste appareil bureaucratique international.

En résumé, malgré l'interventionnisme qu'implique le principe de l'amélioration des structures des marchés internationaux des matières premières, la Suisse devrait être prête à accepter cette conception générale et, dans ce contexte, à réitérer son appui de principe à un programme intégré pour les produits de base (y compris la poursuite des négociations sur un Fonds commun), étant bien entendu qu'il conviendra de déterminer de cas en cas et avec soin de type de mécanisme qui sera approprié à chaque produit.

2.2.2. Pour ce qui est des mesures plus directement liées à l'aide au développement, notre position devrait se fonder sur les éléments suivants:

- a) Il existe au sein du FMI un mécanisme destiné, dans le contexte de l'assistance aux difficultés de balances de paiements, à compenser les pertes de recettes d'exportations que les pays exportateurs peuvent subir suite aux variations en prix et quantités des produits de base qu'ils exportent. Les conditions d'octroi de cette facilité - le financement compensatoire - ont été libéralisées au début de l'année dernière: les tirages se sont montés à quelque 2,5 milliards de DTS au cours des douze derniers mois, dont les quatre cinquième de ce montant pour les pays en développement. De son côté, la Communauté économique européenne connaît un système du même genre - le Stabex - qui a été établi dans le cadre des accords de Lomé. En outre, la Suède a déposé sur la table de négociation à la CCEI un projet en vue de créer une facilité additionnelle qui ne serait pas axée sur les problèmes de balance de paiement, mais plus directement liée aux fluctuations de prix des matières premières. Plusieurs parmi les pays développés, notamment la République fédérale d'Allemagne, le Japon et les Etats-Unis voient dans l'application du financement compensatoire la possibilité d'alléger les difficultés des pays en développement sans interventions directes dans le fonctionnement et les structures du marché; ils auraient tendance à en faire un palliatif des mesures de stabilisation des prix.

La Suisse ne participe pas aux mécanismes existants, n'étant membre ni du FMI ni de la Communauté européenne. Sa position à l'égard de tels systèmes est de manière générale positive, mais dans l'idée qu'ils doivent garder une nature complémentaire et ne pas représenter une alternative aux mesures de stabilisation des marchés. Nous estimons que de tels mécanismes doivent être jugés dans le contexte plus général du financement du développement, notamment quant à leurs

effets sur la situation d'endettement des pays bénéficiaires. En accord avec ces principes, nous devrions être prêts à étudier, le moment venu, les modalités d'une possible participation de la Suisse à un ou des systèmes de financement compensatoire.

- b) La Suisse devrait maintenir son appui général aux actions de la communauté internationale, en particulier au travers des organisations existantes, dans les domaines de l'amélioration de l'infrastructure économique des pays en développement. Il s'agit notamment de la diversification à long terme de la production agricole et de la transformation sur place des matières premières. Notre pays a jusqu'ici appuyé les pays en développement dans leurs efforts en vue de transformer eux-mêmes leurs matières premières. Il importe, à cet égard, de souligner que la qualité des produits transformés dans les pays en développement devrait être équivalente à celle des produits transformés dans les pays développés.

- 2.2.3. La sécurité d'approvisionnement du pays est une considération qui devrait guider constamment notre attitude dans toutes les discussions sur les produits de base, à la CCEI et ailleurs. La principale question est celle du niveau présent et futur des investissements dans la culture ou l'extraction de produits de base. Les Etats-Unis ont présenté, à Nairobi, une proposition en vue de créer une banque internationale de ressources destinée à fournir aux investisseurs étrangers potentiels dans les pays en développement des garanties financières contre les risques non économiques liés à de tels investissements. Cette proposition n'avait toutefois pas recueilli à Nairobi la majorité requise. Cette idée conserve cependant un intérêt certain et sa réalisation pourrait être poursuivie sous une forme différente. La Suisse devrait donner son appui à une telle démarche. La Banque mondiale est d'ailleurs actuellement en train de l'étudier: il est probable qu'un tel mécanisme, s'il voit le jour, lui sera incorporé.

2.2.4. Enfin, pour ce qui est de la libération des échanges, sans préjudice de notre position générale, nous devrions avoir une position assez ouverte puisque, pour les produits de base, il n'existe plus en Suisse de restrictions importantes en dehors de celles imposées par les impératifs de notre politique agricole. Etant donné ces impératifs, de nouvelles concessions éventuelles dans ce domaine ne devraient pas conduire à une augmentation du volume global des importations mais plutôt à une diversification accrue de nos sources d'approvisionnement par substitution des provenances.

2.2.5. Les consultations qui ont eu lieu jusqu'ici avec les représentants de l'économie ont permis d'associer ces milieux à la réflexion et à l'élaboration de la politique suisse des produits de base, ainsi qu'aux négociations menées dans le cadre du programme intégré.

2.3. L'énergie

Dès le début de la CCEI, la Suisse - pays fortement dépendant de l'extérieur pour son approvisionnement en énergie - a défendu le point de vue selon lequel le "paquet final" devrait comprendre un "volet énergie". Cette opinion est d'ailleurs partagée par les autres pays industrialisés participants. Ce volet "énergie" sera vraisemblablement composé comme suit:

2.3.1. Quelques principes simples ayant trait au prix et à l'approvisionnement en énergie. La CCEI n'est, en effet, pas le lieu où peuvent être conclus des accords entre pays producteurs et pays consommateurs portant sur des livraisons de pétrole et son prix. Pour les consommateurs, il s'agira de reconnaître, notamment, la nécessité d'une utilisation plus rationnelle de l'énergie. En ce qui concerne le prix du pétrole et la politique de production, les producteurs seront principalement invités à reconnaître la corrélation étroite qui existe entre l'énergie, son coût et sa disponibilité, d'une part, et l'état de l'économie mondiale

d'autre part, ou, autrement dit, à accepter d'adopter une attitude empreinte de responsabilité et de modération. A cet égard, leur crainte de voir compromettre leur autonomie en matière de fixation des prix du pétrole et leur souci de mettre l'accent sur la protection de leur pouvoir d'achat rendront sans doute fort difficile un accord sur de tels principes.

2.3.2. Un programme de coopération en matière d'énergie comportant notamment

- une coopération en matière de recherche et de développement entre pays industrialisés et ceux des pays en développement avancés qui disposent déjà d'une capacité propre de recherche en matière d'énergie, notamment les pays de l'OPEP et quelques autres pays en développement relativement avancés;
- la création, vraisemblablement dans le cadre des Nations Unies, d'un "Institut international de l'énergie" dont la tâche serait l'assistance technique aux pays en développement; son coût devrait être modeste (on parle de 4 à 6 Mio dollars par an au total);
- des mesures destinées à promouvoir et à garantir les investissements privés dans le secteur énergétique, notamment dans les pays en développement;
- éventuellement l'établissement d'un fonds ou d'une banque de développement énergétique pour le financement de projets dans le domaine du développement des ressources énergétiques propres des pays du Tiers-monde déficitaires en énergie. Cette nouvelle institution, dont la création n'a pas encore été formellement proposée, devrait être conçue de manière à assurer une participation substantielle des pays de l'OPEP.

2.3.3. La poursuite du dialogue et de la coopération au-delà de la CCEI dans le cadre d'un mécanisme informel à participation restreinte mais représentative. De telles consultations devraient couvrir l'ensemble des sujets traités par la Commission de l'énergie. Il ne s'agit nullement ici d'une "demande" des pays industrialisés, mais d'une suite logique des pourparlers qui se sont déroulés à la CCEI, suite qui devrait correspondre aux intérêts de l'ensemble des participants. Néanmoins, l'acceptation ou le refus de cette proposition par les pays en développement - et notamment par les pays de l'OPEP - constituera sans doute le test de la réussite de ce début de dialogue et, peut-être, de la CCEI tout entière.

Il paraît inévitable que le volet énergie soit le dernier à être mis au point par la Conférence, étant donné que les pays en développement ont laissé entendre qu'ils jugeraient les résultats obtenus par la Conférence dans les autres domaines avant de se prononcer définitivement sur un volet énergie.

Compte tenu de l'intérêt que la Suisse a toujours manifesté pour un volet énergie, elle devrait donner son appui aux mesures proposées. La charge financière qui pourrait en résulter pour la Suisse ne peut pas encore être chiffrée, notamment en ce qui concerne le Fonds de développement énergétique. En effet, la plupart des mesures envisagées nécessiteront une négociation détaillée ultérieure, par exemple dans le cadre du mécanisme de consultation et de coopération mentionné ci-dessus.

En raison de la forte dépendance des produits pétroliers importés, la Suisse attache une grande importance au maintien d'un forum de consultations en matière d'énergie. Nous serions prêts - en cas de nécessité - à concevoir que les discussions au sein d'un tel forum puissent être élargies à d'autres questions que celles touchant au domaine de l'énergie (par exemple un examen périodique de la mise en oeuvre des décisions prises à la CCEI).

*

*

*

2.4. Les flux privés vers les pays en développement

2.4.1. La CCEI s'est avérée être une enceinte où prédomine une attitude plus favorable qu'aux Nations Unies par rapport à des actions internationales destinées à promouvoir les investissements privés dans les pays en développement. En novembre 1976, un Groupe de négociation est tombé d'accord sans difficulté pour reconnaître que "les apports et les investissements de capitaux privés étrangers jouent un rôle complémentaire important dans le processus du développement économique et "qu'il conviendrait d'améliorer les conditions qui régissent ou influencent les mouvements internationaux des capitaux et en particulier le transfert de ressources financières aux pays en développement".

Le Groupe des pays industrialisés considère que la promotion et la protection des investissements privés devraient constituer l'un des éléments clés du "paquet final" de la CCEI. Pour les raisons développées notamment dans notre Proposition au Conseil fédéral du 2 juillet 1976 (page 5), la Suisse a vivement soutenu cette décision. Elle avait d'ailleurs présenté à la CCEI en octobre une "proposition pour la négociation d'une entente sur les investissements internationaux".

Outre la reconnaissance du rôle important que jouent les investissements directs dans le transfert de ressources financières et techniques vers les pays en développement, la CCEI devrait amener les pays en développement à admettre qu'il est dans leur intérêt de promouvoir une coopération internationale d'ensemble propre à favoriser les investissements étrangers en créant un climat favorable à leur endroit. Il est bien entendu, toutefois, que les investissements doivent répondre aux besoins des pays d'accueil et contribuer d'une manière optimale à la réalisation de leurs plans de développement économique.

2.4.2. Concrètement, les pays d'accueil pourraient s'engager à respecter certains principes fondamentaux, tels que la transparence des politiques, leur stabilité, la non-discrimination des étrangers par rapport aux nationaux ("traitement national"), la liberté de transfert, le traitement équitable des biens de l'investisseur lorsque celui-ci en est privé par décision du pays d'accueil et le recours à un arbitrage impartial. L'expérience des négociations à l'OCDE (Déclaration ministérielle du 21 juin 1976) et avec des pays en développement (Accords bilatéraux de protection des investissements) donne à penser qu'il ne sera pas facile de mettre au point de tels "principes directeurs". L'importance du sujet justifie toutefois l'effort à entreprendre pour essayer de mener une telle opération à bonne fin.

2.4.3. Bien que l'amélioration du climat des investissements dans le pays d'accueil soit dans l'intérêt des pays en développement, ceux-ci exigent une contrepartie de la part des pays industrialisés sous la forme d'engagements de la part des investisseurs et des gouvernements de ces pays.

En ce qui concerne les investisseurs, on envisage d'inclure dans le paquet final de la CCEI des "règles de comportement" des investisseurs étrangers dans les pays d'accueil des investissements. Ces règles devraient porter notamment sur le comportement de "bon citoyen" dans les pays hôtes, le respect de la souveraineté et des lois, la prise en considération pleine et entière des objectifs et priorités économiques et politiques des pays d'accueil, l'intégration des activités des investisseurs étrangers aux plans scientifiques et techniques ainsi qu'aux objectifs sociaux de ces pays. Dans cette même optique, le texte final de la CCEI pourrait également exprimer un appui aux travaux actuellement en cours dans le cadre de la Commission des sociétés transnationales de l'ECOSOC, appui que la Suisse accorde déjà, bien qu'elle ne suit, pour l'instant, ces travaux qu'à titre d'observateur.

En ce qui concerne les prestations devant être fournies par les gouvernements des pays industrialisés, elles concernent en premier lieu l'accès aux marchés des capitaux et, dans une moindre mesure, l'assistance technique, la suppression de la double imposition, la création ou la promotion de "sociétés nationales pour les investissements de développement", des opérations d'investissement triangulaires (pays industrialisés, pays en développement, pays producteurs de pétrole) et l'amélioration des garanties (nationales et internationales) contre les risques à l'investissement.

En ce qui concerne l'accès aux marchés des capitaux, le régime appliqué en Suisse est certainement l'un des plus libéraux au monde. Il n'en demeure pas moins qu'il est soumis à certaines réglementations qui constituent des obstacles plus ou moins importants. Ils sont de deux ordres: les prescriptions légales ou émises par la Banque nationale, d'une part, et les pratiques des banques, d'autre part. Font partie de la première catégorie l'article 8 de la Loi fédérale sur les banques (procédure d'autorisation pour les emprunts étrangers), le plafonnement des emprunts étrangers administrés par la BNS, la politique menée par celle-ci pour empêcher les Euro-émissions libellées en francs suisses, le droit d'émission (ou de négociation) selon la Loi fédérale du 27 juin 1973, qui est pour les étrangers le double de celui pour les nationaux, et finalement les diverses prescriptions ayant trait aux investissements à l'étranger des investisseurs institutionnels (assurances, fonds de caisses de pension, fonds de placement). Parmi les pratiques discriminatoires des banques, il faut citer en premier lieu les commissions prélevées lors des émissions: 2-3 % pour les emprunteurs suisses, 3,75 % pour les étrangers.

En l'état actuel des négociations, il est prématuré de vouloir déterminer les aménagements que nous pourrions être obligés d'apporter à nos dispositions en la matière. A première vue, et

pour diverses raisons soit économiques soit de politique interne, il semble, de l'avis des instances compétentes, difficile d'envisager une action en matière d'autorisation, d'Euro-émissions, de droit d'émission et d'investisseurs institutionnels. En revanche, la Banque nationale pourrait peut-être accepter de traiter dorénavant les emprunteurs de pays en développement de la même façon que la Banque mondiale et les banques régionales de développement, qui sont hors-contingent. En outre, des pourparlers pourraient éventuellement être engagés avec les banques pour les inciter à éliminer la discrimination à laquelle elles soumettent les étrangers en matière de commissions bancaires.

2.5. Commerce entre pays industrialisés et pays en développement

Il pourrait être opportun et profitable à l'équilibre du résultat global d'insérer un texte relatif aux problèmes commerciaux dans le "paquet final" de la CCEI bien que ces problèmes font déjà l'objet de négociations en cours notamment à la CNUCED pour les produits de base et au GATT (dans le cadre du Tokyo-Round) pour les questions plus générales.

2.5.1. Dans cette situation particulière, il s'agira en premier lieu d'obtenir la confirmation et un renforcement de l'appui de tous les pays participants aux négociations en cours de même qu'aux principes contenus dans la "Déclaration de Tokyo" au sujet des résultats visés pour le commerce des pays en développement. Il pourrait dès lors s'avérer nécessaire de préciser la direction dans laquelle l'application des principes déjà formulés pourraient être envisagée. De telles interprétations pourraient prolonger utilement la Déclaration de Tokyo sans nécessairement en altérer ni le sens ni la portée.

2.5.2. Le texte commercial de la CCEI pourrait notamment porter sur les éléments suivants:

- la volonté des pays participants d'accélérer et d'intensifier les négociations en cours et en particulier de rechercher avec les pays intéressés des solutions concrètes et mutuellement satisfaisantes aux problèmes posés par les relations commerciales Nord-Sud;
- la recherche de modalités concrètes d'application du principe du traitement différencié spécial favorable aux pays en développement dans les domaines des mesures tarifaires et non tarifaires; des engagements relatifs à une assistance technique devant permettre aux pays bénéficiaires de tirer un meilleur parti de ces mesures;
- l'élaboration commune de règles mieux adaptées aux conditions particulières du commerce des pays en développement, notamment à l'occasion des travaux consacrés à l'amélioration du cadre légal du commerce international; la confirmation du stanstill relatif aux mesures restrictives à l'égard des pays en développement;
- la mise au point d'éléments de procédure particuliers en faveur des pays en développement dans le contexte des mécanismes de consultation, de surveillance et de règlements de litiges.

2.5.3. Ces thèmes déjà couverts par les négociations du Tokyo-Round sont pour le moins d'une portée aussi grande que les préférences tarifaires accordées sur une base autonome. Il pourrait néanmoins être souhaitable de confirmer l'intention des pays donneurs de prolonger le Système généralisé des préférences au-delà de la période de 10 années initialement prévue et d'en améliorer la stabilité et le caractère prévisible en précisant les conditions et les modalités d'éventuels retraits, par exemple grâce à un engagement de procéder à des consultations préalables.

2.5.4. Vu le faible degré d'avancement des travaux préparatoires de la CCEI à cet égard, il ne paraît guère possible au stade actuel de formuler des prévisions quant à la portée ou à la teneur d'un texte commercial qui pourrait le cas échéant s'insérer dans le "paquet final". Le contenu de ce texte dépendra cependant essentiellement des trois facteurs suivants:

- Dans le cadre de la CCEI, la portée d'un volet commercial dépendra peut-être moins de l'importance intrinsèque du sujet que de la nature des résultats atteints par ailleurs dans les autres domaines de la Conférence de Paris.
- Etant donné que les négociations sont déjà en cours dans le domaine commercial, un tel texte devra se contenter pour l'essentiel d'en préciser les orientations. La mise au point nécessitera dès lors une attitude de principe commune tout au moins entre pays industrialisés.
- Cette plate-forme commune aurait notamment pour but d'éviter que les concessions ou dispenses particulières accordées aux pays en développement ne prennent le sens de mesures octroyées unilatéralement par les pays industrialisés et ne provoquent un éclatement du système régissant le commerce mondial. En effet, si à court terme des droits et des avantages spéciaux devront bel et bien être accordés aux pays en développement au titre du traitement différencié, leur portée pratique et leur mise en oeuvre devra être graduée dans l'espace comme dans le temps en fonction de la capacité concurrentielle des pays bénéficiaires et cela au titre d'une réciprocité d'un type nouveau établi d'un commun accord dans la perspective d'un système commercial unique auquel toutes les nations commerçantes prendraient l'engagement de se rallier progressivement à mesure que leurs possibilités économiques et sociales le leur permettront.

3. L'après -- CCEI

Il est sans doute trop tôt pour engager des discussions concrètes sur une éventuelle suite qui pourrait être donnée à la CCEI. Ce n'est que lorsqu'un "non-échec" de la Conférence pourra être envisagé avec plus de certitude que cette question deviendra d'actualité. D'ailleurs, la discussion sera probablement dominée par le problème de la poursuite du dialogue sur l'énergie et par le désir des pays en développement de ne plus séparer ce dialogue de ceux qui ont lieu sur les autres aspects des relations Nord-Sud.

Si la CCEI aura connu de sérieuses difficultés, cela n'est pas dû à la formule de cette Conférence. Elle aura au contraire eu le mérite de confirmer le besoin d'une certaine globalisation des problèmes et d'être un centre d'impulsion pour les négociations spécialisées en cours et à venir. La Suisse ne devrait donc pas prendre une attitude négative quant à la question d'une éventuelle suite de la CCEI. Ses difficultés actuelles dans ce forum ne devraient pas lui faire oublier les avantages politiques et économiques à long terme d'une participation à une entreprise qui va dans le sens d'un réaménagement indispensable des relations économiques internationales, réaménagement qui aura également une portée politique indéniable.

* * *

Ainsi que nous l'avons fait jusqu'ici, nous veillerons à l'avenir à vous tenir étroitement informés de l'évolution de la négociation et vous soumettrons de nouvelles propositions dès que la situation l'exigera. En tout état de cause, nous procéderons à une telle démarche avant la Réunion ministérielle de fin mai/début juin.

303 Bern, den 29. März 1977

Nous vous

Aussteller prop o s o n s Bundesrat

d'approuver le présent rapport à titre de directives pour la
délégation suisse qui se rendra à Paris le 6 avril.

Internationale (OECD): élaboration d'une
plate-forme de négociation des pays industrialisés

300.5

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

DEPARTEMENT FEDERAL DE
L'ECONOMIE PUBLIQUE

Graber

Brunner

zum Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements
und des Politischen Departements

am 25. März 1977

Extrait du procès-verbal à :

- DFEP: 10 exemplaires
- DPF : 10 exemplaires
- DFFD: 5 exemplaires
- DFTCE: 5 exemplaires

EIDG. VEREINIGTES DEPARTEMENT

A. H. H.
i.-d. Chevalier

3003 Bern, den 29. März 1977

AusgeteiltAn den Bundesrat

Conférence sur la coopération économique
internationale (CCEI): Elaboration d'une
plate-forme de négociation des pays industrialisés

980.5

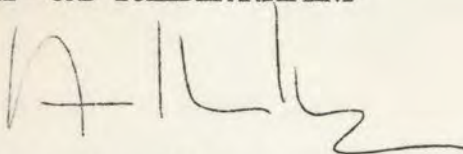
Mitbericht

zum Antrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements
und des Politischen Departementes

vom 25. März 1977

Nachdem die in den interdepartementalen Gesprächen vorgebrachten Abänderungswünsche berücksichtigt worden sind, können wir dem Antrag zustimmen. Wir sind uns bewusst, dass es ein äusserst schwieriges Unterfangen war, einen Bericht auszuarbeiten, der den aussenpolitischen Notwendigkeiten und den innenpolitischen Gegebenheiten gleichzeitig Rechnung trägt. Wir glauben jedoch, dass man mit diesem Bericht an den Grenzen dessen angelangt ist, was innenpolitisch noch tragbar erscheint.

EIDG. FINANZ- UND ZOLLDEPARTEMENT



G.-A. Chevallaz