

18 mai 1977

Conférence sur la coopération économique internationale: Réunion ministérielle finale (Paris, 30, 31 mai et 1er juin 1977)

Département politique et département de l'économie publique.
Proposition commune du 17 mai 1977
(annexe)

Département des finances et des douanes. Co-rapport du 18 mai
Conformément à la proposition, le Conseil fédéral 1977 (annexe)

d é c i d e :

1. Le rapport du département politique et du département de l'économie publique à titre d'instructions pour la Délégation suisse à la réunion des hauts fonctionnaires de la CCEI des 26 et 27 mai 1977 et pour la délégation qui représentera la Suisse à la réunion ministérielle qui se tiendra les 30, 31 mai et 1er juin 1977 est approuvé.
2. La décision du Conseil fédéral du 29 novembre 1976 concernant la direction de la Délégation suisse à la réunion ministérielle est confirmée.

Extrait du procès-verbal (sans annexe à la proposition):

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

Pour extrait conforme:
Le secrétaire,

SAMUATI



DEPARTEMENT POLITIQUE
FEDERAL

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE

Berne, le

Au Conseil fédéral

Distribué

Conférence sur la coopération
économique internationale:
Réunion ministérielle finale
(Paris, 30, 31 mai et 1er juin 1977)

Nous vous avons adressé, le 25 mars 1977, un rapport en vue des négociations entre pays industrialisés destinées à préparer la reprise des travaux de la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI). Le processus amorcé à cette occasion a conduit à la réactivation des mécanismes de négociation sur l'ensemble du programme de travail de la Conférence. Cette phase s'est achevée le samedi 14 mai. La prochaine étape sera la réunion des hauts fonctionnaires des 26 et 27 mai, suivie de la réunion ministérielle finale des 30, 31 mai et 1er juin 1977. Le but de la présente proposition est de vous faire rapport sur l'état d'avancement des négociations et d'obtenir des instructions en vue de la phase ultime des travaux de la CCEI.

Les négociations menées jusqu'ici au sein des organes de travail de la Conférence ont embrassé l'ensemble des points à l'ordre du jour, très chargé. Les tentatives de concentration de la négociation sur certains problèmes clés n'ont pas abouti; pour

- 2 -

des raisons d'équilibre politique, il n'a pas été possible d'éliminer les questions secondaires. Les documents actuels de la Conférence couvrent donc l'ensemble des sujets de négociation, et indiquent des situations de négociation très différentes : dans certains cas les positions des huit représentants industrialisés et des dix-neuf pays en développement se sont considérablement rapprochées alors qu'ailleurs elles demeurent fort éloignées les unes des autres. On peut admettre - ne serait-ce que pour des raisons d'ordre politique - qu'un accord ne sera obtenu à l'égard des sujets clés de la négociation qu'à l'occasion de la réunion ministérielle finale, alors qu'on peut espérer régler les questions moins importantes au niveau des fonctionnaires. Les Ministres ne seront donc pas appelés à participer à une réunion uniquement destinée à approuver des textes déjà entièrement négociés; cette réunion ministérielle sera une vraie négociation, dont l'issue n'est guère prévisible.

Comme on peut le voir à la lecture des documents, la Conférence ne débouchera pas sur des décisions concrètes comportant des obligations juridiques nouvelles et contraignantes pour les pays participants mais plutôt sur des engagements politiques. Un résultat positif de la Conférence améliorera le climat politique international et facilitera la poursuite et le renforcement de la coopération entre pays développés et pays en développement. Il convient en effet d'être conscient que cette Conférence, quelle qu'en soit l'issue, ne représente pas pour les pays en développement un abandon de leurs revendications au titre du Nouvel ordre économique international. Nous avons cependant gagné l'impression que ces longues négociations ont contribué à rendre les pays en développement plus réalistes, mieux conscients des limites de ce qui est économiquement et politiquement supportable pour les pays industrialisés.

Une bonne part des textes actuellement négociés sont fondés sur des textes déjà adoptés par des organes des Nations Unies. Leur adoption est cependant plus difficile dans le cadre de la CCEI en raison du fait qu'il n'existe pas de possibilité de faire des réserves comme aux Nations Unies : les textes sont adoptés par consensus. Pour sa part, la Suisse sera appelée à se prononcer pour la première fois sur certaines formules adoptées antérieurement par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il est cependant à relever que les textes en discussion à la CCEI sont beaucoup plus sobres que ceux des Nations Unies : on n'y trouve pratiquement aucune référence à des problèmes purement politiques tels que le racisme, le colonialisme, etc.

La phase finale verra sans doute la négociation s'articuler, par une évolution assez normale, autour des thèmes que les deux groupes de pays considèrent comme devant permettre à la Conférence de parvenir à un résultat équilibré, acceptable par toutes les parties :

- pour les pays en développement : l'aide publique au développement, les matières premières et l'endettement;
- pour les pays industrialisés : l'énergie, les investissements privés et la sécurité des approvisionnements.

Cette évolution probable de la négociation ne signifie toutefois pas que des difficultés ne surgiront pas dans d'autres do-

maines qui paraissent actuellement d'une importance moindre pour l'équilibre d'ensemble. On peut néanmoins admettre que le sort de la Conférence se jouera autour des sujets indiqués ci-dessus.

Ainsi que nous l'avons brièvement indiqué, les probabilités d'accord varient considérablement d'un secteur à l'autre.

Si l'évolution des positions des pays industrialisés - intervenue notamment à la suite du changement d'administration aux Etats-Unis et de la réunion au sommet de Londres (principalement sur les questions de l'aide publique au développement, des matières premières et de l'endettement) - laisse présager des possibilités d'accord, cette évolution ne va pas sans rendre difficile la position de la Suisse dans le domaine de l'aide publique au développement, où elle se trouve actuellement totalement isolée.

Les pays industrialisés auront sans doute plus de difficultés qu'ils ne prévoyaient pour obtenir de la part de leurs partenaires en développement la contrepartie qu'ils attendent d'eux dans les domaines de l'énergie, des investissements privés et de la sécurité des approvisionnements, contrepartie suffisante pour assurer l'équilibre de la négociation.

Nous vous indiquons ci-après, de la manière la plus concise possible, la situation de la négociation dans chacun de ces secteurs clés et, pour chacun d'entre eux, vous demandons les instructions en vue de la réunion des hauts fonctionnaires et de celle des Ministres.

1. Oeffentliche Entwicklungshilfe

1.1 Für die Entwicklungsländer stellt die Forderung, wonach die Industriestaaten 0,7 % ihres Bruttosozialproduktes für öffentliche Hilfe aufwenden sollen, eine wesentliche Voraussetzung für einen befriedigenden Abschluss der KIWZ dar. Die beiden Ländergruppen konnten sich in dieser zentralen Frage auf keinen gemeinsamen Standpunkt einigen, weil die USA nicht bereit waren, die Verpflichtung einzugehen, das 0,7 %-Ziel bis zum Ende des laufenden Dezenniums zu erreichen. Sie konnten, wenigstens bis heute, keiner spezifischen zahlenmässigen Zielsetzung zustimmen. Hingegen wollen sie sich zu einer wesentlichen Erhöhung ihrer öffentlichen Entwicklungshilfe verpflichten. Die Entwicklungsländer werden an der Ministerkonferenz versuchen, auch die USA zur Annahme einer zahlenmässigen Zielsetzung zu veranlassen. Hingegen sind sich die Industrie- und Entwicklungsländer darin einig, dass jene Staaten, die verhältnismässig am wenigsten öffentliche Hilfe leisten, besonders grosse Anstrengungen zu deren Erhöhung machen sollten. Es ist in diesem Bereich mit einer harten Auseinandersetzung zu rechnen, die den Konferenzausgang wesentlich mitbeeinflussen wird.

Die Schweiz befindet sich hier in einer besonders schwierigen Lage, da sie, zusammen mit den USA, der einzige teilnehmende Industriestaat ist, der das 0,7 %-Ziel nicht anerkennt, zusätzlich jedoch auch keiner wesentlichen Erhöhung ihrer öffentlichen Hilfe zustimmen kann. Die Lage wird dadurch noch erschwert, dass unsere öffentliche Hilfe einen der geringsten Anteile aller OECD-Staaten am Bruttosozialprodukt (1975: 0,18%) aufweist.

Die schweizerische Delegation hat an den Verhandlungen über die Frage der Erhöhung des Volumens der öffentlichen Hilfe nicht aktiv teilgenommen. Eine Berücksichtigung unseres Standpunktes hätte jeden Fortschritt der Konferenz in diesem zentralen Punkt verunmöglicht, was wir gemäss Instruktionen des Bundesrates verhindern wollten.

Wir haben die übrigen Industriestaaten und einige Entwicklungsländer auf unsere besondere Lage aufmerksam gemacht. Obwohl sie bisher dafür ein gewisses Verständnis zeigen, ist zu erwarten, dass von der Schweiz besondere Anstrengungen erwartet werden. Wir müssen jedenfalls versuchen zu verhindern, dass einerseits die von der Schweiz in dieser Sache abzugebende Erklärung von andern Konferenzteilnehmern dazu benutzt wird, den allgemeinen Konsensus in Frage zu stellen und andererseits die negativen Auswirkungen auf die wirtschaftlichen und politischen Interessen unseres Landes möglichst zu verringern.

1.2 Antrag

Der Bundesrat hat zu entscheiden, ob er sich vom ganzen Dokument über die öffentliche Entwicklungshilfe gemäss Beilage 1 dieses Antrages distanzieren oder ob er nur zum Abschnitt über das Volumen der Hilfe eine Erklärung abgeben will. Wir sind der Auffassung, dass die im erwähnten Dokument zum Ausdruck kommende Grundhaltung und die daraus folgenden entwicklungspolitischen Richtlinien weitgehend den Zielsetzungen der schweizerischen Entwicklungspolitik entsprechen (Hilfe an die ärmeren Länder, Stärkung der multilateralen Finanzierungsinstitutionen, Verbesserung der Wirksamkeit und Voraussehbarkeit der Hilfe usw.). Das Hauptproblem stellt sich für die Schweiz beim Volumen der Hilfe, weil wir weder die Zielsetzung von 0,7 % annehmen, noch einer wesentlichen Erhöhung der Hilfe zustimmen können, umso mehr als von Ländern, die heute verhältnismässig wenig Hilfe leisten, besonders grosse Anstrengungen verlangt werden. Dazu kommt, dass die Forderung nach erhöhter Entwicklungshilfe nicht nur im beiliegenden Dokument, sondern auch in einer Reihe anderer Konferenzpapiere (z.B. über Industrialisierung und Landwirtschaft) erscheint.

Angesichts dieser Sachlage sollte die Schweiz dem Konsensus in den Bereichen ausserhalb des Volumens der öffentlichen Hilfe zustimmen. Hingegen erachten wir es aus innenpolitischen Gründen - Budgetsituation, Volksabstimmung über die Mehrwertsteuer - als notwendig, in geeigneter Form den Konferenzteilnehmern unseren Sonderfall hinsichtlich des Volumens der öffentlichen Hilfe zu erklären. Die wesentlichen Elemente einer solchen Erklärung müssen a) in einem Hinweis auf die Referendumsdemokratie bestehen, die den Volksentscheid auch in entwicklungspolitischen Angelegenheiten zu berücksichtigen hat, und b) in einem Ausdruck des politischen Willens des Bundesrates im Rahmen seiner Möglichkeiten, soweit nötig, durch neue Massnahmen und Methoden, die öffentliche Hilfe langfristig zu erhöhen und die öffentliche Meinung von dieser Notwendigkeit zu überzeugen. Wir denken in diesem Zusammenhang daran, dass die Schweiz bei der Festlegung des von ihr zu übernehmenden Anteils an der Sonderaktion zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer (vgl. Ziffer 3) eine besondere Anstrengung unternehmen wird und ferner, soweit es die Verhandlungssituation verlangt, dass die Delegation erwähnt, die Möglichkeit eines Beitrages an den Trust Fund des IMF zu prüfen.

Dieser Fonds dient dazu, Zahlungsbilanzschwierigkeiten der ärmeren Entwicklungsländer zu lindern. Er wurde bisher durch die Mitglieder des IMF mit Hilfe der Erlöse aus Goldverkäufen gespeisen. Wir sehen einen schweizerischen Beitrag in Form eines Darlehens der Nationalbank im Umfange von 160 Millionen Franken und einer damit verbundenen Zinsverbilligung des Bundes von 50 Millionen Franken vor. Diese Kombination würde es uns erlauben, dem Trust Fund ein zinsgünstiges Darlehen in Form von öffentlicher Hilfe zu gewähren. Die 50 Millionen Franken, deren Bezahlung sich auf 10 Jahre verteilen würde, könnten im Rahmen der bestehenden Finanzplanung aufgebracht werden. Aus informellen

Gesprächen mit der Nationalbank kann geschlossen werden, dass diese auf eine entsprechende Einladung des Bundesrates positiv reagieren würde. Die Frage des Zinssatzes für das Darlehen der Nationalbank, dessen Garantie durch den Bund sowie weitere Detailfragen sollten nach Abschluss der Konferenz geregelt werden.

2. Verschuldung der Entwicklungsländer

Die Gruppe der teilnehmenden Entwicklungsländer verlangte für gewisse Kategorien von Entwicklungsländern eine allgemeine Schuldenstreichung mit Bezug auf Darlehen aus öffentlicher Hilfe sowie Erleichterungen beim Schuldendienst aus kommerziellen Krediten. Die meisten Industriestaaten, eingeschlossen die Schweiz, sind sich einig, dass auf diese Forderungen aus finanziellen und grundsätzlichen Ueberlegungen nicht eingetreten werden kann. Es ist mit grosser Wahrscheinlichkeit anzunehmen, dass die wichtigsten Gläubiger auch an der Ministerkonferenz an dieser Haltung festhalten werden, was wir auch unsererseits beabsichtigen.

Es ist allerdings zu bedenken, dass die Entwicklungsländer diese Entschuldungsaktion zu einem Hauptanliegen der Konferenz erklärt haben. Es stellt sich deshalb die Frage nach möglichen Alternativen, die wenigstens teilweise den Forderungen der Entwicklungsländer entgegenkommen würden.

In diesem Sinne haben die Europäischen Gemeinschaften übrigen Industriestaaten eine Sonderaktion zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer (vgl. Ziffer 3) vorgeschlagen.

3. Sonderaktion zugunsten der ärmeren Entwicklungsländer

- 3.1 Die Sonderaktion besteht in einer zusätzlichen und sehr günstige Bedingungen aufweisenden Hilfe der an der Konferenz teilnehmenden acht Vertreter der Industriestaaten an die ärmeren Entwicklungsländer im Umfang von einer Miliarde Dollar für die nächsten drei Jahre. Ob-

wohl noch nicht alle acht Teilnehmer Vorschlag zugestimmt haben, kann davon ausgegangen werden, dass diese Aktion im vorgesehenen Umfang zustande kommt. Die EG beabsichtigen eine multilaterale Aktion, vorzugsweise über die IDA, während alle übrigen Staaten den bilateralen Weg vorziehen. Die EG sehen einen Beitrag von 375 Millionen Dollar vor, sofern die USA eine gleich hohe Summe übernehmen. Für die übrigen sechs Mitglieder der Gruppe der Industriestaaten verbleiben demnach 250 Millionen Dollar, was ungefähr ihrem Anteil an den letzten Wiederauffüllungen der IDA entspricht. Ueber die Aufteilung dieser 250 Millionen Dollar sowie der Totalsumme besteht allerdings noch Unklarheit, nachdem einerseits die USA bisher nur 300 Millionen Dollar in Aussicht gestellt haben und andererseits verschiedene andere Industrieländer (u.a. Australien, Japan, Kanada) die Meinung geäußert haben, unter Umständen ihren Anteil gegenüber jenem, den sie bei der IDA haben, zu senken. Die USA haben allerdings wissen lassen, dass sie in der Schlussphase der Konferenz ihren Beitrag erhöhen werden.

3.2 Antrag

Die schweizerische Delegation hat sich gemäss Instruktionen des Bundesrates grundsätzlich bereit erklärt, an dieser Sofortaktion teilzunehmen. Im Hinblick auf die Budgetsituation schlagen wir dem Bundesrat vor, dass die Schweiz ihren Beitrag in Form einer Umwandlung staatlicher bilateralen Finanzhilfedarlehen in Geschenke leistet. Diese ausstehenden Darlehen, eingeschlossen der Zinsen, betragen per 1.1.1977 gesamthaft rund 284 Millionen Franken; mit andern Worten würden dem Bund während der nächsten 50 Jahre Einnahmen in diesem Umfang entgehen. Für die nächsten drei Jahre betragen die sich aus dieser Aktion ergebenden Mindereinnahmen zum Beispiel 7 Millionen Franken pro Jahr.

Als Ausgangsbasis für den schweizerischen Anteil haben wir in den bisherigen Verhandlungen jenen Prozentsatz gewählt, der bei

der vierten Wiederauffüllung der IDA für die Schweiz vorgesehen war, nämlich 1,5 %. Bei einer Gesamtsumme von 1 Milliarde Dollar würden also auf die Schweiz 45 Millionen Franken (15 Mio Dollar) entfallen. Die oben erwähnten 284 Millionen Franken könnten allerdings nur nach ihrem, gemäss üblicher Bankenpraxis berechneten aktuellen Wert in die Aktion eingebracht werden, der sich auf rund 84 Millionen Franken beläuft. Dies würde unseren Anteil von 45 Millionen Franken überschreiten. Es ist aber damit zu rechnen, dass sowohl die Industriestaaten wie die Entwicklungsländer auf die Schweiz einen starken Druck ausüben werden, damit sie, im Hinblick auf ihre Haltung in der Frage des Volumens der öffentlichen Hilfe, bei der Sonderaktion einen höheren Prozentsatz übernimmt, der sich zwischen 2-3 % bewegen könnte. Die erwähnten 84 Millionen würden allerdings nicht ganz ausreichen, um einen Anteil von 3 % zu übernehmen.

Ferner entspricht diese bilaterale Aktion einem Kriterium, das insbesondere von den EG in den Vordergrund gerückt wird, nicht, nämlich jenem des multilateralen Charakters der Sonderaktion; durch den multilateralen Weg könnte nämlich eine grosse Anzahl von Entwicklungsländern erreicht werden, was den politischen Effekt der Aktion wesentlich erhöhen könnte. Unsere bilateralen Schulden hingegen sind nur auf sechs Entwicklungsländer verteilt. Wegen dieses Verteilungsproblems einerseits und des unter Umständen von der Schweiz zu übernehmenden Anteils von bis zu 3% bei der Sonderaktion andererseits, sehen wir vor, sofern es die Verhandlungssituation verlangt, dass die Schweiz die Kredite, die sie im Jahre 1967 und 1971 der IDA gewährt hat (gesamthaft 182 Mio Franken), ganz oder teilweise in Geschenke umwandelt. Trotz des negativen Ausgangs der Volksabstimmung über ein Darlehen der Schweiz an die IDA vor einem Jahr, dürfte diese Umwandlung früherer Darlehen in Geschenke innenpolitisch verantwortbar sein.

Sowohl die Umwandlung der bilateralen Darlehen wie der IDA-Kredite in Geschenke unterliegt der Genehmigung durch das Parlament. Die Frage der Referendumpflichtigkeit ist noch abzuklären.

4. Matières premières

Quatre thèmes relevant du domaine des matières premières feront probablement l'objet principal de négociations, puis de décisions au niveau le plus élevé de la Conférence: l'appui aux négociations sur le programme intégré pour les produits de base, y compris le fonds commun; le pouvoir d'achat des pays en développement; le financement compensatoire; l'accès aux approvisionnements.

4.1. Appui aux négociations dans le cadre du programme intégré y compris le fonds commun

4.1.1. Les difficultés actuelles proviennent du fait que certains pays développés ayant formulé des réserves à Nairobi ne sont pas en mesure d'accepter des textes impliquant qu'ils ont retiré les réserves en question. On peut toutefois s'attendre à ce que ces difficultés (les positions actuelles respectives du Groupe des huit et du Groupe des dix-neuf sont indiquées à l'annexe 2 ci-jointe) pourront être résolues à l'aide de formules appropriées.

4.1.2. Proposition:

En ce qui concerne le programme intégré en tant que tel, la Suisse pourrait réitérer son appui à sa mise en oeuvre conformément à la déclaration faite à ce sujet à la CNUCED IV à Nairobi au printemps 1976. Certes il n'est pas possible de déterminer dans quelle mesure la mise en oeuvre des mesures prévues dans le programme intégré contribuera effectivement à surmonter les obstacles qui entravent les échanges internationaux dans le domaine des produits de base. Il n'en demeure pas moins que, notamment en raison de l'importance politique que les pays en développement accordent à ce volet de la coopération internationale, les efforts déjà entrepris dans ce sens doivent être poursuivis et renforcés.

4.1.3. Au sujet du fonds commun, la situation est particulièrement floue. Depuis la réunion au sommet des Neuf à Rome en mars dernier, la Communauté est prête à accepter le principe de la création d'un fonds commun ("there should be a common fund"), quitte à en négocier le contenu par la suite à la CNUCED. A Londres, lors du Sommet occidental, il semble que les Etats-Unis aient fait un pas en avant. La formule utilisée dans le communiqué officiel, si elle est sans doute volontairement sybilline, n'apparaît toutefois pas suffisante pour jeter les bases d'un compromis avec les pays en développement. Ceux-ci restent figés sur leurs idées présentées lors des négociations de mars à Genève, selon lesquelles:

- l'engagement doit être pris de créer un fonds commun;
- un tel fonds représenterait l'élément central du programme intégré;
- il devrait prendre la forme d'une institution nouvelle sous forme d'une "source centrale de financement".

D'informations recueillies auprès des autres pays développés, il ressort que l'ensemble du Groupe des huit serait prêt à s'aligner au moins sur la formule des CE. Il est à craindre cependant qu'un engagement politique de cette sorte ne permette pas d'obtenir un compromis satisfaisant avec le Groupe des dix-neuf au sujet de la forme que pourrait prendre un fonds commun. A cet égard, une solution pourrait résider dans l'utilisation d'une formule assez vague pour qu'elle laisse ouvertes les différentes options envisagées. Celles-ci vont de l'office de compensation des fonds individuels des accords par produits - en particulier pour les stocks régulateurs - à la source centrale de financement, en passant par toutes les hypothèses intermédiaires. Un compromis possible - et qui paraît déjà avoir germé dans l'esprit de certaines délégations - consisterait à appuyer la création d'un fonds commun doté de moyens financiers appropriés.

4.1.4. Proposition:

Etant donné que la CCEI n'est pas appelée à élaborer le détail des modalités d'application et de fonctionnement d'un fonds commun, il paraît qu'une formule selon les lignes indiquées ci-dessus n'implique, à ce stade, aucun engagement financier précis. Si la question du fonds commun devient, comme prévu, un élément décisif du paquet final de la Conférence, la Suisse pourrait se rallier à un tel consensus, à condition que l'ensemble du Groupe des huit soit à même d'y adhérer. Cependant, comme d'autres pays du Groupe des huit, notamment les Etats-Unis et probablement aussi la CEE, il nous paraît que l'acceptation qu'un fonds commun soit créé devrait être assortie d'un certain nombre de qualifications en vue de couvrir notre position de négociation lorsque les travaux reprendront à Genève en novembre prochain. Nous songeons en particulier au fait qu'un fonds commun ne devrait pas intervenir directement dans la gestion des marchés mais opérer seulement par l'intermédiaire des accords internationaux par produit; qu'il devrait être financièrement viable; qu'il devrait recueillir l'adhésion d'un grand nombre de pays représentatifs.

4.2. Pouvoir d'achat des pays en développement

- 4.2.1. Ce problème relève de l'indexation des prix des matières premières; c'est-à-dire du lien direct que les pays en développement souhaitent voir établi entre le prix à l'exportation des matières dont ils sont producteurs et le prix à l'importation des articles qu'ils achètent auprès des pays développés.

4.2.2. Proposition:

Pour la Suisse comme pour les autres pays développés, la notion d'indexation automatique n'est pas acceptable. Par conséquent, un texte de compromis devrait être libellé de telle manière qu'il ne puisse donner lieu à une interprétation allant dans le sens d'une reconnaissance du principe de l'indexation.

Pour ce qui est en revanche des conditions dans lesquelles les prix fixés dans les accords par produit peuvent et doivent être révisés, la formule retenue par la Conférence de Nairobi resterait acceptable pour la Suisse: " ... arrangements en matière de prix ... qui seraient examinés périodiquement et révisés de façon appropriée, compte tenu notamment des fluctuations des prix des articles manufacturés importés, des taux de change, des coûts de production et de l'inflation mondiale et du volume de la production et de la consommation." (Des réserves expresses ayant été formulées à Nairobi à l'égard de cette disposition par les Etats-Unis et la République fédérale, des tentatives ont été faites du côté du Groupe des huit pour notamment supprimer la référence à l'inflation. La Suisse s'est associée à cette position du Groupe, bien qu'elle puisse accepter le texte exact adopté à la CNUCED IV.)

4.3. Financement compensatoire

4.3.1. La revendication des pays en développement porte sur une compensation adéquate du manque à gagner qui peut résulter pour eux d'une baisse des cours des matières premières dont ils sont exportateurs.

4.3.2. Proposition:

La position de base de la Suisse demeure que les méthodes directes de stabilisation des recettes d'exportation doivent rester complémentaires aux actions de stabilisation des prix

et non devenir une alternative. La Suisse devrait continuer d'appuyer la position du Groupe des huit demandant qu'une étude soit entreprise sur l'ensemble du problème au sein de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Les pays en développement exigent que des engagements soient pris selon lesquels toute étude envisagée devrait déboucher sur la création de facilités additionnelles aux mécanismes existants. Nous pensons qu'il serait indiqué de ne pas préjuger les résultats d'une étude, ni dans un sens, ni dans l'autre.

De toute façon, comme la Suisse ne participe pas aux mécanismes en vigueur (facilité compensatoire du FMI ou stabilisation des recettes d'exportation des CE dans le cadre de l'accord de Lomé), il serait préférable de ne pas nous exprimer sur ce sujet d'une manière trop précise.

4.4. Accès aux approvisionnements

- 4.4.1. Cette question est traitée dans le cadre du thème "commerce". Il n'a pas été possible, jusqu'à présent, d'aller au-delà d'un accord portant sur un nombre très limité de points. Des difficultés considérables ont, de plus, empêché les pays industrialisés de s'entendre sur une question qui présente pour la Suisse un intérêt primordial: l'accès aux approvisionnements. Ces difficultés sont dues aux prétentions de l'Australie et du Canada visant à obtenir de notre part des assurances d'accès aux marchés pour leurs produits manufacturés en échange de tout engagement de leur côté quant à notre accès aux approvisionnements. Cette affaire fait d'ailleurs, dans d'autres enceintes, l'objet d'une négociation très dure entre le Canada et les CE.

4.4.2. Proposition

L'importance que nous attachons aux conditions de notre approvisionnement en matières premières demeure une ligne de force. Il est regrettable que certains pays développés, tirant le prétexte d'une négociation Nord/Sud, tentent d'obtenir certains avantages propres. Ils empêchent par là leurs partenaires développés directement intéressés d'essayer d'obtenir des pays en développement exportateurs une contre-partie équitable par rapport aux efforts qu'ils sont prêts à fournir en leur faveur. Nous pensons que la Suisse doit maintenir sa position sur ce point.

Un texte sur le commerce, pour être bien équilibré, devrait s'efforcer de refléter aussi clairement que possible le principe de l'accès aux approvisionnements dont la reconnaissance est déjà implicite. Nous sommes actuellement prêts à discuter avec l'Australie et le Canada toute formule qui, tout en soulignant notre préoccupation fondamentale, prendrait également en considération les intérêts de ces pays, sans toutefois que cela implique de notre part des concessions qui notamment préjugeraient le résultat des Négociations commerciales multilatérales dans le cadre du GATT.

5. Energie

- 5.1. Es gelang der Energiekommission, eine bedingte¹⁾ Einigung auf gemeinsame Schlussfolgerungen und Empfehlungen in zwei Bereichen zu erzielen:

Der Text über Verfügbarkeit, Versorgung und Entwicklung von Energie enthält Formulierungen, die als den Umständen entsprechend befriedigend bezeichnet werden können. So wird ausdrücklich anerkannt, dass eine genügende und regelmässige Versorgung mit Energie für das wirtschaftliche Wohlergehen und den Fortschritt aller Länder wesentlich ist. Die teilnehmenden Länder betonen gleichzeitig, dass aus der drohenden raschen Erschöpfung der Oel- und Gasvorräte die nötigen energiepolitischen Konsequenzen (Sparmassnahmen, Substitution von Erdöl, Entwicklung von Alternativenergien wie Kohle, Kernkraft und erneuerbare Energie) gezogen werden müssen.

Ferner werden die Umriss eines internationalen Kooperations- und Entwicklungsprogramms im Energiebereich festgelegt. Das Schwergewicht dieser kooperativen Anstrengungen soll auf der Förderung der eigenen Energiequellen und der Hilfe bei der Lösung der energiebedingten finanziellen und technischen Probleme der energiedefizitären Entwicklungsländer liegen (u.a. Verstärkung der Tätigkeit der Weltbank und anderer internationaler Finanzinstitutionen in diesem Bereich, Weiterverfolgung des Projekts eines internationalen Energieinstituts, Zusammenarbeit in Forschung und Entwicklung usw.).

- 5.2. Keine Einigung konnte u.a. über folgende Punkte erzielt werden:

1) vgl. unten Ziff. 5.2.1.

- 5.2.1. Preise und Kaufkraft: Die radikalere OPEC-Länder (Iran, Irak, Algerien) rücken nicht von ihrer Forderung an die Verbraucherstaaten nach Anerkennung der These ab, wonach der Oelpreis sich nach den Kosten von Alternativenergien bemessen und die Kaufkraft der von den Ölexportierenden Ländern gelösten Exporteinnahmen pro Mengeneinheit erhalten und geschützt werden muss (praktisch: Forderung nach Indexierung des Oelpreises bei gleichzeitiger Wahrung der vollen Entscheidungsfreiheit mit Bezug auf weitere reale Preiserhöhungen). Sie machen deshalb ihre Zustimmung zu den Formulierungen im Kapitel über die Versorgung ausdrücklich davon abhängig, dass eine Einigung über das Kapitel Preise erzielt wird. Die Industrieländer haben die Indexierung stets abgelehnt und betonen die Notwendigkeit, dass in der Bemessung des Oelpreises unter anderem den Auswirkungen auf die Weltwirtschaft Rechnung getragen wird.
- 5.2.2. Der Forderung der OPEC-Länder nach einer Beseitigung aller Schranken, die den freien Zutritt für die Erzeugnisse ihrer sich im Aufbau befindlichen Oelraffinerien und petrochemischen Industrien zu den Märkten der Verbraucherländer behindern, können die Industrieländer nicht stattgeben. Diese Forderung betrifft die Schweiz nicht, da unsere Raffinerien unverzolltes Rohöl verarbeiten und auf flüssigen Treib- und Brennstoffen Fiskalzölle ohne Unterscheidung nach der Herkunft erhoben werden.
- 5.2.3. Man darf durchaus die Meinung vertreten, die intensiven Diskussionen in der KIWZ-Energiekommission im Verlauf des Jahres 1976 seien nicht ohne positiven Einfluss auf die internationale Energieszene geblieben. Dessen ungeachtet stösst der Vorschlag der Industrieländer, den Energiedialog nach Abschluss der KIWZ fortzuführen und zu diesem Zweck eine internationale Konsultativgruppe für Energie zu schaffen, vor allem bei den OPEC-Staaten weiterhin auf Ablehnung, befürchten diese doch, in derartigen Konsultationen einem dauernden Druck der Ver-

braucherländer mit Bezug auf den Oelpreis ausgesetzt zu sein. Alternativ fordern sie die gleichberechtigte Behandlung von entwicklungs- und währungspolitischen Fragen. Die übrigen Entwicklungsländer dagegen zeigen sich durchaus interessiert. Die eigentliche Verhandlung über dieses Thema soll in der Schlussphase der Konferenz stattfinden. Ueber die institutionelle Ausgestaltung und gegebenenfalls das Verhältnis zu bestehenden internationalen Organisationen herrscht noch keine Klarheit. Indessen kann gerade dieser Aspekt für Wert oder Unwert künftiger Konsultationen ausschlaggebend sein.

5.3. Anträge

- 5.3.1. Die Schweiz sollte daran festhalten, dass der Einschluss eines Energiekapitels mit eindeutigen Formulierungen über die Energieversorgung in das KIWZ-Schlusspaket unabdingbar ist.
- 5.3.2. Einer Indexierung des Oelpreises oder ähnlichen Vorschlägen sollte nicht zugestimmt werden. Die Sorge der Oelproduzenten um die Erhaltung ihrer Kaufkraft kann hingegen anerkannt werden. Jede Aufzählung von Preisbildungskriterien muss jedoch auch den Hinweis auf die Auswirkungen des Oelpreisniveaus auf die weltwirtschaftliche Entwicklung enthalten. Im Schlussdokument kann von den unterschiedlichen Auffassungen beider Lager zu dieser Frage Kenntnis genommen werden, falls dies die Annahme des Kapitels über Energieversorgung erleichtern sollte.
- 5.3.3. Die Schweiz sollte die Fortführung des Energiedialogs weiterhin unterstützen. Wichtig ist, dass Gegenstand derartiger Konsultationen alle relevanten Energieprobleme, einschliesslich Preis- und Versorgungsfragen, sein können. Die Behandlung anderer Themen, z.B. im Sinne einer Art Ueberprüfung der KIWZ-Ergebnisse, braucht, falls sie vorgeschlagen wird, nicht abgelehnt zu werden. Eine Konsultativgruppe sollte, um wirksam zu arbeiten, eine beschränkte, aber repräsentative Mitgliederzahl aus dem Kreis der

OECD-, OPEC- und der energiedefizitären Entwicklungsländer aufweisen. Die Schweiz könnte einer Rotation eines Teils der Sitze zustimmen. Die Schaffung einer derartigen Konsultativgruppe ist als wesentlicher Bestandteil eines für die Industrieländer annehmbaren Schlusspakets zu betrachten. Ob indessen in letzter Analyse die Verwirklichung dieses Vorschlages in der erwähnten Form in dem Sinne als unabdingbar zu bezeichnen ist, als davon das Schicksal der Konferenz abhängig gemacht werden sollte, kann erst unter Würdigung der Umstände der Schlussverhandlungen entschieden werden. Dabei wird u.a. der Umstand zu berücksichtigen sein, dass die nicht kontrollierten Kapitel über Versorgung und über Zusammenarbeit Empfehlungen enthalten, deren Durchführung ohnehin Anlass für weitere Kontakte und Gespräche zwischen den interessierten Ländergruppen bieten werden.

6. Promotion et protection des investissements privés dans les pays en développement

6.1. Les objectifs poursuivis à la CCEI par les pays industrialisés (dont la Suisse) intéressés à promouvoir et surtout à protéger davantage les investissements de leurs ressortissants dans les pays en développement peuvent être brièvement définis de la manière suivante:

- faire reconnaître par les pays en développement de la CCEI le rôle important que jouent les investissements privés étrangers dans le processus de développement de ces pays;
- faire admettre l'importance primordiale d'un climat favorable aux investissements dans les pays hôtes;
- définir des "principes" qui, appliqués par les gouvernements hôtes, contribuent à améliorer le climat des investissements.

6.2. Au stade actuel de la négociation, on peut constater que, dans l'ensemble, les deux premiers objectifs ont été atteints, ce qui peut déjà être considéré par les pays industrialisés comme un résultat non-négligeable de la CCEI.

Le troisième objectif est de loin le plus difficile à atteindre, car il présuppose l'acceptation par le Groupe des pays en développement de certains principes du droit international qu'ils ont jusqu'à présent refusé de reconnaître formellement. Un premier pas décisif a été franchi par le Groupe des pays en développement (G-19): leur proposition de texte (cf. Annexe 3 pages 4-7) accepte certains de ces principes (traitement national, traitement juste et équitable, paiement de compensation en cas d'expropriation ou de nationalisation, arbitrage international), mais en les accompagnant de réserves qui mettent en cause leur compatibilité avec les normes reconnues du droit international.

6.3. Proposition

Afin que nos intérêts soient sauvegardés, il importe que les principes soient rédigés en des termes qui n'affaiblissent pas le droit international. La délégation suisse, tout en ne ménageant aucun effort pour réaliser les objectifs susmentionnés, devra veiller à ce que cette préoccupation majeure soit dûment respectée, vu l'importance que nous attachons à l'application de ces normes dans le domaine de la protection diplomatique et par le biais d'accords de protection des investissements conclus par notre pays avec des pays en développement (cf. notamment les Messages du Conseil fédéral du 24 mai 1963 et du 2 mai 1973). Une solution envisageable consisterait à faire figurer dans le texte une énumération très succincte des principes, afin de donner au texte une tournure aussi peu juridique que possible.

Il est très peu probable que la proposition suisse présentée à la CCEI en octobre 1976 d'une entente multilatérale sur les investissements internationaux (cf. Annexe 3 page 10) soit finalement retenue, même en tant que suggestion à l'intention des organisations internationales compétentes. Cette proposition pourrait ultérieurement être, le cas échéant, présentée à nouveau dans une enceinte appropriée.

6.4. Considérées par les membres en développement de la Conférence comme partie intégrante du "paquet final" en matière de flux privés, les dispositions pratiquement déjà agréées portant sur l'accès des pays en développement aux marchés des capitaux ne contiennent qu'une seule clause s'adressant directement à notre pays: celle demandant aux pays disposant d'un marché des capitaux de mettre en oeuvre, si possible avant la fin de 1977, les recommandations que le Comité du développement FMI/BIRD a adoptées en octobre 1976 (cf. Annexe 3 page 13). Nous avons, dans notre rapport du 25 mars 1977 (page 22), énuméré les mesures que la Suisse pourrait envisager de prendre à ce titre (non-contingentement des emprunts de pays en développement, abolition de la discrimination des étrangers en matière de commissions bancaires). Il ne sera toutefois pas nécessaire de faire état de ces mesures au cours de la phase finale de la Conférence.

7. Autres domaines de négociation

Au cours de la phase finale des travaux, la délégation suisse devra également prendre position sur les nombreux autres points du programme de travail de la Conférence dont certains présentent un intérêt particulier pour notre pays: transfert des techniques, agriculture, commerce, ajustements structurels, questions monétaires, placement des avoirs financiers des pays de l'OPEP.

Nous considérons cependant que les instructions générales que vous nous avez données antérieurement et les consultations au niveau de l'administration ne rendent pas nécessaires des instructions du Conseil fédéral sur les points.

La Délégation économique permanente a été consultée et a donné son approbation à l'adoption, par la Suisse, de positions de négociation telles que décrites ci-dessus.

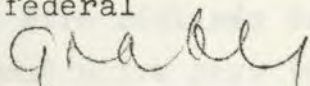
* * *

Au vu de ce qui précède, nous vous

p r o p o s o n s

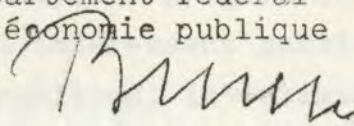
1. d'approuver le présent rapport à titre d'instructions pour la Délégation suisse à la réunion des hauts fonctionnaires de la CCEI des 26 et 27 mai 1977 et pour la délégation qui représentera la Suisse à la réunion ministérielle qui se tiendra les 30, 31 mai et premier juin 1977.
2. de confirmer votre décision du 29 novembre 1977 concernant la direction de la Délégation suisse à la réunion ministérielle.

Département politique
fédéral



Graber

Département fédéral
de l'économie publique



Brugger

3003 Berne, le 18 mai 1977

Distribué

Au Conseil fédéral

Conférence sur la coopération
économique internationale:
Réunion ministérielle finale
(Paris 30, 31 mai et 1er juin 1977)

980.5

Co-rapport

à la proposition du Département de l'économie publique
et du Département politique

du 18 mai 1977

Le Département des finances et des douanes peut se rallier
dans l'ensemble à la proposition, mais il désire préciser sa
position sur certains des points qui y sont abordés.

Nous ne partageons pas entièrement le sentiment positif qui
s'exprime dans les pages introductives de la proposition quant
au résultat probable de la Conférence. A notre avis ce résultat
ne saurait, dans le meilleur des cas, constituer, comme on l'avait
espéré, un pas décisif dans les relations entre les pays industria-
lisés et les pays en développement. Au surplus, les progrès qui
pourront être réalisés dans les domaines qui intéressent parti-
culièrement notre pays (énergie, matières premières, investisse-
ments) semblent devoir rester plutôt modestes. C'est dire que
l'engagement que la Suisse peut consentir pour assurer une clôture

- 2 -

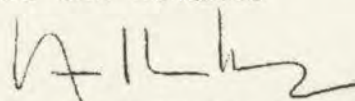
honorable de la conférence devrait rester proportionné au résultat escompté. En particulier, les exigences de la négociation ne devraient en aucun cas l'emporter sur les exigences du respect du plan financier.

En ce qui concerne la participation de la Suisse à l'action spéciale (p. 8 ss) et la question d'une contribution éventuelle au Trust Fund (p. 7 et 8) il conviendrait d'éviter tout malentendu qui risquerait d'avoir des effets psychologiques défavorables à la veille d'un scrutin important pour l'avenir financier de la Confédération.

Pour ce qui est de la détermination de la part que la Confédération prendra à l'action spéciale, détermination qui intéresse davantage ses partenaires que les pays en développement, la délégation suisse devrait bénéficier d'une flexibilité suffisante si elle s'en tient à la notion d'une "part raisonnable", qui pourrait, grosso modo, se définir par référence à notre part au budget ou au Fonds de l'OCDE. Mais il ne saurait être question de faire un effort proportionnellement plus grand que les autres pays industrialisés.

A cet égard, notre délégation pourrait préciser, en substance, qu'étant données les difficultés que la Suisse rencontre en matière d'accroissement de l'aide publique, la Confédération envisage de transformer certains prêts en dons et qu'elle étudie, avec la banque centrale, la possibilité d'accorder, à des conditions de concisionnalité adéquates, une contribution au Trust Fund. Mais il serait prématuré de donner des indications sur l'ampleur respective et les modalités de ces deux mesures, qui doivent encore faire l'objet d'études approfondies sur le plan interne.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES
ET DES DOUANES


G.-A. Chevallaz