

Message

**à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération
concernant deux nouveaux crédits-cadre pour le financement de mesures
de désendettement en faveur de pays en développement démunis ainsi
que de programmes et projets dans les pays en développement,
en faveur de l'environnement global**

du 30 janvier 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

par le présent message, nous soumettons à votre approbation les projets

- d'un arrêté fédéral concernant le financement de mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis et
- d'un arrêté fédéral concernant le financement de programmes et projets dans les pays en développement, en faveur de l'environnement global.

Par la même occasion, nous vous proposons de classer les postulats suivants:

1988 P 88.703	Désendettement des pays en développement, garantie des risques à l'exportation (E, 30.11.88, Miville)
1990 P Ad 90.2006	Le désendettement: une question de survie (N, 20.9.90, Commission économique)
1990 P Ad 90.2006	Le désendettement: une question de survie (E, 3.10.90, Commission du commerce extérieur)

1990 P 90.707

Sauvegarde de l'environnement dans le Tiers
monde, crédit-cadre
(N, 14.12.1990, Segmüller)

1989 ad P 89.021

Crise de l'endettement
(N, 15.6.89, Commission de gestion)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,
les assurances 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

La pétition "Le désendettement: une question de survie", lancée en 1989 par des oeuvres d'entraide suisses, a fortement contribué à sensibiliser l'opinion publique au problème de la dette dans toute sa dimension. Cette prise de conscience accrue s'est également traduite par de nombreuses interventions au Parlement. Les discussions aux Chambres fédérales au cours de l'année dernière suite à cette pétition ainsi que dans le cadre des délibérations relatives aux deux nouveaux crédits de programmes destinés à la continuation du financement de mesures au titre de la coopération au développement¹⁾, ont abouti au Conseil des Etats (S. 3.10.90) et au Conseil national (N. 20.9.90) à l'adoption de postulats en la matière. Le Conseil fédéral y est invité à soumettre au Parlement, dans le contexte de la commémoration du 700e anniversaire de la Confédération, un projet prévoyant des contributions suisses d'une part à des remises supplémentaires de dettes et d'autre part à des mesures de politique de développement.

En 1991, la Confédération se trouve dans un environnement de politique extérieure en évolution marquée. L'accélération du processus d'intégration européenne, les ajustements structurels en Europe centrale et orientale ainsi qu'en URSS, de même que la crise du Golfe, sont autant de facteurs dominants et de défis croissants pour les relations extérieures de la Suisse.

Le 700e anniversaire de notre pays est une occasion propice pour un nouvel acte de solidarité envers les membres démunis de la communauté internationale. Les problèmes fondamentaux de bon nombre de pays en développement se sont aggravés et les risques qui en découlent en termes de tensions économiques et de sécurité deviennent de plus en plus évidents.

1) Message concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur des pays en développement et message concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, y compris des mesures de désendettement, tous deux du 21 février 1990

C'est pourquoi la situation des pays en développement continue d'exiger notre soutien. A cet effet, des mesures spécifiques doivent contribuer à soulager les conséquences sociales et écologiques négatives de la crise économique, dans laquelle beaucoup de ces pays se trouvent.

Forts de ces considérations et compte tenu des postulats acceptés par le Conseil national et le Conseil des Etats, nous vous proposons d'approuver l'ouverture de cette aide sous forme de deux crédits-cadre - l'un pour le financement de mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis et l'autre pour le financement dans les pays en développement, de programmes et projets en faveur de l'environnement global - d'un montant total de 700 millions de francs et d'une durée minimale de cinq ans. Les deux crédits-cadre découlent d'une part de notre appréciation de la possibilité d'engager à bon escient et pour la durée prévue des moyens additionnels dans le domaine du désendettement et tiennent d'autre part compte du fait que la lutte contre la dégradation globale de l'environnement requiert de nouvelles prestations financières considérables qui doivent être fournies au premier chef par les pays industrialisés. La Suisse se doit d'y contribuer d'une manière solidaire et conforme à son potentiel économique. S'agissant de l'évaluation des besoins financiers en matière de désendettement, nous avons en outre pris en considération le fait que le financement des reprises de créances de la GRE - conformément à l'article 2 de l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990 concernant des mesures d'allègement de la Garantie contre les risques à l'exportation (GRE) (FF 1990 III 1710) - s'effectue par la suppression des avances de la Confédération, proportionnellement aux créances reprises. Par conséquent, cette opération ne nécessite pas de nouvelles ressources ayant une incidence directe sur le budget.

Bien que toute contribution suisse ne puisse avoir qu'une portée relative vu l'ampleur des problèmes et des fonds nécessaires pour les résoudre, les crédits sollicités représentent une aide substantielle et soutiennent la comparaison à l'échelle internationale. Cette assistance permettra à la Suisse, dans le

contexte du 700e anniversaire, de poser un jalon politique important et de témoigner de sa solidarité.

Avec les crédits-cadre proposés dans ce message, notre pays pourrait atteindre le volume d'aide publique qu'il s'était fixé comme objectif il y a dix ans déjà pour le milieu de la dernière décennie (rapprochement de la moyenne des autres pays industrialisés occidentaux), volume considéré aujourd'hui modeste, vu notre niveau de vie.

Alors que l'endettement, dont la solution ne commence qu'à se dessiner, a représenté la préoccupation majeure des années quatre-vingt, il est à prévoir que les problèmes globaux de l'environnement constitueront un des objets centraux de la coopération entre pays en développement et pays industrialisés dans les années nonante. La réunion des problématiques de l'environnement et de l'endettement dans un seul message met par ailleurs en lumière les liens étendus qui existent entre les deux domaines. Avec les dimensions sociales et économiques, ces deux thèmes déterminent dans une large mesure les possibilités d'un développement durable des pays pauvres.

Pour de nombreux pays en développement, l'endettement et le service de la dette qui lui est lié ont pris une ampleur qui compromet et pourrait même anéantir les efforts visant au rétablissement d'une croissance économique réelle, condition préalable à toute amélioration du niveau de vie, et qui de plus dans certains cas menace la cohésion sociale de ces pays. Ce constat a incité la Suisse, l'année passée, à mettre en place, comme un des premiers pays industrialisés, un instrument et des moyens financiers pour de véritables mesures de désendettement. Les Commissions parlementaires, ainsi que les Chambres fédérales, ont largement souscrit au concept de base pour le désendettement de pays en développement démunis et fortement endettés, exposé dans le message concernant le 4e crédit-cadre pour la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale (AF du 3.10.1990/FF 1990 III 599). Nous proposons de maintenir ce concept pour le

nouveau crédit-cadre. L'augmentation substantielle des moyens destinés à des actions de désendettement (de 400 mio. fr.), sollicitée dans ce message, doit avant tout permettre à la Suisse de renforcer les mesures de désendettement dans les pays actuellement bénéficiaires, d'élargir le cercle des pays potentiellement bénéficiaires ainsi que de soutenir des mesures d'accompagnement.

Le crédit-cadre pour le financement, dans les pays en développement, de programmes et projets en faveur de l'environnement global (300 mio. fr.) répond à la nécessité urgente de faire participer les pays en développement aux efforts internationaux en vue de maîtriser les problèmes de l'environnement qui se posent à l'échelle mondiale (destruction progressive de la couche protectrice d'ozone, réchauffement du climat, disparition de nombreuses espèces ou destruction des forêts tropicales). Certes, les pays industrialisés portent une responsabilité majeure dans la dégradation de l'environnement. Cependant, selon les prévisions, les pays en développement seront particulièrement touchés par les effets de ces phénomènes. En outre, un rôle-clé leur est dévolu dans différents domaines. Ainsi, les forêts tropicales se trouvent presque exclusivement à l'intérieur de leurs frontières. Plus de deux tiers de toutes les espèces animales et végétales menacées se situent en outre sur leur territoire. De plus, leurs émissions de substances nocives augmentent rapidement. Ces pays constituent par conséquent des partenaires indispensables, aussi bien en tant que co-responsables qu'acteurs de la mise en oeuvre de mesures d'assainissement. Ils sont d'ailleurs intéressés et disposés à fournir leur contribution. Toutefois, leurs besoins directs en matière de développement et de croissance économiques demeurent prioritaires. Ces pays sont dès lors tributaires d'une assistance financière supplémentaire leur permettant de poursuivre la lutte contre les menaces écologiques. Le crédit-cadre soumis à votre approbation dans ce message tient compte de ces besoins financiers. Il est l'expression de l'importance que le Conseil fédéral et l'opinion publique suisse accordent aux problèmes globaux liés à l'environnement et de leur détermination à s'y attaquer.

PREMIERE PARTIE:

Crédit-cadre pour le financement de mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis

1 Introduction

La situation des pays en développement a été décrite de façon circonstanciée dans les messages du 21 février 1990 concernant la continuation de la coopération technique et de l'aide financière en faveur de pays en développement ainsi que la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, y compris des mesures de désendettement (FF 1990 III 599). La genèse de la crise de l'endettement, ses conséquences néfastes ainsi que les initiatives et mesures adoptées pour la surmonter y ont été exposées en détail. Par conséquent, nous nous bornerons dans ce qui suit à résumer les aspects essentiels et les nouveaux éléments de la problématique de l'endettement.

11 Contexte économique mondial et crise de l'endettement

L'analyse relative à la naissance de la crise de l'endettement est sans équivoque: le surendettement est la résultante d'événements et de facteurs sur lesquels les pays concernés n'ont eu parfois pas ou peu d'influence. Cependant, il est aussi en partie la conséquence de mesures inadéquates de politique économique. Ces dernières montrent une similitude frappante: mécanismes de marché non respectés (entre autres pas de répercussion des augmentations du prix mondial du pétrole sur les consommateurs), déficits budgétaires élevés et chroniques, monnaies surévaluées, planification lourde et dirigiste, ainsi que mesures commerciales discriminant les exportations, politique qui été rendue possible grâce à un financement extérieur excessif n'étaient guère susceptibles de générer une croissance durable. Le recyclage des pétrodollars assura

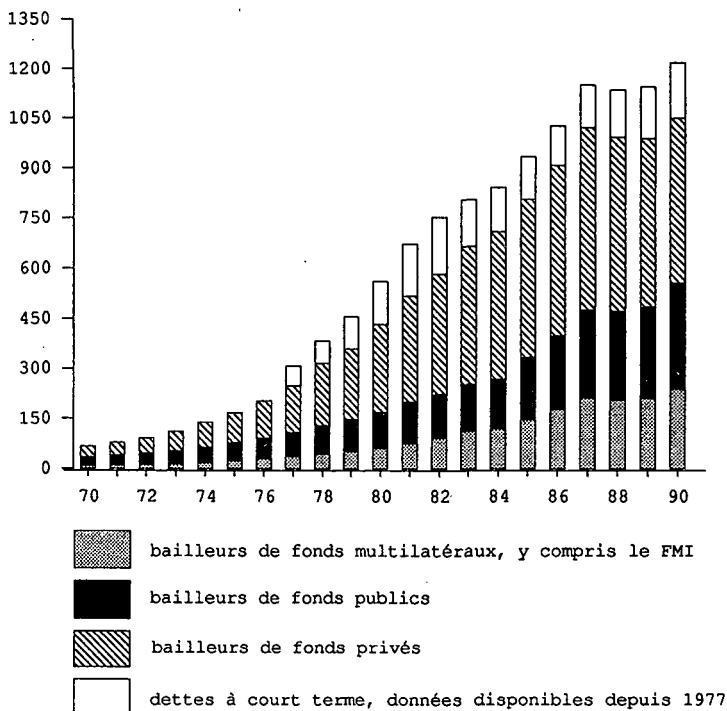
pendant un certain temps la disponibilité des moyens nécessaires pour poursuivre une telle politique. Au cours de cette période, les pays industrialisés pour leur part se sont attachés à maintenir, voire accroître, leurs exportations vers les pays en développement afin de limiter la détérioration de leur balance des paiements provoquée par le choc pétrolier. Ainsi, les crédits à l'exportation accordés à des Etats africains ont augmenté globalement de 35 pour cent par an au milieu des années septante. D'un autre côté, les exportateurs du Tiers monde qui, outre des matières premières, offrent surtout des produits agricoles, des textiles ou des articles en cuir, ont dû faire face à différentes restrictions à l'importation sur des marchés bénéficiant d'un puissant pouvoir d'achat.

A la suite du premier choc pétrolier et jusqu'en 1977, les prix de nombreux produits de base atteignirent des niveaux records, ce qui a renforcé la solvabilité des pays producteurs. L'effondrement durable des prix qui a suivi traduit aussi diverses évolutions d'ordre structurel: concentration de la croissance économique dans des secteurs ne dépendant pas des produits de base, substitution des matières premières par des substances synthétiques, ainsi que procédés techniques permettant d'économiser ces matières. A cela s'ajoute, dans de nombreux cas, l'émergence de nouveaux fournisseurs produisant souvent de manière plus rationnelle et meilleur marché que les producteurs traditionnels (africains notamment).

La nouvelle hausse massive des prix du pétrole au début des années quatre-vingt a par ailleurs amené les pays industrialisés à adopter des politiques économiques très restrictives. La contraction généralisée de la demande qui en est résultée a eu pour effet, d'une part, de réduire les recettes d'exportation des pays en développement, alors que d'autre part, la hausse des taux d'intérêt s'est traduite par une charge supplémentaire en termes de service de la dette. C'est dans ce contexte que l'incapacité du Mexique à honorer son service de la dette a déclenché la crise à la fin de l'été 1982.

Graphique 1: ENDETTEMENT EXTERIEUR BRUT DES PAYS
EN DEVELOPPEMENT DANS LEUR ENSEMBLE

(en mia. US\$)



Source: World Debt Tables, Banque mondiale, différentes années

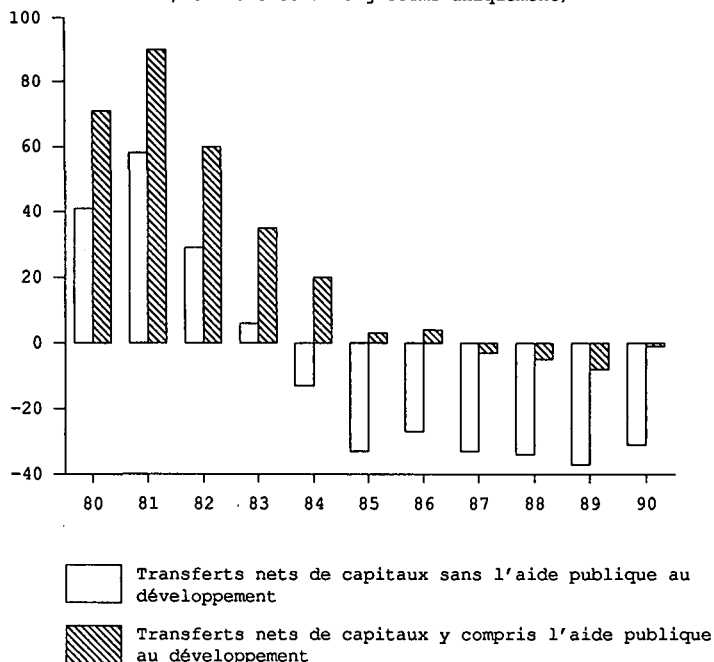
Selon les statistiques de la Banque mondiale, le montant global de la dette des pays en développement est estimé à 1 200 milliards de dollars à fin 1990. Ce volume s'est quelque peu stabilisé depuis 1987. Cela est essentiellement dû au ralentissement dans l'octroi de nouveaux prêts des banques commerciales internationales, à plusieurs réductions de dettes de la part des créanciers ainsi qu'aux effets des variations des taux de change.

L'endettement extérieur brut à fin 1990 se compose comme suit: 14 pour cent (1986: 11 %) de dettes à court terme, y compris les arriérés d'intérêt; 20 pour cent (17 %) de dettes envers des créanciers multilatéraux, y compris le FMI; 26 pour cent (22 %) envers des créanciers bilatéraux et 40 pour cent (50 %) envers des créanciers privés, essentiellement des banques commerciales internationales.

Les turbulences financières observées depuis le début de la crise de l'endettement en 1982 ont fait reculer le développement économique d'un grand nombre de pays du Tiers monde de manière significative. Pour une large gamme de pays situés principalement en Amérique latine et en Afrique, ce qui était à l'origine considéré comme une crise limitée de liquidités s'est révélé un grave problème de solvabilité, pour lequel une ébauche de solution n'a pu être trouvée à ce jour que dans de rares cas. Cela se traduit notamment par la quasi impossibilité pour ces pays d'obtenir à des conditions normales des crédits commerciaux à moyen ou long terme auprès du système bancaire international. Il s'ensuit que le transfert net de capitaux vers les pays en développement a chuté de 90 milliards de dollars en 1981 à 3 milliards en 1985, et qu'il est même négatif depuis 1987. Sans l'aide au développement, le bilan serait encore bien pire (cf. graphique 2).

Graphique 2: TRANSFERTS DE CAPITAUX

(en mia. US\$, prix et cours de change de 1987, transferts à long terme uniquement)



Source: President's Report to the Development Committee, le 4 sept., 1990, FMI/Banque mondiale

La situation critique que connaissaient déjà la plupart des pays en développement s'en est trouvée encore aggravée: en plus d'une détérioration du niveau d'approvisionnement de la population, la pénurie de capitaux affecte également les infrastructures et installations industrielles existantes, en rendant impossibles les investissements, aussi bien nouveaux que destinés à la réhabilitation, garants de la croissance, aussi modeste soit-elle.

Outre les effets économiques et sociaux, un endettement élevé accentue, de manière directe ou indirecte, la pression sur l'environnement. De mauvaises conditions générales de l'économie favorisent une exploitation excessive des ressources naturelles, alors même que les moyens permettant de prendre des mesures dans le domaine écologique aux niveaux local et surtout global font presque totalement défaut.

Le tableau 1 montre les différents aspects de la crise économique des principaux pays débiteurs. Ceux-ci n'ont pas enregistré de croissance économique dans la dernière décennie. A la fin des années quatre-vingt, le revenu par habitant de quinze pays en développement fortement endettés était de 10 pour cent inférieur à celui de 1980; les indicateurs du fardeau de leur dette (quote-part des dettes et du service de celle-ci) se sont cependant légèrement améliorés. Le taux d'investissement a reculé de 25 pour cent (1981) à 18 pour cent du PIB, hypothéquant ainsi une croissance future. Enfin, le taux d'inflation élevé de ces pays peut être expliqué en partie par les mesures de politique monétaire prises dans le but de financer le paiement du service de la dette.

INDICATEURS MACROECONOMIQUES

Tableau 1

		1981	1983	1985	1987	1989
a) Moyenne de 15 pays en développement fortement endettés (1):						
Revenus par habitant	(en US\$)	2135	1487	1494	1487	1770
Croissance réelle du PIB par hab. (2)	(en %)	-2.3	-4.9	1.6	0.4	-0.1
Index 1980 = 100	(Index)	98	90	92	94	93
Inflation (prix à la consommation) (2)	(en %)	54	91	123	117	487
Taux brut d'investissement (3)	(en %)	25	18	17	19	18
Quote-part de service des intérêts (4)	(en %)	23	29	28	21	19
Quote-part de service de la dette (5)	(en %)	41	41	40	37	31
b) Moyenne des pays en développement d'Afrique subsaharienne (6):						
Revenus par habitant (7)	(en US\$)	520	450	420	290	260
Croissance réelle du PIB par hab. (2)	(en %)	2.9	-3.1	0.9	-1.2	-0.6
Index 1980 = 100	(Index)	103	100	99	98	97
Inflation (prix à la consommation) (2)	(en %)	29	26	20	23	19
Taux brut d'investissement (3)	(en %)	21	17	18	19	18
Quote-part de service des intérêts (4)	(en %)	10	10	11	9	10
Quote-part de service de la dette (5)	(en %)	21	21	23	20	21

Source: World Economic Outlook, octobre 1990 et 1989, FMI; Sub-Saharan Africa, From Crisis to Sustainable Growth, 1989, Banque mondiale; IIF Database; calculs propres

- (1) Groupe selon le plan Baker (essentiellement pays d'Amérique latine)
 (2) Par rapport à l'année précédente
 (3) Investissements bruts en % du PIB (produit intérieur brut)
 (4) Intérêts bruts échus en % des exportations de biens et services
 (5) Intérêts bruts échus et amortissements bruts effectivement payés en % des exportations de biens et services
 (6) Sans l'Afrique du Sud
 (7) Estimation

Cet aperçu de la situation en matière d'endettement serait incomplet sans l'indication que, d'autre part, de nombreux pays en développement, d'Asie surtout, ne sont pas confrontés à une crise de la dette. Des conditions externes plus favorables, mais surtout la politique économique menée par ces Etats, ont contribué à éviter une telle crise.

Par ailleurs, les pays en développement fortement endettés ne forment pas un groupe homogène. Les problèmes des plus démunis d'entre eux, africains pour la plupart (revenu annuel par habitant jusqu'à 700 US \$ environ), diffèrent foncièrement de ceux de la catégorie des pays fortement endettés à revenu moyen (revenu annuel par habitant jusqu'à 3'500 US \$ environ), au nombre desquels figurent de manière prépondérante les Etats d'Amérique latine. Ces différences résident plus particulièrement dans leur potentiel économique et dans la capacité de le mettre en valeur, ainsi que dans la typologie de leurs créanciers. Vu les engagements relativement élevés des pays en développement fortement endettés à revenu moyen, les banques commerciales sont leurs principaux créanciers, alors que les pays plus démunis sont principalement redevables aux institutions bilatérales publiques des pays industrialisés. Il est communément admis qu'à moyen terme, les premiers devraient être en mesure de surmonter la crise. Cela présuppose toutefois des conditions générales externes à peu près favorables, y compris la conclusion d'accords de rééchelonnement plus étendus avec les banques commerciales. La poursuite des réformes économiques entamées par ces pays est déterminante à cet effet. Celles-ci visent surtout à rétablir les grands équilibres financiers et monétaires devant conduire à une ouverture de l'économie vers l'extérieur et sa confrontation avec la concurrence internationale. Des pays comme le Brésil et le Mexique font partie de cette catégorie. En revanche, les pays démunis et fortement endettés sont tributaires d'efforts accrus de la part des organismes publics des pays industrialisés. Leurs recettes d'exportation dépendent étroitement d'un nombre relativement restreint de matières premières et de produits agricoles, en partie soumis à des fluctuations de prix extrêmement importantes, avec une tendance à la baisse sur les marchés internationaux. Les expériences de ces dernières années ont montré que dans ces pays une

diversification de la palette des produits ainsi que des réformes dans les secteurs économique et social constituent un processus beaucoup plus long que prévu initialement.

14 Stratégies pour surmonter la crise de l'endettement

Dans une première phase de la crise de l'endettement (1982 à 1985), les efforts visant à prévenir un effondrement du système financier international ont été au premier plan des préoccupations. Pour y parvenir, on a eu essentiellement recours aux moyens classiques: programmes de stabilisation économique des pays débiteurs sous l'égide des institutions de Bretton Woods (FMI/Banque mondiale), consolidations de dettes au sein du Club de Paris (pour les arriérés envers des créanciers publics, y compris les crédits couverts par les agences de garantie à l'exportation) et du Club de Londres (créanciers bancaires). Ces efforts se sont révélés fructueux quant à l'objectif poursuivi. Ils n'ont en revanche pu résoudre les problèmes économiques des pays débiteurs, ni leurs problèmes de paiement, ni rétablir leur solvabilité.

La prise en compte de cette réalité a conduit, dans une deuxième phase, à l'adoption d'une stratégie d'ajustement dans la croissance, connue sous le nom d'"initiative Baker". Il s'agissait principalement de soutenir les réformes économiques grâce à un accroissement substantiel des apports financiers extérieurs. Une forte croissance de l'économie et des exportations était supposée ramener le service de la dette à un niveau supportable. Les gouvernements des pays industrialisés étaient censés mener une politique économique favorisant la croissance et ouvrir plus grands encore leurs marchés aux importations en provenance du Tiers monde. Cette stratégie reposait par ailleurs sur la considération que la réputation de solvabilité d'un pays dépend moins de l'ampleur de son endettement, exprimée en chiffres absolus, que de la confiance en son avenir économique. Elle n'a toutefois pas donné les résultats escomptés dans les temps prévus. Une des raisons en a été que les banques commerciales estimèrent trop élevé le risque lié à l'octroi de fonds additionnels en l'absence de participation des pouvoirs publics (garanties), ce d'autant plus qu'elles n'accordaient souvent que peu de crédit à la volonté

politique ainsi qu'aux possibilités des gouvernements des pays débiteurs d'imposer et de poursuivre les réformes économiques nécessaires.

15 Allègement de la dette et de son service

La troisième phase visant à résoudre le problème de l'endettement démarra en été 1988, lors du sommet de Toronto réunissant les chefs de gouvernements du groupe des sept principaux pays industrialisés et se concrétisa l'automne suivant au sein du Club de Paris. Cette phase, basée sur l'hypothèse que sans réduction de la dette et du service de celle-ci, la plupart des pays en développement fortement endettés ne pourraient sortir de leur insolvabilité, a connu un développement important avec la publication du plan Brady en avril 1989.

151 Club de Paris

151.1 "Conditions de Toronto"

Les conditions dites de Toronto décidées par le Club de Paris portent sur l'octroi de conditions de faveur pour les nouveaux rééchelonnements d'échéances de pays en développement démunis et fortement endettés envers des créanciers publics (y compris la GRE). Trois options, jugées équivalentes, ont été établies à cet effet:

- a. remise d'un tiers des échéances à rééchelonner;
- b. remboursement des échéances rééchelonnées dans un délai de 25 ans, y compris une période de grâce de 14 ans, au taux d'intérêt du marché;
- c. réduction du taux d'intérêt de 3,5 pour cent (au maximum jusqu'à raison de la moitié du taux du marché);

Le délai de remboursement lié aux options a. et c. est de 14 ans, y compris une période de grâce de 8 ans. Chaque membre du Club (pays créanciers) a pu choisir l'une de ces options en fonction de sa législation interne.

Pour qu'un pays en développement puisse bénéficier desdites conditions, il doit satisfaire à quatre critères: (1) il doit s'agir d'un pays démuni (revenu par habitant inférieur à environ 700 \$ par an); (2) service de la dette élevé (les intérêts et les amortissements représentent plus de 25 à 30 % des recettes d'exportation); (3) volonté d'entreprendre des réformes économiques et (4) solvabilité reconnue. Jusqu'à fin 1990, le dispositif de Toronto a été appliqué à 19 pays (17 en Afrique subsaharienne et 2 - Bolivie et Guyane - en Amérique latine). Des échéances pour un montant de 5,8 milliards de dollars y ont été incluses (option a: 1,5 mia.; option b: 1,7 mia.; option c: 2,5 mia.). Parmi les pays démunis d'Afrique, il ne s'en trouve que peu à n'avoir jamais fait usage à ce jour de telles possibilités d'allègements de dettes. Dans l'intervalle, certains pays ont déjà profité deux fois de rééchelonnements à ces conditions.

151.2 Nouvelles initiatives de la part de créanciers publics

En automne 1990, la France et la Grande-Bretagne notamment ont proposé de nouvelles initiatives en matière de rééchelonnement; elles sont actuellement examinées au sein du Club de Paris. L'initiative française vise à accorder également des allègements plus substantiels à des pays fortement endettés figurant au bas de l'échelle de la catégorie des Etats à moyen revenu. Ceux-ci enregistrent de leur côté aussi d'importants engagements envers des créanciers publics et se trouvent ainsi dans une zone intermédiaire, couverte ni par les conditions de Toronto, ni par celles prévues dans le plan Brady. Dans l'intervalle, le Club de Paris a pris en considération, dans une certaine mesure, les besoins spécifiques de ces pays en prorogeant le délai de remboursement lors de rééchelonnements de dettes tout en offrant, moyennant l'accord du créancier, la possibilité de rembourser en monnaie locale une part du service de la dette (jusqu'à 10 %). Lors de la conférence du Commonwealth à Trinidad et Tobago fin septembre 1990, la Grande-Bretagne a, pour sa part, lancé l'idée des conditions dites de Trinidad pour de nouveaux rééchelonnements. Pour les pays pauvres et fortement endettés (même catégorie que dans le cas des conditions de Toronto), cette proposition prévoit en plus de l'abattement d'un tiers conformément aux conditions de Toronto, la suppres-

sion d'un tiers supplémentaire de toutes les dettes à recouvrer. Les dettes restantes doivent être rééchelonnées dans leur totalité et en une seule fois sur 25 ans, avec une période de grâce de cinq ans, au cours de laquelle les intérêts échus seront capitalisés.

Avant de pouvoir entrer en vigueur, les propositions française et anglaise devront faire l'objet d'un large consensus au sein du Club de Paris, de la part de tous les créanciers importants. Les deux propositions convergent dans la mesure où un arrangement qui accorde des conditions de faveur aux pays figurant au bas de l'échelle des Etats à revenu moyen devrait entraîner également une amélioration des "conditions de Toronto" pour les pays démunis, rejoignant ainsi la proposition britannique. Les deux principaux créanciers (Etats-Unis et Japon) se montrent pour l'heure plutôt réticents à l'égard de telles remises de dettes. Aux conditions de Toronto déjà, les Etats-Unis choisissent chaque fois l'option du délai de remboursement prolongé, qui ne constitue pas une concession en termes financiers, mais qui inclut l'acceptation d'un risque plus élevé par le créancier du fait de l'allongement du délai de remboursement.

Les pays industrialisés ont certes entrepris des efforts considérables afin de soulager le fardeau de la dette; ceux-ci ne suffisent toutefois pas à améliorer de façon durable la situation des pays fortement endettés. Ainsi, de nombreux bailleurs de fonds bilatéraux ont converti en dons une grande partie des crédits d'aide au développement. Selon les estimations de la Banque mondiale, il s'agirait d'un montant de quelque trois milliards de dollars, dont deux milliards en faveur de l'Afrique subsaharienne. Ce pas, important en soi, ne correspond cependant qu'à trois pour cent du total des dettes non remboursées de ces pays. Il en va de même pour les rééchelonnements aux conditions de Toronto. Même si celles-ci étaient appliquées de façon continue, il en résulterait tout au plus une réduction de 10 pour cent des dettes non concessionnelles des pays concernés jusqu'en l'an 2000. Ces chiffres démontrent que les plans de désendettement actuels ne sauraient suffire à sortir les pays en développement fortement endettés de leur situation. Les Nations Unies estiment que l'ensemble des engagements en souffrance des pays en dévelop-

pement devrait être réduit en moyenne d'au moins un tiers, afin d'exercer un effet durable sur les investissements et la croissance.

152 Le plan Brady

Le plan Brady innove et complète la stratégie poursuivie jusqu'ici, dans la mesure où il permet aux pays débiteurs d'utiliser une partie des fonds mis à leur disposition par le FMI et la Banque mondiale en vue de soutenir des réformes économiques pour racheter d'anciennes dettes ou pour garantir le remboursement d'intérêts et principal sur la dette réduite dans le cadre d'actions de désendettement convenues avec les banques commerciales. La condition en est toutefois un arrangement entre le gouvernement du pays débiteur et les banques commerciales qui prévoit en tant qu'option une réduction de la dette ou du service de celle-ci.

Cette stratégie s'appuie sur l'évolution des marchés secondaires, sur lesquels des créances envers des pays débiteurs sont négociées avec un escompte parfois élevé, sans que ces corrections de valeur ne se répercutent sur l'encours de la dette des pays débiteurs. Le plan Brady permet à ces pays de revendiquer ces abattements à leur profit également. Les accords passés avec les banques commerciales prévoyaient certes déjà des "swaps" autorisant l'utilisation des rabais résultant de la transformation des dettes en devises en créances en monnaie locale, le prix de la consolidation étant négocié entre pays créancier et débiteur ("debt-equity-swap", "debt-for-nature-swap, etc.). De telles conversions ne permettent toutefois que des réductions relativement modestes par rapport à l'ensemble des dettes. Les gouvernements des pays hôtes des banques créancières ne s'engagent pas, en règle générale, avec des moyens propres au titre du plan Brady (exception: le Japon), mais exercent parfois sur les banques commerciales une pression politique ("moral suasion"). En tant que membres et principaux créanciers/actionnaires des Institutions de Bretton Woods, les pays industrialisés contribuent cependant indirectement à cette stratégie de désendettement et seraient directement touchés en cas de préjudices subis par ces institutions.

Jusqu'à fin 1990, des accords au titre du plan Brady ont pu être conclus avec quatre pays (Mexique, Philippines, Costa Rica et Venezuela); ces arrangements tiennent compte des spécificités de ces pays débiteurs.

Dans le cas du Mexique, par exemple, trois options furent proposées aux banques: 1) conversion des dettes, avec un escompte de 35 pour cent, en titres à long terme (30 ans) assortis d'un taux d'intérêt conforme au marché (taux du dollar interbanques plus 13/16 %); 2) conversion des dettes en titres à long terme sans escompte sur la valeur nominale, mais avec une réduction du taux d'intérêt (d'environ un tiers à 6,25 %); enfin, pour les banques ne voulant accepter ni l'une ni l'autre de ces options, 3) mise à disposition de nouveaux crédits représentant 25 pour cent environ de leurs créances de base pour le financement du service de la dette.

Les banques commerciales n'acceptèrent des réductions sur la valeur nominale, ou sur le service des intérêts, qu'à la condition que les nouveaux titres à long terme soient couverts par des garanties étrangères; cela fut fait par l'achat, par le gouvernement mexicain, d'obligations d'Etat américaines ("Zero-coupon-bonds", soit des obligations dont les intérêts ne sont pas versés périodiquement mais capitalisés). La mise à disposition de ces garanties a coûté quelque 7 milliards de dollars au Mexique, montant prélevé en partie sur ses propres réserves en devises, le reste étant mis à disposition par le FMI, la Banque mondiale et le Japon. L'option 3 a été appliquée à 9 pour cent des arriérés, l'option 1 à 43 pour cent et l'option 2 à 48 pour cent. Comme résultat, la valeur actuelle des dettes mexicaines a baissé de quelque 15 milliards de dollars, soit d'environ 30 pour cent. Il en résulte une réduction nette (c'est-à-dire y compris le financement des garanties) du service de l'intérêt d'un milliard de dollars par année, ce qui correspond à 0,5 pour cent du PNB ou à 3 pourcent des exportations mexicaines de biens et services.

Les mécanismes de réduction de dettes, tant au titre des conditions de Toronto que du plan Brady, tiennent compte de la nécessité d'établir un juste équilibre entre les efforts consentis par les créanciers et les débiteurs ainsi qu'entre les catégories de créanciers. Des réformes économiques sérieuses de la part des pays bénéficiaires constituent une condition préalable à tout allègement de la dette. De plus, les accords contiennent des clauses de renonciation aux créances par d'autres catégories de créanciers, notamment afin d'empêcher qu'une renonciation d'une catégorie de créanciers n'améliore indûment la valeur marchande par créances d'autres catégories de créanciers. Les initiatives au titre du Club de Paris et dans le cadre du plan Brady montrent clairement les difficultés d'une répartition équitable des charges entre les pays créanciers et le rôle important que jouent les intérêts spécifiques des divers créanciers. L'Amérique latine et, partant, le plan Brady aussi, sont au premier plan pour les Etats-Unis et le Japon, alors que pour la France et la Grande-Bre-

tagne avec leurs anciennes colonies, il s'agit plutôt de l'Afrique et - par là - du Club de Paris ou de l'application des conditions de Toronto.

2 Participation de la Suisse aux mesures en faveur de pays fortement endettés

S'agissant des rééchelonnements aux "conditions de Toronto" dans le cadre du Club de Paris, la Suisse applique l'option des taux d'intérêts concessionnels. La base légale en est constituée par l'arrêté fédéral concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes (RO 1966 919), lequel a été prorogé à plusieurs reprises par les Chambres fédérales. A l'occasion de la dernière prolongation, datant du 5 octobre 1990, la possibilité d'effectuer des consolidations prévoyant une réduction partielle de la valeur nominale des créances, a été expressément retenue.

Jusqu'à fin 1990, notre pays a participé à 17 rééchelonnements de dettes dans le cadre du Club de Paris qui ont permis de consolider, aux conditions de Toronto, des créances suisses à l'égard de onze pays, pour un montant total de 150 millions de francs (cf. tableau 2). Les réductions d'intérêt consenties et les prolongations des échéances sont imputées sur les comptes de la GRE proportionnellement à la couverture GRE des créances. Les exportateurs et/ou les banques sont tenus de participer à ces opérations avec la part non-garantie (franchise) et d'assumer dans la même proportion les pertes d'intérêt et les coûts résultant des prolongations de crédits.

CONSOLIDATION DE DETTES AUX CONDITIONS Tableau 2
DE TORONTO

Pays	Dates des réunions du Club de Paris	Echéances consoli- dées	
		total	par la Suisse (mio.US\$) (mio.fr.)
1 Bénin	22.06.89	193	*
2 Bolivie	15.03.90	276	15.4
3 Guinée	12.04.89	124	3.0
4 Guinée-Bissau	26.10.89	21	3.5
5 Guinée équator.	1.03.89	6	*
6 Guyane	12.09.90	123	*
7 Madagascar	28.10.88	265	1.8
Madagascar **	10.07.90	139	1.0
8 Mali	27.10.88	56	2.6
Mali	22.11.89	21	1.2
9 Mauritanie	19.06.89	52	*
10 Mozambique	14.06.90	707	*
11 Niger	16.12.88	43	*
Niger	18.09.90	116	*
12 Ouganda	26.01.89	90	*
13 Rép.centraf. *	14.12.88	30	12.8
Rép.centraf. **	15.06.90	4	2.1
14 Sénégal	24.01.89	136	4.5
Sénégal	12.02.90	158	7.6
15 Tanzanie	13.12.88	341	4.4
Tanzanie	16.03.90	199	2.3
16 Tchad	24.10.89	52	*
17 Togo	20.06.89	76	27.0
Togo **	9.07.90	84	33.0
18 Zaïre	23.06.89	1530	15.8
19 Zambie **	12.07.90	965	12.1
Total		5807	150.1

Source: Review of the Debt Strategy, 4 sept. 1990,

----- Banque mondiale/FMI; données de la GRE

* la Suisse et la GRE respectivement n'ont pas
participé aux rééchelonnements pour cause
d'échéances minimales (clause "de minimis") ou
inexistantes

** négociations bilatérales pas encore terminées

Parmi les mesures en faveur des pays en développement pauvres et fortement endettés, il y a lieu de mentionner également l'apport accru d'argent frais qui représente un élément important de toute stratégie de désendettement. Ces ressources permettent notamment aux pays concernés d'importer des biens dont ils ont un besoin urgent pour soutenir les réformes économiques supervi-

sées par le FMI et la Banque mondiale, ainsi que pour assurer un approvisionnement suffisant. Depuis 1988, le FMI peut accorder aux pays en question des prêts d'une durée de dix ans à un taux d'intérêt de 0,5 pour cent. Les capitaux nécessaires (6 milliards de DTS) ont été mis à sa disposition par des pays industrialisés dans le cadre de la "Facilité d'ajustement structurel renforcée" (FASR). La Suisse y a contribué par un prêt sans intérêt de 200 millions de droits de tirage spéciaux (environ 400 mio. fr.). Pour sa part, la Banque mondiale a mis au point en collaboration avec les pays industrialisés un Programme spécial pour l'Afrique subsaharienne (PSA), destiné à appuyer les réformes économiques des pays concernés par la mise à disposition rapide de capitaux pour financer des importations de première nécessité. Au cours de la première phase de trois ans (1988-1990), six milliards de dollars ont été débloqués dans ce but. La Suisse y a contribué avec un montant de 200 millions de francs, prélevés sur les crédits-cadre en cours pour la coopération technique et l'aide financière (DDA), ainsi que pour le financement de mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement (OFAEE). La deuxième phase débute en 1991; notre pays envisage de continuer à soutenir ce programme pour un montant à peu près égal.

Pour ce qui est du plan Brady, qui constitue, du point de vue du volume, l'élément principal du dialogue entre créanciers et débiteurs, les possibilités officielles de participation de la Suisse sont limitées, dès lors que les options prévues dans le plan Brady reposent essentiellement sur les institutions de Bretton Woods et sont discutées dans les conseils d'administration et les organes directeurs du FMI et de la Banque mondiale. Pour la participation active des banques aux options qui contiennent une remise de dettes à proprement parler, les prescriptions de réserve des pays hôtes des banques commerciales jouent un rôle important dans le cadre du plan Brady. Celles de la Commission fédérale des banques (le taux de réserve obligatoire à l'égard des pays à risques est actuellement de 65 %) ainsi que les possibilités fiscales existantes (élimination des crédits en souffrance) devraient faciliter la participation des banques suisses à ces négociations. En revanche, des prescriptions de réserve élevées constituent un obstacle de taille dans les cas

où le soutien aux indispensables réformes économiques et à la promotion d'investissements productifs requerrait un apport d'argent frais.

3 Dispositif de désendettement prévu par la Suisse au titre de la coopération au développement

31 Quatrième crédit-cadre pour la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale

Avec l'arrêté fédéral du 3 octobre 1990 concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération internationale au développement (4e crédit-cadre; FF 1990 III 599) un véritable instrument de désendettement a été introduit dans le dispositif suisse d'aide au développement. Cet instrument nous permet d'entreprendre des actions autonomes de désendettement et de contribuer à des mesures multilatérales au bénéfice de pays démunis et fortement endettés. Nous avons d'ailleurs participé, en 1988 et 1989 déjà, à une importante action de désendettement au profit de la Bolivie, un des pays de concentration de notre coopération au développement. Mise en oeuvre conjointement avec d'autres pays donateurs, cette action (avec 9,5 mio. fr.) a permis à la Bolivie de s'acquitter (avec un escompte de 89 %) de la presque totalité de ses dettes envers les banques commerciales, dettes qui se montaient à plus de 650 millions de dollars. Les ressources mises à disposition pour cette action provenaient du volet "Aide à la balance des paiements" du 4e crédit-cadre mentionné ci-dessus.

L'aide à la balance des paiements est cependant destinée, au premier chef, à financer, en situation de crise, des importations qui sont particulièrement importantes pour l'approvisionnement de la population ainsi que pour le maintien de l'appareil de production existant et qui ont des effets directs sur la croissance. Si l'engagement de moyens financiers d'aide au développement pour le rachat de créances fortement dévaluées se trouve en concurrence avec l'apport de nouveaux capitaux destinés à acquérir des biens de première nécessité, c'est cette dernière option qui, vue sous l'angle de la politique du

développement, prévaut généralement, surtout lorsqu'il s'agit de pays particulièrement démunis. C'est d'ailleurs pourquoi il est admis, par les pays donateurs, que les fonds destinés à l'aide au développement ne devraient pas être engagés au détriment d'instruments de désendettement traditionnels. L'importance marquée de fonds additionnels découle de la spécificité des mesures de désendettement développées ci-après.

32 Effets d'une remise de dette

Compte tenu des interdépendances économiques et sociales complexes, il importe de préciser dans un premier temps - pour ne pas susciter de faux espoirs - que le désendettement de pays en développement surendettés à lui seul ne suffit pas à accélérer leur développement économique et social. Ainsi que nous l'avons déjà mentionné, dans de nombreux cas le surendettement n'est en effet que le symptôme de la conjonction d'une série d'événements et de facteurs défavorables sur lesquels il est souvent difficile d'exercer une influence.

321 Effets sur l'économie du pays en développement bénéficiaire

Un grand nombre parmi les pays démunis et fortement endettés n'assurent pas ou que partiellement le service de la dette convenu à l'origine avec leurs créanciers. Cela se traduit par un abattement considérable sur ces créances. Si le service de la dette n'est plus assuré, une annulation totale ou partielle des créances ne libère pas directement des liquidités qui permettraient au pays concerné de réaliser de nouveaux projets urgents et de se procurer les biens nécessaires. Dans ces cas, une action de désendettement repose, dans une large mesure, sur les espoirs de retombées positives, cela sur la base des considérations suivantes:

- L'élimination d'un surplus de dettes est une condition importante pour l'amélioration du climat économique et de celui des investissements. La confiance que le pays accorde à son économie s'en trouve renforcée, et

les producteurs nationaux, tributaires des importations pour le maintien de leur production, ainsi que les exportateurs cherchant des débouchés sur les marchés étrangers, prennent leurs décisions avec plus d'assurance. Le risque d'interruptions dans les paiements ou de décisions judiciaires étrangères futures pouvant entraîner le blocage de biens s'amenuise. L'amélioration de la situation financière devrait, à plus long terme, également freiner la fuite des capitaux, favoriser leur retour et attirer les investissements étrangers.

- Une normalisation des relations avec les créanciers étrangers facilite l'accès aux crédits commerciaux à court terme et en réduit les coûts. Chaque pays est en tout temps tributaire de tels crédits, même si ses échanges avec l'étranger sont très modestes. Même lorsqu'il existe des retards de paiements à l'égard d'un grand nombre de créanciers, il est en principe certes possible d'obtenir de certaines sources des crédits commerciaux à court terme. Toutefois, dans de tels cas, le coût en est prohibitif: taux d'intérêts élevés et dépôt de garanties. Les pays en développement concernés doivent, de ce fait, compter avec des coûts nettement plus élevés pour leurs importations que ceux encourus par d'autres Etats, ce qui peut provoquer de lourds désavantages concurrentiels.
- Un règlement plus général des créances en souffrance devrait faciliter aux organes nationaux responsables de la garantie contre les risques à l'exportation la décision de rouvrir leurs facilités, ne serait-ce qu'à court terme, ce qui, en règle générale, devrait également permettre de diminuer le coût des importations dans les pays concernés.
- Un autre argument en faveur d'une réduction durable de l'endettement souligne les coûts directs et indirects élevés engendrés par les différentes procédures de consolidation de dettes. Les négociations répétées accaparent les rares cadres hautement qualifiés de ces pays dans la mesure où ils doivent préparer et mener à bien les réunions et sont donc ainsi détournés d'autres tâches prioritaires.

Parmi les pays démunis et fortement endettés figurent également un certain nombre d'Etats qui assurent intégralement ou en grande partie le service de la dette convenu avec les banques commerciales et les institutions de la GRE. Si un pays n'est pas en mesure de réaliser par ses propres moyens un excédent de la balance des opérations courantes, le service de la dette est indirectement payé par l'aide au développement bilatérale ou multilatérale. Une action de désendettement conduit dès lors directement à un accroissement des moyens financiers immédiatement disponibles pour le développement, pour autant - et ceci constitue une condition importante - que les fonds mis à disposition par les donateurs pour le désendettement ne le soient pas au détriment d'une réduction de l'aide au développement traditionnelle au pays en question.

322 Solidarité entre créanciers

Cet aspect est étroitement lié à la situation de départ et aux perspectives que nous venons d'évoquer. Afin que le désendettement entrepris par un pays créancier/donneur d'aide relativement modeste, tel la Suisse, puisse produire des effets significatifs, il doit être accompagné de mesures similaires prises par d'autres pays. A ce jour, à part la Suisse, seuls parmi les pays industrialisés, la France, les Pays-Bas et la Suède ont appuyé des actions de désendettement en faveur de pays démunis portant sur des crédits commerciaux non garantis. Pour le financement de créances détenues par des institutions multilatérales de financement du développement (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement), les Etats-Unis et le Canada jouent également un certain rôle aux côtés de la Suède et de la Norvège. Les remises de dettes annoncées ces derniers temps par différents pays industrialisés concernent presque exclusivement des créances au titre de l'aide au développement ou de la coopération militaire. En 1977 déjà, dans le cadre d'une action spéciale, la Suisse a transformé en dons toutes les dettes des pays en développement à faible revenu relevant de crédits publics (AF du 6.12.1977/RO 1979 1537). Depuis lors et abstraction faite de sa participation aux augmentations de capital des banques régionales de développement, notre pays n'accorde son aide au développement que sous forme de contributions non remboursables. La seule exception a été constituée jusqu'en 1987 par les

crédits mixtes. Depuis cette date, la part de la Confédération est également et exclusivement octroyée sous forme de don. Le quatrième crédit-cadre pour la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération internationale au développement prévoit en outre de transformer en contribution non remboursable la part de la Confédération sur le solde non engagé des crédits mixtes accordés sous le régime des crédits-cadre antérieurs à 1987 et de faire grâce aux pays fortement endettés avec lesquels la Suisse a conclu des accords de consolidation, du remboursement de la totalité de la part de la Confédération (y compris celle qui est déjà engagée). La Suisse n'accorde pas d'aide militaire; des livraisons de biens rentrant dans cette catégorie ne sont pas assurées par la GRE.

323 Prise en charge des risques encourus par des particuliers

Le danger que les pouvoirs publics doivent endosser les risques courus par des privés ("bailing-out") peut être contourné, dès lors que les créances ne sont pas rachetées à leur valeur nominale, mais seulement avec un escompte élevé, lequel correspond aux montants payés sur le marché pour des reconnaissances de dettes similaires. Le rachat de créances ne saurait par ailleurs être déterminé par le fait que la transaction à l'origine de la dette était prioritaire et justifiée du point de vue de la politique de développement. Il serait d'une part difficile et extrêmement coûteux de parvenir de manière objective à de telles constatations sur la base de critères reconnus et, d'autre part, une telle sélection irait à l'encontre du but recherché qui est de recenser si possible toutes les dettes d'un pays bénéficiaire envers la Suisse. En outre, le risque existerait que les créances dont on n'aurait pas tenu compte puissent prendre de la valeur à la suite de la remise de dette. Il sied cependant de rappeler qu'en vertu de l'article 4 de l'ordonnance sur la GRE du 15 janvier 1969, des garanties ne sont valables que si les conditions fixées conformément aux prescriptions du pays de destination en matière d'importations et de devises sont remplies. Si le gouvernement d'un pays de destination d'une transaction assurée par la GRE faisait valoir de manière crédible que celle-ci a abusivement servi à des opérations illégales, les organes de la GRE examineraient si l'octroi de la garantie ou les demandes de dommages-intérêts sont justifiés.

Toute action dont le responsable n'assume pas entièrement les conséquences est confrontée au problème du "risque moral" ("moral hazard"). Dans le contexte des opérations de désendettement, ce risque peut être considéré comme modeste. D'une part, ces pays ont dû, au cours des dernières années, gérer leur situation d'endettement d'une manière qui devrait les conduire à modifier leur comportement et à réduire leurs espérances. D'autre part, nous estimons peu probable que les gouvernements des pays démunis soient bientôt de nouveau en mesure d'emprunter des montants importants sur une base non concessionnelle (c'est-à-dire sans conditions dictées par la politique économique). Quant aux banques commerciales, elles se sont également rendu compte qu'elles ne disposaient pas de l'expérience et des structures nécessaires à l'octroi d'aides financières indépendantes de projets et que des garanties de la part des pouvoirs publics des pays débiteurs n'offraient qu'une sécurité relative.

Les mesures de désendettement présupposent des accords entre le pays débiteur et ses créanciers (Etats, banques commerciales, etc.). De tels accords sont étroitement liés à l'établissement de programmes d'ajustement économique élaborés par le pays concerné en collaboration avec les Institutions de Bretton Woods dont la mise en oeuvre est supervisée par celles-ci. Dans les années septante, à l'époque du recyclage des pétrodollars, un tel dialogue sur les réformes, dont la responsabilité politique à l'égard des mesures à prendre incombe en dernier ressort au pays concerné, n'avait guère eu lieu. La plupart des pays en développement pouvaient alors financer le déficit de leur balance des paiements grâce à des crédits bancaires internationaux ne prévoyant que peu de conditions relatives à la politique économique. Les Institutions de Bretton Woods tentent régulièrement d'introduire dans les nouveaux programmes les connaissances acquises entre-temps sur le déroulement et les effets des mesures d'ajustement structurel. Le processus de réforme engagé dans les pays d'Europe centrale et orientale ainsi qu'en Union soviétique confirme toutefois les difficultés considérables et les contraintes qu'engendre l'application de ces réformes et montre combien les conditions sociales et politiques dont il faut tenir compte diffèrent d'un pays à l'autre.

Dans ce contexte, il y a lieu de relever que les ajustements structurels ont été trop longtemps différés, tant dans les pays en développement qu'à l'échelle mondiale, et qu'il existe encore de grands besoins d'ajustement dans les pays industrialisés aussi. Ces pays sont particulièrement concernés dans le domaine des échanges internationaux de biens et de services: un meilleur accès aux marchés mondiaux est une condition importante pour que les pays en développement retrouvent une certaine solvabilité - étant donné les budgets d'aide au développement en stagnation ou en légère progression seulement - et puissent par eux-mêmes se procurer les devises nécessaires au développement de leur économie.

S'agissant des effets sur le comportement des agents économiques, l'influence qu'exercent les mesures de désendettement sur des pays qui, par le passé, grâce notamment à une politique prudente, avaient réussi à éviter le surendettement et qui semblent maintenant ne rien pouvoir obtenir, est également d'importance. Force est de constater à ce sujet que le maintien de la confiance et de la solvabilité est plus prisé que le traitement préférentiel découlant de mesures de désendettement qui nuisent à la réputation d'un pays sur le plan international. D'autre part, les ressources modestes dont dispose la coopération au développement pour des pays qui échappent à la crise de l'endettement ne sauraient être réduites en raison de mesures de désendettement au bénéfice de tiers.

33 Concept de l'instrument de désendettement suisse

L'endettement et, partant, le service de la dette actuel et futur fixé par contrat, ont atteint, dans beaucoup de pays en développement, des proportions qui compromettent sérieusement les efforts visant à rétablir une croissance économique réelle en tant que préalable à une amélioration du niveau de vie et mettent en péril la cohésion sociale dans ces pays. Conscientes de cette situation, les Chambres fédérales ont, en adoptant l'an dernier le message concernant la continuation du financement de mesures de politique économique et commerciale, approuvé pour la première fois un concept et des moyens pour de véritables mesures de désendettement. Le principe des actions à

entreprendre, proposé dans le message du 21 février 1990, tient compte des considérations ci-dessus et a reçu un large appui de la part des commissions parlementaires et des Chambres fédérales. Ce concept de base sera donc repris dans le nouveau crédit-cadre. Il assure en même temps une application transparente, simple et homogène des mesures de désendettement suisses.

331 Possibilités élargies grâce à des ressources additionnelles

L'augmentation substantielle des moyens financiers destinés à des actions de désendettement et à des mesures complémentaires, telle que proposée dans ce message extraordinaire à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, doit témoigner de la solidarité accrue de la Suisse avec les pays en développement particulièrement touchés par la crise de la dette et nous permettre d'élargir le cercle des bénéficiaires potentiels, au-delà des pays (africains surtout) les plus démunis et fortement endettés, à tous les Etats sur lesquels la Suisse concentre sa coopération au développement. Font notamment partie de cette dernière catégorie certains pays d'Asie dont la balance des paiements s'est considérablement détériorée suite à la crise du Golfe.

Bien que cette action, compte tenu du montant total de la dette de l'ensemble des pays en développement, ait également une portée relativement limitée, elle est significative d'un point de vue politique. Elle permet, en particulier, à la Suisse de donner des impulsions à des mesures nécessitant un large soutien international.

332 Conditions

Les contributions de la Suisse au désendettement sont, en principe, liées aux cinq conditions suivantes:

1. Il doit s'agir d'un pays en développement démunis et fortement endetté; les mesures doivent être plus particulièrement concentrées sur les pays les

moins avancés (PMA) ainsi que sur les pays dans lesquels la Suisse est active au titre de la coopération au développement (cf. annexe).

2. Le pays bénéficiaire doit s'être engagé dans un programme de réformes économiques à moyen terme qui rétablisse la confiance et réduise le risque que le pays, une fois le désendettement effectué, ne retombe dans une situation semblable à celle ayant prévalu précédemment et qui encourage la participation de larges couches de la population au processus de développement.
3. Le pays doit disposer d'un système de gestion de la dette qui inclut un programme d'allègements et de consolidations plus vastes à différents niveaux.
4. Les dettes qui peuvent être effacées grâce à la contribution de la Suisse et à des prestations similaires de tiers doivent, surtout lorsqu'il s'agit d'actions multilatérales, atteindre un volume suffisant pour permettre d'en attendre un effet sensible sur la croissance et le développement du pays concerné.
5. Lors du rachat, de la conversion de dettes ou d'autres mesures produisant des effets similaires, le créancier privé doit être impliqué d'une manière qui exige de sa part également un apport correspondant à son risque. Ce montant représente la perte en valeur réelle (sous forme d'escompte) de la créance originelle.

333 Mesures

Ainsi que nous l'avons exposé dans le contexte du quatrième crédit-cadre, il n'est guère possible d'énumérer à priori de façon exhaustive les actions dans ce domaine. Cependant, les mesures suivantes sont notamment prévues:

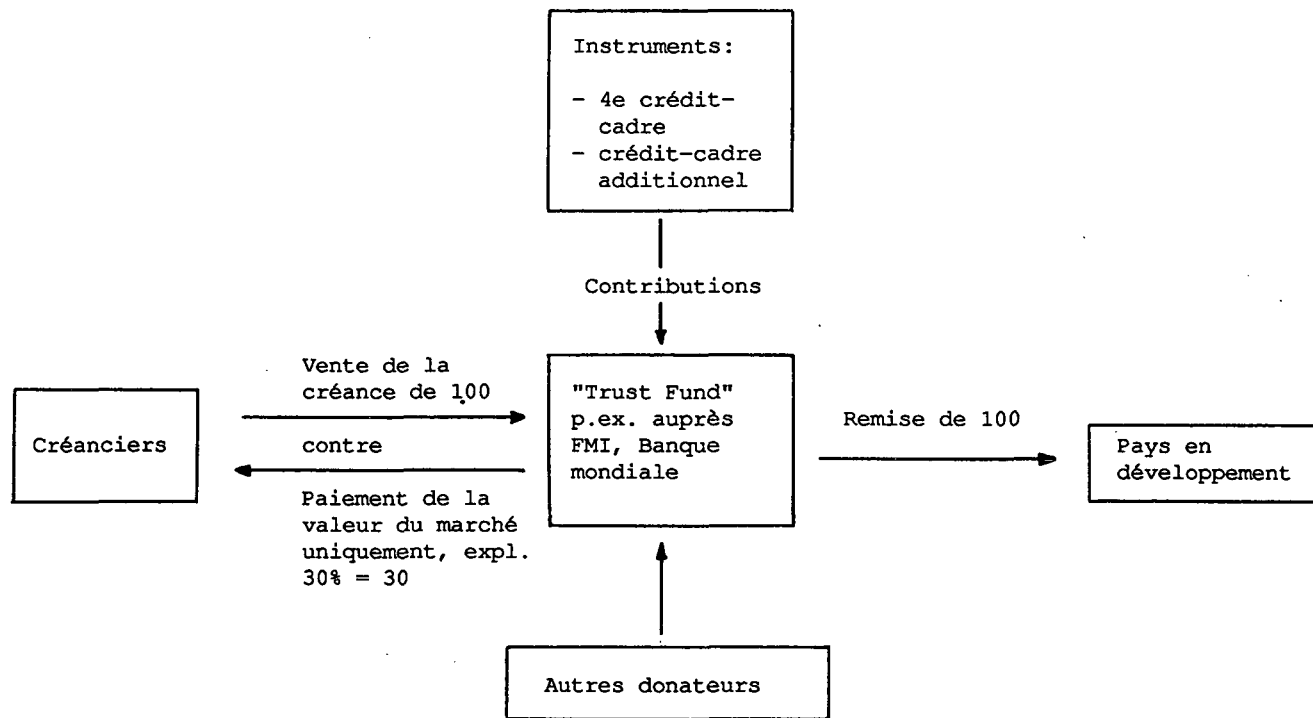
333.1 Contributions au rachat ou à la conversion de dettes commerciales non garanties

Les premières expériences faites avec les actions entreprises ou prévues en Bolivie, au Mozambique et au Niger montrent que la planification et l'exécution de telles actions entre le pays débiteur et ses créanciers exigent énormément de temps. La Suisse, la France, la Suède, les Pays-Bas ainsi que la Banque mondiale l'ont constaté. Depuis le milieu de l'année 1989, cette dernière dispose d'une facilité d'un montant de 100 millions de dollars pour ce genre de mesures. Dans le cas de la Bolivie, le processus est déjà en cours depuis trois ans, sans avoir pu être complètement terminé. Pour ce qui concerne le Mozambique, les premières démarches ont exigé à elles seules près de deux ans de préparation, sans qu'un accord global ait encore pu intervenir.

Exprimé de façon simplifiée, les arriérés des pays qui entrent en considération pour de telles actions doivent tout d'abord être répertoriés d'un point de vue comptable et documentaire et comparés aux créances des banques commerciales. Ensuite, il s'agit d'élaborer une stratégie de désendettement dont l'objectif est la conclusion d'un arrangement avec les banques qui soit favorable au pays concerné pour ce qui est des options de consolidation (prix/montant de l'escompte). Ce faisant, il importe de tenir compte du fait qu'un abattement élevé risque de n'inciter qu'un petit nombre de créanciers à céder leurs créances. Le recours à des experts comptables et financiers ainsi qu'à des juristes chevronnés est, en général, indispensable lors de la préparation et de l'exécution de telles actions afin d'appuyer les capacités en personnel certes existantes mais néanmoins encore réduites dont disposent les pays en développement en cette matière (cf. schéma 1).

Schéma 1: Mesures dans le domaine du désendettement
CREANCES COMMERCIALES NON-GARANTIES

Conditions de base: a) il doit s'agir d'un pays en développement pauvre et fortement endetté (voir Annexe 1)
b) le pays doit s'être engagé dans un programme de réformes économiques



Lorsqu'il s'agit d'actions n'impliquant pas au premier chef des créanciers suisses (exemple: Bolivie), nous envisageons de collaborer étroitement avec l'Agence internationale de développement (AID) et avec d'autres créanciers bilatéraux, dans le but d'obtenir des effets aussi étendus que possible et l'efficacité voulue dans le déroulement pratique de ces actions. Afin de prévenir des augmentations spéculatives des prix sur les marchés secondaires et de parvenir à un effet multiplicateur maximal, la négociation d'options de désendettement exige, en général, beaucoup de discrétion. En outre, les créanciers (banques commerciales internationales) impliqués dans des sondages et des pourparlers s'attendent d'ordinaire à ce que leur position de négociation et, le cas échéant, la proportion de leurs participations à des opérations de désendettement soient traitées de manière confidentielle. Ces exigences expliquent d'ailleurs pourquoi des courtiers et des fiduciaires spécialisés servent d'intermédiaires. Ayant pris part très tôt à des opérations de désendettement, la Suisse s'est acquis un capital de confiance qui lui facilite l'accès aux différents stades des négociations entre les principaux acteurs (notamment la Banque mondiale) du côté des donateurs et les pays débiteurs engagés dans de telles opérations.

333.2 Rachat d'avoirs garantis (GRE)

Au chapitre 151, nous avons exposé tant les conditions actuelles de rééchelonnement pratiquées par le Club de Paris que les nouvelles initiatives discutées pour l'heure par les pays créanciers. Une démarche autonome de la Suisse allant au-delà des allègements décidés dans le cadre du Club de Paris constituerait un écart par rapport à la ligne adoptée par le groupe des créanciers. Toutefois, l'opinion prédomine, selon laquelle, afin d'obtenir un effet significatif, il importe que les principaux pays créanciers participent à une remise de dette en faveur d'un pays donné. Aussi espérons-nous que grâce au crédit-cadre proposé pour des actions additionnelles de désendettement à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération, nous réussirons, par des mesures autonomes, à donner aux autres pays créanciers des impulsions les incitant à prendre, de leur côté également, des mesures supplémentaires de désendettement.

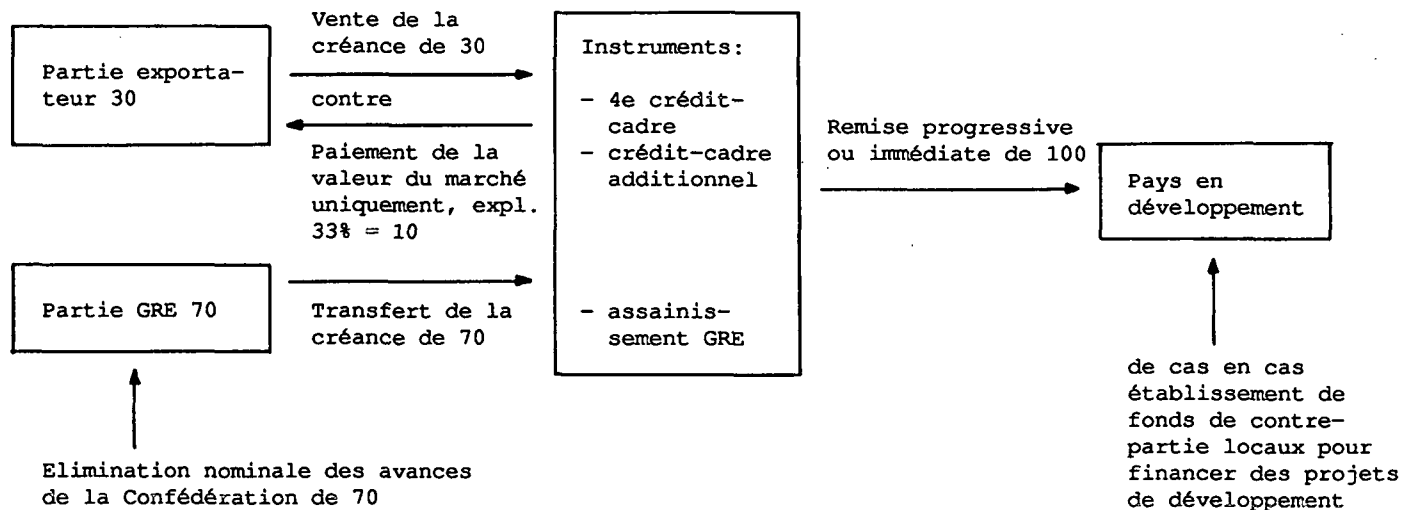
Afin d'établir les conditions autorisant la Confédération à remettre tout ou partie des créances sur des avoirs publics garantis, le concept introduit au titre du quatrième crédit-cadre est appliqué (cf. schéma 2):

- Choix des pays étape par étape, la condition de base étant que leurs échéances aient été consolidées dans le cadre du Club de Paris ainsi que sur le plan bilatéral.
- Offre faite aux exportateurs (et aux banques) de céder à la Confédération leur part de franchise au prix du marché. Dans les cas où il est difficile de déterminer ce prix et/ou un nombre relativement élevé d'exportateurs sont impliqués, le rachat peut s'effectuer au titre d'une procédure de vente aux enchères. Le déroulement a lieu en coopération avec le Bureau de la GRE et, en partie, par l'intermédiaire de fiduciaires. Le principe de la liberté de participation et la confidentialité des informations d'affaires doivent être garantis. Les exportateurs qui ne répondent pas à l'offre de vente continuent d'assurer le risque inhérent à leur part aux demandes initiales de consolidations envers le pays concerné; ils doivent, entre autres, compter avec de nouvelles consolidations de dettes pouvant comprendre de plus fortes réductions de leurs créances.
- La GRE cède à la Confédération ses parts aux créances dont la part des exportateurs a pu être rachetée. En échange, la Confédération annule les avances correspondantes (AF du 14.12.90 / FF 1990 III 1710).
- Négociations au niveau gouvernemental avec le pays en développement concerné sur la rétrocession des allègements de dettes et la mise à disposition éventuelle de fonds de contrepartie en monnaie locale destinés à soutenir des mesures spécifiques (voir chapitre 335).

Schéma 2: Mesures dans le domaine du désendettement
CREANCES PUBLIQUES GARANTIES (GRE)

Conditions de base: a) il doit s'agir d'un pays en développement pauvre et fortement endetté (voir Annexe 1)
b) consolidation préalable des échéances au Club de Paris
c) le pays doit s'être engagé dans un programme de réformes économiques

Exemple: valeur nominale 100 dont 70 garanties par la GRE



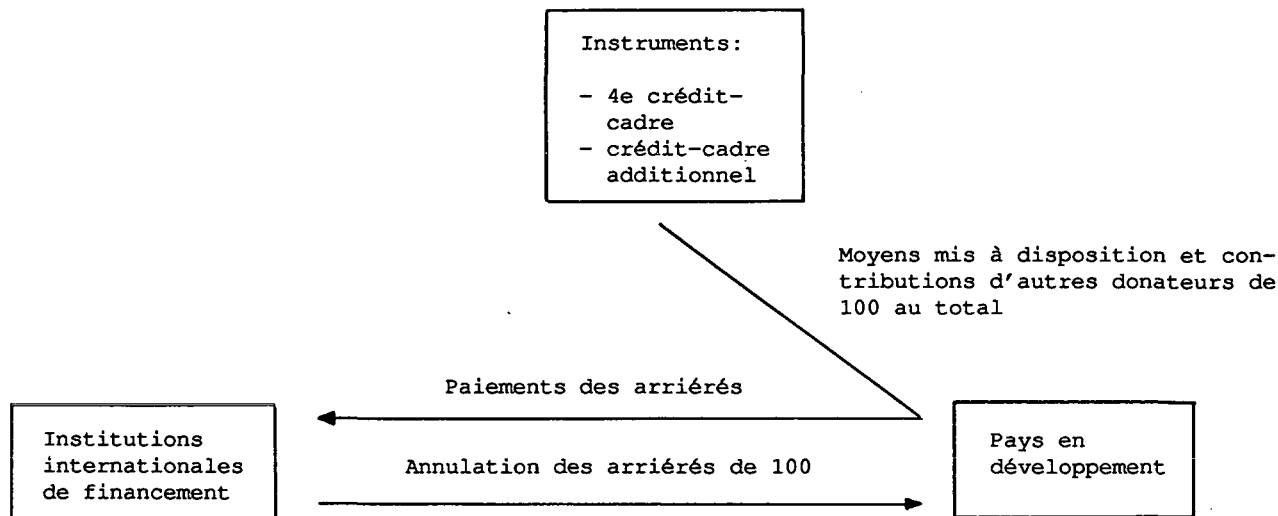
333.3 Contributions au règlement d'arriérés dus à des institutions internationales de financement au titre d'actions de soutien internationales

Les pays qui enregistrent des retards de paiements à l'égard des institutions internationales de financement (FMI, Banque mondiale, banques régionales de développement) ne peuvent prétendre à de nouvelles ressources financières (y compris à des ressources hautement concessionnelles, telles que celles de l'AID, de la FASR dans le cadre du FMI et des fonds spéciaux des banques régionales de développement); à ce sujet, il importe de tenir compte du fait que les moyens limités dont disposent ces institutions jouent avant tout un rôle de catalyseur auprès des donateurs bilatéraux ainsi que des investisseurs locaux et étrangers. Des fonds additionnels octroyés par ces institutions ont en général un effet multiplicateur au niveau de l'aide financière en provenance de tiers en faveur du pays concerné. C'est pourquoi le soutien accordé à ces pays pour le règlement de leurs arriérés à l'égard des institutions internationales de financement constitue une aide extrêmement importante. Toutefois, de telles actions de désendettement requièrent le paiement de la valeur nominale et sont, par conséquent, relativement coûteuses. Aussi, ne prévoyons-nous de fournir des contributions dans ce domaine que lorsqu'il s'agit d'un pays de concentration de la coopération suisse au développement et que l'action entreprise peut par conséquent engendrer des effets secondaires positifs sur notre coopération dans d'autres secteurs. En outre, il est particulièrement important que plusieurs autres pays donateurs participent à une telle action (cf. schéma 3).

Schéma 3: Mesures dans le domaine du désendettement

REGLEMENT DES ARRIERES DUS A DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DE FINANCEMENT

-
- Conditions de base: a) il doit s'agir d'un pays en développement pauvre et fortement endetté (voir Annexe 1) qui fait partie des pays bénéficiaires de la coopération suisse au développement
- b) le pays doit s'être engagé dans un programme de réformes économiques
- c) action soutenue à l'échelle internationale
-



Avec les moyens financiers relevant du quatrième crédit-cadre et engagés à titre indicatif (100 mio.fr.) en faveur de mesures de désendettement et les ressources additionnelles ayant une incidence sur le budget prévues dans ce message (400 mio.fr., y compris 100 mio.fr. pour des mesures complémentaires, cf.chap.4) en vue de mener des actions autonomes et de soutenir des actions sur le plan international, il devrait être possible de procéder à une réduction de dette de l'ordre de 1,4 à 2,5 milliards de francs dans le meilleur des cas. L'effet multiplicateur élevé est dû à deux facteurs: d'une part, une grande partie des arriérés devraient pouvoir être réglés moyennant un escompte élevé, d'autre part, les mesures qui concernent les créances consolidées de la GRE permettent de financer les parts de celles-ci en annulant les avances de la Confédération (cf. AF du 14.12.1990 concernant des mesures d'allègement de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE)/FF 1990 III 1710), ce qui évite le recours à de nouvelles ressources budgétaires. Il est extrêmement difficile de procéder à l'avance à la répartition des ressources sur les mesures envisageables. Le tableau synoptique 1 donne un aperçu des ordres de grandeur prévus (cf. également annexe 1).

Tableau synoptique 1**Contributions prévues et volume de désendettement potentiel (en millions de francs)**

	Moyens engagés au titre du crédit- cadre	Volume de désendettement:	
		créances garanties	créances non garanties
1er volet: créances non garanties			
- rachat de créances commerciales bancaires (taux du marché)	170		530
2e volet: créances garanties			
- rachat de la franchise des exportateurs (taux du marché)	80	244	
- Reprise de créances GRE (annulation d'avances à GRE selon possibilité AF; pas à la charge du crédit- cadre		670	
3e volet: autres			
- financement d'arriérés envers des insti- tutions financières multilatérales	50		50
4e volet: mesures complémentaires (contrib. aux coûts de prép. des actions dans les PED, argent frais)	100		
<u>Total</u>	400	914	580

Volume de désendettement potentiel: env. 1'500 mio fr.Pro Memoria: Mesures de désendettement prévues sous le régime du crédit-cadre IV (mesures de politique économique et commerciale au titre de la coopération au développement, AF 3.10.1990)

1er volet: créances non garanties			
- rachat de créances commerciales bancaires (taux du marché)	50		250
2e volet: créances garanties			
- rachat de la franchise des exportateurs (taux du marché)	30	100	
- reprise de créances GRE (annulation d'avances à GRE selon possibilité AF; pas à la charge du crédit)		210	
3e volet: autres			
- financement d'arriérés envers des insti- tutions financières multilatérales	20		20
<u>Total</u>	100	310	270

Volume de désendettement potentiel: env. 580 mio fr.

(Volume de désendettement potentiel total basé sur ces deux crédits: env. 2100 mio.fr.)

Comparé à l'endettement total de tous les pays en développement, qui se monte à quelque 1'200 milliards de dollars, la réduction de dette pouvant être réalisée dans le meilleur des cas grâce aux moyens prévus n'en représente qu'un pour cent environ; ces moyens devraient néanmoins nous permettre de libérer, dans une large mesure, du service de leur dette à l'égard de la Suisse les pays démunis. Si la tendance se confirme et si d'autres pays donateurs fournissent de leur côté des prestations plus substantielles dans ce domaine, soit dans le cadre multilatéral du Club de Paris, soit de manière autonome, l'endettement des pays en développement démunis devrait pouvoir être ramené à un niveau leur permettant d'améliorer considérablement leurs perspectives d'un développement économique et social positif et durable.

Il est difficile d'évaluer la période qui sera nécessaire pour mener à bien les actions de désendettement envisagées par la Suisse. Les expériences faites jusqu'ici en matière de remises de dettes impliquant des créanciers privés ont montré que le déroulement de telles opérations prend en général beaucoup de temps.

335 Rétrocession et fonds de contrepartie en monnaie locale

Les allègements de dette basés sur les créances acquises peuvent être concédés aux pays bénéficiaires, soit progressivement, soit directement en entier, en tenant compte en premier lieu et de cas en cas du volume de désendettement, du degré de réalisation des conditions de base (cf.chap.332), ainsi que de considérations relevant de l'ampleur des opérations en cause et des coûts administratifs des différentes options. Le même principe vaut pour l'accumulation sporadique de fonds de contrepartie en monnaie locale par ces pays dans le contexte d'actions de désendettement. Par fonds de contrepartie en monnaie locale, on entend des prestations de la part du gouvernement du pays débiteur fournies sous forme de monnaie locale pour soutenir des efforts ou des programmes de coopération au développement. Les contre-prestations peuvent en outre revêtir la forme de mesures prises dans le domaine de la protection de l'environnement et de la nature. Les oeuvres d'entraide suisses ont fait d'intéressantes propositions à ce sujet, mais ont également attiré

l'attention sur certaines limites. Des expériences relevant de ce concept ont pu être acquises dans le contexte de l'aide bilatérale à la balance des paiements. Il importe toutefois de garder à l'esprit que de telles mesures représentent des charges supplémentaires pour les pays en développement qui ne disposent pas de capacités administratives suffisantes. Pour ce qui est des conditions écologiques, il faut être attentif au fait que l'on poursuit souvent des buts qui, étant prioritaires pour les donateurs (pays industrialisés), ne bénéficient que d'un soutien limité et peu durable de la part du pays en développement concerné.

De plus, dans le cas de pays étant d'ores et déjà incapables d'assurer le service de la dette, aucune liquidité destinée à des fonds de contrepartie en monnaie locale n'est libérée sur la seule base de la remise de la dette. Cela signifie que les ressources à cet effet:

- devraient provenir d'impôts supplémentaires, pour lesquels, à court terme, la marge de manoeuvre est généralement restreinte dans ces pays;
- ou devraient être libérées au travers de réductions effectuées sur le budget de l'Etat dans d'autres domaines.

Il s'agit dans tous les cas de prévenir un financement des fonds locaux de contrepartie par le truchement de la planche à billets, lequel entraînerait des effets inflationnistes qui, l'expérience le confirme, affectent tout particulièrement les couches les plus défavorisées de la population.

Ces considérations indiquent en outre que l'établissement de fonds de contrepartie en monnaie locale constitue une possibilité à étudier cas par cas, mais que des mesures de désendettement ne peuvent être liées à la mise à disposition de tels fonds qu'aussi longtemps qu'il s'agit d'actions isolées entreprises par un nombre limité de pays ou d'organisations donatrices. Si chaque pays donateur posait de telles conditions, les instances publiques ainsi que les organes privés de ces Etats seraient rapidement dépassés et les gouvernements incapables d'assumer plus longtemps leur propre responsabilité en matière de politique du développement. C'est pourquoi des actions

bénéficiant d'un large soutien doivent être liées à des conditions macro-économiques, institutionnelles et sociales.

C'est dans cette optique que l'introduction de réformes économiques constitue l'un des cinq préalables à des apports financiers suisses à des mesures de désendettement. En règle générale, ces réformes bénéficient du soutien technique et financier ainsi que du suivi des institutions internationales de financement (FMI, Banque mondiale et banques régionales de développement). Elles comportent notamment des mesures visant la stabilisation des prix (politique monétaire) et le contrôle du budget de l'Etat (politique budgétaire). Dans de telles circonstances, des conditions sous forme de fonds de contrepartie en monnaie locale peuvent engendrer des conflits quant aux objectifs poursuivis.

336 Coopération avec les oeuvres d'entraide

Partant de ces réflexions et des expériences faites, nous prévoyons dès lors d'utiliser de manière sélective la possibilité d'établir un lien entre les mesures de désendettement et l'accumulation de fonds de contrepartie en monnaie locale. Une telle exigence présuppose l'existence de structures locales et d'organisations, capables - ou pouvant le devenir grâce à un soutien extérieur - d'identifier les projets et programmes dans lesquels engager ces moyens et de les réaliser ou de les superviser. Dans les cas où un engagement prometteur de fonds de contrepartie en monnaie locale semble possible, nous nous efforçons de collaborer étroitement avec des organisations d'aide au développement suisses et locales et ferons également usage de la possibilité de charger ces organisations de la mise en oeuvre de tels projets et programmes.

Une option très discutée concerne le rattachement de mesures de désendettement à certaines conditions en matière d'écologie (entre autres, maintien de la diversité de la faune et de la flore par la création de zones protégées/parcs nationaux). Les problèmes politiques, en particulier quant à la souveraineté des pays concernés, que cette option soulève ne sauraient être sous-estimés. En outre, pour obtenir des effets durables, de telles mesures doivent, en règle

générale, être liées à des mesures d'accompagnement de coopération technique et financière comprenant un contrôle efficace (formation de gardes-forestiers et de pédagogues; engagement de véhicules, etc.) Les fonds nécessaires à cet effet pourraient, pour autant que l'on soit en présence d'un certain volume d'importations, être financés au titre du volet "Aide à la balance des paiements" ou du crédit-cadre pour l'environnement si l'assistance technique figure au premier plan. La coopération ainsi que l'échange de connaissances techniques et d'expériences tant avec les autorités et institutions locales qu'entre les instances fédérales et les organisations privées suisses concernées revêt, là aussi, une grande importance.

4 Mesures complémentaires

Toute stratégie de désendettement et tout assainissement économique reposent également sur l'apport de nouvelles ressources destinées à financer les dépenses courantes pour l'importation de biens de première nécessité. Un désendettement qui ne s'accompagnerait pas de la mise à disposition de nouvelles liquidités sous forme d'aide à la balance des paiements ainsi que d'un retour à une certaine solvabilité serait, dans la plupart des cas, peu profitable aux pays concernés.

De plus, nos expériences au titre des actions de désendettement déjà prévues pour le Mozambique et le Niger nous ont appris que souvent les pays démunis ne disposent pas des devises dont ils ont besoin pour recourir aux services de spécialistes reconnus (surtout d'experts financiers et de juristes) en matière de désendettement et pour couvrir les dépenses liées à l'exécution d'opérations de rachat de dettes.

Par ailleurs, il faut tenir compte du fait que des pays qui, par le passé, ont réussi à éviter un surendettement et des rééchelonnements grâce à une politique prudente - ce qui est notamment le cas de certains Etats durement touchés par la crise du Golfe - n'entrent pas en considération pour des mesures de désendettement. Ces pays ne sauraient en être indirectement pénalisés, du fait qu'on met à leur disposition des moyens relativement modestes par rapport

à ceux accordés aux pays bénéficiaires de mesures de désendettement. De tels pays doivent être assistés, de manière sélective, par l'apport de nouveaux capitaux sous forme d'aides à la balance des paiements.

Il ressort de ce qui précède que les actions de désendettement doivent être assorties de mesures d'accompagnement. C'est pourquoi nous prévoyons d'imputer un montant maximal de 100 millions de francs sur le crédit-cadre pour des mesures de désendettement, afin de couvrir ces besoins.

41 Mesures dans d'autres domaines

Au milieu de l'année 1989, le Conseil fédéral a chargé un groupe d'experts de lui présenter des options et propositions sur la participation de la Suisse à la solution du problème de l'endettement international. Dans son rapport du 31 octobre 1989 (La Suisse face aux problèmes de l'endettement international/rapport Languetin), le groupe d'experts a notamment recommandé, comme moyen propre à alléger les pays en développement démunis, outre l'accroissement de l'aide au développement au général et des apports à la stabilisation des pertes de recettes d'exportation, la remise de dettes publiques garanties (GRE) ainsi que le rachat de créances de créanciers privés. De plus larges actions de désendettement, dont le but consiste à soutenir les réformes économiques visant à améliorer les conditions générales de l'économie, peuvent étendre leurs effets à d'autres domaines mis en évidence par le groupe d'experts: investissements directs, rapatriement des capitaux, amélioration des mécanismes du marché et respect de l'environnement. D'autres propositions avancées par le groupe d'experts vont plus loin; elles concernent, hormis l'octroi de garanties d'intérêt, en particulier l'établissement d'un système de concordats international pour le désendettement d'Etats souverains. Cette suggestion fait également l'objet du postulat Gadiant 90.693 du 18.9.1990 "Initiative diplomatique en vue du désendettement de certains pays en développement". Dans notre réponse à ce postulat, nous entrerons plus en détail quant aux chances de faisabilité d'un tel instrument et de réalisation des buts qu'il poursuit.

5 Consultations

Pendant la durée de validité de ce crédit-cadre, nous envisageons de présenter au moins une fois l'an, lors d'une réunion de la Commission consultative pour la coopération internationale au développement, un rapport complet relatif à l'engagement des ressources ainsi qu'aux actions envisagées. En outre, nous proposerons à cette commission de former, parmi ses membres, un comité composé de représentants des oeuvres d'entraide, de l'économie privée, de la science et du Parlement, qui assistera et conseillera l'Administration pour la solution de questions de principe et de mise en oeuvre des opérations. Au moins une fois par année, dans le rapport de politique économique extérieure, les Chambres fédérales seront informées des mesures prises.

6 Conséquences

61 Conséquences financières

Il est communément admis que plus les mesures de désendettement sont appliquées rapidement, plus leurs effets sont sensibles. L'expérience a toutefois montré que la préparation et la mise en oeuvre de toute forme d'opération de désendettement exigent beaucoup de temps. C'est pourquoi nous estimons de quatre à sept ans la période au cours de laquelle des engagements seront pris; contrairement à la coopération au développement traditionnelle, il faut s'attendre, lors de mesures de désendettement, à ce que les dépenses et les engagements arrivent à échéance à peu près en même temps.

Le crédit-cadre entrera en vigueur dès l'adoption de l'arrêté fédéral correspondant. Comme il s'agit d'une nouvelle action s'inscrivant dans la commémoration du 700^e anniversaire, les crédits n'ont pu être inscrits ni au budget 1991, ni dans les plans financiers 1992 et 1993. En conséquence, les dépenses de 1991 devront être sollicitées par le biais d'un crédit supplémentaire.

Bien que nous coopérons étroitement avec les instances compétentes de la Confédération ainsi qu'avec des organismes privés - au titre du désendettement de créances commerciales bancaires, avec d'autres donateurs bilatéraux et l'AID; pour ce qui est de la remise de créances publiques garanties, avec la GRE et des fiduciaires privées; s'agissant de contributions pour le paiement d'arriérés envers des institutions financières internationales, avec ces institutions; au niveau local dans les pays en développement dans le cadre de fonds de contrepartie locaux, avec des oeuvres d'entraide suisses et locales en plus des bureaux de coordination de la coopération suisse au développement - les tâches additionnelles dans ce domaine nécessitent la création d'un certain nombre de postes supplémentaires à l'Office fédéral des affaires économiques extérieures. Les besoins sont actuellement évalués à trois postes.

Les dépenses liées à la création de ces postes seront imputées au crédit-cadre et n'auront donc aucune incidence sur la rubrique budgétaire du personnel.

L'application de l'arrêté fédéral concernant le financement de mesures de désendettement en faveur de pays démunis au titre de la coopération au développement incombe exclusivement à la Confédération et ne représente aucune charge pour les cantons et les communes.

Il est précisé dans le rapport sur le programme de la législature 1987 - 1991 (FF 1988 I 1353, 391) que le Conseil fédéral entend participer à la recherche de solutions au problème de l'endettement.

8 Relation avec le droit européen

Les mesures prévues ne touchent pas le droit européen.

9 Bases légales et forme juridique

L'arrêté fédéral concernant le financement de mesures de désendettement en faveur des pays en développement démunis au titre de la coopération au développement que nous vous soumettons pour approbation se fondent sur l'article 9, 1er alinéa, de la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales (RO 974.0). En vertu de cette disposition légale, le financement de la coopération au développement et de l'aide humanitaire internationales doit être assuré par l'octroi d'un crédit-cadre s'étendant sur plusieurs années. Les mesures de désendettement contribuent substantiellement à promouvoir les objectifs de la coopération suisse au développement mentionnés à l'article 5 de cette loi; elles figurent parmi les autres formes d'aide prévues (art. 6, 2e alinéa, lettre e).

Etant donné qu'il s'agit d'un arrêté portant sur un crédit, c'est la forme d'un arrêté fédéral simple qui est prescrite par l'article 8 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RO 171.11). En tant que tel, le présent arrêté n'est pas sujet au référendum facultatif.

Le financement d'actions de désendettement portant sur des créances de la GRE a pour fondement l'arrêté fédéral du 14 décembre 1990 concernant des mesures d'allégement de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE).

Crédit-cadre pour le financement dans les pays en développement de programmes et de projets en faveur de l'environnement global

1 La problématique de l'environnement global

Depuis quelques années, la communauté internationale prend de plus en plus clairement conscience de ce que les problèmes liés à l'environnement ne se posent plus uniquement au niveau local ou régional et qu'ils affectent au contraire la planète dans son ensemble. Partout, ou presque, on observe que la qualité de l'environnement se détériore, et l'on peut affirmer que l'homme, de par son activité économique, mine de plus en plus les fondements même de son existence. Les principaux aspects de cette inquiétante dégradation sont les suivants:

- menace d'un changement climatique aux conséquences imprévisibles;
- appauvrissement de la couche protectrice d'ozone;
- pollution grave des mers et des côtes;
- destruction des forêts tropicales;
- diminution progressive de l'espace vital des espèces animales et végétales
- extension de la pollution atmosphérique aux contrées les plus reculées;
- complexité grandissante des problèmes liés à l'entreposage des déchets toxiques et à l'utilisation des produits chimiques;
- surexploitation alarmante des ressources naturelles, et notamment des ressources non-renouvelables.

Les nations industrialisées sont, pour une très large part, responsables des problèmes de l'environnement global. Ce sont elles qui utilisent les plus grandes quantités de ressources naturelles par habitant et qui génèrent le plus de déchets et de matières nocives. Les membres de l'OCDE consomment, par exemple, plus de 50 pour cent de toute l'énergie primaire produite; si l'on tient compte des pays de l'Europe de l'Est et de l'URSS, ce chiffre atteint 84 pour cent. De même, 75 pour cent des émissions de gaz à effet de serre

proviennent des pays industrialisés. Ceux-ci sont en outre presque seuls responsables des dommages croissants causés à l'environnement par les produits chimiques et les déchets spéciaux, comme par exemple de l'appauvrissement de la couche d'ozone suite à la libération de combinaisons artificielles de chlore. Cependant, les pays en développement participent eux aussi de plus en plus, et de plus en plus rapidement, à la dégradation de l'environnement global, ce dont les pays industrialisés doivent tenir compte dans la définition de leur politique de l'environnement. Les problèmes de l'environnement global, qui concernent donc tous les pays et toutes les régions du monde, constituent aujourd'hui l'un des grands défis auxquels la communauté internationale se trouve confrontée.

11 Les problèmes de l'environnement global

La distinction entre les problèmes de l'environnement qui se situent au niveau global, ceux qui se situent au niveau régional et ceux qui se situent au niveau local est souvent difficile à faire. Mais il est possible de discerner cinq problématiques globales d'importance primordiale: le climat, la couche d'ozone, la destruction des forêts tropicales, la diversité biologique et l'eau. Parmi les autres problèmes d'intérêt global, on peut notamment citer les déchets toxiques, les produits chimiques dangereux et la pollution atmosphérique transfrontalière.

111 Les changements climatiques

A la suite de la deuxième conférence mondiale sur le climat tenue à Genève du 29 octobre au 7 novembre 1990, le Comité intergouvernemental pour les changements climatiques (Intergovernmental Panel on Climate Change) a présenté un rapport scientifique selon lequel l'effet de serre naturel est renforcé par l'action de l'homme, d'où un réchauffement global de la planète aux conséquences dangereuses.

Ce réchauffement artificiel de la surface de la terre, relativement rapide, est imputable aux gaz à effet de serre, qui retiennent la chaleur solaire dans l'atmosphère. Parmi ces gaz, on trouve principalement le CO_2 dégagé lors de la combustion de carburants d'origine fossile. La concentration de CO_2 dans l'atmosphère a constamment augmenté depuis les débuts de l'industrialisation, et plus particulièrement ces dernières décennies.

Les scientifiques s'attendent à un réchauffement de la surface du globe de deux à cinq degrés centigrades d'ici à la fin du siècle prochain si aucune mesure n'est prise pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Pour parvenir à une stabilisation de la concentration de CO_2 dans l'atmosphère, les quantités de ce gaz qui sont actuellement libérées dans le monde devraient être réduites de 60 pour cent environ.

Une hausse de température pourrait avoir comme conséquence directe, si aucune contre-mesure n'est prise, au siècle prochain, une montée du niveau des océans de quelque 65 cm. Un changement de température aussi rapide ne s'est jamais produit, du moins durant les 10 000 dernières années, et il est très difficile de prévoir les effets qu'il pourrait avoir sur l'écosystème. On peut toutefois affirmer qu'une hausse du niveau des mers menacerait directement les régions côtières et les îles. Dans les régions arides ou semi-arides, la sécheresse augmenterait, l'eau devenant plus rare. Les surfaces cultivables diminueraient et l'érosion des sols s'accélérerait. De plus, le dégel de la toundra ou de la partie septentrionale du Canada et leur mise en culture ne compenseraient pas la perte de production agricole: les sols de la toundra, en effet, sont peu fertiles et seraient donc rapidement victimes de l'érosion.

Un réchauffement climatique pourrait augmenter l'intensité des intempéries et des tempêtes tropicales, ce qui causerait également des dégâts importants sous nos latitudes.

De nombreux pays en développement seraient directement touchés par les inondations ou la sécheresse. Une modification du climat pourrait ainsi entraîner indirectement l'émigration de populations entières et un afflux

gigantesque de réfugiés. Le manque croissant d'eau et d'autres ressources vitales dans le monde augmenterait fortement le risque de conflits militaires régionaux aux conséquences considérables, même pour notre pays.

En Suisse, le changement climatique pourrait avoir des effets profonds sur la région des Alpes: moins de neige et davantage de glissements de terrain. Le tourisme ne serait pas le seul secteur touché économiquement, et il faudrait par exemple financer aussi la mise en oeuvre de mesures de protection des habitations ou d'évacuation vers des régions plus sûres.

112 La dégradation de la couche d'ozone

La couche stratosphérique d'ozone qui protège les hommes, les animaux et les végétaux d'un rayonnement trop intense de rayons ultra-violetts diminue de plus en plus sous l'action de substances artificielles, surtout des chlorofluorocarbones (CFC) et assimilés, qui sont libérées par les installations de refroidissement, les bombes aérosol et les extincteurs. L'appauvrissement de la couche d'ozone a atteint un point tel qu'on ne peut plus compter sur un processus naturel de reconstitution.

Un rayonnement ultra-violet accru a pour principale conséquence une augmentation du nombre des cancers de la peau chez l'homme, et des lésions chez les animaux et les végétaux. Selon des études internationales, une diminution de un pour cent de la couche d'ozone dans l'ensemble de la stratosphère correspondrait à une augmentation des cancers, surtout de la peau, de deux à quatre pour cent. Il est en outre possible que le système de défense immunitaire des êtres vivants soit lui aussi touché.

Les rayons ultra-violetts ne présentent aucun danger pour le patrimoine héréditaire et le développement précoce de l'être humain. Il en va autrement de beaucoup de végétaux et d'animaux inférieurs dont les semences et les oeufs, ainsi que les petits, sont souvent exposés sans protection aux rayons ultra-violetts. Lors d'essais effectués avec différentes plantes cultivables, on a ainsi parfois constaté des dommages graves causés par l'action des rayons

ultra-violets. Des examens effectués sur des microorganismes dans l'Antarctique ont montré que l'augmentation du rayonnement ultra-violet dû à la déchirure de la couche d'ozone provoquait une diminution sensible de leur activité. Or, une offre plus réduite au début de la chaîne alimentaire risque fort d'être ressentie à sa fin. De plus, une activité réduite de ces microorganismes signifie aussi une absorption moindre de CO_2 , ce qui contribuera à accentuer encore le changement climatique.

113 Destruction des forêts tropicales

Selon les dernières estimations de l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), le déboisement de grandes zones forestières s'effectue à une allure de loin plus rapide que ce que l'on croyait encore il y a peu. Il ressort des études que, chaque année, environ 17 millions d'hectares de forêts sont détruits dans le monde, ce chiffre correspondant à plus de quatre fois la superficie de la Suisse.

Des chiffres plus précis par pays, basés sur des observations par satellite, sont éloquentes. Le Costa Rica perd actuellement chaque année 7,6 pour cent de sa forêt tropicale, l'Inde, 4 pour cent, la Thaïlande, 2,5 pour cent, et le Brésil, 2,2 pour cent. Si le déboisement se poursuit à la vitesse actuelle, les derniers mètres carrés de forêt tropicale disparaîtront sous l'action des tronçonneuses ou des feux, au Brésil, dans 45 ans, en Inde, dans 25 ans, et au Costa Rica, dans 14 ans déjà.

Sur le plan écologique, les forêts tropicales représentent un trésor inestimable en tant que réserve génétique de la Terre, c'est-à-dire en tant qu'habitat d'une immense quantité d'espèces. Elles jouent en outre un rôle régulateur sur le climat. Les forêts tropicales sont des systèmes fragiles et complexes, et même des atteintes infimes peuvent être suivies de conséquences non négligeables. Le déboisement libère de grandes quantités de CO_2 et contribue de ce fait à l'effet de serre. En revanche, une extension des surfaces boisées permet de

mieux retenir le CO² et de ralentir ainsi le réchauffement global, d'où l'utilité d'actions ciblées en ce sens.

114 Diversité biologique

La surexploitation et les atteintes répétées qui sont portées à l'environnement provoquent dans le monde entier la disparition de grands espaces vitaux et des peuplements qui y vivent. La destruction de la forêt tropicale, notamment, est l'un des grands facteurs de diminution croissante et irrémédiable de la diversité biologique de la Terre.

D'après des estimations grossières, le nombre d'espèces animales ou végétales et des micro-organismes vivant sur notre planète se situerait entre 25 et 80 millions, dont le 15 pour cent au maximum a été étudié scientifiquement. Le monde scientifique estime que, présentement, de 250 000 à 500 000 espèces disparaissent chaque année.

Les effets de telles pertes sur le matériel génétique et la diversité biologique sont énormes. Elles provoquent un appauvrissement de la nature, une rupture de l'équilibre écologique et une diminution de la capacité d'adaptation de l'écosystème, sans compter la valeur inestimable que la diversité biologique représente pour la médecine, la biotechnologie et l'agriculture.

115 Pollution des mers

Les déchets de la société de consommation, les matières toxiques ou radioactives d'origine industrielle ou agricole, les carburants ou combustibles des bateaux et les accidents de pétroliers entraînent une pollution des mers toujours plus grande. Les produits chimiques utilisés par l'agriculture et les eaux usées industrielles aboutissent dans la mer après de longs trajets à l'intérieur des terres. Des déchets toxiques sont incinérés ou déversés en haute mer, comme s'il s'agissait de déchets ordinaires.

D'après un rapport rédigé sur l'état des mers dans le monde par des experts appartenant à différentes organisations de l'ONU, la situation en haute mer n'est pas jugée préoccupante, même si des combinaisons organiques synthétiques et des matières artificielles radioactives dans des concentrations biologiquement insignifiantes y ont été observées.

Cependant, s'agissant des régions côtières et des mers intérieures, le rapport présente des conclusions alarmantes. Les mers intérieures et les régions côtières sont en effet affectées toujours plus fortement par les activités humaines. Les populations de poissons et de plantes marines sont déjà décimées par la pollution et par une pêche intensive, et les frayères et les lieux d'élevage de nombreux poissons de mer sont sérieusement menacés. La mort récente de phoques en Mer du Nord et celle de dauphins en Méditerranée a ainsi été attribuée à de fortes concentrations de PCB (Polychloro-biphényle) qui auraient notablement affaibli le système immunitaire de ces animaux.

Outre la pollution importante des eaux côtières, la pêche à outrance apparaît comme un problème toujours plus grave. Plusieurs experts expriment la crainte que le quota des prises dépasse aujourd'hui les capacités de reproduction. Un rapport, publié en 1990 par la Communauté européenne, constate que les stocks de poissons en Mer du Nord ont reculé de façon dramatique et que les prises sont trois fois supérieures à celles qui permettraient d'assurer le maintien de réserves suffisantes.

La construction de complexes industriels, d'installations portuaires ou piscicoles et d'aménagements touristiques se traduit par une destruction toujours plus rapide des portions de côtes encore intactes, et ce avant tout dans les pays en développement. Même s'il n'existe pas d'estimations exactes de l'ampleur de ce phénomène, il est certain que la qualité et les capacités de reproduction de la vie marine sont menacées.

Les produits chimiques représentent en gros 10 pour cent du volume du commerce mondial. Il y a aujourd'hui entre 80 000 et 90 000 produits chimiques sur le marché et donc, potentiellement, dans l'environnement. Chaque année apparaissent 1 000 à 2 000 produits nouveaux. A la fin de 1988, plus de 500 produits chimiques avaient été interdits ou restreints dans leurs possibilités d'emploi.

L'utilisation incontrôlée de produits chimiques dangereux représente non seulement une menace immédiate pour la population humaine et les animaux sur le plan local, elle met aussi en péril à terme l'ensemble de l'écosystème terrestre. Des matières toxiques pénètrent dans l'air, dans l'eau et dans le sol et s'introduisent dans les chaînes alimentaires. Pour certaines de ces substances synthétiques, on a pu observer des effets cancérigènes ou de mutation génétique. Mais on ignore presque tout des effets à long terme de telles substances et de la façon dont se concentre et agit sur l'environnement leur mélange.

On observe une situation similaire en ce qui concerne les déchets toxiques. En effet, ils ne cessent de s'accumuler partout dans le monde et leur élimination s'avère toujours plus difficile. L'odyssée inouïe de bateaux et de camions chargés de déchets hautement toxiques, dont plus personne ne veut, ont récemment apporté la preuve qu'il existe là un problème aigu et d'échelle planétaire.

117 La pollution atmosphérique transfrontalière

Outre le rôle qu'elles jouent dans l'effet de serre, de nombreuses substances qui polluent l'atmosphère ont aussi une importance suprarégionale. On constate aujourd'hui que des substances nocives sont transportées par l'air dans les contrées les plus reculées de la planète. Il s'agit surtout de l'oxyde d'azote et du soufre ainsi que des composés volatils d'hydrocarbure en provenance

d'installations industrielles, qui exercent des effets préjudiciables à l'environnement à des centaines de kilomètres de leur lieu d'émission.

Les substances nocives retombent sous forme de pluies acides et riches en nitrates qui détruisent la fertilité du sol et saturent d'engrais les lacs et cours d'eau. En outre, elles endommagent les matériaux, les bâtiments et les monuments de par leur effet corrosif.

C'est aux pluies acides qu'on attribue les dommages causés aux forêts sur de grandes étendues, tant en Europe qu'au Canada. Dans les lacs nordiques, on note une acidité excessive qui a déjà entraîné la disparition de plusieurs espèces de poissons. Cette acidité trop importante constitue également un problème pour les lacs de montagne en Suisse. Mais la pollution de l'air transfrontalière a aussi pour conséquence un excès de nitrates dans la mer et donc une perturbation de l'équilibre écologique marin.

Le problème de la pollution atmosphérique va également en s'aggravant dans les pays en développement. Les émissions des centres industriels locaux affaiblissent des sous-systèmes écologiques comme les forêts tropicales et les océans qui jouent un rôle très important dans l'écosystème de la planète.

12 Les pays en développement et la problématique de l'environnement global

Jusqu'à présent, les pays en développement ont eu une part de responsabilité comparativement réduite dans les problèmes de l'environnement global. Ils ne sont, par exemple, responsables que d'environ 25 pour cent des émissions annuelles des gaz à effet de serre. Et si l'on considère leur part dans l'élévation de la concentration de gaz à effet de serre dans l'atmosphère depuis le début de la révolution industrielle, il apparaît que leur responsabilité est encore moins importante. Néanmoins, toute stratégie visant à maîtriser les problèmes de l'environnement global doit inclure les pays en développement, qui sont appelés à jouer un rôle essentiel.

D'une part, en effet, les émissions nocives de ces pays augmentent rapidement, en raison principalement du fort accroissement de la population et de la nécessité d'accélérer leur développement économique.

D'autre part, les pays en développement occupent une position clé dans différents domaines de la problématique de l'environnement global. L'exemple le plus évident est celui des forêts tropicales qui sont presque toutes sous leur souveraineté. De même, leur rôle est considérable s'agissant de la diversité biologique, puisque plus des deux tiers de toutes les espèces d'animaux et de végétaux se trouvent sur leur territoire. Mais la recherche de solutions aux problèmes liés aux produits chimiques, aux déchets dangereux et à la couche d'ozone exige elle aussi, de par le caractère global de ces derniers, une implication des pays en développement. L'installation de processus de production nuisibles à l'environnement ou l'emploi incontrôlé de produits agro-chimiques dangereux et de substances préjudiciables à la couche d'ozone dans ces pays, qui n'ont aucune réglementation ou seulement des dispositions très insuffisantes en matière d'environnement, aurait pour conséquence la libération massive et croissante de substances toxiques et entraînerait, du moins à long terme, des conséquences graves pour l'ensemble de la planète.

Ainsi donc, les pays en développement sont en l'occurrence des partenaires obligés, aussi bien en raison de leur co-responsabilité que de leur nécessaire participation à la recherche de solutions. Mais il convient également d'envisager leur relation à la problématique de l'environnement global sous un angle différent. En ce qui concerne les conséquences, il faut en effet ranger les pays en développement, du moins d'après les connaissances actuelles, parmi les pays qui seront directement les plus touchés. Pour les vastes régions côtières qui s'élèvent à peine au-dessus du niveau de la mer comme c'est le cas au Bangladesh, en Chine ou en Egypte, une élévation du niveau des eaux des mers de 30 à 50 cm. entraînerait des conséquences catastrophiques. Des territoires aujourd'hui peuplés de dizaines de millions d'êtres humains deviendraient inhabitables. Des problèmes d'une gravité semblable apparaîtraient dans des régions arides ou semi-arides, qui pourraient être touchées encore plus intensément par des périodes de sécheresse.

Comme les conséquences annoncées devraient se produire à moyen terme seulement, il est compréhensible que, pour les pays en développement, étant donné leur contexte économique extrêmement difficile (endettement, faible base économique, etc.), leurs besoins immédiats de développement et de croissance économique soient prioritaires. Même dans le domaine de l'environnement, il est évident que les problèmes auxquels ils sont confrontés directement, tels que la diminution des réserves d'eau ou la salinisation et l'érosion des sols, les préoccupent bien plus que les problèmes globaux. Enfin, ils ne disposent ni des moyens techniques, ni des ressources humaines, institutionnelles ou financières pour aborder les problèmes de l'environnement global.

13 Les efforts internationaux

131 Les institutions

L'intérêt pour l'environnement s'est manifesté pour la première fois au niveau international en 1972, à la conférence de Stockholm. Aujourd'hui, plusieurs organisations internationales s'occupent de questions touchant l'environnement. Dans le système des Nations-Unies, le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) joue un rôle central. Les institutions des pays industrialisés qui s'occupent spécifiquement de ces problèmes sont surtout l'OCDE, la Commission économique pour l'Europe des Nations-Unies et le Conseil de l'Europe. Les efforts multilatéraux dans le domaine de l'environnement se sont fortement accrus au fur et à mesure que les problèmes de l'environnement global devenaient plus aigus; ce phénomène ne date cependant que de quelques années. Aujourd'hui, les questions concernant l'environnement influent de plus en plus sur les travaux de la plupart des organisations internationales, et elles sont devenues un des sujets de réflexion majeurs de l'Assemblée générale de l'ONU. En 1992 se tiendra au Brésil la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement (CNUED), qui devrait faire date dans l'histoire de la prise de conscience des problèmes d'environnement.

Toute une série d'accords internationaux de portée mondiale ayant pour objet de mieux protéger l'environnement sont déjà en vigueur. Parmi les plus importants, il convient de citer la Convention sur la protection de la flore et de la faune menacées et de leur milieu, les lignes directrices du PNUE / FAO relatives au commerce et à l'emploi des produits chimiques, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination, ainsi que le Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, signé dans le cadre de la Convention de Vienne.

Trois autres conventions sont en préparation dans le cadre de la CNUED: la première, consacrée aux changements climatiques; la deuxième, à la conservation de la diversité biologique; et la troisième, aux forêts. Un objet important de ces négociations consiste notamment à déterminer la part que chaque pays peut et doit apporter à une solution commune, en fonction de son niveau de développement, de sa puissance économique et de son degré de responsabilité. Ce problème est rendu plus ardu par le fait qu'il est très difficile d'évaluer précisément des effets qui souvent ne se font sentir qu'à moyen ou à long terme, alors que les coûts d'investissement des mesures préventives sont axés sur le court terme.

Tenant compte du fait que, jusqu'à présent, ce sont les pays industrialisés qui, dans une très large mesure, sont à l'origine des problèmes de l'environnement global, et que les pays en développement ne disposent que de ressources extrêmement limitées, on a introduit la notion d'"additionnalité" dans le débat international. Cela signifie que, pour financer le respect des obligations découlant pour les pays en développement d'accords internationaux sur la protection de l'environnement global, des moyens doivent être mis à disposition en supplément aux prestations accordées au titre de l'aide au développement. Lors de la révision du Protocole de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, en juin 1990, cette notion a été incluse pour la première fois

dans un instrument juridique et elle a également été retenue dans la déclaration finale de la conférence mondiale sur le climat du mois de décembre 1990 à Genève.

Dans la communauté internationale, il existe maintenant un consensus sur la nécessité de faciliter le transfert de technologies respectueuses de l'environnement dans les pays en développement. Dans ce contexte, les pays industrialisés insistent notamment sur la protection adéquate de la propriété intellectuelle et des brevets.

2 Les intérêts de la Suisse

La politique de l'environnement que poursuit la Suisse, quand on la compare à celle de nombreux pays de la communauté internationale, se révèle être à l'avant-garde. Les normes qu'elle applique dans le domaine de l'environnement sont relativement élevées, ce qui reflète l'importance que le grand public et les instances politiques accordent à la conservation et à la protection de l'environnement.

Les problèmes de l'environnement débordent de plus en plus les frontières nationales, et les défis auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés ont pour enjeu notre existence même: une politique de l'environnement menée dans le cadre de la Suisse uniquement n'est pas suffisante. C'est ce que le Conseil fédéral a bien compris, qui, ces dernières années, s'est constamment montré soucieux de renforcer l'efficacité de sa politique environnementale extérieure.

La Suisse fut, par exemple, l'initiatrice de la Convention sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et leur élimination adoptée à Bâle en mars 1989. Dans le cadre du PNUE et conjointement avec d'autres pays, la Suisse a lancé l'idée de la "Commission mondiale pour l'environnement et le développement" qui a débouché en 1987 sur la publication du rapport Brundtland, qui présentait pour l'an 2 000 et au-delà un certain nombre de propositions permettant de relever les défis de l'environnement.

Dans le cadre de la préparation et de la tenue de la Deuxième Conférence mondiale sur le climat (Genève, 29 octobre - 7 novembre 1990), la Suisse a joué un rôle très actif, d'une part, par le biais d'un soutien financier important, et, d'autre part, en assurant la présidence de la partie ministérielle et en mettant à disposition du PNUE et de l'OMM (Organisation Météorologique Mondiale) un haut fonctionnaire de l'administration fédérale chargé de préparer la Déclaration finale de cette Conférence.

Grâce aux efforts du Conseil fédéral et des cantons directement concernés, plusieurs institutions internationales actives dans le domaine de l'environnement se sont établies à Genève et dans la région lémanique (par exemple: le "World Wildlife Fund" et l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, à Gland; le Secrétariat préparatoire de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, celui de la Convention de Bâle, le "Global Resource Information Database" et le Secrétariat préparatoire de la convention sur le climat, à Genève).

Il manquait cependant jusqu'ici à cette politique un instrument efficace permettant de soutenir les pays en développement dans leurs efforts visant à la maîtrise des problèmes globaux de l'environnement. Comme nous l'avons déjà mentionné, la participation de ces pays est indispensable si l'on veut parvenir à des solutions dignes de ce nom. Les pays en développement sont d'ailleurs intéressés et prêts à apporter leur contribution. Mais pour cela, la mise à leur disposition d'une aide financière est nécessaire. Le crédit-cadre qui fait l'objet de ce Message constitue donc un élément indispensable de la politique extérieure menée par la Suisse dans le domaine des menaces globales qui pèsent sur l'environnement. Il permet au Conseil fédéral de financer une part adéquate des charges résultant pour la communauté internationale de l'implication des pays en développement dans la recherche de solutions aux problèmes globaux de l'environnement, et lui donne la possibilité de poursuivre activement une politique de l'environnement qui soit crédible.

S'il est un élément de la politique extérieure de la Suisse en matière d'environnement, le crédit-cadre proposé concerne aussi d'autres aspects de la politique. La menace globale qui pèse sur l'environnement étant de nature à

mettre en cause notre survie, il fait partie des moyens visant à préserver d'une manière générale notre existence, conformément à ce qu'a affirmé le Conseil fédéral dans son rapport 1990 à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1990 III 794). Il a également un lien avec la politique de développement: les mesures à financer doivent être au minimum en concordance avec les objectifs de développement des pays partenaires. Dans les cas favorables, elles peuvent, en plus, avoir des effets positifs sur le développement économique et social. Enfin, la mise en oeuvre de ces mesures se fera souvent grâce au recours aux instruments traditionnels de la coopération au développement.

3 Contenu, formes et instruments de la coopération

Le crédit-cadre proposé doit permettre aux pays en développement d'apporter leur contribution à la recherche de solutions aux problèmes globaux de l'environnement ou d'atténuer chez eux les manifestations concrètes de ces problèmes. Il s'agit donc de financer les coûts additionnels que la mise en oeuvre de telle mesure entraîne pour les pays en développement. Cela peut par exemple consister à financer des actions spécifiques considérées comme prioritaires dans le domaine de l'environnement global. Mais ce crédit-cadre permettra aussi parfois de couvrir la différence entre des investissements rentables, mais préjudiciables à l'environnement, et des investissements plus coûteux, mais respectueux de l'environnement, ou à combler des pertes ou des manques à gagner résultant d'actions visant à sauvegarder l'environnement. Il va de soi que les projets qui visent à préserver l'environnement doivent obéir, autant que faire se peut, aux règles de l'économie de marché et que l'on préférera toujours la solution la plus avantageuse et la plus rationnelle afin de parvenir, tout au moins à long terme, à couvrir les sommes engagées et même à assurer la rentabilité de l'opération. En annexe, à titre d'illustration, on trouvera quelques exemples de possibilités de financement et de modes de financement, aussi bien dans le cadre des mesures multilatérales qu'à l'échelle plus réduite de l'aide bilatérale aux pays en développement.

La coopération entre pays industrialisés et pays en développement dans le cadre de programmes spécifiques visant à résoudre des problèmes écologiques globaux reflète également une donnée nouvelle dans les relations nord-sud: à l'inverse de la coopération au développement, ce sont les nations industrialisées qui dépendent de la contribution des pays en développement. Les relations entre les partenaires, la forme et les instruments de coopération seront certainement marqués par cette réalité.

Il paraît cependant indiqué de recourir là aussi aux moyens et aux mécanismes qui ont déjà fait la preuve de leur efficacité dans la coopération au développement. En d'autres termes, il s'agira de s'appuyer, tant en ce qui concerne les institutions qu'en ce qui concerne les instruments, sur la vaste expérience acquise à travers la coopération au développement. Car, même si les objectifs et la situation initiale sont différents de ceux de la coopération au développement, les tâches sont souvent semblables: il s'agit de transmettre des connaissances techniques et du savoir-faire, de mettre sur pied des institutions solides, de développer des politiques sectorielles, de financer des projets d'infrastructure, etc.

Les avantages réciproques et la complémentarité entre la coopération multilatérale et la coopération bilatérale, fruits d'un partenariat s'étendant sur plusieurs décennies, montrent également la voie à suivre dans la recherche

commune de solutions pour sauvegarder l'environnement. Il est à noter qu'une coordination claire entre l'aide multilatérale et l'aide bilatérale sera d'une importance décisive. L'aide multilatérale possédera surtout un caractère global au niveau national ou régional, alors que les pays en développement se tourneront de préférence vers des partenaires bilatéraux, comme la Suisse, pour les aider à trouver des solutions à des problèmes locaux plus spécifiques. D'autre part, l'expérience commune et la confiance mutuelle acquises au cours d'activités de coopération constitueront des points d'appui solides pour l'engagement d'actions bilatérales.

311 Aspects généraux

En parallèle avec la négociation de conventions ou d'autres instruments juridiques internationaux, il est souvent nécessaire de mettre sur pied des mécanismes de financement pour assurer la participation des pays en développement. Le protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone a conduit à la création d'un premier Fonds de ce type.

Il est difficile de connaître d'avance les mécanismes de financement qui seront nécessaires pour pouvoir mettre en vigueur les engagements qui seront pris dans le cadre des conventions ou des protocoles qui restent à négocier. Le calendrier des travaux étant très serré, il est néanmoins utile d'envisager les développements possibles suivants:

- Convention-cadre sur le climat: la convention-cadre elle-même n'aura probablement pas d'incidences financières. Ses protocoles annexes, en revanche, en auront certainement. Il pourra s'agir, par exemple, du contrôle des émissions de gaz à effet de serre ou de mesures en faveur des forêts (en tant que régulateur du climat). Les engagements découlant de ces Protocoles devront faire l'objet d'un mécanisme financier international approprié.
- Convention-cadre sur la diversité biologique et la biotechnologie: l'exigence des pays en développement - détenteurs d'au moins les deux-tiers de la diversité biologique planétaire - de lier la protection de cette diversité à son utilisation industrielle potentielle en biotechnologie, rend les négociations préalables particulièrement complexes. Comme pour la convention sur le climat, ce seront surtout dans les protocoles annexes qu'il sera fait état de besoins financiers élevés, notamment pour assurer la préservation in situ de la diversité (création et entretien de zones considérées d'importance planétaire), et ex situ (création de "musées vivants"). En outre, il est probable qu'un protocole sur la biotechnologie contiendra des dispositions relatives au financement et non seulement à la propriété des

espèces non encore recensées, à la propriété intellectuelle et à la coopération industrielle.

- En plus des mécanismes existant déjà au niveau régional, il est question également d'entreprendre un effort global dans le domaine de la gestion des eaux internationales. Cet effort est pour l'instant envisagé principalement en faveur des mers régionales et des océans.

L'opportunité de lancer de négociations pour une convention-cadre sur les forêts, qui compléterait et renforcerait certains éléments des conventions sur le climat et la diversité biologique, est actuellement à l'étude. Le financement de la conservation des forêts dans les pays en développement constituera certainement un aspect important dans ce contexte.

La Facilité pour la protection de l'environnement global, décrite au chapitre suivant, vise, dans l'optique d'une utilisation rationnelle des moyens, à grouper et à harmoniser dans la mesure du possible les fonds multilatéraux créés ou à créer pour faire face aux problèmes liés à l'environnement global.

312 La Facilité pour la protection de l'environnement global

La Facilité pour la protection de l'environnement global, plus connue sous le sigle anglais GEF (Global Environment Facility), est née d'une initiative française. Elle est constituée de contributions financières versées par les pays industrialisés en vue d'aider les pays en développement à mettre en oeuvre un certain nombre de mesures, notamment sous la forme de projets pilotes, dans le domaine de l'environnement global. Ces moyens seront gérés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque Mondiale). Celle-ci coopère avec d'autres organisations internationales, en particulier le Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (PNUE) et le Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD), en ce qui concerne l'identification, la préparation et la mise en oeuvre des projets retenus.

Au cours d'une première phase-pilote de trois ans, la GEF sera dotée d'un fonds d'un milliard de Droits de Tirage Spéciaux (DTS), soit environ 1,8 milliard de francs suisses. Au vu des progrès rapides accomplis dans la mise sur pied de la GEF, il est probable que celle-ci verra le jour à la fin du premier semestre 1991.

La GEF doit permettre la mise en oeuvre de programmes environnementaux d'intérêt global dans des pays dont le PNB par habitant ne dépassait pas 4 000 dollars² en 1989. Bien que les conditions de financement n'aient pas encore été définies, il est probable que les pays en développement les plus pauvres bénéficieront de contributions non-remboursables. Les projets dont la réalisation sera ainsi financée toucheront la limitation des émissions de gaz à effet de serre, la préservation de la diversité biologique, les eaux internationales et la protection de la couche d'ozone (pour laquelle un fonds provisoire a déjà été mis sur pied). Grâce à la GEF, il sera possible de prendre en charge, dans le cadre d'un projet donné, la partie des coûts liée à la protection de l'environnement global, de manière à rendre ce projet financièrement supportable pour le pays en question (par exemple, la GEF permettrait de couvrir les coûts supplémentaires occasionnés, dans le cadre de la construction d'une route, par le contournement d'une zone de diversité biologique reconnue comme très importante).

La Suisse a l'intention de participer à la première phase de la GEF pour un montant correspondant à quatre pour cent au maximum du fonds, soit 40 millions de Droits de Tirage Spéciaux, ou 72 millions de francs suisses, sous forme d'une contribution non-remboursable à engager sur trois ans. Cette participation comprendrait d'éventuels cofinancements de programmes d'organisations internationales coordonnés avec la GEF.

2. A part les pays en développement proprement dits, seront donc également concernés des pays comme l'Argentine, le Mexique, le Portugal et des pays de l'Europe de l'Est.

Lors de leur Sommet de Houston, Texas (11 juillet 1990), les pays du G-7 ont déclaré: "Nous sommes prêts à coopérer avec le gouvernement du Brésil pour mettre sur pied un programme-pilote global visant à contrecarrer la menace qui pèse sur les forêts tropicales dans ce pays. Nous demandons à la Banque Mondiale de préparer, en étroite coopération avec la Commission des Communautés européennes, une proposition dans ce sens qui sera présentée au plus tard lors du prochain sommet. Nous invitons les autres pays intéressés à se joindre à nous dans cet effort".

Entre-temps, les travaux ont progressé sur une base trilatérale Commission-Banque Mondiale-Gouvernement brésilien. Il semble qu'une proposition concrète sera rendue publique dans un proche avenir.

Il est probable que la Suisse s'associera à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'un programme visant à préserver les forêts amazoniennes. Le Conseil fédéral, en effet, comme d'ailleurs l'opinion publique suisse en général, est sensible au problème de la sauvegarde des forêts tropicales, et plus particulièrement à celui de la sauvegarde des forêts de l'Amazonie. La contribution de la Suisse constituera à la fois un geste de solidarité internationale et sera l'expression d'une volonté politique visant à soutenir le Gouvernement brésilien dans ses efforts pour orienter davantage sa politique nationale vers la préservation et la gestion durable des forêts amazoniennes. Il serait par ailleurs souhaitable pour la bonne réalisation de ce plan que celui-ci ne s'applique pas seulement au Brésil, mais à l'ensemble des pays situés dans le bassin amazonien; la Suisse s'emploiera à faire prévaloir ce point de vue.

314 Soutien aux pays en développement pour participer au dialogue international

La participation de représentants de pays en développement aux conférences, séminaires et groupes de travail internationaux est essentielle si l'on souhaite que les décisions et recommandations qui y sont prises obtiennent l'appui

nécessaire tout en reflétant un large accord politique, par exemple à l'Assemblée générale des Nations-Unies. C'est dans cet esprit que plusieurs pays, notamment la Suisse et les pays scandinaves, ont, depuis plusieurs années, couvert les frais de déplacement de délégués de pays en développement à certaines réunions particulièrement importantes.

Les négociations en cours concernant l'environnement global, et celles qui suivront, exigent un effort international accru pour assurer une pleine participation des pays en développement. Il est important que la Suisse augmente, elle-aussi, sa contribution dans ce domaine.

Il en va de même du soutien qui pourrait être fourni aux pays en développement afin de les aider à préparer des études ou des travaux spécifiques destinés à leur permettre de mieux présenter leurs problèmes dans le cadre des grandes Conférences (études juridiques, scientifiques et techniques, évaluation des besoins, questions relatives aux transferts de technologie, à la propriété intellectuelle ou encore à la coopération industrielle, etc.).

32 La coopération bilatérale

La coopération bilatérale aura avant tout pour vocation de compléter les programmes multilatéraux. Selon les cas, il s'agira du cofinancement d'actions multilatérales ou d'actions bilatérales directes coordonnées avec un programme d'ensemble. Dans les deux cas, la Suisse participera à la planification et à l'exécution des actions. En outre, l'aide bilatérale permettra la prise en charge des actions de plus petite envergure, de même que celles qui exigent une intervention à la fois rapide et flexible. Il est à noter que les actions ponctuelles contribuent de façon importante, si elles sont suffisamment nombreuses, à la réussite des mesures d'ensemble et donc à résoudre les problèmes globaux de l'environnement.

Les pays en développement contribuent de façon très diverse aux différents aspects de la dégradation de l'environnement global; il est donc nécessaire de définir des priorités d'action. Le problème du maintien d'aires naturelles et, en particulier, de la protection et de la reconstitution de la forêt, se situe au premier plan, car il est étroitement lié aux modifications climatiques et au maintien de la diversité biologique. Cependant, il convient également d'arrêter et de mettre en oeuvre, dans les pays en développement, des mesures visant à réduire les émissions de substances nocives. En fait, aucune action ne doit être écartée dans aucun domaine, lorsqu'elle peut contribuer à résoudre des problèmes écologiques globaux. A cet égard, le transfert nord-sud de technologies, parallèlement au financement effectif des programmes, va jouer un rôle central; la Suisse, grâce à ses techniques très développées de protection de l'environnement, sera sans doute très présente sur ce terrain particulier.

Il convient d'accorder une attention particulière aux mesures préventives visant à réduire les effets négatifs des changements climatiques qui se produiront au cours des prochaines décennies. Bien que les prévisions ne soient pas d'une fiabilité absolue, il semble que les pays en développement seront très gravement touchés. L'incertitude des prévisions ne permet guère à l'heure actuelle de mettre en oeuvre des mesures de protection actives. Mais il est à craindre qu'au moment où les prévisions deviendront des certitudes, il soit trop tard pour réagir. Il est donc de la plus haute importance que, dès maintenant, toutes les mesures préventives possibles soient prises. Il s'agira en premier lieu d'observer systématiquement et scientifiquement les phénomènes, d'élaborer différents scénarios et d'augmenter dans les pays en développement la capacité de remplir ces tâches afin d'accroître leur participation. L'exactitude croissante des prévisions permettra ultérieurement de mieux définir les plans d'action en y incluant le cas échéant des mesures de protection contre la hausse du niveau des océans, contre l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des cyclones, etc.

En principe, les actions bilatérales doivent s'inscrire dans le cadre suivant:

- Les actions bilatérales appuient les pays en développement dans la définition de mesures dans le domaine de l'environnement global. Si les moyens supplémentaires nécessaires sont disponibles, il ne fait pas de doute que la volonté de mettre en oeuvre les mesures qui s'imposent existe dans les pays en développement. La difficulté va consister pour eux à identifier les actions appropriées, à les classer par ordre de priorité et à les mettre définitivement au point de manière à pouvoir les soumettre aux donateurs potentiels bilatéraux ou multilatéraux pour financement. Dans ce domaine, la Suisse sera un partenaire privilégié, en mesure d'apporter rapidement à l'endroit voulu l'appui nécessaire.
- Les actions bilatérales font partie d'un programme d'ensemble de mesures en faveur de l'environnement global à mettre en oeuvre dans un pays en développement ou une région donnés. Elles complètent le financement de donateurs multilatéraux et d'autres donateurs bilatéraux. L'efficacité d'un programme dépend souvent de l'exécution simultanée de l'ensemble de ses composantes, ou du moins de ses parties essentielles. Or, il arrive souvent qu'un financement suffisant fasse défaut. C'est pourquoi la Suisse peut prendre en charge l'exécution de certains volets, comme les techniques d'assainissement de secteurs industriels spécifiques, ou d'un train de mesures dans une région déterminée. Il peut aussi s'agir de mesures de soutien dans le domaine de la recherche, de la formation ou du renforcement institutionnel, qui constituent parfois un préalable nécessaire à la durabilité des actions entreprises en faveur de l'environnement. Le fonctionnement et l'entretien des usines d'incinération, des usines de recyclage des déchets ou des filtres pour les gaz de combustion exigent par exemple qu'une formation adéquate soit dispensée au personnel, qu'on puisse fabriquer sur place des pièces de rechange simples et qu'on réorganise les entreprises concernées. Dans un cadre plus large, il s'avère parfois indispensable d'introduire des réglementations appropriées et de créer des instances gouvernementales chargées d'appuyer et de contrôler les mesures

arrêtées, afin d'éviter que les effets positifs des investissements consentis en faveur de l'environnement soient réduits à néant.

- Les actions bilatérales complètent les programmes de développement au moyen de mesures prises dans le domaine de l'environnement global. On peut citer comme exemple le "Plan d'action forestier tropical", un plan d'action international coordonné qui a déjà permis l'élaboration d'un programme forestier d'ensemble pour un certain nombre de pays en développement. Le financement de ces programmes n'est cependant assuré que très partiellement, alors que ce sont justement les projets à très long terme, non rentables immédiatement sur le plan financier, destinés à sauvegarder les forêts naturelles par des mesures de protection ou de mise en exploitation durable qui sont d'un intérêt prioritaire dans la problématique de l'environnement global et qu'il conviendrait de mettre en oeuvre sans délai.
- Les actions bilatérales visent à soutenir et à encourager la recherche au niveau international en matière de technologie adaptée, ainsi que les programmes d'information et de formation correspondants.

Des actions isolées ne sont normalement soutenues que si elles sont d'une utilité particulière ou si elles possèdent une valeur pilote. En règle générale, toutefois, les actions bilatérales de la Suisse s'inscrivent dans un cadre global garantissant des résultats durablement efficaces.

323 La mise en oeuvre des mesures bilatérales

Il faut admettre que les capacités de planification et d'exécution des pays en développement dans les domaines des techniques de l'environnement et de la protection de ce dernier sont limitées. Le retard général en matière de formation risque de se faire sentir particulièrement dans ce secteur, qui a été considéré jusqu'ici comme non prioritaire. Les actions devront sans doute être appuyées au moyen d'un transfert intensif de savoir-faire. Il ne s'agira pas seulement, d'ailleurs, de fournir des technologies, mais aussi, et dans une

même mesure, d'adapter celles-ci aux possibilités des pays en développement, de créer les conditions-cadres nécessaires, de soutenir la formation et la recherche.

En matière de protection de l'environnement, la Suisse se trouve parmi les pays du monde les plus avancés. L'industrie privée, comme nos grandes écoles et nos centres de recherche, sont riches d'un savoir scientifique réel. D'autre part, de par sa coopération au développement publique ou privée et de par les activités des entreprises privées suisses dans les pays en voie de développement, la Suisse a acquis une longue expérience en matière de coopération avec ces pays. Le savoir technologique allié à l'expérience du développement constituent une base excellente pour soutenir efficacement les pays en développement qui souhaitent prendre des mesures dans le domaine de l'environnement global. Il reviendra à l'industrie privée de jouer un rôle central, particulièrement dans le domaine du transfert de technologies dans les secteurs industriel et urbain. Pour la réalisation de projets qui ont pour objet la préservation des forêts et la protection de la diversité biologique, il faudra en outre faire appel de façon accrue aux institutions internationales et nationales spécialisées, ainsi qu'aux instituts d'enseignement et de recherche. La Confédération, qui assurera la supervision générale des projets, apportera le savoir et l'expérience de ses propres institutions et soutiendra, le cas échéant et dans la mesure du possible, les actions prévues.

4 Montant, durée et utilisation du crédit-cadre

Le crédit-cadre que nous vous demandons de débloquer s'élève à 300 millions de francs. Il permettra de prendre des engagements pour une période d'au moins cinq ans. Ce crédit sera considéré comme accordé le jour même où les chambres auront approuvé l'arrêté fédéral correspondant. Le Conseil fédéral se réserve le droit de soumettre si nécessaire au Parlement une nouvelle demande de crédit-cadre avant l'échéance de la période de cinq ans sur laquelle court le présent crédit-cadre.

Etant donné qu'il s'agit d'un crédit-cadre destiné à financer la mise en oeuvre de mesures dans un domaine d'action nouveau, il est difficile de définir déjà avec précision comment se répartiront les moyens fournis. Le Conseil fédéral se réserve donc la compétence de modifier les proportions suivantes en fonction des besoins:

contributions aux fonds multilatéraux (dont le Fonds de la Banque Mondiale pour la protection de l'environnement) en faveur de la participation des pays en développement aux efforts pour l'environnement global (Fr. 120 millions) 40 pour cent

contributions bilatérales ou multilatérales en faveur des pays en développement dans le domaine de l'environnement global (Fr. 180 millions) 60 pour cent

Plusieurs services de l'administration fédérale seront impliqués dans la mise en oeuvre des mesures. Les modalités de leur engagement seront définies par voie d'ordonnance. L'exécution des diverses actions prévues sera, au premier chef, confiée à des institutions extérieures à l'administration fédérale. Même si cette solution permet de réduire au minimum le volume de travail supplémentaire, la mise au point, la surveillance et l'évaluation des projets n'en exigeront pas moins l'engagement de personnel supplémentaire.

5 Conséquences

51 Conséquences financières

Les obligations contractées sur la base du crédit-cadre de 300 millions de francs qui vous est demandé entraîneront des dépenses dont les premières seront imputées au compte 1991 et s'étendront sur plusieurs années. Nous vous soumettrons les dépenses à mettre à la charge du budget 1991 selon la procédure prévue pour les crédits complémentaires.

Les mesures présentées rendent nécessaire la création d'un certain nombre de postes supplémentaires; les besoins sont actuellement évalués à six ou sept postes.

Les dépenses liées à la création de ces postes seront imputées au crédit-cadre et n'auront donc aucune incidence sur la rubrique budgétaire du personnel.

6 Programme de la législature

Il n'est pas fait état du crédit-cadre demandé dans le programme de la législature 1987-1991 (FF 1988 I 431 ff). Mais si la Suisse désire participer aux efforts internationaux actuellement en cours pour permettre aux pays en développement de pleinement participer à la mise en oeuvre de mesures en faveur de l'environnement global, il faut que les moyens proposés soient débloqués rapidement. Attendre signifierait que la Suisse laisse à d'autres le soin de mettre en oeuvre des mesures au niveau international sans qu'elle puisse même faire valoir son point de vue. Le crédit-cadre demandé, qui coïncide de manière heureuse avec le 700ème anniversaire de la Confédération, est donc urgent.

7 Bases juridiques

71 Constitutionnalité et conformité aux lois

La base constitutionnelle de la contribution financière prévue réside dans la compétence générale de la Confédération en matière de politique étrangère, qui est complétée par la compétence du Conseil fédéral d'accorder des prestations ponctuelles en vertu de l'article 102, chiffre 8, de la Constitution. La coopération avec les pays en développement constitue en effet un aspect important de nos relations extérieures.

En accord avec une pratique constante (cf FF 1989 I 584 1200, 1987 I 804, 1984 I 1233), le Conseil fédéral vous propose que l'assistance financière décrite dans ce message soit approuvée sous la forme d'un arrêté fédéral simple selon l'article 8 de la loi sur les rapports entre le Conseils (RS 171.11). La compétence des Chambres fédérales découle de leur compétence budgétaire générale selon l'article 85, chiffre 10, de la Constitution. L'arrêté fédéral simple n'est pas soumis au référendum facultatif.

TOUS LES PAYS MENTIONNES DANS LES TROIS GROUPES SONT DES PAYS A FAIBLE REVENUE OU DES PAYS A REVENUE INTERMEDIAIRE TRANCHE INFERIEURE (DEFINITION DE LA BANQUE MONDIALE 1990)

PAYS POUVANT BENEFICIER DE MESURES DE DESENETTEMENT, liste indicative

Pays	PNP par habitant	Endette- ment ex- terieur brut de conso- (priv. et publ.)	Avoirs de la GRE provenant de conso- lidations (franch- ises) *	Avoirs d. exporta- teurs et banques suisses provenant de conso- lidations (franch- ises) *	Avoirs de crédit d.banques envers d. débiteurs (priv. et publ.)
	'89 US\$	fin '88 US\$	fin '89 mio. fr.	fin '89 mio. fr.	fin '89 mio. fr.

1. PAYS DITS DE TORONTO **

Bénin	380	1055	-	-	1
Bolivie	600	5456	26	17	8
Guinée	430	2563	7	3	35
Guinée-Bissau	180	423	7	2	5
Guinée-équatoriale	430	200	-	-	0
Guyane	340	1647	-	-	0
Madagascar	230	3602	7	2	20
Mali	260	2067	2	1	9
Maurétanie	490	2076	-	-	3
Mozambique	80	4406	-	-	1
Niger	290	1742	-	-	1
Ouganda	250	1925	-	-	16
Rép. centrafricaine	390	673	14	5	11
Sénégal	650	3617	13	7	36
Tanzanie	120	4729	18	9	6
Tchad	190	346	-	-	12
Togo	390	1210	95	38	28
Zaire	260	8475	10	9	19
Zambie	420	6498	10	6	5
Total		52710	209	99	216

** pays ayant rééchlonné aux conditions de Toronto au sein du Club de Paris

Pays	PNP par habitant	Endette- ment ex- terieur brut de conso- (priv. et lidations publ.)	Avoirs de la GRE provenant de conso- lidations (franch- ises) *	Avoirs d. exporta- teurs et banques suisses provenant de conso- lidations (franch- ises) *	Avoirs de crédit d.banques envers d. dépiteurs (priv. et publ.)
	'89 US\$	fin '88 US\$	fin '89 mio. fr.	fin '89 mio. fr.	fin '89 mio. fr.

2. AUTRES PAYS DE CLUB DE PARIS **

Cameroun	1010	4229	9	3	65
Côte d'Ivoire	790	14125	183	60	88
Egypte	680	49970	312	116	633
Equateur	1040	10864	22	7	22
Jordanie	1730	5532	13	3	119
Maroc	900	19923	-	-	131
Pakistan	370	17010	35	6	120
Pérou	1090	18579	14	5	106
Philippines	700	29448	23	10	113
Soudan	540	11853	59	34	61
Total		181533	670	244	1458

** pays de concentration de la coopération suisse au développement
uniquement

Pays	PNP par habitant	Endette- ment ex- térieur brut de conso- (priv. et publ.)	Avoirs de la GRE provenant de conso- lidations (franchi- ses) *	Avoirs d. exporta- teurs et banques suisses provenant de conso- lidations (franchi- ses) *	Avoirs d.banques envers d. dépoteurs (priv. et publ.)
	'89 US\$	fin '88 mio. US\$	fin '89 mio. fr.	fin '89 mio. fr.	fin '89 mio. fr.

3. AUTRES PMA, DEFINITION OCDE/CAD **

Afghanistan	200	...	-	-	2
Bangladesh	180	10219	7	1	0
Bhoutan	150	68	-	-	0
Botswana	950	499	-	-	1
Burkina Faso	310	866	-	-	5
Burundi	210	794	-	-	1
Cap-Vert	760	133	-	-	-
Comores	460	199	-	-	0
Djibouti	1300	183	-	-	19
Ethiopie	120	2978	-	-	3
Gambie	230	327	-	-	0
Haïti	400	823	-	-	3
Kiribati	700	...	-	-	-
Laos	170	824	-	-	0
Lesotho	470	281	-	-	0
Malawi	180	1349	-	-	1
Maldives	420	71	-	-	0
Myanmar	240	4321	-	-	0
Népal	170	1164	-	-	0
Rwanda	310	632	-	-	2
Samoa	720	76	-	-	0
Sao Tomé-et-Principe	520	99	-	-	-
Sierra Leone	200	727	11	11	1
Somalie	170	2035	-	-	1
Tuvalu	650	...	-	-	-
Vanuatu	860	27	-	-	11
(Yémen, RA)	640	2948	-	-	30
(Yémen, RDP)	430	2093	-	-	0
Total		33736	18	12	80

** "pays les moins avancés parmi les pays en développement"

* sans arriérés de paiements de plus d'une année

Abréviations: PNP = Produit national brut
 GRE = Garantie contre les risques à l'exportation

Sources:

-
- World Debt Tables 1989-90 / Banque mondiale
 - Annual Report 1990 / Banque mondiale
 - International Financial Statistics, octobre 1990 / FMI
 - OCDE/CAD (90) 22/STAT/ANN
 - Rapport sur le développement dans le monde 1990 / Banque mondiale
 - Rapport sur l'exercice annuel 1989 de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) / GRE
 - Les banques suisses en 1989 / BNS
 - Operational guidelines and procedures for the use of resources of the debt reduction facility for IDA-only countries, 19 juillet 1989 / AID
 - Countries and Territories in the UNDP System (1989 GNP p.c.) / Banque mondiale
 - Données internes OFAEE

FONDS DE LA BANQUE MONDIALE POUR LA
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
(Global Environment Facility - GEF)
PROJET
Forêts tropicales d'Afrique de l'Ouest

Pays: Cameroun

Contribution GEF proposée: 25 millions US\$

Projet BIRD associé: Foresterie et environnement

Evaluation du projet: juin 1991

Objectif: préserver la diversité biologique

1. Constat

La communauté internationale s'accorde à voir dans les forêts tropicales d'Afrique de l'ouest et d'Afrique centrale des points chauds en ce qui concerne l'importance de la diversité biologique et les menaces qui planent sur celle-ci. Une partie considérable de cet écosystème se trouve sur le territoire du Cameroun. Ses forêts, qui occupent une superficie de 25 millions d'hectares environ, couvrent 55% de la superficie totale du pays. En fait partie la forêt tropicale guinéo-congolaise, la plus importante d'Afrique, qui abrite quelque 8000 espèces végétales différentes, dont 80% vivent exclusivement dans cette région.

Le gouvernement du Cameroun souhaiterait agrandir certains des principaux parcs nationaux et réserves naturelles de façon qu'ils atteignent une superficie totale de 5 millions d'hectares. Mais la crise économique actuelle ne lui permet ni de financer par ses propres moyens la réalisation de projets visant à la préservation de la diversité biologique, ni d'effectuer à cet effet un emprunt auprès de la BIRD.

2. Objectifs visés

Telle qu'elle a été proposée, une contribution financière de la GEF permettrait de fournir au gouvernement du Cameroun les moyens de mettre en oeuvre, dans le cadre d'une politique cohérente d'aménagement du territoire ainsi qu'avec la participation de la population locale, sa politique de conservation de la nature dans les deux zones critiques suivantes:

- i) les forêts d'arbres à feuilles persistantes de la région Nigéria-Cameroun-Gabon, une zone d'une diversité biologique exceptionnelle, où se trouvent les réserves naturelles de Douala-Edea et de Campo. La conservation de ces réserves naturelles possède un caractère d'absolue priorité; or, elles sont fortement menacées par la surexploitation et le défrichement.
- ii) les forêts de la région Cameroun-Congo, constituées et d'arbres à feuilles persistantes et d'arbres à feuilles caduques; le parc national Lake Lobeke, qui devra être aménagé dans le sud-ouest du Cameroun, serait étendu jusqu'aux frontières de la République Centrafricaine et de la République du Congo de manière à créer avec ces deux pays une unique zone protégée qui couvrirait plus de 1 millions d'hectares. Les régions concernées de la République Centrafricaine et du Congo sont celles où la densité de population des éléphants sylvicoles est la plus importante d'Afrique; ces forêts sont par ailleurs l'habitat des pygmées baaka.

3. Description du projet

Cette opération, menée sous l'égide du Fonds de la Banque mondiale pour la protection de l'environnement, constituerait la première phase d'un programme de longue haleine destiné à renforcer la protection des écosystèmes forestiers. Le choix des parcs et réserves qui bénéficieraient de la mise en oeuvre

du projet proposé a été effectué en fonction de priorités arrêtées d'avance. Les investissements qui seraient réalisés pourraient notamment permettre: (i) un soutien financier aux institutions, et plus particulièrement à a) la Direction des réserves naturelles et des parcs nationaux, qui dépend du Ministère du tourisme, et au b) Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique; (ii) la réalisation d'études biologiques ou socio-économiques; (iii) l'amélioration et le développement d'une infrastructure minimale visant à garantir un niveau approprié en matière de protection et de recherche; (iv) la reconnaissance, l'enregistrement et le marquage des frontières des parcs et réserves existants, et le contrôle de leur respect; (vii) la réalisation d'une étude comparative sur les impacts de l'exploitation du bois sur différentes zones de la forêt vierge; (viii) la mise au point de plans de gestion pour trois nouvelles zones de protection dans le sud-est; et (ix) le financement de la gestion et de la conservation de ces zones.

4. Les raisons d'un recours à la GEF

La demande pressante de terres cultivables met en péril l'intégrité des forêts, des parcs et des réserves. De même, les méthodes d'exploitation du bois employées et la législation sur les forêts n'ont pas été de nature à permettre une gestion durable de ces dernières. L'aide financière qui serait octroyée dans le cadre du présent projet fournirait au gouvernement du Cameroun la possibilité de mettre en oeuvre des programmes de protection et de conservation. La GEF jouerait un rôle de catalyseur en contribuant à la protection et à la gestion de zones à la fois d'importance globale et de première priorité en ce qui concerne la diversité biologique, et en amenant la mise en place d'un mécanisme qui déclencherait des financements bilatéraux. La contribution GEF serait utilisée uniquement pour la gestion/conservation de zones ne bénéficiant actuellement d'aucune aide financière de la part d'autres bailleurs de fonds.

FONDS DE LA BANQUE MONDIALE POUR LA
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
(Global Environment Facility - GEF)
PROJET

Elimination des déchets dans les ports des Caraïbes

- Pays:** Caraïbes au sens large, c'est-à-dire: les territoires insulaires de la région (Antilles, Bahamas, Cuba), Belize, Amérique centrale et Panama, Colombie, Guyane, Mexico, Surinam, Venezuela et Etats-Unis
- Contribution GEF proposée:**
- i) études préliminaires: US\$ 250'000; cofinancement assuré par les Etats-Unis et les Pays-Bas
 - ii) installations de réception et d'élimination des déchets portuaires: entre 50 et 75 millions US\$ (chiffre définitif après réalisation des études préliminaires)
- Objectif:** réduire la pollution des eaux internationales

1. Constat

L'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (angl.: IMO) a permis la ratification par de nombreux pays d'un certain nombre d'accords (Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires; protocole de 1978) visant à réduire les déchets que les navires déchargent en mer. Au cours des réunions qu'elle a

tenues ces dernières années, cette organisation n'en a pas moins constaté l'apparition dans les Caraïbes de problèmes graves liés à ces déchets. En octobre 1990, le Vénézuëla a organisé un séminaire dans le cadre duquel les représentants de 26 pays ont soutenu une proposition aux termes de laquelle les Caraïbes, dans une acceptation élargie de cette notion géographiques, seraient classées "zone spéciale" au sens de l'annexe 5 de la convention de 1973, ce qui se traduirait par une interdiction d'évacuer des ordures (plastique, bouteilles, boîtes, chiffons, papier, carton, denrées alimentaires, etc) dans les eaux de cette région. Cette position a été approuvée par le Comité de la protection du milieu marin de l'IMO lors de la réunion que celui-ci a tenue à Londres en novembre 1990. A cette occasion, les gouvernements des pays des Caraïbes au sens large ont demandé à la Banque mondiale, au PNUD, au PNUE et à l'IMO de procéder à une étude sur les installations de réception des déchets portuaires de la région et de mettre au point un plan d'action visant à permettre aux ports des Caraïbes de recevoir et d'éliminer l'ensemble de ces déchets.

2. Objectifs visés

Dans les Caraïbes, environ 30% de la pollution côtière est imputable aux navires. Le présent projet permettrait dans cette région de mettre fin à l'évacuation en mer par les navires de leurs déchets. Il s'agirait également dans ce contexte de mettre en lumière d'autres problèmes liés à l'élimination des déchets, notamment dans les Antilles orientales, fortement tributaires du tourisme, et d'obtenir ainsi un effet d'entraînement qui déboucherait sur la mise en oeuvre de mesures concrètes visant à protéger les côtes des Caraïbes contre la pollution tant d'origine maritime que d'origine terrestre.

3. Description du projet

Lors du séminaire de Caracas, il a été élaboré un plan de réalisation d'études préliminaires visant à permettre le recensement des installations de réception et d'élimination des déchets dans 29 ports des Caraïbes (choisis en tant qu'échantillon représentatif). Les Etats-Unis ont déjà procédé à des études de ce type sur des îles faisant partie de leur territoire, et les Pays-Bas se sont déclarés disposés à effectuer de leur côté un tel recensement dans les Antilles néerlandaises et à Aruba. Il sera demandé un financement bilatéral pour cinq des 29 ports retenus; le coût du recensement des installations dont sont équipés les ports restants est estimé à 250'000 US\$.

Entre juillet et septembre 1991, une commission composée de représentants des pays des Caraïbes, du PNUE, du PNUD, de la Banque mondiale et d'organismes spécialisés arrêteront la marche qui devra être suivie après achèvement de la phase préliminaire, et notamment: préparation d'études techniques sur les installations de réception et d'élimination des déchets portuaires; propositions de mécanismes permettant de couvrir les coûts des installations de réception et d'élimination de ces déchets; mise au point d'un cadre réglementaire et d'un mécanisme de contrôle du respect de ce dernier. Concernant les îles de petite taille, il conviendrait à l'échelle régionale de prévoir des systèmes d'élimination communs, qui seraient d'un meilleur rapport coût/avantage et qui permettraient la mise en place de systèmes de recyclage et de récupération d'énergie, d'ordinaire destinés à des territoires de superficie plus importante. Les propositions qui auront été décidées seront soumises à la fin de l'année 1991 à la GEF ainsi qu'à des bailleurs de fonds bilatéraux afin que puissent alors être arrêtées les modalités de financement.

4. Les raisons d'un recours à la GEF

Le projet a pour objet de mettre fin définitivement à la pollution d'une voie navigable internationale située dans une région très dépendante sur le plan économique de ses zones côtières. Or, le tourisme et la pêche (comme la santé de la population) sont actuellement menacées par la pollution qui, d'origine tant maritime que terrestre, touche aujourd'hui ces zones. Une efficacité durable dans ce domaine passe par la construction d'installations de réception et d'élimination des déchets dans tous les ports des Caraïbes. Il est donc nécessaire que tous les pays dont le territoire s'ouvre sur cette mer régionale accomplissent en même temps et de façon coordonnée un effort en ce sens.

FONDS DE LA BANQUE MONDIALE POUR LA
PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
(Global Environment Facility - GEF)
PROJET
Réduction des gaz brûlés à la torchère

Pays:	Nigéria
Contribution GEF proposée:	40-250 millions US\$ (selon la variante retenue)
Projet BIRD associé:	projet GNL
Evaluation du projet:	juin 1991
Objectif:	réduire l'effet de serre

1. Constat

Le Nigéria est à la fois le premier producteur et le premier consommateur d'énergie des pays d'Afrique noire. Sa consommation annuelle d'énergie est de 20 millions d'équivalents pétrole, et sa production annuelle de pétrole est de 500 à 600 millions de barils. Jusqu'à 880 milliards de pieds cubes de gaz lié à l'extraction du pétrole sont brûlés chaque année à la torchère dans la région pétrolifère du delta, c'est-à-dire la deuxième quantité au monde après celle qui est brûlée par l'Union soviétique. Cela correspond à quelque 0.2% de la production totale de CO₂, et représente 0.1% de l'effet de serre. La proportion de gaz libéré et la demande de pétrole nigérien augmentant, les quantités de gaz brûlé à la torchère sont elles aussi en augmentation. Or, le gaz naturel est un combustible idéal pour l'industrie, les ménages et les transports, dans la mesure où il brûle mieux et libère moins de gaz à effet de serre que le pétrole et les autres carburants ou combustibles fossiles actuellement utilisés.

Il ressort de différentes études préliminaires effectuées récemment par les compagnies pétrolières implantées au Nigéria et, avec l'aide de la Banque, par la Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC) que la récupération et l'utilisation de ce gaz naturel ne sont pas rentables sans l'octroi d'une aide financière.

2. Objectifs visés

L'objectif visé consiste à réduire les quantités de gaz à effet de serre (et notamment de CO₂) actuellement libérées dans l'atmosphère, en réinjectant dans des gisements destinés à l'exploitation le gaz naturel qui est aujourd'hui brûlé à la torchère et dont la présence est liée à l'extraction du pétrole.

3. Description du projet

Le projet fournirait les moyens nécessaires pour capter le gaz naturel aujourd'hui brûlé à la torchère, pour le comprimer et pour l'injecter dans les gisements qui seront exploités dans le cadre du projet Bonny-GNL. Les coûts supplémentaires seront situés entre 40 et 250 millions US\$, le chiffre définitif étant fonction des quantités injectées et des moyens mis à disposition. Le projet Bonny-GNL est mis en oeuvre en coparticipation par NNPC, Shell, Elf et Agip, NNPC étant l'actionnaire majoritaire. La réalisation de l'ensemble du projet coûtera quelque 2,4 milliards US\$ (navires compris), et permettra à partir de 1995 l'exportation de 4 millions de tonnes de GNL environ.

4. Les raisons d'un recours à la GEF

Le captage du gaz naturel lié à l'extraction du pétrole, et par voie de conséquence la réduction du gaz brûlé à la torchère, n'est pas rentable d'un point de vue purement natio-

nal. L'utilisation commerciale de ce gaz et la réduction de l'effet de serre qui en résulterait passent obligatoirement par la mise à disposition de moyens financiers dans le cadre de la GEF.

 **Arrêté fédéral
concernant un crédit-cadre pour des mesures
de désendettement en faveur de pays
en développement démunis**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 19 mars 1976¹⁾ sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales;
vu le message du Conseil fédéral du 30 janvier 1991²⁾,

arrête:

Article premier

¹ Aux fins de financer des actions de désendettement et des mesures s'y rattachant en faveur de pays en développement démunis, un crédit-cadre de 400 millions de francs est ouvert.

² La durée de ce crédit est fixée à une période de cinq ans au moins.

³ Les crédits annuels de paiements seront inscrits au budget.

Art. 2

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

34212

¹⁾ RS 974.0

²⁾ FF 1991 I 717

Arrêté fédéral concernant un crédit-cadre pour le financement dans les pays en développement de programmes et projets en faveur de l'environnement global

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 30 janvier 1991¹⁾,
arrête:*

Article premier

¹ Un crédit-cadre de 300 millions de francs est accordé pour une période minimale de cinq ans pour le financement dans les pays en développement de programmes et projets en faveur de l'environnement global.

² Les crédits de paiement annuels seront inscrits au budget.

Art. 2

Les moyens mentionnés à l'article premier peuvent notamment être employés pour:

- a. Prêts non-remboursables aux pays en développement;
- b. Contributions aux budgets des organisations internationales.

Art. 3

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

34212

¹⁾ FF 1991 I 717

Message à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération concernant deux nouveaux crédits-cadre pour le financement de mesures de désendettement en faveur de pays en développement démunis ainsi que de programmes et projets dans les pays en dével...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	90.080
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	05.03.1991
Date	
Data	
Seite	717-808
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 456

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.