



le 1er juillet 1955.

M.30.41.5 - I/br
 Stp/At. 794.0.
 Ouverture d'une enquête sur
 l'intensification des échanges
 avec les pays sous-développés.

Monsieur le Ministre,

Je me réfère à votre lettre-circulaire du 20 avril et ai l'honneur de vous soumettre ci-après mon rapport sur l'intensification des échanges avec le Pérou.

I. Différences et similitudes de la situation en Colombie et au Pérou.

Dans un texte joint à la présente lettre, je réponds aux questions posées aux pages 2 et 3 de votre circulaire précitée. J'ai rédigé ces réponses après avoir demandé l'avis du "Conseil économique" groupant les maisons suisses établies à Lima.

Monsieur le Ministre Cuttat vous a transmis de Bogota, sous sa forme originale, le rapport qu'il m'avait demandé sur la Colombie et que j'ai rédigé ici, sans pouvoir, par conséquent, prendre contact avec les maisons suisses de Bogota, dont je connais toutefois l'opinion. Il n'est peut-être pas sans intérêt que j'aie pu faire ce double travail dans des conditions différentes, car cela me permet d'établir d'utiles comparaisons et de constater la similitude de certains problèmes se posant dans deux pays, qui ont certes beaucoup de points communs, mais dont la situation économique présente, actuellement tout au moins, d'assez grandes différences.

La Colombie vit essentiellement de l'exportation de son café. Son gouvernement applique des méthodes dirigistes de politique commerciale, contrôle les changes et ne semble pas être assez prudent en matière de dépenses publiques. La monnaie est instable et se déprécie.

Au Pérou, la production est plus diversifiée, ce qui rend l'économie moins vulnérable. Le gouvernement applique les principes d'une économie libérale. La monnaie s'est consolidée et son cours demeure stable.

A la Division du Commerce du
 Département fédéral de l'économie publique,
 B e r n e .

./.



Notre propre politique commerciale ne saurait donc être identique à l'égard des deux pays. Entre le Pérou et la Suisse, il n'y a pas de problème à résoudre d'Etat à Etat; nous achetons d'ailleurs au Pérou des marchandises pour une valeur supérieure à celle de nos exportations.

Entre la Colombie et la Suisse, il se pose au contraire un problème de politique commerciale, même s'il appartient essentiellement à l'économie privée de le résoudre. Ce problème est dû aux restrictions d'importations décrétées par la Colombie et à l'insuffisance de nos achats de café en regard de nos exportations.

En revanche, si l'on descend de l'échelon des relations commerciales en général à celui de l'activité individuelle des entreprises et des méthodes de travailler le marché, on s'aperçoit de la similitude de certains obstacles à franchir, tant en Colombie qu'au Pérou, pays auxquels on peut encore ajouter le petit marché équatorien. Cette similitude porte essentiellement sur les points suivants:

1. C'est l'Allemagne, la France, les Etats-Unis et le Japon qui ont fait le plus de progrès ces dernières années et constituent, par conséquent, la concurrence la plus dangereuse pour la Suisse.

2. Nous n'avons pas encore fait assez d'efforts pour apprendre à connaître la mentalité sud-américaine, de sorte que nos méthodes de travail ne sont pas toujours adaptées aux conditions de ces marchés. Il est presque incroyable qu'il y ait encore des maisons suisses qui n'aient même pas jugé bon d'imprimer des prospectus en langue espagnole pour développer leurs ventes dans ces pays et qui se contentent du matériel de publicité disponible en français, allemand ou anglais.

3. Nos moyens de propagande sont trop modestes.

4. Nous négligeons trop l'atout des crédits, dont notre situation financière enviable nous permettrait de nous servir davantage.

II. Les questions à résoudre.- L'instabilité sud-américaine est-elle une raison suffisante pour nous détourner de ces marchés?

Dans une telle matière, il ne s'agit certes pas de se prononcer pour ou contre l'Amérique du Sud sur le terrain du sentiment. En fait, il y a, je crois, peu d'Européens qui, ayant vu l'Amérique latine, n'y ont pas senti profondément la vraie valeur du Vieux-Continent. Beaucoup y ont même gagné un complexe de supériorité, légitime sans doute, mais gênant à certains égards. Etant entendu que nous demeurons sur le terrain des affaires, les questions à résoudre me paraissent être les suivantes:

L'Amérique latine offre-t-elle des possibilités à l'industrie suisse? Ces possibilités peuvent-elles être à l'avenir davantage et mieux exploitées que par le passé?

Si oui, l'industrie suisse juge-t-elle nécessaire et désirable de faire un effort supplémentaire?

Quelle doit être l'intensité de cet effort, dans quels pays et dans quels secteurs économiques doit-il se produire, par quels moyens?

Dans les limites de ce rapport, je ne puis répondre que sommairement à ces questions, en me fondant sur mes brèves expériences de deux ans en Colombie, en Equateur et au Pérou.

Je ne crois pas que l'on conteste généralement en Europe les besoins encore énormes des pays sud-américains et leurs possibilités de développement dans l'avenir. En revanche on hésite parfois à s'engager sur ces marchés, ou on ne le fait qu'avec une prudente réserve, parce qu'on en craint l'instabilité. Dans nos milieux bancaires, en particulier, on dénonce l'Amérique latine comme la terre des coups d'Etat et des révolutions. On craint, de plus, l'instabilité monétaire et la pénurie des devises. Tout cela est parfaitement exact. Mais en tenant ainsi les marchés sud-américains dans une espèce de "quarantaine", on oublie à mon avis deux choses:

Premièrement qu'en dépit des troubles et des crises, l'industrie suisse, au cours des dernières décennies, n'en est pas moins parvenue à conclure des affaires intéressantes sur ces marchés. Dans le même temps, et cela est particulièrement vrai au Pérou, nos colonies se sont agrandies et ont prospéré. De nombreuses maisons suisses ont vu le jour. Elles n'ont pas craint d'engager du personnel et du capital. Elles ont couru des risques. Elles ont parfois essayé des pertes et subi des revers. Mais ce qu'il faut apprécier surtout, c'est le résultat général après un certain nombre d'années: ces maisons sont plus nombreuses et plus prospères que jamais. Elles ont contribué largement à l'écoulement des produits suisses sur ces marchés. Or ce qui a été vrai hier, ne le demeure-t-il pas aujourd'hui et ne le restera-t-il pas demain?

Deuxièmement s'il est opportun de tenir compte de l'instabilité des marchés sud-américains, on commet une erreur en exagérant la gravité et les conséquences de cette situation. On oublie qu'il fut un temps où notre pays lui aussi était déchiré par les guerres ou les querelles politiques et confessionnelles. Il a eu la chance de trouver peu à peu son équilibre intérieur. Les Etats de l'Amérique latine sont jeunes, ils sont fort en retard sur nous. Ils n'ont pas notre sens civique, notre conception du bien commun et de l'équilibre économique et politique. Ils sont en pleine crise de croissance. Est-il d'ailleurs juste de leur opposer la prétendue stabilité

de l'Europe, qui a aussi connu, en peu d'années, des guerres, des révolutions, des crises et où nos bailleurs de fonds ont également perdu de l'argent? Je me demande donc si certains de nos compatriotes n'attribuent pas parfois une importance exagérée aux crises politiques et économiques de l'Amérique du sud, plus précisément l'importance qu'elles auraient sans doute si elles se produisaient dans un pays européen. Je ne veux pas dire que toutes ces crises soient sans gravité, mais en définitive elles n'empêchent pas la vie de suivre son cours. En fait ces pays ont de telles ressources et, en même temps de tels besoins, qu'ils doivent se développer et qu'ils se développeront avec ou sans nous. Si donc nous estimons que ces marchés sont indispensables à l'écoulement d'une partie de notre production, nous devons nous accommoder de leur instabilité, tenir bon dans les crises et nous montrer vigilants pour pouvoir profiter des belles occasions qui s'offrent. Ce n'est certes pas une tâche facile. Elle peut même être extrêmement ingrate. Elle requiert beaucoup de patience, de persévérance, d'habileté, de sacrifices même. Elle peut parfois aboutir à des échecs, mais conduire également à de grands succès.

III. Notre industrie a-t-elle besoin des marchés sud-américains?

Ce qui me paraît essentiel c'est de savoir si oui ou non, nous avons besoin d'exploiter dans une plus large mesure le marché sud-américain. C'est là une question à laquelle notre industrie elle-même se doit de répondre. A voir l'intérêt que nombre de nos entreprises portent malgré tout à ces marchés, on doit supposer que ceux-ci sont nécessaires à l'écoulement de la production. Certes nous bénéficions depuis 1945 de la haute conjoncture. Notre industrie est pleinement occupée et, d'une façon générale, elle ne connaît pas de graves difficultés de ventes.

Mais une situation aussi favorable va-t-elle durer toujours? La rentrée en lice de certains pays industriels comme l'Allemagne et le Japon, le renforcement de la concurrence internationale ne vont-ils pas au cours des années à venir obliger notre industrie d'exportation à rechercher de nouveaux débouchés?

Il ne faut pas oublier que certaines de nos entreprises, et non des moindres, pourraient se révéler assez vulnérables en cas de difficultés sur les marchés extérieurs. En effet, elles ne peuvent, comme les industries nord-américaines, compter sur un large marché interne. Quelques unes d'entre elles exportent les trois quarts ou plus de leur production, notamment dans l'industrie des machines. A cela s'ajoute le fait que nos exportations sont orientées en grande partie vers l'Europe (sauf erreur plus de 60%). Si on y ajoute les Etats-Unis, on constatera sans doute que trois quarts ou plus de nos exportations vont vers l'Europe et l'Amérique du nord, une petite partie seulement dans le reste du monde.

Nous ne manquerions donc pas d'être placés devant certaines difficultés en cas de crise économique en Europe et aux Etats-Unis. A ce moment-là se produirait une ruée vers les autres marchés d'outre-mer, et la concurrence internationale se ferait plus sévère au moment précisément où les pays "sous-développés" seraient moins que jamais en état d'absorber davantage de produits par suite d'une crise mondiale et de la pénurie des devises.

Il paraîtrait donc raisonnable d'étudier également le problème sous cet aspect-là, de se demander si la répartition géographique actuelle de notre commerce extérieur est réellement la meilleure que l'on puisse souhaiter ou s'il n'y aurait pas lieu de rechercher une autre position d'équilibre, ou tout au moins de poser des jalons solides sur des marchés neufs en vue de pouvoir y déplacer le trop-plein de notre production en cas de bescin.

IV. Défaut d'information en Suisse sur l'Amérique du Sud?

Je me demande si l'incompréhension qu'on témoigne dans certains de nos milieux à l'égard des problèmes sud-américains ne provient pas d'un défaut d'information. Ne pourrait-on, en conséquence, organiser un meilleur service d'information en Suisse même, afin d'expliquer l'Amérique du sud à nos milieux industriels et financiers. Cette information aurait notamment pour objectif de souligner que l'instabilité politique et économique est une chose quasi-naturelle en Amérique latine, que, s'il y a lieu de prendre certaines précautions, il ne faut pas exagérer la gravité des crises se produisant à certaines époques. Dans un continent neuf la situation peut évoluer rapidement. Il s'ensuit qu'il convient, en période difficile, de ne pas lâcher pied, car un marché perdu ou livré à la concurrence est beaucoup plus difficile à reconquérir. Il s'ensuit également qu'il ne faut pas attendre les éclaircies pour entreprendre de nouveaux efforts; il faut se préparer avant, pour que l'effort fait puisse produire son maximum d'efficacité au moment approprié. Enfin je crois qu'il y aurait énormément affaire en matière d'information pour tâcher d'expliquer la mentalité sud-américaine, souvent si contraire à la nôtre. Dans la correspondance, dans les demandes qui nous parviennent de certaines maisons suisses, voire de certaines associations, on se rend très bien compte que nos compatriotes n'ont pas saisi le climat psychologique sud-américain et qu'en conséquence leur bonne volonté risque de porter à faux.

V. Méthodes d'étude et moyens d'action. - Les crédits.

Si notre industrie d'exportation juge nécessaire et désirable d'exploiter d'une manière plus approfondie et plus efficace les possibilités qui s'offrent à elle sur ces marchés, il resterait à étudier les moyens à employer.

Le texte ci-joint, répondant à votre questionnaire, indique les principaux moyens utilisés par nos concurrents et ceux auxquels nous pourrions également recourir. Je ne considère pas le présent rapport et son annexe comme un travail définitif donnant une fois pour toutes la clé de tous les problèmes. Il s'agit au contraire d'une base de discussion. Procédant du général au particulier, il conviendrait, je crois, d'examiner tout d'abord dans quels pays de l'Amérique du Sud les perspectives apparaissent comme les plus favorables et les possibilités les plus étendues pour les prochaines années, ou tout au moins dans quels pays on peut légitimement s'attendre qu'un effort entrepris aujourd'hui, dans telle ou telle branche économique, puisse donner des résultats demain, en tenant compte de tous les éléments de situation. Il se peut qu'on arrive à la conclusion qu'un effort est possible et justifié dans tous les pays, mais dans des branches diverses ou selon des moyens variables. Il importe en effet de mesurer exactement non seulement les objectifs que l'industrie suisse d'exportation entend poursuivre en Amérique du Sud, mais aussi les moyens qu'elle peut et veut mettre en ligne pour atteindre ces objectifs; ceci afin d'éviter une dispersion des efforts et en assurant au contraire une judicieuse concentration, en vue d'obtenir le maximum d'efficacité sur les objectifs qui auront été soigneusement choisis.

On sait déjà que l'économie sud-américaine a d'impérieux besoins à satisfaire. Ce qui l'empêche de le faire sur une échelle plus large, c'est la pénurie de devises. Cette observation est vraie aussi bien pour le Pérou que pour la Colombie ou l'Equateur, quoique la situation de ces trois pays ne soit pas en tous points la même. Alors que les capitaux manquent à ces Etats, nous en avons chez nous en surabondance, mais nous hésitons à les engager sur les marchés de l'Amérique du Sud. Nous négligeons ainsi de recourir au seul atout qui nous permettrait véritablement dans certains cas de battre nos concurrents. Il ne s'agirait nullement d'entreprendre des placements de capitaux massifs et inconsidérés, mais au contraire d'intervenir judicieusement et par des moyens raisonnables là où on peut en attendre un résultat fructueux. Il y a un risque, c'est évident. Mais ce risque n'existe-t-il pas aussi en Europe, dans bien des pays où nous avons déjà perdu de l'argent et où nous continuons à en prêter? Du moins le risque en Amérique du Sud est-il compensé en partie par un fort taux de l'intérêt. Et nos entreprises industrielles et bancaires se laisseraient-elles vraiment paralyser par la crainte du risque au point de laisser le champ libre à la concurrence étrangère? Toutes ne l'entendent pas ainsi, et celles qui ont su faire montre d'esprit d'initiative n'ont pas eu à le regretter jusqu'à présent (citons simplement à titre d'exemple les compagnies d'assurances créées en Colombie et au Pérou par des sociétés suisses, et, au Pérou, les Entreprises électriques associées qui fournissent l'énergie de Lima).

Il ne saurait être question, répétons-le, de distribuer des crédits sans discrimination, mais bien de les accorder rationnellement dans certains cas, en vue d'obtenir des avantages concrets.

En ce qui concerne le Pérou, cette Légation a déjà établi, le 4 novembre 1953, un rapport sur "L'octroi de crédits au service de notre exportation". Dans un pays comme le Pérou, où la situation économique et monétaire est actuellement stable, les crédits devraient nous permettre de participer au développement industriel du pays, en fournissant les biens d'équipement nécessaires.

En Colombie, la pénurie de devises est accompagnée de restrictions d'importations et de l'instabilité économique et monétaire. Le remède le plus efficace serait l'augmentation massive de nos achats de café colombien. Néanmoins des offres de crédits devraient nous permettre également, dans certains cas, de tourner les obstacles. Que les fonds soient de provenance officielle ou privée, ne pensez-vous pas qu'on pourrait étudier la possibilité de soumettre aux autorités colombiennes des propositions qui, si elles étaient acceptées, devraient nous assurer certains avantages ou garanties en ce qui concerne nos exportations?

VI. Création de succursales de fabrication ou de montage.

La création d'entreprises de fabrication ou de montage et de laboratoires serait aussi dans certains cas un moyen de remédier aux restrictions ou difficultés d'importation. Je citerai deux exemples concrets:

a) Une fabrique suisse de bracelets de montres s'était adressée à notre Légation à Bogota pour obtenir des renseignements sur les possibilités d'ouvrir un atelier de fabrication en Colombie. Cette fabrique m'étant inconnue, j'ai dû demander des informations à l'OSEC, qui a lui-même pris contact avec la Chambre suisse de l'horlogerie. Celle-ci a déconseillé à la Légation de donner son appui à la maison en question, en vue d'éviter que ne soit créée en Colombie une entreprise pouvant concurrencer l'exportation de bracelets de montres de Suisse. Cette attitude me paraît procéder d'une confusion. Nous ne pouvons pas arrêter le progrès économique des pays "sous-développés". Si nous ne voulons pas contribuer à leur essor, ils progresseront sans nous, c'est-à-dire avec l'aide de nos concurrents. De toute façon, les bracelets de montre ne pouvaient pas être importés en provenance de Suisse. Quel inconvénient y avait-il donc à les fabriquer sur place? Certes, cela peut signifier, pour une certaine entreprise suisse, la consécration définitive de la fermeture d'un débouché. Mais un marché qui se ferme pour une fabrique peut en même temps s'ouvrir pour d'autres, celles qui seront appelées à fournir l'outillage de la nouvelle succursale de fabrication.

Il faut donc nous garder de ne considérer que l'intérêt de certaines industries ou branches d'industries. Il faut apprécier au contraire les conséquences d'une décision en fonction de l'intérêt général et en fonction des conséquences qu'elle aura non pour une entreprise en particulier, mais pour l'ensemble de l'économie.

b) L'importation des machines à écrire et tourne-disques d'une maison suisse s'est heurtée à un moment donné à de graves obstacles en Colombie (j'ignore quelle est la situation actuelle, mais je serais étonné qu'elle se soit beaucoup améliorée). Le représentant de cette maison avait envisagé de procéder sur place au montage des tourne-disques. Sauf erreur ce projet n'a jamais abouti, et cela en raison de certaines difficultés techniques. En ce qui concerne les machines à écrire, la question du montage sur place ne s'était pas encore posée au moment de mon départ. Néanmoins je cite cet exemple à titre d'indication: L'ouverture d'un atelier de fabrication ou de montage permettant notamment "l'exportation" de Suisse du personnel technique et des pièces détachées, peut, dans certains cas, se révéler autrement profitable que l'interruption des importations.

Je ne veux pas affirmer que les deux exemples cités soient particulièrement bien choisis, ni que les possibilités soient spécialement favorables précisément dans ces deux cas. J'ai cité ces exemples uniquement pour illustrer ma pensée et montrer dans quelle direction il devrait être possible d'entreprendre des études pour surmonter les difficultés que nous rencontrons sur certains marchés.

VII. Plan d'ensemble et coopération.

Je me rends bien compte que, dans les pages qui précèdent, j'ai soulevé beaucoup de problèmes et esquissé seulement quelques solutions possibles. Néanmoins il me semble qu'avant d'aborder l'étude des moyens à mettre en action, il est indispensable de formuler clairement les problèmes à résoudre. Ce me semble être également l'un des premiers buts de votre questionnaire. De toute façon les solutions, quelles qu'elles soient, ne sauraient être mises en oeuvre sans un peu de foi de la part de nos industriels et de nos financiers, et sans esprit de solidarité entre les diverses branches de notre économie. Je ne suis pas le seul à m'être étonné déjà, à plus d'une reprise, de ne plus rencontrer si souvent ce fameux esprit de pionniers qui a fait la grandeur de notre industrie. Certes, il ne faut pas généraliser; plusieurs de nos entreprises, on l'a dit, se sont montrées courageuses et n'ont pas eu à le regretter. Mais combien d'autres se montrent-elles paralysées devant les risques à assumer et désireuses de ne rien entreprendre dont le succès ne soit pas garanti d'avance! Quant à l'esprit de solidarité, il devrait permettre une collaboration plus harmonieuse et plus efficace entre nos

exportateurs et nos banquiers d'une part, nos exportateurs et nos importateurs d'autre part. Dans le premier cas, la collaboration est nécessaire pour mettre à la disposition de notre industrie d'exportation les capitaux dont elle a besoin pour triompher sur ces marchés. Dans le second cas, je pense surtout à la situation telle qu'elle se présente en Colombie: si nos importateurs de café voulaient bien être conscients des intérêts généraux du pays, ils pourraient alléger singulièrement les difficultés de nos exportateurs. Le leur a-t-on au moins expliqué? Les autorités fédérales se trouvent dépourvues des pouvoirs nécessaires pour prendre des mesures, étant donné la structure libérale de notre économie, et cela est bien ainsi. Mais le libéralisme implique aussi des devoirs et se condamne lui-même s'il se montre incapable de corriger les abus auxquels il donne lieu. La prospérité de nos importateurs de café dépend en définitive également de la prospérité de notre industrie; on ne peut concevoir l'une sans l'autre. Pardonnez-moi de formuler ces observations, qui m'ont tout l'air d'être des truismes, mais il me paraît que ces vérités à la Palice sont parfois singulièrement méconnues dans certains milieux de chez nous.

Vue des postes d'observation que sont nos Légations au Pérou, en Colombie et en Equateur, notre attitude envers ces trois marchés apparaît comme insuffisamment coordonnée entre les diverses branches économiques: exportations, importations, finances. Si nous sommes à juste titre opposés à l'interventionnisme de l'Etat, celui-ci pourrait en revanche jouer utilement le rôle de coordinateur. Rien donc ne devrait l'empêcher de repenser nos méthodes et moyens d'action économique sur les marchés sud-américains en fonction d'une conception d'ensemble.

Enfin, en terminant, il me semble nécessaire de souligner, bien que cela puisse se déduire des pages précédentes, qu'en établissant un programme d'action pour l'Amérique du Sud, il faut envisager la situation à longue échéance. En effet, le développement économique de ces régions est une oeuvre de longue haleine. En outre, comme on l'a déjà relevé plus haut, la situation peut évoluer plus ou moins rapidement, le baromètre économique monter et descendre au gré des événements; s'il convient régulièrement de s'adapter, il faut se garder d'une attitude heurtée et d'une action décousue. Sans négliger les accidents, nous devons rechercher les constantes économiques de ces pays, afin de pouvoir nous appuyer sur elles dans une politique cohérente et persévérante s'étendant au long des années et contribuant par un effort de patience à nous ménager de nouveaux succès sur ces marchés.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de ma haute considération.

Le Chargé d'Affaires de Suisse a.i.:

Annexe: Réponse au questionnaire.

sig. Masnata