

131

dodis.ch/49367*Co-rapport du Département politique au Conseil fédéral¹*

OCTROI DE LA GARANTIE DES RISQUES À L'EXPORTATION. TRANSKEI/AFRIQUE DU SUD

Berne, 23 mars 1978

Le Département politique fédéral accepte la proposition d'octroyer la garantie des risques à l'exportation dans l'affaire Escher-Wyss - Transkei/ Afrique du Sud².

Le Département souhaite cependant saisir ce cas d'espèce pour faire quelques remarques. A. La garantie des risques à l'exportation s'est transformée notamment au fur et à mesure de l'évolution de la situation économique vers une phase de récession. La sécurité de l'emploi est toujours plus fréquemment invoquée pour solliciter la garantie. En outre, par suite de ses adaptations successives au contexte international nouveau (notamment depuis la couverture du risque monétaire) cet instrument est de plus en plus mis à contribution. Il en découle que l'évaluation du risque économique est aujourd'hui, plus qu'autrefois, fonction de l'appréciation de la situation politique. La conséquence de cette évolution est que la garantie des risques à l'exportation est devenue un instrument différent de celui que ses promoteurs avaient à l'esprit³. B. Le cas d'espèce qui fait l'objet de la proposition du Département de l'économie publique illustre parfaitement les considérations formulées ci-dessus.

1. Ce qui touche au Transkei, dans la proposition au Conseil fédéral, n'est qu'effleuré et assez inexact. Le Transkei est un «homeland» soit un sous-produit de la politique d'apartheid. À part l'Afrique du Sud, aucun État ne l'a reconnu. La Suisse n'échappe pas à cette règle⁴. L'Assemblée générale de l'ONU, en tant qu'interprète de la communauté internationale, a condamné, à plusieurs reprises, la politique sud-africaine des Bantoustans. Elle a aussi demandé de ne reconnaître aucun des «homelands» promis à l'indépendance.

De ce fait, l'indépendance du Transkei est plus fictive que réelle, cet État dépendant entièrement de Pretoria tant au point de vue politique qu'au point de vue économique. La Commission de la garantie des risques à l'exportation partage d'ailleurs implicitement la méfiance internationale envers le Transkei. On en trouve l'expression dans le fait qu'elle a décidé de demander à l'Afrique du Sud une garantie de paiement et de transfert.

1. *Co-rapport*: CH-BAR#E1004.1#1000/9#854*. Rédigé par J. Zwahlen et signé par P. Aubert.

2. Pour la proposition du Département de l'économie publique du 17 mars 1978, cf. le PVCF N° 577 du 5 avril 1978, dodis.ch/49367.

3. Cf. DDS, vol. 27, doc. 114, dodis.ch/49960, en particulier note 10.

4. Cf. la notice de J. Cuendet à P. Graber du 19 mai 1976, dodis.ch/49578; la notice de J. Monnier à la Direction politique du Département politique du 27 septembre 1976, dodis.ch/49579 et le PVCF N° 356 du 2 mars 1977, dodis.ch/51666.



Ce qui précède le montre à l'évidence, l'octroi de la garantie des risques à l'exportation pour cette affaire est politiquement délicat. Le Transkei porte le sceau de l'apartheid. Tout appui de la Suisse à un «homeland» est donc indésirable. Il risque d'exposer notre pays à de nombreuses et virulentes critiques. Nos détracteurs y verront certainement l'offre d'une source de devises qui renforcera le Transkei et permettra à l'Afrique du Sud de poursuivre sa politique d'apartheid.

2. Comme tout ce qui touche à l'Afrique du Sud revêt aussi une composante politique déterminante, le Département politique devrait avoir, à l'avenir, la possibilité d'être associé très tôt dans la procédure pouvant aboutir à l'octroi de la garantie des risques à l'exportation. Cette suggestion vaut mutatis mutandis pour tout pays dont la politique est sujette à de fortes critiques internationales.

En l'occurrence, la Commission de la garantie des risques à l'exportation a pris, en mai 1977, une décision de principe qui n'a pas été soumise au Conseil fédéral. À l'échéance de la décision de principe (23 mars), il n'est plus possible de bloquer cette affaire qui a considérablement progressé. C'est pourquoi le Département politique ne s'oppose pas à la proposition du Département de l'économie publique.

3. Le Département politique a été surpris par le raisonnement (page 2, alinéa 2 de la proposition) de la Commission de la garantie des risques à l'exportation. Elle semble, en effet, avoir invoqué la décision du Conseil fédéral d'accorder la garantie des risques à l'exportation dans l'affaire ESCOM, le 10 septembre 1975⁵, pour s'en prévaloir:

- i) pour un projet différent
- ii) environ deux ans plus tard (mai 1977)
- iii) pour un «pays» différent et contesté ainsi qu'en témoigne sa non reconnaissance par la quasi totalité de la communauté internationale.

Les conditions politiques et économiques se modifient rapidement en Afrique du Sud et au Transkei. À cette aune, deux ans constituent un long délai.

4. Le Département politique aimerait savoir si la Commission de la garantie des risques à l'exportation a donné son accord de principe – toujours sur la base de l'octroi de la garantie des risques à l'exportation par le Conseil fédéral en 1975 dans l'affaire ESCOM - à d'autres affaires que celle qui fait l'objet de la présente proposition.

5. Compte tenu de l'évolution défavorable des comptes de la garantie des risques à l'exportation, le Département se demande si la Commission de la garantie des risques à l'exportation ne devrait pas, à l'avenir, en référer plus systématiquement au Conseil fédéral que ce soit pour des affaires impliquant des montants relativement importants ou pour des pays internationalement critiqués.

Bien que la règle consiste à ne pas soumettre au Conseil fédéral les affaires de la garantie des risques à l'exportation, le Département politique constate une évolution de tendance au terme de laquelle le Conseil fédéral a été appe-

5. DDS, vol. 26, doc. 162, dodis.ch/38916.

lé à se prononcer plus fréquemment dans un passé récent⁶. Le Département est favorable à cette manière de faire. Il voudrait même la voir se renforcer et s'étendre aux décisions de principe concernant les affaires délicates⁷.

Au vu de ce qui précède, on réalisera aisément que ce n'est pas sans réserves que le Département politique a donné son accord à la proposition du Département de l'économie publique.

Aussi, pour éviter qu'une telle situation se reproduise, le Département politique propose que:

- i) le Conseil fédéral soit consulté plus régulièrement dans les affaires d'octroi de la garantie des risques à l'exportation et dans les décisions de principe touchant à des affaires délicates;
- ii) le Département politique fédéral soit associé aux processus de prises de décisions par la désignation d'un représentant dans la Commission de la garantie des risques à l'exportation selon les mêmes modalités qui font qu'il est associé à la Commission de la garantie des risques à l'investissement.

En outre, le Département politique attend une réponse⁸ à la question formulée sous chiffre 4 à savoir si la Commission de la garantie des risques à l'exportation a accordé son accord de principe, sur la base de la décision favorable du Conseil fédéral de 1975, à d'autres affaires au Transkei et en Afrique du Sud que celle qui fait l'objet de la présente proposition⁹.

6. *Note de bas de page dans l'original*: Togo, Fr. 78 millions, 1 juin 1977; Gabon, Fr. 90 millions, 19 octobre 1977; Côte d'Ivoire, Fr. 261 millions, 22 février 1978. Cf. les PVCF N° 931 du 1^{er} juin 1977, dodis.ch/54072; N° 1720 du 19 octobre 1977, dodis.ch/54074 et N° 314 du 22 février 1978, dodis.ch/54075.

7. Cf. aussi la notice de H. Hofer à F. Honegger du 5 avril 1978, dodis.ch/54054.

8. Pour la prise de position du Département de l'économie publique du 30 mars 1978, cf. le PVCF N° 577 du 5 avril 1978, dodis.ch/49367.

9. La proposition a été acceptée sans modifications par le Conseil fédéral. Cf. le PVCF N° 577 du 5 avril 1978, dodis.ch/49367. Pour la réévaluation de l'affaire après la rupture des relations entre le Transkei et l'Afrique du Sud le 10 avril 1978, cf. le PVCF N° 646A du 17 avril 1978, dodis.ch/54053 et le PVCF de décision II du 24 avril 1978 de la séance du 12 avril 1978, CH-BAR#E1003#1994/26#21*.