Fünfzehnte Sitzung — Quinzième séance

Montag, 26. Juni 1972, Nachmittag
Lundi 26 juin 1972, après-midi
15.30 h

Vorsitz — Présidence: Herr *Vontobel*

Wahlprüfung und Vereidigung
Vérification de pouvoirs et prestation de serment

M. **Duvanel,** rapporteur: Notre commission de vérification des pouvoirs s'est réunie tout à l'heure pour examiner l'élection de Mme Helene Meyer, de Zurich. Mme Meyer remplace notre regretté collègue, prématurément décédé, M. Kurt von Arx. Vu le nombre de voix obtenues par Mme Meyer lors des dernières élections au Conseil national, le Conseil d'Etat du canton de Zurich a déclaré cette dernière élue et a fait publier en conséquence l'élection de celle-ci dans la *Feuille officielle du canton de Zurich.* Il n'y a pas eu de recours. Par conséquent la commission, après vérification des pièces du dossier, vous propose à l'unanimité de valider l'élection de Mme Meyer. *(Zustimmung — Adhésion.)*

Frau Meyer Helene wird vereidigt
Mme Meyer Helene prête serment

11 075. Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern
Coopération technique avec les pays en voie de développement

Fortsetzung — Suite

Siehe Seite 1100 hiervor -- Voir page 1100 ci-devant

Augsburger: Die Schweiz leistet in steigendem Ausmass Hilfe an die Entwicklungsländer. Ein Teil davon geht über den Delegierten für Technische Zusammenarbeit. Ueber den Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel bestehen indessen in unsern Reihen wie in der breiten Oeffentlichkeit unbestreitbare Informationslükken. Dies mag unter anderem zu einer gewissen Reserviertheit der öffentlichen Meinung gegenüber dem Gedanken der Entwicklungshilfe beitragen. Die in unserem Lande verausgabten Mittel der Eidgenossenschaft werden mehr oder weniger vor den Augen der Oeffentlichkeit verwendet. Die Beiträge für die Technische Hilfe werden jedoch weitab von der Schweiz eingesetzt, was zusätzlich einer skeptischen Betrachtungsweise ruft. Ein höherer Grad an Information über Art, Ausmass und Erfolg der Technischen Hilfe tut not.

Unsere Entwicklungshilfe als die eines kleinen Landes darf sich sehen lassen. Die vorgeschlagene Verstärkung der technischen Zusammenarbeit ist nicht allein eine Frage der zur Verfügung stehenden Geldmittel. Ihr sind auch Grenzen durch die beschränkte Zahl geeigneter Entwicklungshelfer gesetzt. Das Gelingen der Projekte hängt in erster Linie vom persönlichen Einsatz, von der Geduld und vom Verständnis der Experten für die Probleme der Länder der Dritten Welt ab. Ich bin für eine möglichst transparente Entwicklungshilfe eingestellt, die vom Volk verstanden und mitgetragen wird. Ich möchte deshalb wünschen, dass die Mittel, über die wir zu beschliessen haben, weniger an internationale Organisationen im Sinne von allgemeinen Beiträgen fliessen, als vielmehr Verwendung finden für bestimmte Projekte, deren Berechtigung und Notwendigkeit in breiten Volkskreisen verstanden wird. Unterstützung verdienen nicht zuletzt Institutionen und Private, die in mannigfaltiger Form zur Entwicklungshilfe beitragen. Dies gilt in besonderer Weise für die Missionen beider Konfessionen, welche auf dem Gebiete des Spitalwesens und des Unterrichtes Vorbildliches geleistet haben, längst bevor von Entwicklungshilfe die Rede war.

Der von der Schweiz gewählte Weg, in erster Linie Fachexperten abzuordnen und nicht einfach Geldbeiträge zu spenden, erscheint ausserordentlich zweckmässig und verspricht die nachhaltigsten Erfolge. Dabei kommen die Erfahrungen, die unsere meist jungen Entwicklungshelfer in den Ländern der Dritten Welt sammeln, indirekt auch unserem Land zugute. Bei der Entwicklungshilfe stehen humanitäre Gesichtspunkte eindeutig im Vordergrund. Es kann aber nicht übersehen werden, dass gleichzeitig Verbindungen hergestellt werden, welche beim Ausbau der gegenseitigen wirtschaftlichen Beziehungen nachdrücklich ins Gewicht fallen.

Zum Schluss noch eine Feststellung, die den Besucher eines typischen Entwicklungslandes überrascht. Bestimmt wird leider trotz Entwicklungshilfe das Gefälle zwischen den reichen und den armen Ländern dieser Welt immer stärker. Wer aber daraus den unbedingten Schluss ziehen würde, die Länder der Dritten Welt vegetierten angesichts des höchst bescheidenen Volkseinkommens im Elend dahin, der muss bei näherem Zusehen feststellen, dass diese Völker unter Umständen glücklicher und zufriedener sind als eine Nation, die im Wohlstand lebt. Dies will nicht heissen, dass wir die grossen Aufgaben, die uns in den Entwicklungsländern warten, verkennen oder negieren dürfen. Sicher ist aber, das sich die Zufriedenheit nicht unbedingt am Bruttosozialprodukt messen lässt. Unsere Hilfe muss darauf gerichtet sein, den Entwicklungsländern Sicherheit zu geben, ihnen die Möglichkeit zu verschaffen, sich auf lange Sicht selbst zu helfen. Mit dem Wachstumsdenken der industrialisierten Welt ist diesen Völkern wohl schlecht gedient. Mit viel Geduld muss unsere Hilfe auf die vorhandenen Lebensgrundlagen Rücksicht nehmen.

Noch eine letzte Bemerkung: So erfreulich es ist, dass die Produktivität, beispielsweise im Landbau, in den Entwicklungsländern Schritt für Schritt gesteigert werden kann, so bemühend ist es, festzustellen, dass Preiszusammenbrüche die Produzenten immer wieder um den gerechten Lohn für ihre Arbeit bringen oder anders ausgedrückt: Es ist nicht in Ordnung, wenn wir billig leben, indem wir für gewisse Exportprodukte der Entwicklungsländer nicht den gerechten, sondern einen billigen, einen zu billigen Preis bezahlen. Nur wenn wir gerechte Preise bezahlen, ist unsere Hilfe glaubwürdig.

Ich unterstütze den Bundesbeschluss über die Weiterführung der Technischen Zusammenarbeit. Dem Antrag

von Kollege Oehen stehe ich kritisch gegenüber, obschon ihm eine gewisse Berechtigung nicht abzusprechen ist. Die Bevölkerungsexplosion in vielen Entwicklungsländern muss uns mit Sorge erfüllen und stellt vielfach den Erfolg der Anstrengungen in Frage. Auch in dieser Beziehung wird man sich aber in Geduld üben müssen, im Wissen darum, dass die Erkenntnis bald einmal kommen wird, dass die unkontrollierte Bevölkerungsvermehrung der Ueberlebenschance diametral entgegensteht.

M. **Baechtold**-Lausanne: Dans cette discussion d'entrée en matière, j'ai deux questions à poser au gouvernement: Monsieur le conseiller fédéral, vous connaissez mes idées en matière d'aide au tiers monde, elles ne s'expriment pas en termes révolutionnaires mais je crois cependant qu'elles sont réalistes. Seule, une concentration de l'aide peut aboutir à une certaine efficacité, sinon c'est l'éparpillement, le saupoudrage. Sur le plan du résultat de cette concentration, les efforts devraient viser avant tout les pays déjà structurés, c'est-à-dire ceux où le milieu est suffisamment avancé et peut se développer de lui-même. L'aide aux pays non structurés n'a pas eu en effet l'impact souhaité.

Dans ces pays ayant déjà réalisé les conditions d'un démarrage économique, soit préparation technique, maturité publique, formation suffisante d'hommes, l'accent peut être mis essentiellement sur l'investissement privé ou public, c'est-à-dire sur l'apport financier. Telle est la première idée; en ce qui concerne la coopération technique proprement dite, ces projets doivent être inscrits dans l'économie du pays afin qu'il soit aussi fait appel aux règles du financement privé ou public. Pas de création d'une entreprise agricole ou industrielle sans le souci d'obtention de capitaux, pas d'école professionnelle sans se préoccuper des besoins alimentaires des apprentis et surtout des débouchés offerts à leur sortie de l'école. Ceci est la deuxième idée. La troisième idée découle des deux premières: on ne peut cloisonner l'aide au tiers monde.

Le Service de la coopération technique, comme la Division du commerce, doit être aussi en relation avec les milieux industriels privés. Il est difficile de séparer ce service de celui de l'aide commerciale et financière, ou même de l'aide humanitaire. Dans les exemples que j'ai cités, l'on conçoit aisément qu'il est irrationnel de passer chaque fois par deux services pour la réalisation d'un même projet ou d'obliger un service à agir par délégation. C'est pourquoi a été déposé ce postulat de 1968 qui demandait la réorganisation de notre aide au tiers monde et le regroupement de ses diverses formes sous une direction unique. J'arguais alors qu'il était vain de protester de la belle entente entre les services fédéraux étant donné que depuis l'Antiquité à nos jours, en passant par l'administration de l'époque de Courteline, il a toujours existé des cloisons et des rivalités entre les services administratifs.

Il est possible de formuler cette idée d'une autre façon. Quand l'activité de toute une division se concentre sur certaines formes d'aide, renoncer à ce type d'aide revient à mettre en cause l'existence même de la division. Or un fonctionnaire ne peut signer lui-même son arrêt de décès. L'on inventera et l'on développera donc coûte que coûte, dans les services de M. l'ambassadeur Marcuard par exemple, des projets de coopération technique, dans le cadre des crédits que nous votons et l'on en préparera nécessairement d'autres servant de base à de nouvelles demandes de crédit. Or supposons que, pour des raisons concrètes, imprévisibles, il apparaisse tout à coup plus efficace dans l'intérêt du tiers monde — notre seul objectif en somme — de mettre l'accent sur une autre forme d'aide, par exemple sur une aide purement financière pendant quelques années, il serait exclu d'en décider ainsi avec la structure actuelle. Jamais une division n'admettra d'être mise en chômage. Cela est valable aussi bien pour un département que pour l'autre, pour un service que pour l'autre, pour une division que pour l'autre, et cela rend nécessaire, je le répète, la présence d'une direction unique pour toutes les formes d'aide au tiers monde, à la tête d'une équipe de fonctionnaires si possible souples, polyvalents, dont le sort ne soit pas nécessairement lié à telle forme d'aide. Pas de médecins attachés à un seul remède mais des médecins attachés à un seul mal. Telle était, en fait, la teneur de mon postulat.

Au début de ce mois, Monsieur le conseiller fédéral, vous avez annoncé, notamment à la presse, la décision du gouvernement d'élaborer une loi sur l'aide au développement qui donne une vue d'ensemble des relations entre les diverses formes d'aide, y compris les bourses à des étudiants du tiers monde qui dépendent aujourd'hui du Département de l'intérieur. Cependant, l'administration — du moins vous l'avez laissé entendre — serait encore réticente à l'idée d'un regroupement administratif. L'on s'en doute, mais en dernier lieu c'est malgré tout le Conseil fédéral et l'Assemblée qui décident. Non pas l'administration. En 1968, je préconisais comme mesures immédiates: «la création d'un conseil interministériel de l'aide au développement au niveau des chefs de département (dont le chef du Département politique serait le président), ce pour les grandes options politiques, au niveau des chefs de division un comité d'aide au développement et un bureau exécutif de ces deux organismes qui engloberait l'aide au développement sous toutes ses formes». Dans le message qui nous est soumis, à la page 25, le gouvernement indique qu'en 1970, soit une année après le dépôt de ce postulat, le comité de coopération technique a été remplacé par un comité interdépartemental d'aide au développement. Répond-il aux critères que je viens d'exposer? Je serais ravi qu'il en soit ainsi.

Je voudrais, pour terminer, savoir si l'on étudie cette réorganisation générale de l'aide au tiers monde, et dans ce cas si la Division du commerce participe à cette étude comme je le préconisais ou sont-ce seulement les services de la coopération technique qui travaillent à cette réorganisation? J'ajouterai, Monsieur le conseiller fédéral, qu'en 1969, lors de la demande du quatrième crédit du programme, j'avais déclaré publiquement à votre prédécesseur que c'était le dernier crédit que je voterais aussi longtemps que mon postulat ne serait pas suivi d'un effet. Mais je voterai tout de même aujourd'hui les crédits demandés car, l'âge aidant, je suis devenu un être modeste et respectueux du pouvoir.

M. **Ziegler:** Je voudrais tout d'abord féliciter la Division de la coopération technique du Département politique pour ce message qui est un monument d'analyses, de thèses aussi — dont toutes ne recueillent d'ailleurs pas mon adhésion — et qui est vraiment le modèle d'un message fédéral comme l'on en voit peu souvent. Je voudrais également remercier ici la Division de la coopération technique, les services de M. l'ambassadeur

Marcuard, pour toutes les informations communiquées, notamment au groupe parlementaire pour l'aide au tiers monde, tout au long des diverses sessions.

Ayant ainsi affirmé ma reconnaissance et aussi ma solidarité profonde envers le travail qui s'accomplit dans cette division, je me sens autorisé à formuler un certain nombre de remarques critiques, qui sont de trois ordres: tout d'abord, une remarque sur le fond, ensuite deux remarques qui analysent ce qui constitue, selon moi, des erreurs de projets, et pour terminer une question que je poserai.

En premier lieu, je ferai donc une remarque analytique à propos du fond. Vous trouvez dans le message, à la page 2, édition française, le chapitre II qui se veut être le chapitre axiomatique de tout le message et qui s'intitule «Le problème du sous-développement». Or là, le Département politique, avec une merveilleuse assurance que rien, à mon avis, ne justifie, nous explique ce qu'est le sous-développement économique, social et politique du tiers monde. A ce sujet, je ne vous ai pas souvent ennuyés ici avec des débats universitaires; aujourd'hui, je vais parler profession pendant trois minutes. Il est absolument évident que, ni en économie du développement, ni en sociologie du développement, ni en sciences politiques, ni même en droit, il n'existe aujourd'hui d'unité de doctrine, ne serait-ce qu'en langue française, sur ce qui forme l'objet de cette nouvelle science, c'est-à-dire la société émergente.

Tout ce que nous savons, c'est qu'il y a émergence, processus d'acculturation, mais nous ne savons pas quels sont les mécanismes qui gouvernent à la fois la conduite de l'acculturation et les mutations, c'est-à-dire, pour parler avec Lévy-Strauss, les systèmes de transformation et les structures de motivation. Le Département politique ne le sait pas non plus parce qu'il travaille sur des sources secondaires et ne fait pas, ce n'est d'ailleurs pas son rôle, de la recherche originale sur le terrain. On me dira: «Il s'agit d'une querelle d'universitaires. Pourquoi attaquer ce deuxième chapitre? Laissons les universitaires régler cette affaire.» Nous savons qu'il y en a heureusement beaucoup et de très intelligents à la Division de la coopération technique, mais nous parlons de ce chapitre II parce que, si l'on ne peut pas identifier la raison objective d'une société, on ne peut pas non plus définir une raison pratique pour une conduite qu'on adoptera face à cette société. Je prends un exemple que je connais bien et qui démontre l'importance de la définition de la pratique. En Colombie, la Suisse entretient à grands frais, à l'Université nationale de Bogota, un institut pour la gestion d'entreprise, alors que 10 000 à 11 000 orphelins, garçons et filles de moins de 15 ans, et dont personne ne s'occupe, traînent dans les rues. Ce choix-là, qui découle des thèses erronées exposées au chapitre II, est faux parce que nous ne savons pas comment agir sur l'industrialisation. Nous ne savons pas quelles conséquences aura l'industrialisation sur la structure motivationnelle du peuple colombien, sur une société pluri-ethnique. Nous ne savons pas quels sont les mécanismes d'intégration, mais nous savons très bien pourquoi les enfants meurent et comment on peut les aider. Autrement dit, il faut renoncer à des projets de haut niveau intellectuel. Ils sont passionnants pour l'analyste assis à son bureau à Berne, mais leur succès et des plus incertains. Il faut revenir — et je ne crains pas de le dire — à la motivation pure et simple de la charité. Là où les familles se désintègrent, où les gens meurent de faim, il n'y a pas à hésiter: il faut aider.

Il faut viser bas dans la coopération technique. Il faut viser à la lutte immédiate contre la misère. Encore une fois, il n'est pas possible de définir la raison objective de l'émergence, du processus de l'acculturation. C'est pourquoi il faut abandonner toute une série de projets qui ont été fondés sur les thèses exposées aux pages 2 et suivantes du rapport, car ils mobilisent des fonds qui pourraient être utilisés pour réaliser d'autres projets plus immédiatement nécessaires et plus immédiatement réalisables.

Je voudrais à cet égard formuler deux critiques car l'individu, l'administration, le Parlement tirent des leçons non pas des succès, mais des erreurs. Vous trouvez aux pages 36, 37 et 71 du rapport la liste des projets financés par la Suisse sous forme d'aide associée. On y trouve en particulier un projet d'irrigation du Battambang intéressant à la fois le Cambodge et la Thaïlande et dont l'étude a été confiée à un consortium qui travaille dans le cadre du Comité du Mékong. Ce comité, on le sait, a été fondé il y a douze ans sous le patronage des USA. Or vous savez tous comme moi que le delta du Mékong est recouvert d'un tapis de bombes et dévasté par une guerre absolument horrible menée par la puissante armada d'invasion des Etats-Unis. Aussi longtemps qu'il ne sera pas mis un terme à la démence des belligérants, et notamment des envahisseurs, il n'y a strictement rien à faire au Mékong: ni barrages, ni usines hydro-électriques, etc. Comment peut-on prétendre que ces études, qui nous ont coûté plus de 3 500 000 francs jusqu'à ce jour, servent à quelque chose alors que la guerre continue et que les gouvernements qui commandent et qui, formellement, patronnent ces études — lesquelles, bien sûr, engraissent un certain nombre de bureaux d'ingénieurs suisses, et tant mieux pour eux — vont disparaître dans cette guerre? C'est évident pour le gouvernement Lon-Nol au Cambodge et également pour la Thaïlande. C'est de l'argent perdu et je ne comprends pas qu'on ait pu consacrer 3 millions et demi de francs à de tels «projets».

Il est une deuxième critique que je formule dans cette même intention pédagogique. Tout le monde a le droit de se tromper et je crois que le département, cette fois-ci, s'est trompé de très bonne foi lorsqu'il a analysé la situation politique au Burundi. J'ai reçu de l'ambassadeur Marcuard le détail des projets à l'étude au Burundi. Je ne prends qu'un seul exemple qui figure au programme 1971-1973: c'est le projet de prise en charge de la Faculté d'économie de l'Université de Bujumbura. Le coût de la réalisation de la première phase est estimé à 2,3 millions. Or vous avez entendu parler des massacres qui ont commencé le 29 avril et qui n'ont malheureusement pas encore pris fin. Ils visent avant tout l'élite et les gens scolarisés du peuple majoritaire Hutu. Il ressort des nombreux documents que m'ont aimablement communiqués les organisations internationales de Genève qu'il est absolument certain — et je demande à ceux qui prétendent le contraire de me le prouver par des documents très précis — que non seulement tous les étudiants hutu de l'Université de Bujumbura mais encore ceux de l'Ecole normale, de l'Ecole nationale d'administration, du Collège Saint-Esprit et des lycées secondaires missionnaires ou laïcs ont été systématiquement assassinés. Or la création d'une Faculté des sciences économiques et sociales à l'Université de Bujumbura visait à la promotion et à l'émancipation de l'élite hutu qui a été massacrée. Ce projet, qui représente un investissement très considérable pour la Suisse, n'a plus d'objet et il doit

être abandonné immédiatement, non pas pour des raisons doctrinaires, parce que cela signifierait que l'on prend parti pour les Hutu contre les Tutsi, mais parce que ce projet n'a plus de raison d'être, et que les sommes que le département entendait y affecter pourront être consacrées à des projets dont pourront bénéficier des gens qui vivent encore.

Je veux enfin poser une question concernant le Chili. Lors de la réunion de la commission parlementaire qui s'occupe des relations avec le tiers monde, réunion qui s'est tenue en mars dernier, un conseiller aux Etats avait posé à M. Rothenbühler, ambassadeur, une question qui était sur toutes les lèvres à l'époque. Il avait demandé si la Suisse entendait continuer sa coopération technique avec le gouvernement Allende, alors que ce dernier s'apprête à nationaliser notamment la Chiprodal, qui groupe les usines Nestlé travaillant au Chili et dont le capital est entièrement aux mains de banques suisses et de la Nestlé-Vevey. Le délégué de la Division du commerce a répondu qu'il était douteux que la coopération technique continue avec le Chili et M. Räber, remplaçant de M. l'ambassadeur Marcuard, avait précisé de façon très nette que l'aide serait non pas interrompue, mais plafonnée. On n'envisageait pas un effort spécial dans ce pays et toutes les propositions qui seraient faites seraient examinées de façon restrictive. Or c'est une erreur fondamentale qui contredit les résolutions finales, notamment la résolution de la conférence «Eglise et tiers monde», demandant une aide prioritaire aux pays engagés résolument dans un processus de réforme qualitative des structures. Cette décision contredit également la volonté du département d'adopter enfin des critères d'aide aux centres d'excellence, qu'on veut créer dans chaque continent.

Le plafonnement serait en plus une erreur sur le plan purement humain; car si l'on veut parler d'un gouvernement qui aide son peuple, c'est bien le gouvernement populaire de M. Allende.

Je termine ces remarques par une question précise, adressée à M. le président Graber: Monsieur le président, pourriez-vous me faire savoir, en termes clairs, ce qu'il en est du Chili? (Il est évident que Nestlé va être nationalisée ou alors être comprise dans le secteur des industries mixtes, le Chili reprenant 51 pour cent des actions.)

Est-il question, aussi lointaine que celle-ci soit de votre esprit, maintenant, une fois ou l'autre, d'interrompre carrément la coopération technique avec le Chili? Cette question n'a aucun caractère académique. En 1963, le régime de Fidel Castro a nationalisé la Nestlé à Cuba et la Suisse a coupé toute coopération technique; elle ne l'a pratiquement jamais reprise. Je ne voudrais pas que la même chose se produise avec le Chili. Je sais que le chef du Département politique a changé depuis lors; mais je voudrais avoir son assurance que ces représailles ne seront pas utilisées, ni même leur menace dans les négociations que devra mener notre Division du commerce par rapport à la nationalisation de Nestlé.

Pour terminer et en conclusion, je tiens à répondre à M. Schwarzenbach qui a fait la semaine dernière un exposé substantiel. Il a dit: «Nous n'avons pas à avoir mauvaise conscience. Cette coopération technique, ce nouveau crédit-cadre, c'est du don pur, nous n'avons pas à avoir mauvaise conscience, il n'est pas question de réparation.» Je ne m'intéresse guère à la conscience de la droite. Mais je la juge sur ce qu'elle fait. En effet, la Suisse n'a jamais eu de Légion étrangère et nous n'avons pas conquis du territoire étranger, sauf exception. Nous tuons d'une autre façon. Je ne tiens pas à revenir à la période coloniale, où de grandes banques suisses ont joué des rôles que l'on n'aime plus mentionner aujourd'hui dans ces milieux. Je cite simplement un exemple de l'année dernière: l'industrie privée suisse a exporté comme capitaux, et il faut les compter, puisqu'ils sont dans notre liste, plus de 425 millions de francs de capitaux nouveaux. Au même instant, 550 millions de francs sont rentrés en Suisse, sous forme de royalties pour des brevets et de profits en devises. Donc, simplement en profits et en royalties pour des brevets, l'industrie suisse a ramené davantage de devises de ces pays de souffrance qu'elle n'en a investi en capitaux nouveaux. Je tiens à ajouter les 110 milliards de francs de capitaux en fuite, c'est-à-dire le chiffre cité par M. Celio, qui ne seraient donc pas au service d'aucune dette auprès des banques suisses. La Suisse a eu, l'année dernière, un bilan commercial positif avec le tiers monde de plus de 1,3 milliard de francs. On ne peut pas dire que la coopération technique représente un don; au contraire, je terminerai en disant qu'elle est une réparation minimum à laquelle nous sommes contraints. Mais en restant une réparation, elle sert également d'alibi pour un système d'exportation.

Je vous prie d'entrer en matière et d'accepter cet arrêté fédéral.

M. **Aubert:** Je m'exprime ici au nom du groupe libéral et évangélique qui propose l'entrée en matière. Il est parfaitement conscient de la difficulté du sujet; il sait que des erreurs ont été commises, que l'on en commettra encore, que certaines dépenses ont été vaines, peut-être même nuisibles. Mais il ne peut oublier que la prospérité de notre pays est aussi la conséquence d'une longue série d'efforts, mélangés de succès et d'échecs.

En ce qui concerne le projet, le groupe libéral et évangélique approuve la double coexistence que reflète le message du Conseil fédéral, c'est-à-dire la coexistence du public et du privé, d'une part, la coexistence du multilatéral et du bilatéral, d'autre part. Premièrement, la coexistence du public et du privé. Nous reconnaissons que l'aide publique est encore insuffisante dans son volume. En tout cas, nous constatons, sans satisfaction d'ailleurs, que, pour cette aide, notre pays est le dernier (le seizième) des Etats industriels occidentaux, alors qu'il est le quatrième en richesse relative. Nous admettons, avec plusieurs de nos collègues, qu'une large part de l'«aide» dite privée est mal nommée et que l'on ferait mieux de l'appeler, tout simplement, «commerce privé». Le Conseil fédéral est d'ailleurs du même avis. Mais, sous cette réserve, nous estimons que notre «commerce privé» avec les pays du tiers monde ne mérite pas l'indignité dont il est généralement frappé. Nous ne voyons pas pourquoi les investissements directement productifs ne seraient pas rémunérés. S'il est bon qu'une route (sans péage) soit construite à fonds perdu, il est normal que les entreprises qui vendent leurs produits soient financées par des prêts porteurs d'intérêts. Nous convenons tous que les pays du tiers monde sont, moralement et même culturellement, nos égaux; nous souhaitons qu'ils parviennent aussi à l'égalité économique; or il nous semble que l'accession à celle-ci ne serait pas favorisée, si le tiers monde était systématiquement protégé contre les réalités, souvent dures, du commerce international.

Deuxièmement, la coexistence du multilatéral et du bilatéral. Nous estimons que l'aide bilatérale a de solides

vertus. Elle permet à nos services de mieux déceler et de mieux combattre les gaspillages. En outre, elle est plus spectaculaire pour notre opinion publique, qui peut suivre les progrès et les vicissitudes des œuvres suisses en terre étrangère. Nous pouvons dire parfois: «Ce pont, nous l'avons fait, et non pas un groupe anonyme.» Mais l'aide multilatérale a aussi ses avantages. Elle permet de faire des choses plus importantes. En outre, précisément à cause de l'anonymat qui la caractérise, elle établit un lien moins personnel et peut-être moins gênant entre l'Etat qui la reçoit et celui qui la fournit. Or il ne suffit pas que l'aide soit agréée chez nous; il faut encore qu'elle le soit par le destinataire. Autrement dit, la psychologie des Suisses demande plutôt une aide bilatérale; celle de nos partenaires du tiers monde semble préférer l'aide multilatérale. La combinaison qui nous est proposée par le Conseil fédéral nous paraît donc justifiée et nous l'approuvons.

Pour terminer, en ce qui concerne un amendement qui tendrait à substituer au chiffre de 275 millions un chiffre plus élevé, le groupe libéral et évangélique considère la chose de la façon suivante: il ne lui contesterait pas une certaine légitimité politique, dans la mesure où une telle proposition se voudrait indicative de l'opinion du Conseil national, que l'aide publique est encore insuffisante. Toutefois, notre groupe ne pourrait pas l'appuyer, et son refus se fonde sur deux motifs:

Tout d'abord, nous savons que le gouvernement poursuit, de lui-même, un effort d'élargissement. Il entend accroître la part de l'aide publique, il l'a dit, et il n'a pas besoin d'indication à cette fin. Il est évident que, s'il peut consommer d'une façon utile le crédit dans un temps plus court que les trente mois qui sont prévus, il reviendra devant l'Assemblée, avec une nouvelle demande, avant l'échéance du terme. C'est d'ailleurs ce qui se produit aujourd'hui, où il se trouve en avance sur le calendrier que nous avons accepté en décembre 1969.

Ensuite, la légalité du crédit est contestée pour des raisons qui ne sont pas totalement dépourvues de poids. Nous reviendrons sur cette question dans la délibération de l'article 3. Nous combattrons l'introduction d'une clause référendaire par des arguments que nous exposerons plus tard, mais nous avons tiré, dès maintenant, de ce grief la conclusion qu'il ne serait pas séant de surenchérir sur un crédit dont la base juridique n'est pas absolument indubitable.

M. **Copt:** Depuis la parution récente du livre de Tibor Mende: *De l'aide à la recolonisation, les leçons d'un échec,* il est devenu de bon ton de citer abondamment cet ouvrage pour critiquer l'aide au développement, parler d'échec et se montrer extrêmement pessimiste sur les résultats du lancement en 1970 par les Nations Unies de la deuxième décennie du développement basés principalement sur les rapports Jackson et Pearson.

Il est devenu de bon ton, notamment pour la gauche, de stigmatiser les investissements privés dans le tiers monde dont le but, selon le porte-parole du Parti socialiste lors de l'entrée en matière, Mme Nanchen, est de bénéficier d'une main-d'œuvre bon marché et de rapatrier les profits.

«En aucun cas, s'est écriée Mme Nanchen, on ne peut parler à propos de tels investissements d'aide au développement.» Je suis d'avis qu'une telle affirmation doit être nuancée, ainsi que vient de le rappeler, tout à l'heure, M. Aubert. En ce qui concerne la question de vocabulaire, je veux bien donner raison à ma charmante compatriote, en admettant avec le Conseil fédéral que ces contributions qui se font, en règle générale, dans l'espoir d'un profit commercial, ne peuvent pas sans plus, même selon l'usage international, figurer sous l'appellation d'«aide».

Je dois cependant constater que les membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, le CAD, sont convenus en 1969 de répartir les apports de ressources financières aux pays en développement en trois catégories: la première «Aide publique au développement», la deuxième «Autres apports publics» et la troisième «Apports du secteur privé». Par «Apports du secteur privé», il faut entendre, selon le CAD, les moyens fournis aux pays en développement par l'économie privée aux conditions du marché, sous forme d'investissements privés, de crédits à l'exportation, d'émissions d'emprunts, etc... Mais, si vous le voulez bien, laissons là le vocabulaire et voyons le fond. Le commerce privé et les investissements directs privés contribuent dans une appréciable mesure à la transmission de connaissances et d'expériences aux pays en voie de développement. La formation technique et commerciale de personnel indigène, l'introduction de nouveaux procédés, la recherche, favorisent le développement du pays partenaire. C'est ce qu'écrit le Conseil fédéral dans son message, page 11 du texte français. Il est vrai qu'il s'agit du gouvernement d'un pays capitaliste.

Dans le dernier numéro de la *Revue de l'OCDE,* mise à notre disposition dans la salle des pas perdus, l'ambassadeur Edwin Martin, président du CAD, déclare ce qui suit à propos de tels investissements: «Je pense que c'est une erreur d'aller jusqu'à dire que parce qu'une opération sert nos intérêts, elle ne peut pas en même temps servir ceux des pays en voie de développement. Toute la structure économique repose sur le principe que l'acheteur et le vendeur ont un avantage égal», et plus loin continue l'ambassadeur Martin: «Je voudrais réfuter ce que je considère comme une notion quelque peu puritaine, à savoir qu'une chose n'est bonne pour vous que dans la mesure où elle vous fait mal.» Par ailleurs, une chose me frappe: les pays industrialisés eux-mêmes ne sont pas exempts de tension entre régions développées et régions en voie de développement. En Suisse, nous tentons de mettre sur pied, par exemple, une nouvelle conception du développement économique des régions de montagne.

Qu'ont fait et que font encore les cantons et les communes de nos régions en voie de développement — et j'en sais quelque chose dans mon canton — pour améliorer la situation, si ce n'est de faire appel aux investissements industriels privés. C'est à qui offrira le plus d'avantages fiscaux et autres à une industrie qui voudrait bien se créer ou se décentraliser. Toute les expériences ne sont pas heureuses, certes, mais dans l'ensemble l'industrie apporte une certaine prospérité. Il en va de même dans le tiers monde, mais j'admets que cette «aide»-là peut et doit être humanisée encore, qu'elle est loin de suffire et que l'aide publique doit être accrue. Je voulais simplement nuancer certains propos trop catégoriques.

Il est également de bon ton aujourd'hui — pour la droite alors — de critiquer vertement l'aide multilatérale réalisée par le canal des banques internationales et régionales de développement. M. Schwarzenbach, l'autre jour, n'a pas eu assez de mots durs pour flétrir l'action de la Banque mondiale, «gigantesque entreprise qui pousse le tiers monde à l'endettement, pour mieux

pouvoir l'asservir à ses visées politiques», avez-vous dit. «Weltbank», «Weltdiktatur». Oui à l'aide bilatérale, avez-vous dit Monsieur Schwarzenbach, à l'aide bilatérale technique mais non à l'aide financière multilatérale. Je ne partage pas cet avis qui est le vôtre, Monsieur Schwarzenbach, et que je crains être celui de beaucoup d'autres quant à l'aide multilatérale.

J'ai eu l'occasion de faire partie de la commission parlementaire qui s'est occupée, au début de 1971, du crédit de programme de 400 millions pour l'aide financière de la Confédération au développement. De ces 400 millions, 130 ont été alloués à l'Association internationale de développement, l'IDA, filiale de la Banque mondiale, qui finance l'infrastructure des pays en développement par l'octroi de crédits à très long terme et à des taux d'intérêts préférentiels, sinon nuls. La seule commission que l'IDA reçoive est une commission de service de ¾ pour cent sur la fraction décaissés de chaque crédit. Ces opérations sont donc très près d'un don et c'est pourquoi cette activité devient extrêmement importante à notre époque où un nombre grandissant de pays pauvres sont trop endettés pour financer son développement à des conditions commerciales. Cette banque joue en quelque sorte le même rôle sur le plan international que le fonds d'investissements agricoles sur le plan interne, sur le plan suisse, par exemple. Des pays en voie de développement s'adressent à l'IDA pour financer des investissements d'infrastructure qui doivent être rentables, bien conçus du point de vue technique et économique et figurer en priorité sur la liste des projets envisagés pour le développement économique des pays intéressés. Les aspects économiques, commerciaux, financiers et institutionnels sont examinés en détail par les experts de l'IDA en collaboration avec ceux d'autres organisations internationales, la FAO par exemple, l'UNESCO, et d'autres.

C'est un travail sérieux et efficace. L'aide bilatérale et surtout la coopération technique seront toujours nécessaires, nous en convenons. Toutefois, une telle aide ne sera jamais que très partielle et, finalement, coûteuse, car chaque pays doit, pour l'aide bilatérale créer ses propres services administratifs, sa propre organisation d'aide au développement. Le développement du tiers monde, à mon sens, nécessite une stratégie planétaire, c'est-à-dire la mise en commun de tous les efforts et de tous les moyens, dans le cadre des organisations internationales auxquelles nous nous devons de coopérer. Ne soyons pas trop vaniteux et cessons de penser que, dans le monde, il n'y a que nous qui sommes capables, efficaces et honnêtes. Dans le domaine de l'aide au développement, après les tâtonnements, l'époque est au doute, à la désillusion et à la discorde. Les pays riches vont-ils abandonner maintenant cette tâche historique, exaltante et quelque peu utopique qu'est le développement mondial? Je ne l'espère pas. Dans ce domaine, je ne suis pas loin de penser avec le ministre français Robert Buron, que le réalisme c'est la mort, tandis que l'utopie c'est la réalité de demain.

M. **Graber,** conseiller fédéral: Le débat s'est étendu — et j'y comptais bien en ce qui me concerne — passablement au-delà de l'objet même du rapport. Le Conseil fédéral serait malvenu de s'en plaindre puisque le rapport lui-même a donné l'exemple. Pour tenir compte d'un certain nombre de critiques souvent répétées dans ce Conseil ainsi qu'au Conseil des Etats, critiques se plaignant du fait que le Conseil fédéral ne présentait jamais d'une manière globale sa politique en matière d'aide au développement mais le faisait avec des projets fragmentaires, le Conseil fédéral cette fois-ci s'est ingénié — et je remercie ceux qui s'en sont rendu compte et qui pour cela ont rendu hommage au rapport — à traiter de toutes les formes d'aide et pas seulement de l'objet «Coopération technique» et «Nouveaux crédits» pour cette coopération technique. Il s'est efforcé de définir, le mieux possible, les principes fondamentaux de sa politique en matière d'aide au développement.

Je ne vais pas cacher qu'aux termes de ce débat je me sens assez réconforté par la compréhension générale, croissante, que rencontre l'aide au développement dans ce Conseil, comme dans l'autre précédemment, en particulier la coopération technique. Je ne vais pas revenir, car je risquerais d'être démesurément long, sur tous les aspects de ce problème et sur toutes les remarques ou observations qui ont été faites. Je m'efforcerai en tout cas de répondre aux questions qui ont été posées. Je voudrais m'attarder à ce que je considère comme les chapitres essentiels de l'affaire de la coopération technique.

Intervenant au nom du groupe socialiste, Mme Nanchen a exprimé l'autre jour des sentiments extrêmement dignes de respect. Mon rôle est de les confronter avec les réalités auxquelles nous avons affaire. Je ne suis pas sûr qu'elle ait été très heureuse — je suis même sûr du contraire — lorsqu'elle a parlé de l'échec de l'aide au développement, jugé à travers certaines critiques d'ailleurs légitimes et justifiées. Je voudrais essayer sur ce point, en me référant au dernier document, le plus intéressant que nous possédons, c'est-à-dire le discours d'avril, à Santiago, du président McNamara, je voudrais essayer de résumer en termes tout à fait réels la situation telle qu'elle se présente.

Il est certain que le président McNamara, dans ce discours assez retentissant d'ailleurs et d'une honnêteté et d'une objectivité qu'on ne saurait trop louer, n'a pas ménagé ses critiques, et des critiques assez dures. Il a constaté notamment que, dans une grande partie du tiers monde, le développement évoluait d'une manière qui lui paraissait inacceptable, non pas que des progrès ne soient pas accomplis — et ceci est essentiel, je dirai même que l'importance des progrès interdit de parler d'échec — mais parce qu'on s'était surtout ingénié à poursuivre des buts économiques globaux, si vous voulez, sans assez se préoccuper, dans tous les cas, d'une juste répartition de l'aide entre les divers pays et, à l'intérieur de ces pays, d'une juste répartition de l'aide entre les divers groupes sociaux. Là est le fond de sa critique. Il a constaté néanmoins que, durant la décennie précédente, on avait atteint l'objectif qu'on s'était assigné globalement, c'est-à-dire une croissance économique moyenne de 5 pour cent du produit national brut, 5 pour cent par an, bien sûr. Mais, disait-il, les pays exportateurs de pétrole ont atteint, eux, et pour des raisons faciles à déceler, une croissance économique moyenne de 8,4 pour cent l'an, tandis que les pays les plus pauvres et non exportateurs de pétrole, ceux où le produit social brut représente moins de 200 dollars par an et par tête d'habitant, qui représentent d'ailleurs plus des deux tiers de la population du tiers monde, ceux-là en sont demeurés à une croissance économique moyenne de 3,9 pour cent, et le revenu net moyen par tête d'habitant, dans ces pays-là, n'a crû que de 1,5 pour cent par année. Voilà sans aucun doute qui permet de porter une fois encore, à l'endroit de l'aide au développement, des

critiques pertinentes et à prendre au sérieux, mais qui en même temps interdit une fois encore de parler d'échec de l'aide dans son ensemble. Ce qui est clair, ce qui est évident, ce qui a résulté aussi des travaux de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, c'est que désormais il faut s'ingénier à aider mieux les couches les plus pauvres de la population, c'est-à-dire les couches où le taux de natalité est le plus élevé, où les possibilités d'instruction sont les plus mauvaises, celles aussi qui subissent les atteintes les plus directes et les plus immédiates du chômage dans les bidonvilles qu'elles occupent au pourtour des agglomérations urbaines.

Une deuxième critique très importante — et j'y reviendrai — que formulait le président McNamara, c'est l'évolution de l'endettement des pays en voie de développement. Il constatait, en résumé, que le service de la dette de ces pays croissait en moyenne de 14 pour cent par an, tandis que les recettes qu'ils tiraient de leurs exportations croissaient de 7 pour cent seulement. En d'autres termes, il est bien clair que les progrès réalisés ne sont pas complètement satisfaisants, il s'en faut de beaucoup, mais ils sont incontestables quand même. Ils sont lents et je ne suis pas sûr qu'il faille tellement s'étonner de cette lenteur.

Je pense qu'on a commis une erreur au départ des programmes d'aide au développement: l'erreur, que l'on paye maintenant d'ailleurs, de créer l'impression peu réaliste que l'écart qui existait entre les pays développés et les pays non développés allait être rapidement sinon comblé, à tout le moins réduit. C'est bien parce que les opinions publiques de nos pays constatent aujourd'hui que cet écart s'est plutôt accru, quels que soient, une fois encore, les progrès réalisés, que naît le sentiment d'un échec. Il n'y a pas de doute que le développement ne peut être l'aboutissement que d'une évolution très lente, d'un long processus interne, et que les aides extérieures en tout état de cause ne peuvent constituer qu'un appoint, mais un appoint qui, judicieusement utilisé, a pour effet d'accélérer tout de même sensiblement le rythme du développement. Je crois qu'il faut se résigner à voir non seulement subsister mais encore s'accroître durant un certain nombre d'années l'écart qui existe entre pays industrialisés et pays en voie de développement. D'abord, parce qu'on sait bien que l'accroissement démographique est beaucoup plus fort dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Ensuite, parce que l'automation, qui est un facteur important de production et de richesse, n'est pratiquement possible que dans les pays développés, qui disposent des capitaux et des techniciens nécessaires et qui ont relativement peu de sous-emploi.

Le troisième facteur est l'inégalité du revenu moyen, inégalité qui fait que le 3 pour cent seulement du revenu national des pays en voie de développement est investi dans des équipements producteurs de richesses alors que, dans les pays développés, c'est 22 à 25 pour cent du revenu national qui sont investis dans ce secteur. Cela signifie, arithmétiquement parlant, qu'il y a assez exactement 400 fois plus de possibilités de développement dans un pays comme les Etats-Unis que dans un pays comme le Rwanda, pour ne citer qu'un des pays qui comptent parmi les plus pauvres du monde. Personne, bien sûr, ne peut modifier ces facteurs fondamentaux d'un coup de baguette magique et ils continueront à opérer encore pendant un certain nombre d'années. Ce n'est pas une raison pour se résigner le moins du monde; c'est au contraire une raison pour accroître nos efforts à l'endroit des pays en voie de développement.

J'ai parlé de leur endettement. Cela m'amène à quelques observations à propos de l'intervention de M. Schwarzenbach, qui s'est déclaré résolument hostile au principe de l'aide multilatérale, intervention un peu inattendue quant au moment. M. Schwarzenbach est parti en guerre contre la Banque mondiale, selon lui instrument au service de la finance internationale, qu'il rend responsable de l'endettement des pays en voie de développement. Je crois qu'il fait une double confusion. D'abord, la Banque mondiale offre aux pays en voie de développement des conditions relativement favorables, beaucoup plus favorables en tout cas que les conditions qui sont faites par l'économie privée dans la mesure où elle exporte dans ces pays. La Banque mondiale prête à 7,25 pour cent, taux très inférieur aux taux des prêts commerciaux consentis par l'économie privée. Elle prête surtout à long terme et admet un très grand nombre d'années sans aucun amortissement, si bien que, considérées dans leur ensemble, les conditions faites par la Banque mondiale sont nettement les plus favorables pour les pays en voie de développement.

M. Copt a parlé tout à l'heure du fameux projet de l'IDA dont le Conseil national s'est occupé l'an dernier. Il s'agit de prêts d'une très longue durée, cinquante ans, pour lesquels aucun remboursement quelconque n'est exigé durant les dix premières années. C'est dire que ce financement n'est pas négligeable. Il est certain que l'endettement croissant, fâcheux et inacceptable dont souffrent les pays en voie de développement ne tient pas à cette cause. Il tient à l'accroissement prodigieux des crédits d'exportation consentis par l'économie privée des pays à la recherche de nouveaux marchés pour leurs exportations. C'est l'excès de ces crédits et à l'occasion aussi leur mauvais emploi — ces crédits n'allant pas nécessairement à des besoins prioritaires — qui sont les causes critiquables de l'endettement de ces pays. Il faut encore rendre à la Banque mondiale cette justice qu'elle n'a cessé depuis des années d'attirer l'attention sur le danger de l'accroissement de cet endettement. Les pays en voie de développement échappent partiellement à ce phénomène très dommageable précisément grâce à l'intervention de la Banque mondiale, grâce aussi aux crédits publics qui leur sont consentis, assez rares du reste au plan des exportations, du commerce et de l'industrie.

M. Schwarzenbach, qui a jeté la confusion en parlant de la Banque mondiale à propos de la coopération technique et en disant qu'un tiers de l'aide multilatérale passe par la Banque mondiale, est en retard d'un peu plus d'une année puisque c'est au printemps de l'année passée qu'a été débattue devant les Chambres toute la question de l'aide financière. La coopération technique n'est pas du tout en cause et, chose curieuse, l'année passée, alors qu'il était temps de tonner contre la Banque mondiale et contre l'aide financière multilatérale, M. Schwarzenbach non seulement s'en est abstenu complètement mais encore a rendu hommage aux auteurs du projet, qu'il a qualifié comme il suit: «Diese zwischen staatlicher und privatwirtschaftlicher, zwischen multilateraler und bilateraler Hilfe sehr abgewogene Vorlage.» De telle sorte que je comprends mal qu'un an plus tard, M. Schwarzenbach s'en prenne à l'aide multilatérale alors que, encore une fois, il s'agit de coopération technique et non plus d'aide financière, d'une affaire où l'aide multilatérale au plan de la coopération technique s'exerce essentiellement dans le cadre du programme des

Nations Unies pour le développement, de l'Organisation mondiale de la Santé, de l'Organisation pour l'Alimentation et l'Agriculture, du Fonds des Nations Unies pour l'Enfance et, dans une bien moindre mesure, d'autres institutions internationales.

J'en reviens aux propos de Mme Nanchen, heureusement apparue dans l'intervalle, ce qui me met plus à l'aise pour engager le dialogue. J'ai retenu son propos consistant à dire qu'au fond, en particulier si l'on se réfère au *Petit Robert,* on a tort d'utiliser le mot d'aide à propos d'une aide qui n'est pas désintéressée. La question n'est pas d'ordre linguistique. Il est bien sûr normal de distinguer entre les diverses formes d'aide, toutes ne procédant pas des mêmes mobiles, et de juger, si l'on se situe au plan moral, si l'aide désintéressée l'emporte sur toutes les autres. Mais la question est un peu différente au plan de l'efficacité et je crois qu'il faut prendre l'habitude, en matière d'aide au développement, de ne pas faire de discrimination entre les diverses formes d'aide pour autant qu'elles soient efficaces. On ne saurait en tout cas affirmer qu'une aide au développement qui n'est pas complètement désintéressée mais associée à l'intérêt de celui qui la pratique n'est, pour cela, pas efficace.

Il peut y avoir, et fort heureusement, il y a souvent coïncidence et même réciprocité d'intérêts. D'autres orateurs également ont tenu des propos dépréciatifs sur l'aide qui n'est pas aide publique ou privée sans préoccupation de rendement. J'estime qu'il faut prendre l'habitude d'apprécier avec équité, d'analyser les faits en termes vraiment réalistes, et je voudrais à cet égard citer, brièvement, un passage de la conférence présentée, il y a deux ans devant la Coopération technique à Berne, par le ministre du gouvernement Brandt chargé de la coopération économique, le Bundesminister Eppler, qui a d'abord consacré ce petit passage aux sociologues: «Ich möchte mich jetzt nicht einlassen auf eine Diskussion, die ich auch zu Hause nicht gerne führe, nämlich die Diskussion der Motive der Entwicklungshilfe. Darüber lässt sich trefflich streiten, aber es kommt wenig dabei heraus. Ich glaube, dass es viel wichtiger ist, festzustellen, was wir eigentlich wollen, als immer darüber nachzugrübeln, warum wir es wollen oder wenigstens wollen sollten». Le ministre Eppler en venait ensuite aux grands principes de l'aide au développement de la République fédérale, définis dans une espèce de règle de base, la «Grundformel»:

«Diese Grundformel umfasst sechs Sätze. Der dritte Satz lautet: ‚Entwicklungspolitik macht politische Kräfte, wirtschaftliche Interessen und solidarische Hilfsbereitschaft dem sozialen politischen Ausgleich dienstbar und bringt sie zu optimaler Wirksamkeit.' Darin steckt, dass ich als Mann der Administration nicht sagen kann, warum der einzelne Bürger dies und jenes tut. Ich bin nicht dazu da, Motive zu sezieren oder Motive gar zu dekretieren, meine Aufgabe ist, das, was an Kräften in der Gesellschaft da ist, was zur Entwicklungshilfe drängt, auf ein Ziel zu lenken und so zusammenzufassen, dass es tatsächlich den Entwicklungsländern zugute kommt. Das können, wie es hier heisst, wirtschaftliche Interessen sein. Wenn ein Unternehmer oder ein Teil der Wirtschaft der Meinung ist, dass zum Beispiel Indonesien in 20 Jahren für uns ein interessanter Handelspartner sein wird, und wenn er glaubt, dass deshalb die Entwicklung Indonesiens, die Entwicklung, die Indonesien selbst will, auch in unserem Interesse liege, so ist dies legitim. Wenn jemand glaubt, dass die Bundesrepublik ihr Ansehen draussen erhöhen könne durch Entwicklungshilfe, so ist das nichts, was mich übermässig erregt, aber es ist legitim. Und wenn jemand glaubt, dass diese Welt ohne ein Minimum an Gerechtigkeit die nächsten 50 Jahre nicht überleben wird, so ist das auch legitim, und ich würde ihm sogar zustimmen. Nur, die Motive des Bürgers Eppler können ja nicht die Motive der deutschen Entwicklungspolitik sein. Es kommt also darauf an, das, was an Kräften in einer Gesellschaft ist, zu einer optimalen Wirksamkeit zu bringen.»

Je crois que ce propos est parfaitement pertinent et lucide; pour ma part, je serais ravi que l'on s'en inspirât davantage dans nos discussions publiques.

J'ai déjà parlé de la CNUCED mais j'y reviens rapidement pour avoir l'occasion de dire comment, dans le cadre de notre conception, se pose le problème des priorités essentielles en matière d'aide au développement. La Conférence de Santiago a produit chez beaucoup de personnes un certain désenchantement et quantité d'articles de presse n'ont d'ailleurs pas caché un sentiment de déception, il faut bien le reconnaître. L'on doit pourtant constater que dans le domaine des politiques monétaire et commerciale, dans celui surtout de l'aide aux pays les moins développés, ces discussions et ces résolutions pourront avoir des résultats concrets. Cette Conférence de Santiago s'est occupée tout particulièrement de ceux que l'on appelle les pays les moins développés, c'est-à-dire les vingt-cinq pays qui, selon la définition des Nations Unies, disposent d'un revenu par habitant inférieur à 150 dollars par an, associé à un taux d'industrialisation inférieur à 10 pour cent et à un taux d'alphabétisation inférieur à 20 pour cent. La Conférence a recommandé l'application d'une vaste série de mesures spéciales en faveur de ces pays. Il est inutile de rappeler que la Suisse a souscrit à part entière à ces recommandations; elle peut le faire d'autant plus aisément que — et le message à cet égard est éloquent — notre aide publique au développement, représentée jusqu'ici essentiellement par la coopération technique, a accordé une place des plus importantes à ces pays les plus défavorisés. Je constate en effet que la part des crédits de coopération technique qui leur est attribuée a plus que doublé entre 1962 et 1970 (elle a passé de 14 pour cent à près de 30 pour cent). Si l'on prend en considération tous les pays ayant un revenu par habitant inférieur à 150 dollars par an, cette proportion est d'environ 70 pour cent. Il faut encore ajouter que les projets que nous réalisons dans ces pays ne sont pas de ceux qui nécessitent de grandes dépenses en capital. Ils consistent plutôt en la mise à disposition de nombreux spécialistes. Ce sont donc des projets en moyenne moins coûteux que ceux réalisés dans des pays plus avancés, mais qui, néanmoins, en dépit de leur coût peu élevé, peuvent entraîner un effet important sur le développement économique et social, et cet effet ne peut pas être exclusivement mesuré en termes financiers. Donc, je le répète, il est certain que la Suisse va tenir compte des résolutions de la troisième CNUCED, car elle est absolument consciente de la nécessité d'une répartition plus équitable des richesses dans le monde.

Peut-être pourrais-je au passage, et ceci afin de ne pas avoir l'air de les négliger, revenir sur deux remarques, ou plutôt deux questions posées par M. Hofmann: pourquoi la Suisse, à Santiago, s'est-elle prononcée contre le Fonds spécial qui devrait être consacré aux pays les

moins développés et pourquoi a-t-elle voté contre le projet de résolution relative à l'endettement extérieur des pays en voie de développement? Je répondrai à M. Hofmann en lui faisant toutefois remarquer que cette Conférence, sa matière, ne dépend pas vraiment du Département politique. Je voudrais surtout rassurer M. Hofmann en lui disant que, si la Suisse s'est opposée à la création du Fonds spécial, c'est qu'elle considérait comme tout à fait inopportun de créer un nouveau fonds spécial isolé consacré aux pays les moins développés, mais qu'en revanche, en accord avec les pays industriels occidentaux, elle a défendu la thèse qu'il était important d'accorder une priorité croissante à ces mêmes pays dans le cadre de l'ensemble des programmes bilatéraux et multilatéraux. Ce n'est donc pas un manque de compréhension envers ces pays défavorisés qui l'a poussée à prendre cette position. C'est vraiment une question d'opportunité pratique et d'efficacité.

De même, si elle s'est opposée au projet relatif à l'endettement extérieur des pays en voie de développement, ce n'est pas qu'elle ne désire en aucun cas s'associer à une œuvre qui aurait le désendettement comme objectif et comme effet, mais c'est parce que les modalités du projet, une fois encore, lui paraissaient tout à fait malheureuses. En effet, ce désendettement aurait dû être pratiqué sur la base du recours à des fonds budgétaires publics; nous aurions donc dû dévier une partie des fonds consacrés aux pays les moins développés au profit de ceux qui sont surendettés certes, mais économiquement plus avancés et d'ailleurs en nombre limité. A la fin 1969, la moitié de la dette extérieure globale des pays en voie de développement était en effet concentrée sur huit pays seulement, huit sur un total de soixante-dix-sept pays en voie de développement. Il nous paraissait faux de prélever de nos fonds publics, en faveur d'une action de désendettement commercial au bénéfice de quelques-uns, une somme consacrée à la coopération technique ou à l'aide financière dont les pays les plus pauvres ont bien besoin.

Je passe maintenant aux idées développées par M. Baechtold et aux questions qu'il a posées.

La première des thèses qu'il a développées est que l'aide de la coopération technique ne doit pas tellement aller aux pays non structurés, donc les plus retardés, car on risque de ne pas atteindre l'effet recherché. C'est une thèse que le Conseil fédéral ne partage pas du tout et cela résulte déjà des propos que j'ai tenus. Au contraire, le Conseil fédéral est convaincu que se sont les pays les plus pauvres qui ont tout particulièrement besoin de l'aide publique. D'ailleurs, ces pays, très en retard au point de vue de leur structure, ne recevront bien sûr jamais d'aide privée. Alors point d'aide publique signifie pour leur part aucune aide. Les pays relativement structurés bénéficient assez rapidement des investissements privés. Dans ces pays-là, l'aide publique devient purement et simplement subsidiaire. Au maximum, elle est utile dans la mesure où elle ouvre la voie à des investissements privés conformes, bien sûr, aux besoins réels du pays et non à l'intérêt à plus ou moins court terme de l'économie privée, même si elle est suisse.

Le but enfin de l'aide publique est précisément de consacrer ses efforts à long terme à des pays qui en ont besoin; mais pour en faire, après de longues années, des partenaires possibles et valables. Là existe une part de sacrifice qui nous paraît tout à fait rationnelle et répond à la vocation même de l'aide publique.

La deuxième idée, développée par M. Baechtold, était de s'assurer toujours davantage que les projets répondent aux besoins et aux plans nationaux. Je tiens à préciser que là vraiment le Service de la coopération technique échappe à toute critique. Il s'est ingénié à toujours faire en sorte que nos projets s'inscrivent rationnellement et efficacement dans le cadre des plans nationaux de développement et que la coordination, de plus en plus, soit assurée avec l'aide des institutions internationales et avec l'aide bilatérale d'autres Etats, consentie aux pays dans lesquels nous opérons.

Au terme de ses considérants, M. Baechtold a posé deux questions: la première est de savoir si nous avions donné une suite à une première mesure qu'il avait préconisée en 1968, savoir la création de conseils interministériels au niveau des chefs de département. Ici la réponse est simple: une telle création n'est pas nécessaire. Ce n'est pas un hasard si les chefs des départements les plus directement concernés, économie publique et politique, se retrouvent au sein des délégations du Conseil fédéral pour les affaires extérieures et pour les affaires économiques. De sorte que ce conseil interministériel, si on veut l'appeler ainsi et pour reprendre la terminologie de M. Baechtold, existe.

Ensuite il s'est inquiété de savoir si on avait créé un comité d'aide au développement au niveau des chefs de division. Ce comité existe également sous la forme d'un comité interdépartemental où les chefs des différentes divisions directement concernées se réunissent aussi souvent qu'il le faut pour assurer la coordination de nos efforts. Il n'existe en revanche pas encore de bureau exécutif de ces deux organismes.

J'en viens à la deuxième question, dont je sens bien l'importance, mais qui n'est pas si facile à résoudre, qui concerne la réforme de tout notre système administratif d'aide au développement. Je crois que je peux répondre, en donnant rapidement connaissance des propos que j'ai tenus récemment devant la Conférence de la coopération technique, précisément à cet égard. Les voici: «Actuellement, les compétences sont réparties entre trois département, c'est-à-dire le Département de l'économie publique pour tout ce qui a trait aux mesures économiques, commerciales et financières, au Département de l'intérieur pour les bourses universitaires accordées à des ressortissant du tiers monde et le Département politique pour la coopération technique et l'aide humanitaire... Je comprends que le système actuel donne, à première vue, l'impression d'une répartition des tâches fondée plus sur des considérations historiques que sur des données rationnelles. Un examen plus attentif des choses fait pourtant apparaître qu'il peut y avoir aussi quelques avantages à confier, à deux départements, certaines compétences en matière de coopération au développement. S'il est évident que cette coopération ne peut en effet être dissociée de la politique, certaines relations ne peuvent être contestées non plus avec la politique commerciale. On peut donc prétendre que les deux départements ont chacun leur vocation en la matière ainsi que les connaissances facilitant la gestion de certaines formes d'aide particulièrement proches de leurs activités traditionnelles. L'examen auquel nous avons procédé, des systèmes étrangers, fait apparaître une certaine et même une tendance assez nette à la centralisation. Il faut cependant relever que dans aucun pays l'exercice de centralisation n'a été mené jusqu'au regroupement de tous les services dans un seul organisme. Cette constatation est même valable pour des systèmes tels

que ceux qui sont pratiqués en Scandinavie ou en République fédérale d'Allemagne qui, vus de l'extérieur, donnent l'impression d'une centralisation totale.

Le Département politique a entrepris un examen très approfondi de cette question; les conclusions préliminaires de son groupe de travail vont être soumises incessamment à un groupe d'experts, composé d'une part de fonctionnaires versés dans les questions d'aide et, d'autre part, de spécialistes des questions de «management», choisis en dehors de l'administration. Ensuite, l'affaire sera portée devant le Conseil fédéral. J'espère pour ma part — et le Département politique va s'y employer — que les deux Chambres pourront être saisies en même temps, l'année prochaine, du projet de loi fédérale sur le développement et de déterminations du Conseil fédéral sur le postulat Baechtold.

Je réponds maintenant aux questions soulevées par M. Ziegler et par la même occasion à la petite question urgente qu'il a déposée le 7 juin à propos des massacres au Burundi et de la suspension immédiate de tous nos programmes de coopération dans ce pays. On aborde ici un des aspects les plus délicats de notre politique en matière d'aide au développement. Les événements du Burundi sont à peu près connus. Peut-être sommes-nous moins affirmatifs dans leur définition que M. Ziegler. Il est certain que tout a commencé à fin avril, après que le président eut démis le gouvernement, par un coup d'Etat ou une tentative de coup d'Etat, avec comme auteurs certains éléments de l'ethnie Hutu. Cette tentative a échoué dans la capitale, a mis le sud du Burundi à feu et à sang. Le retour de flamme ne s'est pas fait attendre. Le rétablissement de l'autorité a été l'occasion, pour certains Tutsi, de s'en prendre de la manière que l'on sait à l'autre ethnie et particulièrement à l'élite de celle-ci. Nous savons aussi que les morts se comptent par dizaine de milliers. Notre ambassadeur, qui réside à Nairobi, s'est rendu à Bujumbura et s'est joint immédiatement à une démarche commune des diplomates accrédités dans ce pays auprès du président du Burundi pour tâcher d'éviter que plus de sang encore ne soit versé. De son côté, notre consul honoraire a fait tout ce qu'il pouvait et a obtenu en particulier la libération rapide du seul Suisse arrêté, qui était un Père blanc. Les faits sont là, dans toute leur horreur. Toutefois, la question qui se pose réellement est de mesurer ou d'essayer de pressentir dans quelle mesure les faits qui se sont déroulés mettent en cause tous les efforts fournis depuis dix ans par le Burundi lui-même ou par différents organismes de coopération pour que ce pays, qui est l'un des plus pauvres du monde, s'avance lentement dans la voie du développement. Je crois que, quel que soit le caractère tragique des faits, il faut partir de l'idée que l'aide au développement ne va pas à un régime ou à un gouvernement mais à un peuple. La question est de savoir si on améliore ou si on aggrave plutôt la situation de ce peuple en stoppant d'un jour à l'autre les projets d'aide au développement. Nous n'avons pas l'habitude d'abandonner les victimes à leur malheureux sort. La charité incite plutôt à agir en sens inverse. Encore faut-il bien sûr s'assurer que l'aide apportée a encore un sens et répond au but que l'on s'est assigné. Pour les projets de coopération technique et notamment pour ceux qui sont à très long terme, ce qui est le cas général, nous prenons toujours la précaution de ne nous engager que pour une seule phase d'exécution, qui peut durer deux ou trois ans. A la fin de chaque phase, l'occasion se présente de faire le point des résultats acquis et des perspectives qui s'ouvrent. C'est le moment de décider si on doit accélérer, ralentir, réorienter ou, le cas échéant, même arrêter complètement une action.

Dans le cas particulier, nous n'avons pris encore aucune décision car nous désirons connaître mieux la situation sur place. Nous avons donc décidé de faire venir en Suisse pour leurs vacances, exceptionnellement, les experts suisses qui sont en fonction au Burundi; dans l'intervalle, nous avons bloqué dans les relations avec l'extérieur la préparation et les engagements concernant de nouveaux projets. Nous avons demandé un rapport détaillé à notre ambassadeur et à notre coordinateur en matière de développement, qui réside lui aussi à Nairobi. Celui-ci vient de se rendre sur place pour nous aider à apprécier le sort de nos projets. Le mois prochain, les experts seront de retour en Suisse et nous verrons ce qu'il y a lieu de faire. Nous jugerons, une fois encore, si la réalisation, la poursuite des projets en cause est utile à la population dans son ensemble et si elle peut être poursuivie dans l'esprit où elle a été entreprise et conformément au but que nous nous sommes assigné.

J'ajoute que je comprends moins l'idée que développe M. Ziegler de couper court aux études entreprises dans le bassin du Mékong. Ce projet de développement — ici il faut partir une fois encore et à nouveau de l'idée qu'il est fait pour des populations et non pas pour des régimes qui peuvent changer — est de très longue haleine naturellement. On compte que sa durée d'exécution sera au moins d'une trentaine d'années. La substance même de ce projet est d'un intérêt considérable. Il s'agit d'étendre de dix fois la surface qui est irriguée dans les pays intéressés, de telle manière qu'au lieu d'avoir un déficit annuel de 11 millions de tonnes en céréales alimentaires on pourrait arriver à un surplus annuel de production du même ordre de grandeur. Il s'agit d'assurer une production en énergie électrique vingt fois plus importante. On prévoit également de créer de très nombreux emplois pour une région qui comptera en l'an 2000 quelque 60 millions d'habitants. Ces projets ne peuvent être jugés et estimés qu'en fonction de leur durée et de leur but final. Ce n'est pas parce que l'une de ces trois études est interrompue en raison des événements guerriers qu'il faut renoncer à tout. La durée et la continuité des projets de ce type est un élément très important.

La dernière remarque concerne le Chili. Nous n'avons pas l'habitude et ne pouvons pas modifier nos projets, l'intensité de nos action, leur volume, au gré de gouvernements changeants par définition, dont la solidité n'est pas toujours assurée pour très longtemps dans des pays de ce type et quelle que soit la sympathie que l'on peut avoir pour eux. Au Chili, nous allons poursuivre, comme partout, l'aide telle qu'elle était jusqu'ici. A l'avenir, nous pensons affecter au Chili la même proportion de notre aide à la coopération technique. En définitive, nous ne nous laissons pas perturber par les hauts et les bas d'une situation politique que chacun d'ailleurs apprécie selon son cœur et selon ses idées personnelles. Je crois ainsi avoir répondu à tous ceux qui ont pris la peine d'animer ce débat, de poser des questions et de soulever certains aspects intéressants du problème. Je voudrais une fois encore me réjouir de la tournure prise par ce débat.

Si on relit la constitution, à propos de cette affaire et des bases juridiques contestées de l'aide au développement; si on relit en particulier le préambule de notre Charte nationale et son article deuxième; si l'on admet que l'aide au développement n'est pas seulement la

distribution de subventions, mais qu'elle s'inscrit dans le contexte beaucoup plus général de notre politique extérieure; si l'on admet aussi qu'un des buts importants de cette politique est de contribuer à assurer un meilleur équilibre des Etats et des continents, de résorber les tensions enfin qui, actuellement, divisent gravement le Nord industriel et le Sud en voie de développement; si l'on admet que tout cela constitue en définitive une entreprise qui va dans la direction de la recherche de la paix et de la sécurité mondiale — la paix n'étant pas seulement l'absence de guerre, bien sûr — alors je crois vraiment qu'il faut constater que nous sommes très fidèles aux dispositions du préambule de notre Charte nationale et de son article 2.

Je suis pour ma part convaincu — et le Conseil fédéral avec moi — que c'est cette contribution à la paix et à la justice universelle — pour appeler les choses par leur nom — qui donne à la neutralité à laquelle nous demeurons fidèles sa signification de solidarité et de disponibilité.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung — Discussion des articles

Titel und Ingress
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Titre et préamble
Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Art. 1, 2
Antrag der Kommission
Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Proposition de la commission
Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Angenommen — Adopté

Antrag Oehen
Art. 2bis (neu)
Bei der Auswahl der zu unterstützenden Projekte sind Länder mit einer auf Stabilisierung ausgerichteten Bevölkerungspolitik zuerst zu berücksichtigen.

Proposition Oehen
Art. 2bis (nouveau)
La Confédération soutiendra en premier lieu les projets destinés à être réalisés dans les pays qui poursuivent une politique de stabilisation démographique.

Oehen: Ich glaube, dass die Zeit gekommen ist, wo man auch im Zusammenhang mit Entwicklungshilfe, die so leicht und so sehr an unsere Emotionen rührt, sehr realistisch die Geschichte prüfen und sich fragen soll, wo und wie Ergänzungen in unserem System notwendig seien. In der heutigen «NZZ» können Sie eine Notiz lesen, wonach zwischen der Regierung von Kenia und unserem Botschafter Pestalozzi ein Vertrag verlängert worden sei, wonach zur Viehseuchenbekämpfung weitere Hilfe geleistet werden soll. Angesichts dieser kleinen Meldung habe ich mich gefragt, ob man hier wohl auch wie in andern Fällen schon nur einen Teil des Problems sieht, den Teil nämlich, womit die Tierseuchen sehr wirkungsvoll bekämpft werden können, man aber vergisst, dass gleichzeitig dadurch die Herden der Massai derart anwachsen könnten, dass die Grundlage ihrer Herden definitiv zerstört werden könnte. Ich erwähne dieses Beispiel, weil es auf dem einfachen Gebiet der Tierzucht das Problem aufzeigt, wie wir es heute im Grossen auch sehen müssen.

In der Botschaft des Bundesrates steht auf Seite 5 die erfreuliche Feststellung, dass die Schweiz mit ihrer Entwicklungshilfe keine wirtschaftlichen Ziele in dem Sinne verfolge, dass durch die Hilfe kurzfristig ein wirtschaftlicher Nutzen für unser Land erzielt werden soll. Das oberste Ziel der schweizerischen Entwicklungshilfepolitik sei es, zur Schaffung einer gerechteren Welt beizutragen. Wer möchte einem solch hehren Ziel nicht seine Unterstützung leisten! An anderer Stelle wird dann sehr zutreffend der Hinweis gegeben, man könne nicht genug betonen, dass Entwicklungshilfe Hilfe zur Selbsthilfe sei und sie deshalb dort ansetzen müsse, wo man entschlossen sei, sich selbst zu helfen.

Dem Hinweis, dass die Bevölkerungsexplosion für viele Entwicklungsländer ein schweres Problem sei, ist nüchtern beizufügen, dass die ausserordentliche Bevölkerungsentwicklung mit dem Einsetzen der Entwicklungshilfe parallel ging und geht. Wir haben darin den verhängnisvollen Effekt der Diskrepanz zwischen medizinisch-pharmazeutischen Hilfen und dem kulturell-zivilisatorischen Entwicklungsstand der betroffenen Völker zu registrieren. Anders gesagt: Wir fördern die positiven Regelkreise, ohne die negativen Regelkreise der Gesamtbevölkerung ebenfalls mitzuberücksichtigen.

Die Feststellung in der Botschaft, wonach die Ungleichheiten zwischen armen und reichen Ländern nicht abnehmen, der Graben trotz aller Anstrengungen eher tiefer wird, findet ihre Erklärung unter anderm beim Berücksichtigen der folgenden Beziehungen: Bevölkerungszunahmen von 2—3,5 Prozent, das heisst Verdoppelung der Bevölkerung in 30—15 Jahren lassen eine technische Entwicklungshilfe in bezug auf Verbesserung der Ernährungslage pro Kopf und der allgemeinen Wohlstandsentwicklung praktisch unwirksam bleiben. Eine starke Bevölkerungszunahme bedeutet eine ausserordentlich hohe Belastung der arbeitenden Bevölkerung, das heisst eine ökonomisch ungünstige Altersstruktur. Ein Beispiel mag dies belegen: In Schweden sind zirka 21 Prozent der Bevölkerung weniger als 15 Jahre alt, in Indien sind es zirka 41 Prozent; demgegenüber sind in Schweden 66 Prozent im erwerbsfähigen Alter zwischen 15 und 65 Jahren, während es in Indien trotz viel kürzerer Lebenserwartung nur 56 Prozent sind. Die Schaffung der Infrastruktur und die Ausbildung — pardon: die Bildung — des Nachwuchses bedeutet schon für ein hochentwickeltes Land bei starkem demographischem Wachstum eine enorme Last. Für ein unterentwickeltes Land sind diese Aufgaben schlechterdings nicht zu bewältigen. So wird dann der Preis für das beängstigende Wachstum in einer rasend schnell um sich greifenden Umweltzerstörung und Verschlechterung der Lebensbedingungen in den wuchernden Ballungszentren bestehen. Ein Preis, den im Endeffekt die gesamte Bevölkerung dieser Erde durch einen ökologischen Notstand wird erlegen müssen. Es ist übrigens aus ökologischen Gründen auch völlig utopisch zu glauben, eine weiter wachsende Erdbevölkerung lasse sich durch Entwicklungs- oder andere Hilfe

auf den heutigen Zivilisationsstand der sogenannt entwickelten Länder bringen. Wenn wir bedenken, dass gegenwärtig die Zunahme der Bevölkerung sämtlicher Industriestaaten 10 Millionen Menschen pro Jahr, jene der Entwicklungsländer aber 65 Millionen pro Jahr beträgt, ist die Einsicht, dass die überbordende Bevölkerungsvermehrung unter Kontrolle gebracht werden muss, von schicksalhafter Bedeutung für alle Länder. Der Aufwand für eine gezielte Erziehung zum Masshalten in der Reproduktion, für eine Familienplanung bedeutet aber eine schwere Belastung des Budgets der einsichtigen Völker. Da diese Massnahmen aber eindeutig im Interesse der ganzen Menschheit liegen, ist eine bewusste Bevorzugung solcher Völker gerechtfertigt. Ich bitte Sie, sich in Ihren Ueberlegungen von religiösen oder andern weltanschaulichen Tabus freizumachen, wie dies auch die betroffenen Völker tun müssen und, wie verschiedene Beispiele zeigen, es auch tun. Es geht hier einfach nicht mehr um religiöse oder ideologische Fragen. Die Dringlichkeit zur Anpassung der Menschenzahl an die Daseinsmöglichkeit auf der Erde ist zu einem absoluten Imperativ geworden. Bedenken Sie, dass kürzlich ein Theologe sagte, die individual-ethische Humanität bedeute glatten Selbstmord. Ich möchte hier ein Zitat aus der «NZZ» vom 22. Juni nicht vorenthalten. Der Präsident der EWG-Kommission, Mansholt, sagte voraus, dass das gegenwärtige Wachstum zu einer Katastrophe führen müsse. Jeder Versuch, die Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern zu begrenzen, sei zum Scheitern verurteilt, jedoch seien der Nahrungsmittelproduktion absolute Grenzen gesetzt. Dieser Problemkreis — so meinte Mansholt — werfe beängstigende Fragen auf. Sollte Mansholt mit seiner Aussage recht haben, dass jeder Versuch, die Bevölkerungsexplosion in den Entwicklungsländern zu begrenzen, zum Scheitern verurteilt sei, würden wir allerdings die 275 Millionen Franken besser zur Lösung von Problemen in unserem eigenen Lande einsetzen. Da wir aber im Grunde unseres Herzens noch auf die Einsicht und Vernunft der Menschheit hoffen, möchten wir die vorgesehene Entwicklungshilfe nicht ablehnen. Den Einsichtigen vor allem zu helfen, ist aber ein Gebot der Stunde und sollte von hier an dieser Stelle wahrgenommen werden.

Wir haben ausserdem die Tatsache zur Kenntnis zu nehmen, dass jede humanitäre Anstrengung zur Verbesserung der Lebensbedingungen, ja alle sozialen Bemühungen im eigenen Land zur Farce, zum Selbstbetrug werden, ohne Eindämmung des Bevölkerungswachstums. Entwicklungshilfe und Fortschrittsplanung wirken den Interessen der Menschheit völlig entgegen, gelingt es nicht, dadurch einen Ausweg zu finden, dass wir auf allen Gebieten, vor allem aber bei der Bevölkerung, den Wachstumsprozess beenden und von der Expansionsphase in einen Gleichgewichtszustand überleiten.

Es ist unsere Pflicht, für eine bestmögliche Wirksamkeit der von uns gespendeten Hilfen besorgt zu sein. Diese Pflicht erfüllen wir nur dann, wenn die Hilfe dort gespendet wird, wo der Wille zur Selbsthilfe ausgeprägt vorhanden ist. Das bedeutet aber zweifellos eine gezielte Bevölkerungspolitik. Ich ersuche Sie deshalb sehr dringlich, meinen ergänzenden Antrag in die Vorlage aufzunehmen.

Rothen: Die Stockholmer Umweltschutzkonferenz hat die Zusammenhänge zwischen Entwicklungshilfe und Umweltschutz deutlich aufgezeigt. Sie hat aufgezeigt, dass aus der Sicht der Entwicklungsländer das Streben nach dem ökonomischen und sozialen Fortschritt gegenüber den Geboten der Oekologie noch in einem ganz andern Masse dominiert als in den entwickelten Industriestaaten. Die Bereitschaft, im eigenen Bereich aus den ökologischen Einsichten die sich aufdrängenden Konsequenzen zu ziehen, fehlt aber auch noch in den Industriestaaten. Die Bereitschaft, so heikle Fragen wie die Bremsung des Bevölkerungswachstums und die Dämpfung der wirtschaftlichen Expansion zu lösen, ist in den Industrie- wie in den Entwicklungsstaaten ungenügend, zum Teil überhaupt nicht vorhanden.

Wir haben allen Grund, den Entwicklungsländern in dieser Beziehung vorerst einmal Vorbild zu sein und uns zu bemühen, dass sich auch bei uns nicht nur ein sehr kleiner Teil der Menschen aktiv darum bemüht, diese Probleme überhaupt erst zu verstehen und nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Der Antrag von Herrn Oehen, bei der Auswahl der zu unterstützenden Projekte Länder mit einer auf Stabilisierung ausgerichteten Bevölkerungspolitik zuerst zu berücksichtigen, nimmt auf diese Tatsache zuwenig Rücksicht. Er verkennt insbesondere die Tatsache, dass es im Westen zweier Generationen des Wohlstandes bedurfte, bis sich der Wunsch nach Kleinhaltung der Kinderzahl durchsetzte. In den Entwicklungsländern bedeuten Kinder billige Arbeitskräfte und zugleich Altersvorsorge. Ohne Hebung des Lebensstandards ist jeder Versuch zur Geburtenregelung utopisch. Ich darf Sie in diesem Zusammenhang an das letzte Jahrhundert erinnern, an die Verhältnisse, die damals hier in der Schweiz herrschten; in bezug auf die Kinderarbeit darf ich erinnern an die Beratungen in diesem Rate, wo der Bündner von Salis und Hermann Greulich sich energisch für den Kampf gegen die Kinderarbeit verwendeten. Ich darf auch erinnern, an Gottfried Keller, an den «Grünen Heinrich», 2. Teil, wo sich Gottfried Keller mit diesem Fragenkomplex auseinandersetzt. Kurz, ohne Hebung des Lebensstandards ist jeder Versuch zur Geburtenregelung utopisch, das ist eine historische Tatsache.

Wenn zum Artikel 2 gemäss Antrag Oehen der Zusatz in bezug auf die Bevölkerungspolitik der Entwicklungsländer beigefügt würde, dann müssten konsequenterweise auch andere Prioritäten in die Artikel aufgenommen werden, und zwar von uns aus, was ohnehin problematisch wäre. Rein aus ökologischer Sicht müssten neben dem Verlangen nach Begrenzung des Bevölkerungswachstums noch zwei weitere Auflagen Beachtung finden, nämlich: 1. eine umweltkonforme Technologie, 2. die Steuerung des Wirtschaftswachstums. Weiter müsste man einschliessen, dass unsere Hilfe nur an friedliche Länder mit Rüstungsbeschränkung usw. gehen dürfe, an demokratische Länder (da müssten wir uns gleich fragen: Was heisst demokratisch und wer würde es bestimmen? Müssten diese Länder etwa so regiert werden wie die Schweiz? usw.); an stabile Länder (wiederum müsste sich die Frage stellen: Was heisst stabil, und ist das in jedem Fall ein Vorteil für die Entwicklung dieser Länder?). Dann müsste man auch andere Voraussetzungen für die Gewährung unserer Hilfe nennen, z. B. dass die Hilfe nur an Länder gehen dürfte, die eine aktive Politik der Arbeitsbeschaffung betreiben; das könnte zwar alles gemacht werden, doch die Aufnahme all dieser Punkte in den Bundesbeschluss würde eine viel zu starke Reglementierung bedeuten, praktisch würde sie eine vernünftige Arbeit verunmöglichen.

Es ist klar, dass der Gesichtspunkt der Bevölkerungspolitik in den Entwicklungsländern bei der Arbeit des

Dienstes der technischen Zusammenarbeit mitberücksichtigt werden muss. Das geschieht aber bereits. So werden rund 5 Prozent unserer bilateralen Hilfe speziell für diesen Bereich aufgewendet. Dem Problem wird also bereits grosse Aufmerksamkeit gewidmet; dies jedoch im Gesamtrahmen der allgemeinen Prioritäten des Dienstes für technische Zusammenarbeit. Das erlaubt diesem Dienst, flexibel zu bleiben, ohne deswegen hier Wesentliches zu vernachlässigen. Zudem ist gerade dieses Problem besonders kompliziert (ich meine das Problem des Bevölkerungswachstums). So gibt es z. B. Länder, in denen sich eine Beschränkung des Bevölkerungswachstums nicht eigentlich aufdrängt, so im Tschad und im Nigergebiet, weil sie eine sehr kleine Bevölkerungsdichte haben. Dagegen wäre in Ruanda eine aktivere Bevölkerungspolitik sicher zu begrüssen. Die Verhältnisse sind also in dieser Beziehung überall anders, und eine Gleichschaltung hätte hier infolgedessen nur Nachteile, vor allem darf sie nicht von aussen — und das ist vielleicht von besonderer Bedeutung — aufgedrängt werden.

Im übrigen sind in mehreren Ländern bereits Massnahmen zur Beschränkung des Bevölkerungswachstums ergriffen worden, in Asien, in den Ländern, wo der Dienst für technische Zusammenarbeit seine Tätigkeit konzentriert, in einigen Ländern Lateinamerikas, in den nordafrikanischen Ländern. In den übrigen Ländern wird es — so kann man annehmen — bestimmt auch bald dazu kommen. Es ist eben eine Frage der allgemeinen Entwicklung dieser Länder. Jedenfalls kann die Erkenntnis, dass eine aktive Bevölkerungspolitik notwendig ist, nicht von aussen aufgezwungen werden. Zuerst muss das allgemeine Entwicklungsniveau dieser Länder gehoben werden, und in dieser Beziehung kann der Dienst für technische Zusammenarbeit wirken — und er tut es auch —, indem er dazu beiträgt, dass der Lebensstandard der Entwicklungsländer allgemein gehoben wird durch seine Tätigkeit in der Landwirtschaft, in der Berufsausbildung, in der Erziehung usw. Wenn dies einmal genügend der Fall ist, werden die Völker der Entwicklungsländer selber die Vorteile einer Beschränkung der Geburten erkennen und entsprechende Massnahmen ergreifen.

Soviel für den Antrag Oehen sprechen mag, wir müssen ihn ablehnen, weil er den effektiven Verhältnissen und Tatsachen nicht Rechnung trägt und nur einen Teil der Problematik, die hier zur Diskussion steht, berührt. Ich danke Ihnen.

Auer: Ich bitte Sie, den Antrag Oehen aus formellen und materiellen Gründen abzulehnen.

Formell: Wir sollten und dürfen dem Personal des Dienstes für technische Zusammenarbeit die Hände nicht durch Einzelbestimmungen binden, denn es gibt keine allgemeingültige Theorie der Entwicklungshilfe, die sich in Rechtsvorschriften festlegen liesse. Zudem sind die Verhältnisse von Land zu Land grundverschieden, und etwas für alle Gültiges lässt sich nicht sagen. Man müsste dann konsequenterweise auch weitere wesentliche Kriterien in den Bundesbeschluss aufnehmen, z. B. in bezug auf das Verhältnis zwischen Agrarwirtschaft und Industrie, den Anteil der Rohstoffe am Export, den Stand der Infrastruktur, das Analphabetentum, die Flucht vom Land in die Stadt, die Einkommens- und Vermögensverteilung, die wirtschaftlichen und sozialen Ungleichgewichte innerhalb der einzelnen Länder, die politische Stabilität oder Instabilität, rassische Schranken (Burundi!) und andere Faktoren, die für den wirtschaftlichen und sozialen Aufbau eines wirtschaftlich rückständigen Landes von ausschlaggebender Bedeutung sind. Es ist unmöglich, solche Kriterien rechtlich vorzuschreiben, noch weniger ein einzelnes davon herauszugreifen, wie dies Herr Oehen mit seinem Antrag will. Wir dürfen im übrigen — die ausgezeichnete Botschaft des Bundesrates zeigt es — Vertrauen in den Dienst für technische Zusammenarbeit haben, dass er von Fall zu Fall die Umstände abwiegt, um sich für Projekte zu entscheiden, die eine optimale Wirkung versprechen. Entwicklungshilfe ist in erster Linie Pragmatik und nicht Theorie und vor allem nicht Ideologie. Ueberdies würden wir dann wieder Gefahr laufen, den helvetischen Schulmeister zu spielen, eine Rolle, die uns zwar gut liegt, die aber gerade in der Entwicklungshilfe falsch am Platze ist.

Dann sprechen aber auch materielle Gründe gegen den Antrag Oehen: Ich teile die Auffassung meines Vorredners Rothen. Auf den ersten Blick ist der Antrag Oehen bestechend: Könnte die materielle Notlage in vielen Entwicklungsländern nicht am einfachsten dadurch gelöst werden, dass man die Bevölkerungszahlen reduziert oder sie wenigstens nicht ansteigen lässt? Lösen weniger zu stopfende Münder das Problem des Hungers einfacher? Die Praxis, aber auch die Geschichte unseres Kontinentes und unseres eigenen Landes zeigen das Gegenteil: Die Geburtenrate ist jeweilen in der Zeit der Armut und der wirtschaftlichen Not gestiegen; sie ist hingegen zurückgegangen, als sich die wirtschaftlichen Verhältnisse verbesserten, der Lebensstandard der grossen Massen stieg und das Analphabetentum beseitigt wurde. Armut behebt die Bevölkerungsexplosion nicht! Denn eine hohe Kinderzahl ist unter diesen Umständen für die meisten die einzige Versicherung für Zeiten des Alters und der Krankheit.

Die Geburtenrate hängt vor allem, wenn auch nicht allein, von der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Bevölkerung ab. Professor Baade sagte einmal: «Das einzige Instrument des Abstoppens der hohen Geburtenrate ist die Beseitigung des Analphabetentums und die bessere hygienische Versorgung der Bevölkerung.»

Nun sind aber über 80 Prozent der Menschen in den Entwicklungsländern Analphabeten. Bevölkerungspolitik verlangt — ich sagte es schon — in erster Linie einen minimalen wirtschaftlichen Wohlstand, einen höheren Bildungsstand, kurzum, einen gewissen sozialen Standard. Beispielsweise ist ohnedies die Propagierung von Verhütungsmitteln, wie die Erfahrung in verschiedenen Ländern zeigt, absolut sinnlos, «solange nicht», wie der heute schon von Herrn Bundesrat Graber zitierte Entwicklungsminister der BRD, Eppler, sagte, «die Bildungsvoraussetzungen und damit die Bereitschaft vorhanden sind, solche Mittel auch anzuwenden.»

Dazu kommt ein weiteres: Nicht alle Entwicklungsländer sind überbevölkert. Viele haben durchaus genügend natürliche Ressourcen, um ein Mehrfaches ihrer Bevölkerung zu ernähren; in einzelnen Ländern sind es ein bis drei Menschen pro Quadratkilometer. Es steht überdies einem Land, das selbst überbevölkert ist, wie die Schweiz, schlecht an, solchen Ländern derartige und andere Verhaltensnormen vorzuschreiben. Dass das Bevölkerungsproblem gelöst werden kann, zeigt zum Beispiel die Entwicklung in zwei Entwicklungsländern, die in den letzten Jahren einen enormen wirtschaftlichen Aufschwung genommen haben, nämlich in Südkorea und in Taiwan.

Wir befinden uns in einem *circulus vitiosus:* Die wirtschaftliche und soziale Entwicklung wird unter anderem gehemmt durch die hohe Geburtenrate, und die

hohe Geburtenrate sinkt nicht, weil der wirtschaftliche und soziale Fortschritt nicht in Gang kommt. Es ist ein Teufelskreis: Armut, daraus folgend fehlende Kaufkraft, geringe Nahrungsmittelproduktion, Unterernährung, Arbeitslosigkeit und daraus wiederum Armut. Dieser Teufelskreis kann nur durchbrochen werden durch wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt, eben durch Entwicklungshilfe und, so paradox das klingen mag, gerade durch Entwicklungshilfe an Länder mit einer hohen Geburtenrate.

Müller-Luzern, Berichterstatter: Die beiden Herren Rothen und Auer haben das Problem von der materiellen Seite ausgezeichnet dargelegt. Ich habe also hier nichts mehr beizufügen, denn diese Ansicht deckt sich mit derjenigen der Kommission.

Es ist niemand im Saal, der das Problem der Geburtenkontrolle nicht als ein sehr wichtiges Problem erachten würde. Wir stellen ja fest, dass die Botschaft auf Seite 3 darauf zu sprechen kommt; wir stellen auch fest, dass der Bundesrat bzw. der technische Dienst mit Ländern Projekte entwickelt, die in dieser Front der Geburtenkontrolle in vorderster Linie stehen. Wir sind also der Meinung, es handle sich um ein wichtiges Problem, aber wir können auf keinen Fall zustimmen, dass die Schweiz als der Lehrmeister auftritt, der den andern Ländern die Geburtenkontrolle vorschreibt. Man stelle sich nur vor, wie eine solche Kontrolle der Geburtenkontrolle von uns aus zu handhaben wäre. Ich meine, dass Herr Oehen doch ein bisschen des Guten zuviel tut. Wenn wir auf diese Session zurückblicken, stellen wir fest: beim Bildungsartikel ein Antrag, bei diesem Gesetz ein Antrag, bei andern Gelegenheiten Vorstösse. Wir schätzen sehr wohl, dass es in diesem Rate Mitglieder gibt, die diesem Problem ihre besondere Aufmerksamkeit widmen, aber man sollte es am richtigen Ort mit den richtigen Mitteln tun; sonst werden solche Interventionen zur Bedeutungslosigkeit verurteilt. Wenn es so weitergeht, Herr Oehen, erinnern Sie uns an den berühmten Medizinstudenten, der auf das Zoologieexamen hin nur gerade die Würmer gelernt hatte, dann aber über die Elefanten befragt wurde und sich so half, dass er sagte: Der Elefant hat vorne einen Rüssel, und der Rüssel erinnert an einen Wurm, und die Würmer kann man einteilen in: erstens..., zweitens..., drittens...

Ich meine damit, man müsse dieses Problem dort behandeln, wo es zu behandeln ist. Hier können wir den Vorschlag Oehen nur als einen Wunsch an den Technischen Dienst entgegennehmen, nicht aber als einen Antrag, der im Gesetz zu verankern wäre. Das ginge sachlich und formell nicht.

M. **Kohler** Raoul, rapporteur: M. Oehen propose d'ajouter un nouvel article *2bis* au projet d'arrêté, article qui aurait la teneur suivante: «La commission soutiendra en premier lieu les projets destinés à être réalisés dans les pays qui poursuivent une politique de stabilisation démographique.» Il ne propose pas de dire que la Confédération ne soutiendra «que» les pays, mais qu'elle soutiendra «en premier lieu». Il n'y aurait donc pas d'exclusive à l'égard des pays qui ont des problèmes d'accroissement démographique.

Par son amendement, M. Oehen veut encourager une catégorie de pays en voie de développement: ceux qui ont pu ou su maîtriser leur problème démographique. Mais on peut tout aussi bien dire qu'il entend pénaliser en quelque sorte les pays qui n'ont pas encore pu maîtriser ce problème, les plaçant ainsi dans des difficultés encore plus grandes.

Votre commission n'a pas examiné le problème sous cet angle particulier, mais on peut dire qu'en approuvant le principe de l'aide multilatérale à raison du tiers de l'effort total et en approuvant les centres de gravité de l'aide bilatérale tels qu'ils sont mentionnés à la page 19 du message, la commission considère comme inopportune la discrimination demandée par M. Oehen. Vous savez que, dans certains pays en voie de développement, les progrès de la médecine ont eu pour conséquence un abaissement du taux de la mortalité et, partant, un accroissement démographique extraordinaire. Alors que le taux d'accroissement annuel de leur population était de 1 pour cent environ avant la première guerre mondiale, il approche maintenant des 3 pour cent. Aucun pays occidental n'a jamais connu, dans une phase quelconque de son développement, un taux approchant 3 pour cent. Ce phénomène pose des problèmes supplémentaires considérables pour le développement de ces pays. Il s'agit en particulier de trouver les ressources humaines et matérielles nécessaires pour assurer un niveau de vie décent à ces populations. Et lorsqu'on sait que dans ces conditions, la moitié de la population, si ce n'est davantage, est âgée de moins de 18 ans, et que, de ce fait, elle est improductive, on comprend qu'il est nécessaire, là plus qu'ailleurs, de prévoir des écoles, des logements, des services publics et surtout des emplois. Ce sont là précisément les objectifs de la coopération technique. On comprendrait mal dès lors qu'on veuille priver de cette aide les pays qui en ont le plus besoin. Il faudra certes trouver des solutions aux problèmes posés par l'accroissement démographique de certains pays du tiers monde. Ces solutions devront être le plus souvent diversifiées. On ne pourra pas simplement les imposer de l'extérieur, mais je ne pense pas qu'en réduisant notre aide ou en la supprimant, on apporterait une contribution très positive à la solution de ce problème. Il me semble que ce serait aussi un peu mettre la charrue devant les bœufs. Pour ces raisons, je vous invite à rejeter la proposition de M. Oehen.

M. **Graber,** conseiller fédéral: Je vous invite à mon tour à repousser la proposition de M. Oehen. Si l'on voulait introduire dans l'arrêté l'inventaire des priorités, ou les conditions que doivent remplir les pays du tiers monde pour pouvoir bénéficier de l'aide, il faudrait aller bien au-delà de ce que demande M. Oehen et l'on n'aboutirait pas pour autant à un résultat satisfaisant, car, dans ce domaine également, la situation ne cesse d'évoluer.

Il n'y a pas de doute que le seul moyen direct de stabiliser la situation démographique d'un pays est d'introduire le contrôle des naissances. Or il n'est pas toujours possible, ou il est souvent très difficile, pour des raisons sociales ou religieuses, d'instituer de telles règles dans les pays dont le développement accuse un grand retard. Il faut se consoler à l'idée que les moyens les plus efficaces se sont révélés être les moyens indirects; en particulier l'élévation du niveau de vie s'accompagne toujours d'une réduction régulière de la natalité. Or, pour aboutir à ce résultat, il faut précisément créer des occasions de travail, élaborer des programmes dans le domaine de la santé publique, réformer les conditions d'hygiène, dispenser une meilleure éducation générale, en un mot créer des conditions propres à promouvoir le

développement économique et social, et c'est précisément la tâche qui est assignée à l'aide publique au développement. Il serait absolument faux de prétériter les projets concernant ces pays. Ce faisant on irait à l'encontre des intentions mêmes de M. Oehen.

Il faut aussi se défaire de l'idée que tous les pays en voie de développement souffrent de surpopulation. Ce n'est pas du tout le cas; au contraire. Si vous faites l'inventaire des pays les plus pauvres, je pense en particulier à ceux d'Afrique noire, vous constaterez qu'ils sont non pas surpeuplés, mais sous-peuplés par rapport à leur étendue et à leurs ressources naturelles. C'est à cause de cela qu'ils ne sont pas en mesure d'exploiter leurs richesses. Ce sont ces pays qui sont les plus pauvres et qui ont le plus besoin d'aide.

L'évolution actuelle, qu'on peut trouver lente, est tout de même assez nette. Il est manifeste qu'un nombre toujours plus élevé de pays admettent la nécessité de contrôler leur accroissement démographique. D'après les documents de l'OCDE relatifs à ce problème, deux pays pratiquaient en 1960 une politique dite de planification familiale. Dix ans plus tard, il y en avait quarante-sept, qui comprenaient les trois quarts de la population des pays les moins développés. On peut donc dire que l'évolution dans ce domaine est satisfaisante.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag Oehen	7 Stimmen
Dagegen	122 Stimmen

Art. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Antrag Schwarzenbach

Abs. 1

Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

Abs. 2

Er tritt am 1. Januar 1973 in Kraft.

Art. 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

Proposition Schwarzenbach

Al. 1

Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

Al. 2

Il entre en vigueur le 1er janvier 1973.

Schwarzenbach: Ich bitte um Entschuldigung, wenn ich den hohen Gedankenflug verlasse und wieder auf den Boden der nüchternen Realität herabsteige. Den Herrn Kommissionspräsidenten bitte ich, meinen Antrag mit etwas freundlicheren Worten zu prüfen als den Antrag Oehen; jedenfalls würde ich mir Bemerkungen nicht gefallen lassen, wie sie gegenüber dem Antrag Oehen geäussert worden sind.

Die grundsätzliche Bereitschaft der republikanischen Fraktion, der Botschaft des Bundesrates über die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit der Schweiz mit Entwicklungsländern beizupflichten, habe ich Ihnen in der Eintretensdebatte bestätigt. Ich gestatte mir heute, meinen Antrag zu begründen, der darauf hinzielt, diesen Beschluss allgemeinverbindlich zu erklären und ihn erst am 1. Januar 1973 in Kraft treten zu lassen. Mein Antrag zu Artikel 3, Absatz 1, lautet: «Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.»

In der analogen Botschaft von 21. Mai 1969 hiess es zur Verfasssungsmässigkeit: «Die Verfassungsmässigkeit der Vorlage ergibt sich aus der Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen. Zu entscheiden, welche Massnahmen zur Wahrung und Förderung der Stellung der Schweiz nach aussen notwendig sind, ist Sache der Bundesversammlung und des Bundesrates. Eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung, welche zu Massnahmen auf dem Gebiete der Entwicklungshilfe ermächtigen würde, ist deshalb nicht notwendig.»

In der Botschaft des Bundesrates vom 10. November 1971 dagegen wird schon vorsichtig formuliert: «Zwar hält der Bundesrat an der Ansicht fest, Finanzbeschlüsse seien nicht dem Referendum zu unterstellen», aber beigefügt: «Unbefriedigend ist bei dieser Situation, dass das Volk keine Gelegenheit hat, in einer Abstimmung zu der von der Bundesversammlung beschlossenen Entwicklungshilfe Stellung zu nehmen.» Würde dieser eine zutreffende Satz von einer besseren Einsicht des Bundesrates zeugen, so müssten die Schlussfolgerungen der Botschaft, die, ohne das Postulat Akeret präjudizieren zu wollen, dennoch eine teilweise Ablehnung darstellen, sehr nachdenklich stimmen, heisst es doch auf Seite 26: «Was die nicht staatsvertraglich geregelte aussenpolitische Tätigkeit betrifft, sind wir der Meinung, dass es kein absolutes Erfordernis sein kann, sie durch ein Gesetz oder durch einen dem Referendum unterstehenden Bundesbeschluss zu regeln. Dadurch würde die notwendige aussenpolitische Beweglichkeit zu sehr beeinträchtigt.»

Herr Bundesrat, Ihr Vorgänger im Amte versicherte der Bundesversammlung im Jahre 1969, bei der Anforderung des Kredites von 180 Millionen: «Deshalb werden die Ausgaben in den Jahren 1970 bis 1972 weniger hoch sein als der Rahmenkredit. Nach den bisherigen Erfahrungen werden sie die Grössenordnung von 150 Millionen Franken nicht übersteigen. Die Dauer des Rahmenkredites soll gegenüber dem laufenden Kredit von 2½ auf 3 Jahre verlängert werden. Dies erlaubt eine bessere Planung». In Ihrer Botschaft aber, Herr Bundesrat, heisst es in der Einleitung: «Der Rahmenkredit ist stärker als vorgesehen beansprucht worden. Die vermehrten Kontakte, die schon aus Gründen der Koordination erforderlich sind, zeigten, dass mehr Möglichkeiten für eine sinnvolle Entwicklungshilfe bestanden.» So einfach ist das: erst 180 Millionen bis Ende 1972, jetzt 275 Millionen schon ab 1. Juli 1972. Man kann dies zwar mit Beweglichkeit begründen; im Volk aber denkt man anders. Man glaubt dort, ein Versprechen sei ein Versprechen, und man ist der Ansicht, ein Versprechen sollte gehalten werden, auch wenn es sich nur um die Verausgabung eines Kredites handelt, dazu noch eines Kredites für Entwicklungshilfe, zu der das Volk bis heute noch nie seine Zustimmung geben durfte, weil es ganz einfach um seine Meinung in dieser Sache nie gefragt worden ist.

Ist denn die Verausgabung von Hunderten von Millionen unseres Volksvermögens wirklich und so überzeugend ganz ausschliesslich Sache der Bundesversamm-

lung und des Bundesrates? Oder dürfte man unserem Volk nicht gelegentlich das Recht einräumen, sich zu einer 275-Millionen-Ausgabe als Folge oder in Fortsetzung eines überzogenen Kredites zu äussern? Müssten eigentlich im Staate nicht ähnliche Grundsätze gelten wie sie im privaten Geschäftshaushalt als selbstverständlich vorausgesetzt werden? Ein überzogener Kredit bereitet jedem Privaten viel Kummer. Er dürfte es kaum wagen, ein halbes Jahr zu früh bei seiner Bank um einen noch höheren Nachtragskredit mit der einfachen Begründung nachzusuchen, es würden sich ihm heute mehr Möglichkeiten für eine sinnvolle Verwendung der Gelder bieten. Man würde ihn fortschicken, als unseriös bezeichnen, es sei denn, es handle sich um einen ganz gerissenen Hochstapler. Das will der Bund doch wohl nicht sein. Ich weiss, dass man in der Bundesversammlung mit andern Massstäben misst. Millionen-Nachtrags-Kredite und Kreditüberschreitungen vermögen nicht mehr sehr zu beeindrucken, es sei denn, es handle sich um das Militärdepartement.

Im Volk aber denkt man anders, vor allem wenn es sich um Ausgaben handelt, die unkontrollierbar ins Ausland fliessen. Auch in unserem Parlament denkt man anders, wie dies die Debatte in der Märzsession 1971 bewiesen hat, in der 400 Millionen Finanzhilfe an Entwicklungsländer zur Diskussion standen, die ebenfalls der Allgemeinverbindlichkeit entzogen werden sollten. Darf ich Sie an diese Diskussion erinnern? Herr Clottu beantragte Rückweisung der Botschaft an den Bundesrat mit dem Auftrag, eine Ergänzungsbotschaft über die Verfassungsmässigkeit des beantragten Beschlusses vorzulegen. Herr Clottu begründete: «L'assemblée fédérale peut-elle, par le simple arrêté soumis au référendum facultatif ordinaire, priver le peuple, même temporairement, d'un droit qui lui est garanti par la constitution en matière de traités internationaux? Je ne pense pas que cette faculté existe.» Herr Broger: «Man soll sich und andere nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass eine völlig zweifelsfreie Grundlage für die Entwicklungshilfe heute in der Bundesverfassung an sich noch fehlt. Das ist ein Mangel. Einmal muss das Volk mit der Notwendigkeit der Entwicklungshilfe konfrontiert werden. Es sind schliesslich Gelder des Volkes, die hier zur Verwendung gelangen.» Herr Allgöwer meint, die Versuche, das Referendum auszuschliessen, wären durchaus fehl am Platz. Herr Dürrenmatt äusserte zum 400-Millionen-Rahmenkredit ebenfalls ernste Bedenken. Er führte u. a. aus: «In Tat und Wahrheit handelt es sich um eine Kontribution, die man von uns verlangt. Die multilaterale Hilfe hat einen Schlüssel für alle Staaten der Welt entworfen. Mit ihm wird bestimmt: so und so viel habt ihr zu leisten. Wir fassten einen Entschluss, den wir fassen mussten. Hier liegt die Nahtstelle für jenen andern Druck, dem wir auch ausgesetzt sind. Es ist der Druck von unten aus der Mitte des Volkes.» Ist dieser Druck aus der Mitte des Volkes heute weniger ernst zu nehmen als am 16. März 1971, als ich mit Herrn Deonna den Antrag auf Allgemeinverbindlichkeit stellte? Immerhin haben sich damals 79 Ratskollegen für den Antrag Deonna ausgesprochen.

Herr Renschler — er ist leider nicht hier — muss heute auf das seinerzeitige billige Argument verzichten, dass es bei unseren Anträgen um Wahlpropaganda ginge und dass daher die Angelegenheit recht makaber sei. Es geht um mehr und ist nicht mehr makaber. Sowohl er wie der Bundesrat müssten die heutige Forderung auf Allgemeinverbindlichkeit mit der seinerzeit erfolgten Korrektur des Ständerates vergleichen, der die weiteren Verträge und Finanzhilfe dem Referendum unterstellt hat, was bei der Differenzbegleichung dann ebenfalls von unserem Rat genehmigt wurde. Um so erstaunlicher wirkt es, dass der Bundesrat nach bloss einem Jahr diese Beschlüsse der beiden Räte scheinbar wieder vergessen hat. Ich sage «scheinbar», denn er lehnt das Referendum auf Seite 26 kategorisch ab, fährt dann aber einen Satz weiter ganz begütigend fort: «Dagegen sollten aussenpolitische Massnahmen, die ein dauernder Bestandteil unserer Aussenpolitik sind und einen auch finanziell ins Gewicht fallenden Umfang annehmen, durch ein Gesetz oder einen referendumspflichtigen Bundesbeschluss geregelt werden, insbesondere wenn es sich zeigt, dass sie im Volk nicht unbestritten sind.»

Haben Sie mit dieser Erklärung nicht eigentlich die Bejahung meines Antrages auf Allgemeinverbindlichkeit schon vorweggenommen? Ist die technische Entwicklungshilfe, wie es sich in der ständig erhöhten Ablösung der Kredite zeigt, nicht tatsächlich zu einem dauernden Bestandteil unserer Aussenpolitik geworden? Kommt der Kredit von 275 Millionen nicht einem auch finanziell ins Gewicht fallenden Umfang gleich? Und schliesslich: Wer wollte behaupten, dass die technische Entwicklungshilfe überhaupt als aussenpolitische Massnahme in unserem Volk unbestritten sei? Alle drei Ueberlegungen sprechen nach der Aussage des Bundesrates für die Allgemeinverbindlichkeit, wie dies mein Antrag fordert.

Nun zur zweiten Forderung: Der Beschluss tritt am 1. Januar 1973 in Kraft. Dazu ist nicht mehr viel zu sagen. Der laufende 4. Rahmenkredit für technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern von 180 Millionen wurde am 16. Dezember 1969 von den eidgenössischen Räten gutgeheissen und war für eine Periode von 3 Jahren (1. Januar 1970 bis 31. Dezember 1972) vorgesehen. Die damalige bundesrätliche Zusicherung, dass höchstens 150 Millionen verwendet werden, habe ich Ihnen einleitend genannt. Jetzt liegt die simple Erklärung vor: Der Rahmenkredit ist stärker als vorgesehen beansprucht worden. Ein Kollege, der meinen Antrag frühzeitig gelesen hat, kam recht verzweifelt zu mir und fragte: Was soll den geschehen, wenn Ihr Antrag angenommen wird? Müssen dann die Hilfswerke eingestellt, die schweizerischen Techniker und Experten zurückgerufen werden? Da kann ich leider nur antworten: Wer so wirtschaftet, dass er einen Kredit vorzeitig voll beansprucht, ohne sich die Beschaffung neuer Mittel zu sichern, läuft — wenigstens auf privater Ebene — Gefahr, den Konkurs anmelden zu müssen. Auf alle Fälle hat er miserabel und unvorsichtig gewirtschaftet. Wir verlangen vom Staat, dass er mit den ihm anvertrauten Geldern sparsam umgeht, vor allem mit Geldern, die für Zwecke ausgegeben werden, die im Volk tatsächlich nicht unbestritten sind. Der Bund sollte mit dem guten Beispiel vorangehen und sich an eingegangene Verpflichtungen halten. Die Zustimmung zu seinem Wunsch, die Laufzeit des neuen Kredites auf den 1. Juli 1972 vorzudatieren, würde daher meiner Ansicht nach einer Aufmunterung zu weiteren Kreditüberschreitungen gleichkommen. Wir dürfen diesen gefährlichen Weg nicht einschlagen und wollen diese Verantwortung nicht übernehmen. Daher ersuche ich Sie, meinem Antrag zuzustimmen.

Präsident: Es sind zu diesem Antrag 5 Redner eingeschrieben.

Wir sind mit unserer Marschtabelle derart im Rückstand, dass ich die folgenden Redner bitten muss, sich möglichst kurz zu fassen.

Zugleich teile ich Ihnen mit, dass die morgige Nachmittagssitzung um 16.30 Uhr beginnt und dass auf dem Programm, das Ihnen verteilt worden ist, übersehen wurde, für Donnerstag nachmittag die Nachmittagssitzung auf 15.30 Uhr festzulegen. Die Donnerstagnachmittagsitzung findet also statt.

Ketterer: Ich habe mich als Fraktionssprecher zum Eintreten nicht gemeldet, um Zeit zu sparen, und wenn ich mit diesen 10 Minuten nicht ganz auskomme, so bitte ich den Herrn Präsidenten um ein gütiges Einsehen.

Unsere Fraktion hat auf das Eintretensreferat verzichtet, trotzdem sie die Botschaft vorbehaltlos unterstützt und ihr auch zustimmt. Es sind aber bereits 1969 und auch jetzt wieder so viel vorzügliche philosophische Betrachtungen zum Grundsatz der Entwicklungshilfe angestellt worden, dass ich mich als Mitglied der vorberatenden Kommission auf eine Stellungnahme zu den Ausführungen und zum Antrag von Herrn Schwarzenbach beschränken möchte.

Ich habe mich sehr gefreut über sein positives Eintretensreferat, soweit er von der bilateralen Hilfe sprach, die ja der Hauptaktivität des Dienstes für technische Zusammenarbeit, in Zusammenarbeit mit verschiedenen privaten Aktionsträgern, entspricht. Er anerkannte die positiven Resultate, die dank einer immer sorgfältigeren Vorbereitung der Entwicklungshelfer für die Realisierung konkreter bilateraler Projekte bisher erzielt werden konnten. Wenn ich Herrn Schwarzenbach richtig verstanden habe, unterstützt er einen weiteren Ausbau dieses Zweiges der Entwicklungshilfe. Der verzweifelte Kollege, von dem Herr Schwarzenbach vorhin sprach, das war ich. Ich fragte Herrn Schwarzenbach, wie er sich die Fortsetzung der begonnenen Arbeiten vorstelle, wenn seinem Antrag entsprochen würde.

Ich möchte zurückblenden auf unsere Debatte zum letzten Kredit vom 8. Dezember 1969. Sie erinnern sich, dass Herr Ziegler damals einen höheren Kredit beantragte als Bundesrat und vorberatende Kommission. Materiell hatte er damit nicht so unrecht, weil wir mit unseren bisherigen Leistungen im Vergleich mit den meisten, ja mit fast allen übrigen entwickelten Ländern eher bescheiden dastehen. Ich weise auf die Seiten 94 und 95 der Botschaft hin, wonach wir von staatlichen Mitteln mit einem Anteil von 0,13 Prozent 1969, 1970 0,12 Prozent, 1971 0,11 Prozent des Bruttosozialproduktes sehr zurückliegen gegenüber dem Durchschnitt der übrigen entwickelten Länder, die hier aufgeführt sind und 0,4 Prozent beisteuern. Oder, wenn wir die staatlichen und die privaten Mittel zusammenzählen, so bringen wir 1969 0,64 Prozent auf, 1970 0,62 Prozent, gegenüber dem Durchschnitt der übrigen Länder — private Hilfe und öffentliche Hilfe zusammen — von 0,74 Prozent. Der Prozentanteil der öffentlichen Hilfe an der gesamten Entwicklungshilfe betrug 1968 20,1 Prozent, also einen Fünftel der gesamten Mittel und 1970 ebenfalls 20,1 Prozent.

Es lag uns und dem für die Realisierung verantwortlichen Dienst für technische Zusammenarbeit respektive dem Bundesrat daran, keine Kredite auf Vorschuss für noch unbekannte Projekte zu beschliessen, sondern sich zu konzentrieren auf gut vorbereitete neue Aufgaben oder auf die Weiterführung gut eingespielter Aktionen. Dem weitergehenden Antrag Ziegler entgegnete Herr Bundesrat Spühler damals: «Ich möchte Herrn Ziegler bitten, er möge seinen Antrag zurückziehen.» Und dann führte er weiter aus (damals war Herr Schwarzenbach hier, und er ist ja einer unserer Gewissenhaftesten, der alles immer noch aufschreibt, was hier vor sich geht): «Ich möchte mich klar ausdrücken. Wenn sich die Verhältnisse derart ändern, dass wir Ihnen nachweisen können, dass wir vor der Notwendigkeit stehen, einen Nachkredit zu verlangen oder aber in einem früheren Zeitpunkt als nach Ablauf von 3 Jahren einen neuen Rahmenkredit zu verlangen, würde der Bundesrat nicht zögern, das zu tun. Aber im Moment könnte er es nicht verantworten, über das hinauszugehen, was er jetzt beantragt und zwar nicht etwa nur aus finanziellen Gründen, sondern auch aus der Sorge um die gute, sorgfältige Arbeit, die unsere Entwicklungshilfe leisten soll. Da sollte es Herrn Ziegler nicht schwer fallen, seinen Antrag zurückzuziehen.» Es ist also nicht so, wie Herr Schwarzenbach heute bemerkt hat, dass wir fast einer liederlichen Vorlage zuzustimmen bereit sind. Ich glaube, der Bundesrat kann beweisen, dass der Dienst für technische Zusammenarbeit sehr sorgfältig plant und die Geschäfte sehr sorgfältig geführt hat. Ich bedaure den Ausdruck «Hochstapler», den Herr Schwarzenbach in diesem Zusammenhang verwendet hat. Er ist im Irrtum, wenn er glaubt, an der ursprünglich vorgesehenen Laufzeit von 3 Jahren unbedingt festhalten zu müssen und jetzt zu erklären, man habe das Volk betrogen, wenn man in 2½ Jahren für eine gute Arbeit das Geld bereits aufgebraucht hat. Eine Annahme seines Antrages hätte, wie mir von verantwortlichen Ausführungsorganen des Dienstes für technische Zusammenarbeit dargelegt worden ist, folgende Konsequenz: Es könnten für rund 19 Millionen Franken programmierte, laufende und neue Projekte nicht realisiert werden, das heisst neue vorbereitete Projekte müssen um 6 Monate zurückgestellt werden und die Weiterführung vieler laufenden Projekte wird in Frage gestellt. Bei Fortsetzungsprojekten — gleich neue Phasen — ist ein Unterbruch nicht möglich, sonst müssen in mühsamer vorbereitender Arbeit ausgebildete Mitarbeiter für 6 Monate entlassen werden, die nachher nur schwer wieder zur Verfügung stünden. Der Verlust für ein abgebrochenes Projekt ist aber noch viel grösser. Die ganze bisherige Leistung kann damit bei gewissen Projekten in Frage gestellt werden.

Diese Konsequenzen möchte Herr Schwarzenbach sicher nicht heraufbeschwören. Ich bitte ihn deshalb, sich in die Lage des Dienstes für technische Zusammenarbeit, der mit grossen Schwierigkeiten diese Aufgaben plant, hineinzudenken und wenigstens diesen Punkt seines Antrages fallen zu lassen. Wenn er das nicht tut, bitte ich den Rat dringend, seinen Antrag abzulehnen.

Den Ausdruck «Hochstapler» möchte ich in diesem Zusammenhang in aller Schärfe ablehnen, was den Dienst für techische Zusammenarbeit oder den Bundesrat anbetrifft, der uns von Anfang an im klaren gelassen hat, wie er über eine allfällige Verkürzung dieser Frist denkt.

Was die multilaterale Hilfe anbetrifft, so hat Herr Schwarzenbach eine scharfe, nicht durchwegs durch fundierte Kenntnisse brillierende Attacke geritten. Herr Copt als Kommissionsmitglied und Herr Bundesrat Graber haben bereits einige grundsätzliche Richtigstellungen angebracht, so dass ich auf weitere Ausführungen zu diesem Punkt verzichten kann.

Was schliesslich die Forderung der Unterstellung der Entwicklungskredite unter das Referendum anbetrifft, möchte ich Herrn Schwarzenbach auf die Motion Akeret vom 16. März 1971 und auf die Antwort von Herrn Bundesrat Graber vom 20. September 1971 verweisen. Wenn ich richtig orientiert bin, soll über diesen umstrittenen Fragenkomplex spätestens im nächsten Jahr ein bundesrätlicher Gesetzentwurf unterbreitet werden, so dass sich eine Annahme des Antrages Schwarzenbach im heutigen Zeitpunkt erübrigt und deshalb nur eine unnötige Schikane für die nächste Etappe bedeuten würde.

Rothen: Ich äussere mich nicht, im Interesse der Rationalisierung unserer Arbeit, zum Antrag I von Herrn Schwarzenbach. Dazu wird sich Herr Schaffer äussern; wir haben uns so abgesprochen und eine Arbeitsteilung vorgenommen.

Ich äussere mich zum Antrag II von Herrn Schwarzenbach. Was für Auswirkungen hätte der Antrag von Herrn Schwarzenbach: Verlagerung laufender oder geplanter Aktionen des Bundes auf die finanzielle Unterstützung von Projekten privater Hilfswerke. Dazu lässt sich die folgende Antwort erteilen: Zuerst kann und muss darauf hingewiesen werden, dass der Dienst für technische Zusammenarbeit alle seine Aktionen langfristig geplant hat, im Rahmen von Fünfjahresplänen. Aus verschiedenen bereits bekannten Gründen — ich verweise auf die Botschaft — wurde der Rahmenkredit schneller eingesetzt als ursprünglich vorauszusehen war. Als sich im Frühling 1971 dieser Engpass in der Kreditperiode 1970—1972 zeigte, gelangte der Dienst für technische Zusammenarbeit sofort an den Bundesrat mit dem Antrag, einer Verkürzung der Kreditperiode von drei auf zweieinhalb Jahre zuzustimmen und den nächsten Rahmenkredit ein halbes Jahr früher vom Parlament zu verlangen. Da er bei mehreren Gelegenheiten den Willen bekundet hatte, die öffentliche Entwicklungshilfe zu erhöhen, stimmte der Bundesrat der vom Dienst für technische Zusammenarbeit beantragten Verkürzung der Kreditperiode zu. Im Vertrauen darauf, dass das Parlament die für die Weiterführung der technischen Zusammenarbeit notwendigen Mittel auch ein halbes Jahr früher zur Verfügung stellen werde, programmierte der Dienst für technische Zusammenarbeit seine Aktionen neu auf der Basis einer zweieinhalbjährigen Kreditperiode, so dass der Rahmenkredit im jetzigen Zeitpunkt praktisch voll verpflichtet ist.

Zweitens: Wenn der Bundesbeschluss erst am 1. Januar 1973 in Kraft treten sollte, würden Projekte — und das bitte ich Sie zu beachten — im Betrage von zirka 19 Millionen Franken betroffen, und zwar sowohl bundeseigene als auch solche privater Hilfswerke. Die Aufnahme mehrerer neuer, bereits geplanter Projekte müsste zurückgestellt werden. Für diese sind teilweise bereits Verpflichtungen personeller und auch materieller Natur — ich verweise auf die Lieferfristen — vorgesehen worden. Mehrere laufende Projekte würden durch eine solche Verschiebung in Frage gestellt, unter anderem deshalb, weil das Personal im Rahmen der Projekte nicht bezahlt werden könnte. In bezug auf die Privatorganisationen ergäbe sich in mehreren Fällen sogar die folgende Situation: Der Dienst für technische Zusammenarbeit hat solchen privaten Hilfswerken bereits für mehrere Projekte seine finanzielle Unterstützung in Aussicht gestellt. Dem könnte er natürlich nicht nachkommen, weshalb er sozusagen während einem halben Jahr, nämlich in der Zeit vom Juli bis Dezember 1972, von den Privatorganisationen Vorschuss erhalten müsste. Da die finanzielle Grundlage dieser Organisationen auch nicht über längere Zeit gesichert ist, würde die vorgeschlagene Verschiebung also automatisch auch eine starke Verzögerung, wenn nicht gar den Ausfall verschiedener Aktionen von privaten Hilfswerken bedeuten. Wenn die Schweiz aufgrund der vorgeschlagenen Verschiebung ihre Planung nicht einhalten könnte, würde dies automatisch ungünstige Auswirkungen in den Entwicklungsländern haben, in denen doch gewisse berechtigte Erwartungen vorhanden sind. Politisch gesehen ist sogar anzunehmen, dass das Vertrauen der Entwicklungsländer in die Zuverlässigkeit der Schweiz negativ beeinflusst würde. Da möchte ich nun Herrn Schwarzenbach bitten, diesen Aspekt doch auch zu berücksichtigen.

Die Not in den Entwicklungsländern ist gross. Wir müssen rasch handeln und nicht wegen Formalitäten die Hilfe verzögern. Ich habe volles Verständnis, wenn Kreditüberschreitungen kritisiert werden; aber hier liegen doch die Verhältnisse derart kompliziert, dass das Einhalten von gesprochenen Krediten — jedenfalls teilweise — sehr schwer hält. Ich möchte zum Abschluss sagen: Die Rettung von Menschen vor Krankheit und dem sichern Hungertod ist wichtiger als die formgerechte Behandlung einer Kreditüberziehung. Ich möchte Sie demzufolge bitten, dem Antrag von Herrn Schwarzenbach keine Folge zu geben.

Schaffer: Herr Kollege Schwarzenbach hat einen alten Hasen aufgescheucht; denn das Problem der Allgemeinverbindlicherklärung eines Finanzbeschlusses von grosser Tragweite gab hier schon des öftern zu Diskussionen Anlass, unter anderem auch bei früheren Beschlüssen über Kreditgewährungen an Entwicklungsländer. Aber so oberflächlich kann man grundsätzliche Rechtsprobleme nicht behandeln. Das ist der Grund, weshalb ich mich noch zum Wort gemeldet habe.

Ich habe mich auch schon oft daran gestossen, dass unbedeutende, befristete Erlasse mit rechtsetzenden Normen als allgemeinverbindlich dem Referendum unterstellt werden, nicht aber Beiträge und Kredite von vielen Millionen Franken. Ich wundere mich eigentlich, dass Herr Schwarzenbach bei noch viel höheren Beträgen, z. B. bei Militärkrediten, nicht mit dem gleichen Antrag aufgetreten ist. Ich habe schon vor einiger Zeit eine Aenderung der Umschreibung in Artikel 6 des Geschäftsverkehrsgesetzes vorgeschlagen; denn dort sind die Begriffe umschrieben. Aber eine Neuformulierung ist ausserordentlich schwierig, und ich hatte mit meinem Vorstoss keinen Erfolg. Herr Kollega Schwarzenbach möge ernsthaft einen entsprechenden Versuch machen; das wäre der einzuschlagende Weg, denn es wäre allzu einfach, in Umgehung der von uns selbst erlassenen Vorschriften je nach Lust und Laune über die Allgemeinverbindlicherklärung von Bundesbeschlüssen zu befinden. Auch mir scheint der Erlass eines Bundesgesetzes zweckmässig und unbedingt nötig zu sein. Aber wir haben uns an die heutige Rechtslage zu halten. Im Hinblick darauf, dass seit der umfangreichen Erneuerung des Rates diese Frage noch nie zu Diskussionen Anlass gegeben hat, erlaube ich mir noch kurz einige klarstellende Erläuterungen:

Nach meiner Auffassung ist die Rechtslage absolut klar, und zwar seit der Revision des Geschäftsverkehrsgesetzes im Jahre 1962. Artikel 6 dieses Gesetzes umschreibt den allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss als befristeten Erlass mit rechtsetzenden Normen. Als recht-

setzend gelten alle generellen und abstrakten Normen, welche natürlichen oder juristischen Personen Pflichten auferlegen oder Rechte einräumen. Es handelt sich beim Bundesbeschluss über technische Zusammenarbeit mit den Entwicklungsländern nun aber eindeutig um einen Kreditbeschluss, der mit der erwähnten Umschreibung gar nichts zu tun hat. Ich möchte hier zur Grundsatzfrage den Kommentar Burckhardt zitieren (obschon dieser natürlich geschrieben wurde, bevor das Geschäftsverkehrsgesetz in der Fassung des Jahres 1962 Geltung hatte). An der grundsätzlichen Problemstellung hat sich jedoch nichts geändert. Herr Professor Burckhardt schreibt: «Beschlüsse allgemeinverbindlicher Natur sind meines Erachtens diejenigen, welche für die Bürger verbindliche Rechtssätze aufstellen, also ihrem Inhalt nach Gesetze sind. Für diese Auslegung spricht das wenige, das bei den Revisionsverhandlungen zur Erläuterung dieser Worte gesagt wurde und noch mehr der Ausdruck ‚allgemeinverbindlich' selber. Verbindlich kann nur ein genereller oder spezieller Befehl sein, allgemeinverbindlich nur ein an die Gesamtheit der Bürger, nicht bloss an die Staatsbehörden gerichteter Befehl.» — Zu den Finanzbeschlüssen sagt er ausdrücklich noch: «Sie stellen weder einen Rechtssatz auf, noch wenden sie einen allgemeinverbindlichen Rechtssatz an. Sie sind daher nicht referendumspflichtig, welches immer ihre Tragweite sei.» Sie sehen, dass keine Möglichkeit besteht, derzufolge der Rat den vorliegenden Bundesbeschluss als allgemeinverbindlich erklären könnte. Es steht keinesfalls in unserem Belieben, aus politischen oder andern Gründen einfache Bundesbeschlüsse zu allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen zu machen. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit sind wichtige Grundsätze in unserem Staatswesen. Wir können mit diesen Begriffen nicht willkürlich umgehen, wenn wir ernst genommen werden wollen. Der Antrag Schwarzenbach ist deshalb absolut unhaltbar, und ich bitte Sie, ihn abzulehnen.

Präsident: Es sind noch vier Redner eingeschrieben. Darf ich die Rednerliste schliessen? Das ist der Fall.

M. **Ziegler:** Par une analyse très différente et pour des motifs tout à fait autres, j'arrive aux mêmes conclusions que M. Schwarzenbach. Cet arrêté est de portée générale, c'est évident, il doit être soumis au référendum et une votation populaire est non seulement souhaitable, elle est nécessaire. Je le déclare tout de suite, pour anticiper la réponse des rapporteurs; un référendum contre la loi que nous promet pour l'année prochaine le Conseil fédéral, loi sur l'organisation d'une division de la coopération technique, ne résout pas du tout le problème de la votation que nous voulons provoquer. C'est en effet sur le crédit-programme, c'est-à-dire sur les sommes dépensées et leur destination finale, que nous voulons pouvoir consulter enfin le peuple.

La proposition référendaire de M. Schwarzenbach a été déposée mercredi dernier. Jeudi soir, des étudiants et des syndicalistes se sont réunis pour discuter de cette proposition. Nous avons à une forte majorité décidé de l'appuyer.

En 1967, alors que nous étions fraîchement élu, nous avons fondé le groupe parlementaire pour les relations de la Suisse avec le tiers monde. Je crois que ma frustration est partagée par la plupart des fondateurs d'alors; en effet, dans notre combat, nous sommes arrivés à très peu de choses. En cinq ans, les relations très compliquées et tout à fait inadmissibles que notre pays entretient dans des secteurs importants avec certains pays du tiers monde n'ont pas été substantiellement modifiées. C'est donc le moment de sortir de la problématique du Parlement et d'essayer d'expliquer, par un appel direct au peuple, ce que nous avons sur le cœur.

Je ferai maintenant trois remarques sur le fond. En premier lieu, je préciserai que la coopération technique telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui, malgré toute la bonne foi, l'énergie et l'amour du prochain, est absurde. Je ne cite que quelques exemples et vous savez très bien de quoi je veux parler. Nous paierons l'année prochaine — argent du contribuable — quelque 110 millions de francs aux pays du tiers monde essentiellement pour l'aide à l'infrastructure, c'est-à-dire écoles, formation, etc. En même temps, certaines de nos banques spécialisées — ces assassins silencieux — vont rafler des milliards de capitaux, par un système extrêmement raffiné, dans les pays du tiers monde et les amener en Suisse, les transformer en spéculation immobilière ou, comme le disait récemment un banquier de Genève, simplement en or qui est déposé à Zurich, Genève ou ailleurs. Cet argent est le sang du pauvre, comme le disait Léon Blanc.

Comme deuxième exemple, je cite le fait suivant: nous créons des écoles pour des orphelins. En même temps, nous contribuons à augmenter le nombre de ces orphelins par l'exportation d'armes de guerre pour près de 100 millions de francs par an. Pour terminer et comme troisième exemple, je tiens à mentionner que nous essayons de stimuler, par des projets très compliqués et souvent très coûteux, l'industrialisation de certains pays, mais en même temps nous contribuons très puissamment à les appauvrir en leur faisant augmenter leurs dettes extérieures. Je rappelle ce chiffre effarant: 45 milliards de dollars de dettes extérieures pour 72 pays du tiers monde le 31 décembre dernier. Le Chili tout seul ne peut probablement pas accomplir sa révolution du fait de sa dette extérieure, même consolidée pour deux ans, puisque, comme me l'a dit M. Allende en avril dernier, 34 pour cent des rentrées de devises seraient nécessaires simplement pour couvrir les intérêts déjà accumulés de la dette.

Je conclus en disant que nous sommes en plein dans l'absurde et que cela ne peut pas durer. Or, justement, cela dure.

Je veux, en deuxième lieu, répondre à M. Rothen qui a fait ici un exposé très humain. C'est vrai, le peuple peut refuser ces crédits-cadres, c'est-à-dire retarder son entrée en vigueur. Mais où est le pire? le retard de quelques projets ou les victimes, par milliers, de notre politique bancaire, de notre politique d'exportation d'armes ou certains aspects permanents de notre politique commerciale? Je dirai aussi à M. Rothen que si le Conseil fédéral s'engage dans la coopération technique, ce n'est pas uniquement par conviction et bonté du cœur, mais bien qu'il y a une pression internationale de la part d'autres pays industrialisés réunis dans le DAC. Cette pression continuera, et même un vote provisoirement retardataire ne fera pas tellement de mal, puisque le Conseil fédéral trouvera certainement les moyens budgétaires pour faire face à cette pression qui vient du DAC de l'OECDE.

La dernière remarque: ni le Conseil fédéral, ni le Parlement ne sont de taille à apporter à la politique commerciale, à la politique bancaire et à la politique de l'armement ces réformes de structure fondamentales et

modifier de fond en comble, selon la vocation véritable de la Suisse, nos relations avec les pays de la souffrance.

C'est pour cela, et presque à contre-cœur, que nous demandons la votation populaire, persuadé que notre pays, notre peuple, saura peut-être mieux que nous, juger des véritables intérêts de la Suisse et demander et exiger l'unification de notre intention politique et les réformes fondamentales qu'il faut accomplir.

Je vous prie, pour toutes ces raisons, de bien vouloir accepter la proposition faite à l'article 3.

M. **Aubert:** Je vous invite à repousser l'amendement qui nous est proposé par M. Schwarzenbach.

Je ne développerai ici que quelques considérations juridiques. Il y a, au fond, trois questions à bien distinguer: la question de la constitutionnalité de la coopération technique, celle de la légalité de cette coopération et celle du référendum financier. Vous me permettrez de traiter brièvement la première et la troisième question, pour terminer avec la deuxième.

Tout d'abord, quant à la constitutionnalité du projet, encore qu'on en puisse discuter, il me semble que le syllogisme suivant convient: l'article 8 de la constitution fédérale donne à la Confédération la compétence en matière de politique étrangère. Or la coopération technique est un volet de cette politique. Donc la coopération technique est de la compétence de la Confédération. Et même si les constituants de 1848 et ceux de 1874 n'ont pas connu ce problème, on ne peut pas dire aujourd'hui que les cantons seuls, à l'exclusion de la Confédération, pourraient agir à l'égard des pays en voie de développement. Pour moi, la compétence fédérale ne fait pas de doute.

Le deuxième point, que j'aimerais traiter maintenant, est celui du référendum financier. On entend souvent dire dans le peuple: «De grands crédits sont votés par l'Assemblée fédérale et nous n'avons rien à dire.» Je reconnais que ce grief dégrade quelque peu l'atmosphère politique de notre pays. Le corps électoral se sent trop souvent mis à l'écart de décisions coûteuses.

Je crois que c'est la conséquence, normale et regrettable, de la décision que le peuple suisse lui-même a prise en 1956, de ne pas accepter le référendum financier. Nous avons rejeté le référendum financier, le 30 septembre 1956, qui aurait permis, par exemple, de soumettre les programmes d'armement, ou des actes comme celui que nous délibérons aujourd'hui à une demande de référendum.

A ce propos, je considère la décision de 1956 comme une erreur. Il faudrait un jour réexaminer cette question, prévoir un référendum, non pas obligatoire, mais facultatif, pour les dépenses, même si les dépenses qui me tiennent le plus à cœur devaient en être les victimes.

En ce qui concerne le troisième point, la base légale, c'est-à-dire non plus la «Verfassungsmässigkeit», mais la «Gesetzmässigkeit», je ne peux pas m'empêcher de trouver quelque vérité dans la thèse de M. Schwarzenbach. Je reconnais qu'aujourd'hui la plupart des juristes constitutionnalistes ou administrativistes estiment que toutes les tâches de l'Etat, que ce soit de l'Etat cantonal ou de l'Etat fédéral, supposent une base légale. M. Burckhardt le disait déjà, il y a un demi-siècle. M. Giacometti l'a dit avec force, M. Imboden également. Parmi les administrativistes les plus notables des derniers temps, seul M. André Grisel, juge au Tribunal fédéral, a une opinion un peu plus nuancée. La proposition de M. Schwarzenbach, qui tend à suppléer l'absence de base légale par une clause référendaire, me cause donc quelque souci. L'absence de base légale pour une tâche aussi importante que la coopération technique est en effet un trou dans notre système, et, à cause de ce trou, le corps électoral n'a jamais encore pu dire ce qu'il pensait de cette œuvre politique.

A vrai dire, et ceci est une première réponse, le peuple peut, s'il lui plaît un jour, mettre en cause tout notre effort de coopération technique par la voie de l'initiative populaire qui lui est toujours ouverte. La seule différence est que le nombre de signatures serait un peu plus élevé. Il pourrait donc dire «non» à la coopération technique. Mais ce qui, surtout, fait que je ne peux pas souscrire à l'amendement de M. Schwarzenbach, est la considération de dépenses substantielles faites dans un autre domaine, sans que celles-ci aient non plus de base légale. Je veux parler du Fonds national de la recherche scientifique. Ce fonds a alloué à la recherche des centaines de millions de francs, depuis une vingtaine d'années, sans que le peuple suisse n'ait jamais dit s'il était d'accord ou opposé. Je ne me suis pas montré délicat sur le caractère démocratique de cette institution. Je ne peux pas me montrer délicat, maintenant qu'il s'agit de combattre la misère dans les pays étrangers. Mais, de même que nous attendons, pour le Fonds national, la loi qui sera fondée sur l'article 27*quater*, lorsqu'il aura été accepté par le peuple et les cantons, de même nous sommes en droit de demander, voire d'exiger, l'accélération des travaux législatifs pour la coopération technique. C'est à cette seule condition, parce que je sais que la lacune pour le Fonds national et la lacune pour la coopération technique seront bientôt comblées, que je pourrai tout à l'heure voter «non» au sujet de la proposition de M. Schwarzenbach.

Präsident: Herr Deonna verzichtet auf das Wort. Ich danke ihm.

Allgöwer: Als noch Herr Bundesrat Wahlen auf jenem Stuhle sass, den jetzt Herr Graber einnimmt, hatte ich die Ehre, eine der ersten «Entwicklungskommissionen» zu präsidieren. Damals wurde die Frage intensiv diskutiert: Brauchen wir eine Verfassungsgrundlage oder brauchen wir nur ein Gesetz? Dann kam Herr Bundesrat Spühler, und wir diskutierten in weitern Entwicklungskommissionen über die gleiche Frage. Heute sind wir gleich weit.

Seit ungefähr acht Jahren wälzen wir dieses Problem vor uns her, und jedesmal heisst es: Es ist höchste Zeit, dass nun endlich Rechtsklarheit geschaffen wird. Es gibt Gutachten für eine verfassungsmässige Grundlage; es gibt Gutachten für eine nur gesetzesmässige Grundlage. Aber wir müssen endlich den längst fälligen Entscheid treffen.

Ich kann den Antrag von Herrn Schwarzenbach, mit dem ich schon oft die Klingen gekreuzt habe, in diesem Falle begreifen. Ich werde mich der Stimme enthalten, und zwar darum, weil ich überzeugt bin, dass das Geld nach dem 1. Juli dringend gebraucht wird und wir eine Verzögerung nicht verantworten können.

Aber ich möchte den Bundesrat eindringlich bitten, dass es das letzte Mal gewesen ist, ohne verfassungsmässige oder gesetzmässige Grundlage, ohne über einen Entwicklungsantrag abzustimmen. Die Entwicklungshilfe ist im Volk umstritten und es verlangt in irgendeiner Weise, zum Zuge zu kommen — besser nicht bei einem

Finanzvorschlag, aber mindestens bei einem Gesetz, das wir ihm vorlegen. Darum möchte ich den Bundesrat bitten, diesen Schritt endlich zu tun und nicht noch jahrelang das Problem vor uns herzuschieben.

Müller-Luzern; Berichterstatter: Herr Schwarzenbach hat mich gebeten, freundlich mit ihm zu sprechen, obschon er sehr unfreundlich mit dem Bundesrat gesprochen hat. Ich möchte das tun, weil das Problem, das Sie aufgegriffen haben auch in unserer Kommission ernsthaft erwogen worden ist. Wir haben allerdings, wie Herr Aubert bereits dargelegt hat, einstimmig die Meinung vertreten: Die verfassungsmässige Grundlage ist gegeben. Wir waren aber ebenso einer Meinung, dass eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollte. Da wir vernommen haben, dass das Gesetz in Ausarbeitung begriffen ist (in Erledigung des Antrages des Herrn Akeret), haben wir uns damit zufriedengegeben, wir konnten uns daher nicht damit einverstanden erklären, dass gegen diesen Beschluss, der so eilig ist, das Referendum ermöglicht werden sollte.

Es ist nun hier freilich ein gewisser Irrtum des Herrn Schwarzenbach zu berichtigen. Sie haben dem Bundesrat vorgeworfen, er habe den Kredit viel rascher verbraucht, als Herr Bundesat Spühler damals versprach. Das stimmt aber nicht. Wenn Sie das Protokoll nachlesen, so werden Sie feststellen, dass Herr Bundesrat Spühler gesagt hat: Wir werden einen neuen Kredit verlangen, wenn wir 150 von diesen 180 Millionen ausgegeben haben.

Nun ist der Bundesrat mit einem neuen Kreditbegehren an uns gelangt, aber er hat im Augenblick nicht 180 Millionen ausgegeben, sondern nur 138 Millionen; für den Rest ist er lediglich Verpflichtungen eingegangen. Dieser Kredit ist heute gebunden. Man hat also nicht mehr ausgegeben, als damals zugesagt worden ist. Im Gegenteil: man hat weniger ausgegeben.

Es ist noch etwas nachzuholen: Herr Schwarzenbach hat nur die Botschaft und nur Herrn Bundesrat Spühler zitiert. Hätte er die Protokolle der Verhandlung nachgelesen, so hätte er doch gesehen, dass die beiden Referenten, die Herren Deonna und Max Weber hier erklärt haben: Wir wollen im Augenblick nicht mehr Kredit beschliessen, da nicht mehr Projekte vorliegen, aber wenn neue Projekte vorliegen, so mag der Bundesrat einfach früher vor das Parlament treten. Der Bundesrat ist durch das Parlament aufgefordert worden, sich im Augenblick mit diesem Kredit zufriedenzugeben, aber wieder zu kommen, wenn es nötig sei. Der Bundesrat muss sich also in dieser Beziehung absolut keine Vorwürfe gefallen lassen.

Wenn Sie dem Antrag Schwarzenbach folgen, schädigen Sie ohne Zweifel die technische Entwicklungshilfe, und das möchten wir vermeiden. Wir empfehlen Ihnen deshalb, diesen Antrag zurückzuweisen, und zwar nicht einfach nur aus Menschenfreundlichkeit, sondern auch weil wir der Meinung sind, dass sich die Vorlage rechtfertige.

M. **Kohler** Raoul, rapporteur: La proposition de M. Schwarzenbach, qui désire que cet arrêté soit de portée générale, vise à provoquer une consultation populaire sur la continuation de la coopération technique de la Suisse avec les pays en voie de développement. Au fond, M. Schwarzenbach désire que l'on donne au peuple l'occasion de se prononcer sur le principe même de la coopération technique et sur l'importance de la participation de notre pays. Mais cet objet est-il bien choisi pour une telle consultation? Il est incontestable que dans ce Conseil, depuis 1964 déjà, la question des bases juridiques de l'aide au développement a été évoquée souvent. Le 20 septembre de l'année passée, notre Conseil a accepté le postulat Akeret invitant le Conseil fédéral à soumettre aussi rapidement que possible à l'Assemblée fédérale des propositions qui devraient permettre de placer, sur une base juridique irréprochable, ce domaine de notre politique étrangère qu'est l'aide au développement. Le Conseil fédéral lui-même, en page 26 du message, reconnaît que la situation actuelle n'est pas satisfaisante du fait qu'elle n'offre pas au peuple la possibilité de se prononcer par une votation sur l'aide au développement décidée par l'Assemblée fédérale. Il a donc chargé ses services d'élaborer une loi fédérale sur l'aide au développement. Selon les déclarations de M. le conseiller fédéral Graber en commission, cette loi sera soumise au Parlement l'année prochaine. Nous aurons donc l'occasion, dans ce Parlement, d'ici peu, de nous prononcer sur les principes de l'aide au développement, comme aussi sur le principe de la compétence générale de la Confédération en matière de relations extérieures et, ce qui est plus important, le peuple suisse aura l'occasion de s'exprimer s'il le désire.

C'est donc sur cet objet que la consultation populaire pourra se faire. Entre-temps, il n'est ni judicieux ni opportun d'interrompre ou de relâcher notre participation et de réduire notre contribution. En fixant l'entrée en vigueur de cet arrêté au 1er janvier 1973, comme le propose M. Schwarzenbach au point 2, on retardera de six mois l'aide technique, ce qui signifie pratiquement que l'on devra diminuer, diluer en quelque sorte, jusqu'à la fin de l'année en cours l'aide publique au développement, au lieu de la renforcer comme nous le demande le Conseil fédéral, mais aussi comme le demandait ce Conseil lorsque cet objet a été débattu, ici même, l'avant-dernière fois.

Votre commission a constaté, comme cela a d'ailleurs été le cas lors des trois crédits de programme précédents, que, pour ce quatrième crédit de programme, la base constitutionnelle était suffisante et que la forme de l'arrêté fédéral simple était adéquate.

Je vous invite donc, au nom de la commission, à repousser la proposition de M. Schwarzenbach et je vous prie d'approuver la proposition du Conseil fédéral qui est aussi celle de la commission.

M. **Graber,** conseiller fédéral: Au début de ce débat, le Conseil fédéral avait le désir de s'expliquer d'une manière très complète sur le problème des bases juridiques de la coopération avec les pays en voie de développement. Compte tenu de l'heure et de l'état de fatigue bien compréhensible de l'assemblée, je crois qu'un exercice aussi important doit être remis à des temps meilleurs. On peut s'en consoler dès l'instant où l'on sait que, l'an prochain, le Conseil fédéral vous soumettra un projet de loi sur l'aide au développement, et non pas seulement sur la coopération technique, projet de loi qui ne sera pas du tout d'organisation administrative, comme le disait M. Ziegler tout à l'heure, mais qui sera un projet de loi fixant les limites, la nature de l'aide au développement sous ses diverses formes et les grandes règles générales de la politique dans ce domaine. A l'occasion du message accompagnant la loi, le Conseil fédéral, bien sûr, reviendra sur le problème de la constitutionnalité des mesures prises dans ce domaine et

l'Assemblée fédérale aura, par conséquent, tout loisir l'an prochain de s'exprimer en connaissance de cause sur ce problème, dont je ne cache ni l'importance ni le caractère délicat.

Dès lors, je pense que l'on peut remettre, sur le fond, le débat à l'année prochaine.

Mais avant d'aller plus loin, il faut tout de même que je dise à M. Schwarzenbach que je ne peux accepter aucun des reproches qu'il a faits avec une légèreté assez extraordinaire au Conseil fédéral, lequel n'aurait pas tenu les promesses faites en 1969 et lequel aurait géré d'une façon misérable les crédits mis à sa disposition! Ce sont autant d'affirmations gratuites. A propos de la promesse faite par mon prédécesseur, je n'insiste pas. Les rapporteurs, plusieurs orateurs ont rappelé que tout au contraire M. le conseiller fédéral Spühler, répondant d'ailleurs aux interventions de plusieurs députés et à la prise de position des rapporteurs, avait expressément prévu que, si les crédits de 180 millions qui étaient accordés étaient engagés avant l'expiration du délai de trois ans, le Conseil fédéral n'hésiterait pas à revenir, avant les trois ans, devant le Parlement. C'est exactement ce que nous faisons aujourd'hui, car la totalité de ces crédits sont engagés. Je dis bien «engagés» car M. Schwarzenbach, manifestement, confond les crédits engagés et les crédits dépensés. Il a rappelé tout à l'heure que mon prédécesseur avait estimé que jusqu'à la fin de cette année les dépenses s'élèveraient à 150 millions de francs. On en sera tout près. En revanche, les crédits engagés dépassent actuellement cette somme, ce qui n'est pas la même chose, et si nous vous demandons un nouveau crédit de programme, c'est que nous voulons pouvoir prendre des engagements pour le futur à partir du 1er juillet prochain, alors que les 180 millions seront engagés, mais non pas dépensés. Il n'y a donc eu aucune espèce de gestion misérable, pas plus qu'il n'y a eu de promesses qui n'auraient pas été tenues.

Je «galope» aussi, en m'excusant de cette rapidité, mais je pense que vous partez de l'idée qu'elle est bienvenue à propos de la proposition de M. Schwarzenbach sur le caractère de portée générale ou simple de l'arrêté qui vous est soumis. Je crois qu'ici aussi on pourra revenir sur l'affaire, mais pour l'instant et sur la base des décisions que le législateur a prises en 1962, lors de l'élaboration de la loi sur les rapports entre les conseils, il n'y a pas beaucoup d'hésitations à voir. Je sais bien que M. Aubert avait alors, lui, quelques hésitations, pas tellement quant à l'application des dispositions de 1962 mais quant à leur fondement; c'est le système mis en place par le législateur qui lui paraissait contestable. Ces hésitations sont réapparues de nouveau aujourd'hui, mais pour l'instant la loi est ce qu'elle est et nous sommes bien obligés de trancher en fonction du droit existant. Il me paraît ici que les dispositions de la loi fédérale sur les rapports entre les conseils, sont assez claires, qui disposent que les actes législatifs contenant des règles de droit doivent être édictés sous forme de lois ou d'arrêtés fédéraux de portée générale suivant qu'ils ont ou non une durée illimitée, et que les actes législatifs qui ne contiennent pas de règles de droit doivent revêtir la forme de l'arrêté fédéral simple, pour lequel le référendum ne peut pas être demandé.

Que faut-il entendre par règle de droit? On peut certes contester les définitions, mais cette notion est pour l'instant définie à l'article 5 de la loi sur les rapports entre les deux conseil dans les termes suivants: «Toutes les normes générales et abstraites qui imposent des obligations ou confèrent des droits aux personnes physiques ou morales, ainsi que celles qui règlent l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités ou fixent une procédure, sont des règles de droit.» Cette formule a d'ailleurs été conçue par la commission du Conseil national, laquelle avait demandé un avis de droit au professeur Beck, de l'Université de Berne. Elle n'a été l'objet d'aucune discussion devant les conseils. Le rapporteur de langue française, M. Guinand, avait déclaré à ce sujet, le 21 juin 1961, que la définition proposée introduisait trois éléments nouveaux: le fait de conférer des droits aux personnes, de régler l'organisation, la compétence ou les tâches des autorités, enfin de fixer une procédure. Je répète que ce texte a été accepté sans opposition. Il y a eu — je le dis parce que c'est assez significatif — une proposition de M. Grendelmeier qui visait à introduire la possibilité d'un référendum pour les arrêtés fédéraux simples d'une portée toute particulière. Cette proposition a été repoussée par 97 voix contre 8, ce qui est assez révélateur de la volonté du législateur de ne pas étendre — à tort ou à raison, là n'est pas la question — le domaine référendaire.

Je constate que l'article 2 du projet d'arrêté fédéral qui vous est soumis énumère, d'une manière non exhaustive d'ailleurs, les principaux modes d'utilisation des crédits mis à la disposition de la coopération technique. Il s'agit en quelque sorte d'un résumé du programme d'utilisation de ces crédits, qui n'est d'ailleurs que la continuation du programme actuel. Cette disposition ne contient pas de normes générales et abstraites. Elle ne règle ni l'organisation, ni la compétence, ni les tâches des autorités compétentes dans ce domaine. L'exécution du programme, vous le savez, incombe principalement au Service de coopération technique du Département politique, dont les compétences et les attributions ne sont pas touchées par le présent arrêté fédéral, mais reposent sur l'arrêté organique qui est à la base de la création de ce service. Par conséquent, l'article 2 ne contient pas de règles de droit au sens de l'article 5 de la loi sur les rapports entre les conseils et, dès lors, l'arrêté fédéral ne peut prendre que la forme d'un arrêté simple non sujet au référendum.

Je ne pense pas qu'on imputera au Conseil fédéral une attitude défavorable à l'exercice des droits souverains du peuple. C'est lui qui a pris l'engagement de son propre chef, non pas tant pour des raisons politiques, lorsqu'il a accepté l'année dernière la motion Akeret, transformée en postulat, de soumettre aux Chambres une loi sur l'aide au développement précisément pour que le souverain ait l'occasion de se prononcer.

Il l'a fait aussi pour éviter qu'on débouche un jour sur le système du référendum financier qui, manifestement, ne répond pas du tout à la volonté du législateur. Dans ces conditions, je crois pouvoir dire en conclusion que le débat d'aujourd'hui a un certain tour académique et que, l'an prochain, le Parlement pourra se prononcer sur le principe de la constitutionnalité lorsqu'il sera appelé à se prononcer sur une loi relative à l'aide au développement sous ses différentes formes. Le peuple souverain pourra à son tour, s'il le désire, faire connaître son verdict.

Präsident: Wir bereinigen den Artikel. Bundesrat und Kommission beantragen, den Beschluss nicht allgemeinverbindlich zu erklären und ihn am 1. Juli 1972 in Kraft zu setzen.

Herr Schwarzenbach möchte ihn allgemeinverbindlich erklären und ihn dem fakultativen Referendum unterstellen, mit Inkraftsetzung am 1. Januar 1973.

Abstimmung — Vote

Für den Antrag der Kommission	108 Stimmen
Für den Antrag Schwarzenbach	28 Stimmen

Gesamtabstimmung — Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	128 Stimmen (Einstimmigkeit)

An den Bundesrat — Au Conseil fédéral

---

11 289. Diplomatische Vertretung in Bangla Desh. Errichtung
Mission diplomatique au Bangla Desh. Création

Botschaft und Gesetzesentwurf vom 3. Mai 1972 (BBl I, 1197)
Message et projet de loi du 3 mai 1972 (FF I, 1193)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung — Rapport général

M. **Carruzzo** présente, au nom de la commission, le rapport écrit suivant:

Le Conseil fédéral soumet aux conseils législatifs un projet de loi fédérale lui permettant de créer une mission diplomatique au Bangla Desh. La loi fédérale du 9 mars 1967 concernant la création de nouvelles missions diplomatiques n'autorisait le Conseil fédéral à créer des missions diplomatiques que dans les pays ayant accédé ou devant accéder à l'indépendance entre 1966 et 1970, et reconnus officiellement par la Suisse. Elle a permis au Conseil fédéral d'étendre le réseau des missions diplomatiques suisses à l'étranger conformément au principe de l'universalité de nos relations extérieures. Cependant, pour pouvoir créer une mission diplomatique dans le jeune Etat du Bangla Desh, qui a été reconnu le 13 mars par le Conseil fédéral, il faut une nouvelle base juridique.

Dacca semble désirer vivement entretenir des relations avec notre pays. Le Bangla Desh a, en effet, déjà sollicité notre agrément à la nomination d'un ambassadeur en Suisse, requête que le Conseil fédéral a favorablement accueillie le 22 mars. D'autre part, il compte beaucoup sur l'aide humanitaire de la Suisse. Notre pays n'a pas actuellement d'intérêts directs à sauvegarder au Bangla Desh, l'économie du nouvel Etat étant encore peu développée et les ressortissants suisses établis autrefois au Pakistan oriental ayant été évacués en décembre 1971 après l'ouverture des hostilités; néanmoins, la création d'une mission diplomatique dans la capitale du nouvel Etat s'impose pour des raisons politiques.

Il n'est cependant pas nécessaire que cette mission soit assumée par un ambassadeur résident. Elle peut être confiée à un chargé d'affaires intérimaire. Dans ce cas, la Suisse accréditerait au Bangla Desh un ambassadeur résidant dans un pays proche. Toutefois, le Conseil fédéral ne sera à même de prendre une décision valable à ce sujet que lorsque cette loi fédérale, qui est soumise au référendum facultatif, pourra entrer en vigueur.

La commission recommande à l'unanimité au Conseil national d'entrer en matière et d'adopter le projet de loi.

Allgemeine Beratung — Discussion générale

M. **Copt:** Par télégramme, le Conseil fédéral a reconnu la République populaire du Bangla Desh. Aujourd'hui, le Conseil fédéral demande au Parlement l'autorisation de créer une mission diplomatique dans ce nouvel Etat. C'est logique; le message et le rapport écrit de la commission le relèvent, mais ils ne donnent aucun renseignement sur le massacre, organisé semble-t-il, de la minorité bihari par la majorité bengali.

Jeudi soir, à la Télévision romande, au cours de l'émission «Soir-Information» avant le dernier Téléjournal, le Dr Jean-Michel Junod, chirurgien lausannois qui vient de passer dix semaines de travail dans un hôpital de Dacca, a raconté ce qu'il a vu et, soit dit en passant, l'émission a été interrompue abruptement. On a quelque peu coupé le sifflet au Dr Junod et c'était dommage. Fort heureusement, j'ai retrouvé dans un journal du 23 juin le témoignage du Dr Junod. Vous me permettrez d'en citer quelques extraits. Voici ce que dit le Dr Junod: «Ceux qui restent — il parle des Biharis — dans les camps où on les a parqués dans des conditions effroyables, meurent de faim, de maladie. Ceux qui en sortent se font massacrer par les Bengalis assoiffés de vengeance. C'est que personne ne les protège plus depuis le départ des troupes indiennes et depuis aussi que le CICR a passé les pouvoirs à la toute jeune Croix-Rouge du Bangla Desh. Celle-ci, formée surtout de membres de la Ligue Awami, ignore totalement la détresse de la minorité bihari.» et plus loin: «Le gouvernement du Bangla Desh, explique le Dr Junod, fait régner avec son équipe de fonctionnaires l'anarchie la plus totale sur le pays. Les autorités n'ont ni expérience ni bonne volonté, cela explique que, victimes d'une honteuse discrimination, les Biharis soient exclus totalement du circuit économique». Et la conclusion du Dr Junod est la suivante: «Alors, que peut-on y changer, puisque l'aide directe est impossible, puisque ces atrocités, ce génocide sont cautionnés par la Croix-Rouge locale et les autorités?» «Il faudrait, dit le Dr Junod, tout d'abord faire comprendre à Muji Rahman que l'opinion publique mondiale est contre lui, il faudrait encore que les Etats cessent de faire à Dacca des cadeaux sans conditions, soit plus de génocide, ou sinon plus un dollar d'aide, un ultimatum. Les cadeaux, dit-il encore, ce sont, chaque fois qu'un ambassadeur est nommé à Dacca, des valises contenant des millions de dollars, des avions, des bateaux, de l'aide technique.»

Je sais bien — et M. Graber a eu l'occasion de l'exposer tout à l'heure, à propos du Burundi — que l'aide charitable, l'aide humanitaire va au peuple, qu'elle est faite pour le peuple et que, même si le gouvernement d'un pays ne respecte pas certains droits élémentaires, il faut malgré tout que cette aide arrive pour que le peuple puisse en profiter, mais ici, dans ses propos, le Dr Junod est assez catégorique; il semble que l'opinion publique

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften
Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées
Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali

Technische Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern

Coopération technique avec les pays en voie de développement

In Dans In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr Année Anno	1972
Band Volume Volume	III
Session Session Sessione	Sommersession Session d'été Sessione estiva
Rat Conseil Consiglio	Nationalrat Conseil national Consiglio nazionale
Sitzung Séance Seduta	15
Geschäftsnummer Numéro d'objet Numero dell'oggetto	11075
Datum Date Data	26.06.1972 - 15:30
Seite Page Pagina	1110-1132
Ref. No	20 001 064

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.