

91.003

**Message
concernant l'aide accordée par la Suisse
aux trois Etats les plus touchés par la crise du Golfe
(Egypte, Jordanie, Turquie)**

du 30 janvier 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral concernant l'aide accordée par la Suisse aux trois Etats les plus touchés par la crise du Golfe et vous proposons de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 janvier 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Buser



Condensé

Par le présent message, nous vous proposons d'ouvrir un crédit d'engagement de 100 millions de dollars (env. 130 mio. de frs.) destiné à financer la participation de la Suisse à une aide mise en œuvre par le «Groupe de coordination chargé de traiter les aspects financiers de la crise du Golfe» en faveur des pays les plus touchés (Egypte, Jordanie, Turquie) par le boycott économique imposé à l'Irak par les Nations Unies. Créé à l'initiative des Etats-Unis, ce groupe de coordination comprend les Etats communautaires ainsi que la Commission de la CE, la plupart des pays de l'OCDE – dont les pays européens neutres –, l'Arabie Saoudite ainsi que d'autres Etats du Golfe producteurs de pétrole et la Corée du Sud. La contribution suisse est versée à titre d'indemnité pour préjudice économique, autrement dit sous la forme d'un don non lié à une quelconque fourniture de biens de la part de la Suisse.

Cette aide représente une partie du dispositif mis en œuvre au niveau international pour atténuer les rigueurs que subissent certains pays en développement ainsi que des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est en raison des sanctions économiques arrêtées par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre de l'Irak. Le FMI et la Banque mondiale ont également promis une aide. Pour sa part, le groupe des 24 (G-24), créé en vue de soutenir les réformes économiques dans les Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est accorde aussi une attention soutenue aux problèmes nés de la crise du Golfe. La Suisse contribuera également à ces efforts au titre de la coopération au développement et de sa qualité de membre du G-24.

Message

1 Les effets de la crise du Golfe sur les pays en développement et sur les Etats d'Europe centrale et d'Europe de l'Est

11 Effets non liés au pétrole

L'invasion du Koweït par les troupes irakiennes le 2 août 1990 et l'embargo économique décrété par les Nations Unies à l'encontre de l'Irak à la suite de cette invasion ont eu sur de nombreux pays en développement et sur des Etats d'Europe centrale et de l'Europe de l'Est des retombées économiques insupportables. Selon une liste dressée par la Banque mondiale (cf. annexe), 41 pays en développement sont particulièrement touchés par l'augmentation du prix du pétrole (most seriously affected countries; ci-après pays MSA), dix d'entre eux subissant directement les effets de la crise du Golfe (most immediately impacted countries; ci-après pays MII).

Ces derniers Etats endurent d'importants préjudices économiques notamment en raison de l'arrêt des transferts de fonds provenant de leurs ressortissants travaillant au Koweït et en Irak, de l'effondrement des recettes tirées du commerce et des prestations de nature commerciale et du fait aussi que l'Irak n'honore plus le service de sa dette. Par ailleurs, l'afflux des réfugiés et la réinsertion de quelque 2 millions de ressortissants constituent pour certains pays un lourd fardeau. Il faut s'attendre à ce que les rentrées de devises provenant des transferts soient suspendues pour longtemps, car même si le conflit du Golfe devait trouver une solution rapide, tout porte à croire que le retour des travailleurs étrangers ne se ferait qu'à un rythme ralenti. Cette supposition vaut également pour les entreprises du secteur de la construction et pour d'autres fournisseurs de services qui ont été occupés jusqu'à présent en Irak et au Koweït. La guerre du Golfe ne fera qu'amplifier les difficultés de ces pays.

Le tableau ci-après montre dans quelle mesure les ressources en devises de ces pays ont régressé pour des raisons indépendantes du pétrole; à cet égard, les effets de l'embargo économique décrété par les Nations Unies devraient perdurer jusqu'en 1992. En termes de produit national brut, il s'avère que la Jordanie est le pays le plus touché par l'embargo imposé à l'Irak, suivie de loin par l'Egypte et la Turquie.

Tableau

Pertes en devises enregistrées par les pays MII (en % du PNB)

| | 1990 | 1991 | 1992 |
|----------------------------------|--------|--------|--------|
| Moyen-Orient et Afrique du Nord: | | | |
| - Egypte | - 2,9 | - 4,9 | - 3,4 |
| - Jordanie | - 21,6 | - 26,8 | - 26,8 |
| - Maroc | - 0,5 | - 0,5 | - 0,5 |
| - Turquie | - 1,5 | - 2,5 | - 1,5 |

| | 1990 | 1991 | 1992 |
|---------------|-------|-------|-------|
| Afrique: | | | |
| - Soudan | - 0,3 | - 0,6 | - 0,6 |
| Asie: | | | |
| - Bangladesh | - 0,3 | - 0,6 | - 0,7 |
| - Inde | - 0,1 | - 0,2 | - 0,2 |
| - Pakistan | - 0,2 | - 0,4 | - 0,4 |
| - Philippines | - 0,2 | - 0,3 | - 0,2 |
| - Sri Lanka | - 0,4 | - 1,6 | - 1,3 |

Sources: Banque mondiale

12 Effets liés au pétrole

Même si l'on fait abstraction des pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient, les pays en développement comprennent des Etats qui, grâce à leurs exportations de pétrole, tirent profit de l'augmentation des prix intervenue suite à la crise du Golfe. A l'opposé, on trouve une majorité de pays importateurs dont la situation s'est détériorée considérablement. Contrairement aux Etats industrialisés, ces pays pâtissent davantage de la situation actuelle que du deuxième choc pétrolier de 1979. En effet, depuis lors, leur dépendance face au pétrole s'est sensiblement amplifiée, ce qui les a rendus encore plus vulnérables sur le plan de la croissance et de l'inflation. Par ailleurs, de nombreux pays en développement ayant mis en route un train de mesures d'ajustement structurel sont particulièrement sensibles aux influences extérieures. Enfin, on notera que les tendances à la récession se sont renforcées dans les principaux pays où ils exportent leurs produits.

L'évaluation des coûts que les pays MSA ont à supporter au même titre que les pays MII en raison des augmentations du cours du pétrole se heurte à de grandes inconnues. En tablant sur un prix moyen de 20,6 dollars le baril en 1990 et 22,75 dollars durant l'année en cours, le Fonds monétaire international estime que la balance des revenus des 85 pays en développement importateurs de pétrole¹⁾ accuserait une dégradation de 15 milliards de dollars. A cela s'ajouteraient les effets indirects du relèvement du prix du pétrole sur les économies de ces pays.

2 Moyens mis en œuvre

21 «Groupe de coordination chargé de traiter les aspects financiers de la crise du Golfe»

Diverses stratégies ont été élaborées selon les effets que la crise exerce sur certains groupes de pays. Un groupe de coordination a été créé en vue de traiter

¹⁾ A l'exclusion des trois pays les plus touchés, soit l'Egypte, la Jordanie et la Turquie, qui représentent des cas particuliers ainsi que la Corée du Sud et la Thaïlande, qui en dépit de la crise du Golfe dont les effets se font également sentir chez eux, présentent une forte balance des revenus.

les retombées financières de la crise du Golfe (Gulf Crisis Financial Coordination Group) sur les Etats les plus touchés par l'embargo économique imposé à l'Irak et qui jouent un rôle capital dans l'application de cette mesure décrétée par les Nations Unies, soit la Jordanie, l'Egypte et la Turquie. Cet organe qui a été mis sur pied à l'initiative des Etats-Unis comprend les Etats communautaires ainsi que la Commission de la CE, la plupart des pays de l'OCDE, dont les pays européens neutres, ainsi que l'Arabie Saoudite et d'autres Etats producteurs de pétrole du Golfe et la Corée du Sud.

22 Aide accordée par le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et par les banques régionales de développement

Le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et les banques régionales de développement (notamment la Banque asiatique de développement) octroient aux pays MII comme aux pays MSA des aides visant à atténuer les effets de la crise du Golfe. Le FMI n'a pas créé de nouvel instrument pour résoudre les problèmes financiers et économiques découlant de la crise. En revanche, il a assoupli les conditions d'accès aux facilités de financement en vigueur. La Banque mondiale et les banques régionales de développement se bornent essentiellement à relever le montant des crédits accordés à ces pays. La Banque mondiale entend d'ailleurs demander aux Etats donateurs d'accélérer le versement de leur contribution à l'Association internationale de développement (AID).

23 Aide accordée aux pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est par le G-24

Depuis que sont intervenus en Europe de l'Est les bouleversements politiques et économiques que l'on sait, les pays de l'OCDE se concertent dans le cadre du groupe des 24 (G-24)¹⁾ au sujet de l'aide à fournir aux pays de l'Est. Même si l'assistance accordée pour la transformation des économies occupe une place prépondérante, la nature et le montant des aides sont également déterminés en fonction des coûts supplémentaires que ces pays supportent en raison de la crise du Golfe.

3 Participation de la Suisse à l'aide internationale engagée en faveur des Etats particulièrement touchés par la crise du Golfe

Le Conseil fédéral a justifié sa participation aux mesures économiques prises à l'encontre de l'Irak en arguant des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure. Il a rappelé entre autres, qu'en tant que petit Etat, la Suisse accorde

¹⁾ Ne pas confondre ce groupe dont font partie quasiment tous les pays de l'OCDE avec le G-24 qui représente l'organe de coordination des pays en développement pour les problèmes d'ordre économique et monétaire.

une importance fondamentale au respect du droit des gens et notamment à l'observation du principe qui stipule que les Etats doivent s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat.

Il va donc de soi que la Suisse contribue aux actions internationales visant à alléger les coûts découlant des sanctions économiques arrêtées par l'ONU. A cet égard, le Conseil fédéral a laissé entendre, à diverses occasions, que la Suisse était prête à fournir une aide équitable.

31 Aide accordée par l'intermédiaire du FMI et de la Banque mondiale

N'étant membre ni du FMI ni de la Banque mondiale, la Suisse ne peut contribuer pleinement aux actions engagées par ces deux institutions. Ainsi, notre pays ne participe à l'aide mise sur pied par le FMI que dans la mesure où les dispositions prises par ce dernier comprennent également la Facilité d'ajustement structurel renforcée (FASR) en faveur des pays en développement les plus démunis, à laquelle la Suisse a fourni une contribution de 200 millions de droits de tirage spéciaux (env. 360 mio. de fr.). Pour ce qui touche la Banque mondiale, la Suisse versera sa contribution au financement des projets au rythme accéléré des paiements effectués par l'AID. Par ailleurs, nous entendons également tenir compte, dans le cadre de la coopération suisse au développement, de la situation des pays les plus touchés par la crise du Golfe au travers du nouveau crédit de programme engagé en faveur des pays en développement les plus pauvres pour financer des mesures de désendettement.

32 Aide accordée par l'intermédiaire du G-24

En ce qui concerne les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, la Suisse continuera, comme elle l'a fait jusqu'à présent, de participer aux mesures de soutien visant à favoriser le passage de ces pays à l'économie de marché et à contenir autant que possible les effets de la crise du Golfe. On dispose à cette fin du crédit de programme de 250 millions de francs pour le renforcement de la coopération avec des Etats d'Europe de l'Est et pour les mesures d'aide immédiates correspondantes. Comme on l'avait précisé lors de son adoption par les Chambres, la période d'engagement de ce crédit pourra être raccourcie en cas de besoin pour permettre l'ouverture d'un deuxième crédit de programme.

En outre, le Conseil fédéral peut recourir à l'arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales. Il y a recouru au début de 1990 pour contribuer par un crédit de 30 millions de dollars à un fonds de stabilisation de 1 milliard de dollars constitué par les principaux pays de l'OCDE en faveur de la Pologne. En vertu de la même base légale, il est prévu, au travers de l'assistance fournie par le G-24, d'accorder également à la Tchécoslovaquie et à la Hongrie et le cas échéant à d'autres pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est, des crédits porteurs d'intérêts aux conditions du marché, destinés à soutenir leur balance des paiements et à favoriser la convertibilité de leur monnaie.

Aide accordée par l'intermédiaire du «Groupe de coordination chargé de traiter les aspects financiers de la crise du Golfe»

L'aide accordée aux trois Etats les plus touchés par la crise, à savoir l'Egypte, la Jordanie et la Turquie, vise en premier lieu à compenser les pertes dues à l'application des sanctions prises par l'ONU à l'encontre de l'Irak. Elle n'est donc pas liée à des programmes spéciaux d'ajustement économique bien que l'avis des institutions de Bretton Woods soit pris en considération.

Sur la base d'un prix du pétrole compris dans une fourchette de 25 et 35 dollars le baril, la Banque mondiale estime que les besoins financiers (pertes en devises et accroissement des charges budgétaires) de ces Etats pourraient aller de 12,6 à 14,3 milliards de dollars pour la période allant du début de la crise jusqu'à fin 1991. Il ressort de la relation entre le prix du pétrole et les besoins financiers que ceux-ci diminueraient dans une faible mesure seulement si le prix du pétrole devait être inférieur aux prévisions en 1991.

Lors de la séance qu'a tenue le «Groupe chargé de traiter les aspects financiers de la crise du Golfe» le 5 novembre 1990, à Rome, la Suisse s'est engagée – sous réserve de l'approbation du Parlement – à verser une contribution de l'ordre de 100 millions de dollars. La délégation suisse a souligné qu'il s'agissait de fonds supplémentaires versés sous forme de dons.

Le Département fédéral des finances et les départements concernés (le Département fédéral des affaires étrangères et le Département fédéral de l'économie publique) détermineront la manière de répartir la contribution de la Suisse entre les trois Etats les plus touchés par la crise. Il conviendra de pondérer les besoins financiers présents de ces Etats et de tenir compte de la situation qui, dans la crise du Golfe, évolue rapidement.

En outre, les départements précités devront s'accorder sur l'octroi le plus efficace de l'aide. A cet effet, ils veilleront à ce que le procédé adopté:

- permette de verser rapidement les fonds;
- exerce une influence positive sur le développement économique à long terme et sur les structures socio-économiques des Etats bénéficiaires; à cet égard, il y aura lieu de tenir particulièrement compte des réflexions relatives au catalogue de mesures et à la conception de la coopération au développement envisagée avec les principaux pays d'origine des requérants d'asile. Le Conseil fédéral, se référant à la Turquie, a présenté ces dernières à la commission du Conseil national, dans le cadre de la loi sur l'asile et la coopération au développement, lors du traitement des interventions parlementaires du 16 mai 1990;
- porte l'aide sur des domaines dans lesquels la Suisse a déjà accumulé des expériences en matière de développement.

L'exécution des opérations sera assurée par les services compétents de l'administration fédérale.

Compte tenu des critères susmentionnés, la première possibilité envisageable consisterait à contribuer aux crédits octroyés par la Banque mondiale aux trois pays les plus directement touchés par la crise.

En ce qui concerne l'Égypte, la Banque mondiale prévoit de doubler son projet de fonds social pour le porter à 400 millions de dollars. Ce fonds vise à encourager l'emploi et à soutenir la réinsertion des Égyptiens qui ont fui l'Irak. Il est prévu que la Banque mondiale verse un montant de 70 millions de dollars, l'Égypte prenant 20 millions à sa charge. On recherche des partenaires pour couvrir les 310 millions de dollars restants. En sus de la Suisse, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de l'Allemagne, de la Hollande et de la Suède, la CE, la Banque africaine de développement ainsi que les organisations financières des États du Golfe ont également manifesté leur intérêt pour le financement de ce fonds.

Quant à la Turquie, la Banque mondiale envisage d'augmenter son programme de prêts annuels jusqu'à environ un milliard de dollars durant la période allant de 1991 à 1994. Le principal obstacle réside dans le fait que la Turquie n'est pas en mesure de fournir la totalité des devises étrangères et la contre-partie nécessaire en monnaie du pays pour permettre le lancement de projets financés par la Banque mondiale. La Suisse étudie actuellement le moyen d'octroyer sa contribution sous une forme permettant à la Turquie de lancer des projets soutenus par la Banque mondiale. Le cas échéant, il serait indiqué d'appliquer le même procédé à la Jordanie.

Par rapport aux besoins évalués à 13,58 milliards de dollars en tout, les pays donateurs s'étaient engagés, le 23 janvier 1991, pour un montant de 10,885 milliards de dollars, dont 58,3 pour cent seront pris en charge par l'Arabie Saoudite, le Koweït et les Emirats Arabes Unis et 19,9 pour cent par la CE et ses États membres. La contribution de la Suisse, qui s'élève à 109 millions de dollars US (y compris 9 mio. de \$ US déjà versés au titre de l'aide humanitaire), représente 1 pour cent du montant total.

Les contributions à verser à l'Égypte, à la Jordanie et à la Turquie doivent les indemniser pour les préjudices découlant des mesures arrêtées par l'ONU, si bien qu'elles doivent s'ajouter aux mesures d'aide qui avaient été engagées antérieurement.

4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

Pour la Confédération, le projet entraînera des coûts de 100 millions de dollars (env. 130 mio. de fr.), montant qui sera vraisemblablement payé en 1991. Ce crédit n'ayant pas été prévu dans le budget pour 1991, nous serons appelés à solliciter un crédit supplémentaire.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des frais subséquents pour le moment. Etant donné la situation incertaine créée par la guerre du Golfe, il n'est cependant pas exclu que l'on soit appelé à fournir un supplément d'aide aux pays affectés par la crise du Golfe.

Le projet n'aura pas d'incidence sur l'effectif du personnel.

5 Programme de la législature

Le présent projet n'a pas été annoncé dans le programme de la législature 1987-1991. L'urgence du projet s'explique notamment par les pertes de recettes

substantielles subies par les trois Etats les plus touchés par la crise du Golfe en raison des sanctions économiques – auxquelles la Suisse s'est associée – décidées par les Nations Unies.

6 Bases légales

61 Constitutionnalité et légalité

L'aide envisagée s'appuie quant au fond sur les attributions générales de la Confédération en matière de politique extérieure et de politique de sécurité, telles qu'elles ressortent notamment de l'article 85, chiffre 5 ss et de l'article 102, chiffre 8 ss, de la constitution. La compétence des Chambres concernant l'ouverture du crédit d'engagement résulte de l'article 27 de la loi sur les finances de la Confédération (RS 611.0); l'élaboration d'un message spécial reflète la portée politique de la demande de crédit.

62 Forme de l'acte législatif

L'arrêté portant ouverture du crédit ne renferme pas de règle de droit; selon l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), il doit par conséquent revêtir la forme de l'arrêté fédéral simple. En tant que tel, il n'est pas soumis au référendum.

34219

**Liste des pays les plus directement touchés par la crise du Golfe
(pays MII) et des pays particulièrement touchés (pays MSA)**

| Pays MSA | | Pays MII |
|---------------------------|--------------------------|-------------|
| Pays à revenu moyen | Pays à faible revenu | |
| Europe de l'Est: | Afrique sub-saharienne: | Bangladesh |
| Bulgarie | Burkina Faso | Egypte |
| Tchécoslovaquie | Tchad | Inde |
| Hongrie | Guinée équatoriale | Jordanie |
| Pologne | Ethiopie | Maroc |
| Roumanie | Ghana | Pakistan |
| Yougoslavie | Guinée-Bissau | Philippines |
| Etats d'Amérique latine: | Kenya | Sri Lanka |
| Bélize | Lesotho | Soudan |
| Brésil | Madagascar | Turquie |
| Chili | Malawi | |
| Commonwealth | Mali | |
| de la Dominique | Mauritanie | |
| République dominicaine | Mozambique | |
| Salvador | Niger | |
| Honduras | Rwanda | |
| Jamaïque | Sierra Leone | |
| Nicaragua | Somalie | |
| Panama | Tanzanie | |
| Uruguay | Ouganda | |
| Asie: | Etats d'Amérique latine: | |
| Corée | Guyane | |
| Thaïlande | Haïti | |
| Papouasie-Nouvelle-Guinée | | |

**Arrêté fédéral
concernant l'aide accordée par la Suisse
aux trois pays les plus touchés par la crise du Golfe
(Egypte, Jordanie, Turquie)**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 6, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 30 janvier 1991¹⁾,
arrête:

Article premier

Un crédit d'engagement de 100 millions de dollars US est accordé pour porter aide aux trois pays les plus touchés par la crise du Golfe.

Art. 2

Le présent arrêté, qui n'est pas de portée générale, n'est pas soumis au référendum.

34219

¹⁾ FF 1991 I 887 .