

CONSEIL NATIONALCOMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES

(Séance du 26/27 août 1976)

Les intérêts suisses en Afrique australe

Dans la séance du 30 avril dernier, les Conseillers nationaux, MM. Gut et Schürch, ont demandé à être renseignés sur la situation des intérêts suisses en Afrique australe. En accord avec M. le Président Hofer, il avait été décidé que je répondrais au cours de la présente séance. C'est ce que je vais faire maintenant.

1. Intérêts économiques

Je tiens à préciser tout d'abord que les indications sur l'activité de notre économie en Afrique australe reposent en partie sur des estimations et en partie sur des publications de caractère non officiel, puisque, comme vous le savez, suivant les principes libéraux de notre Etat, l'économie et en particulier les relations économiques avec l'étranger sont largement soustraites au contrôle de l'administration.

Je me tourne tout d'abord vers l'Afrique du Sud. Dans le domaine des échanges commerciaux, on doit constater que l'Afrique du Sud est pour nous un partenaire intéressant, ainsi qu'il résulte des chiffres suivants:

En 1974, les importations se sont élevées à 79 millions de francs suisses et les exportations à 506 millions, ce qui donne donc un bénéfice de la balance commerciale de 427 millions de francs.

- 2 -

En 1975, les chiffres sont demeurés à peu près les mêmes; les importations se sont élevées à 73 millions de francs et les exportations à 504 millions de francs.

L'excédant de la balance commerciale s'est ainsi élevé à 431 millions de francs suisses.

Si nous opposons ce chiffre au déficit de l'ensemble de la balance commerciale au cours de l'an dernier, déficit qui s'élève à 838 millions de francs suisses, nous constatons que le commerce avec l'Afrique du Sud représente un élément important dans l'équilibre de nos comptes extérieurs. En revanche, si l'on compare les chiffres de ce commerce avec l'ensemble de nos échanges extérieurs, il apparaît qu'il n'en représente qu'une faible fraction: en 1975, le 0,213 % de nos importations et le 1,5 % de nos exportations. En dépit du substantiel bénéfice qui résulte de nos échanges avec l'Afrique du Sud et du montant assez élevé de nos exportations, on ne peut donc considérer les échanges commerciaux avec ce pays comme essentiels, voire vitaux.

Dans les importations, une place spéciale revient au chrome et à l'amiante car, en 1975, 20 % de l'amiante que nous importions provenait d'Afrique du Sud; dans le cas du chrome, la proportion s'élevait même à 58 %. On peut bien entendu se demander dans quelle mesure ces deux matières premières sont absolument nécessaires à notre industrie et si nous ne pourrions pas, en cas d'interruption des livraisons, nous ravitailler ailleurs.

L'Etat est engagé dans le commerce avec l'Afrique du Sud par l'octroi de la garantie des risques à l'exportation. Celle-ci s'élève en ce moment à 254 millions de francs suisses. Si le contrat entre la maison Brown Boveri et le gouvernement de l'Afrique du Sud portant sur des équipements nucléaires avait pu être conclu, ce chiffre se serait élevé à un montant de 2,6 milliards de francs environ. En effet, la décision d'octroyer la garantie des risques à l'exportation dans un ordre de grandeur

- 3 -

de 2,34 milliards de francs, soit 90 % de la somme totale en cause, était déjà acquise en principe. Si l'affaire avait abouti, nos engagements au titre des risques à l'exportation pour l'Afrique du Sud auraient été les plus élevés pris à l'égard d'un seul pays.

Pour les investissements, je dois reconnaître que nous ne disposons pas de chiffres précis. Nous n'avons pas nous-mêmes de statistiques sur ce genre d'opérations et l'Afrique du Sud ne publie plus de statistiques par pays. Il en résulte que nous devons nous fonder sur des chiffres non-officiels qui sont d'ailleurs en partie des estimations. Sur la base de ces informations, les investissements suisses en Afrique du Sud se seraient élevés, en 1971, à 1,3 milliards de francs suisses, ce qui représenterait environ 1 % des investissements totaux à l'étranger. Le montant de 1,3 milliard représente 4,5 % de tous les investissements étrangers en Afrique du Sud, ce qui ferait de la Suisse le quatrième ou cinquième investisseur par ordre d'importance. (On pense que le premier investisseur, la Grande-Bretagne, détient 60 % de ces investissements.) De nombreuses maisons suisses ont en Afrique du Sud des filiales, ainsi, par exemple, Ciba-Geigy, Sandoz, Hoffmann-La Roche, Nestlé, Alusuisse, BBC, etc. La publication "Suisse - Afrique du Sud" du Centre Europe - Tiers Monde, très critique à l'égard de notre engagement en Afrique du Sud, mais à laquelle nous avons emprunté certaines informations qui nous paraissent dignes de foi, cite nommément une cinquantaine d'entreprises. Il ne faut cependant pas oublier que, même si le capital et le chiffre d'affaires de ces maisons en Afrique du Sud représentent des montants respectables, ils ne constituent en fait qu'une petite partie de leur patrimoine et de leurs activités. Même en cas de perte totale, qui paraît difficile à admettre, si pessimiste que soit l'appréciation de la situation, les entreprises touchées ne se trouveraient pas devant des problèmes insolubles.

- 4 -

Les chiffres que nous connaissons sur les investissements suisses en Afrique du Sud ne représentent, bien entendu, qu'une partie des intérêts patrimoniaux en mains suisses dans ce pays. L'ensemble des biens meubles et immeubles appartenant à des personnes physiques ou morales d'origine suisse ne peut être évalué, même très approximativement.

Notre Etat n'a pris aucun engagement en ce qui concerne les investissements privés, car la garantie des risques d'investissements n'a pas été accordée dans des cas touchant l'Afrique du Sud.

Je passe à l'exportation de capital financier. Celui-ci n'est que partiellement soumis au contrôle de la Banque nationale. Selon l'article 8 de la loi sur les banques, tous les prêts et crédits à l'étranger de plus de 10 millions de francs suisses, dont la durée s'élève à plus d'une année, doivent être autorisés par la Banque nationale. (Lors du placement d'obligations étrangères, ce montant s'abaisse à 3 millions.) Par cette disposition, nous avons connaissance d'une partie du transfert de capitaux à l'étranger. Dans la période de 1945 à 1975, l'exportation de capitaux soumis à autorisation, à destination de l'Afrique du Sud, s'est élevée à 2,245 milliards de francs suisses, ce qui représente 3 % de l'ensemble des transferts de capitaux autorisés pendant cette période. L'Afrique du Sud figure ainsi à la dixième place parmi les clients de notre marché des capitaux. On peut admettre que la plus grande partie des montants cités plus haut a été remboursée dans l'intervalle.

Depuis des années, le Département politique attire l'attention de la Banque nationale et aussi des instituts financiers privés sur les dangers que ces engagements trop importants en Afrique du Sud pourraient apporter. Nous n'avons pas manqué non plus de relever les conséquences négatives qu'une telle situation pourrait avoir également sur nos partenaires du Tiers

- 5 -

Monde. C'est en se fondant sur ces considérations que la Banque nationale, en accord avec la Division du commerce et nous-mêmes, a décidé, au début de 1974, en s'appuyant sur l'article 8 de la loi sur les banques, de limiter à 250 millions de francs suisses par an l'exportation de capitaux vers l'Afrique du Sud.

On sait que les banques suisses jouent un rôle considérable dans la canalisation de l'or sud-africain qui revêt de ce fait de l'importance dans le cadre de nos activités bancaires. Depuis que, en 1968, nos trois grandes banques ont créé leur propre pool de l'or, on peut même dire que leur rôle sur le marché de l'or est déterminant. Zurich est ainsi, même avant Londres, la grande place internationale où se traitent les opérations sur l'or. L'Afrique du Sud vend 75 % de sa production à Zurich, mais l'Union soviétique également opère une bonne partie de ses transactions sur l'or par la place de Zurich. Quelle que soit l'évolution politique qui peut se dérouler en Afrique du Sud, on est en droit d'admettre que Zurich conservera sa position comme place de commerce pour l'or sud-africain.

En ce qui concerne la Rhodésie, je me permets de rappeler que nous n'avons pas reconnu ce pays et que nous n'entretiens donc avec lui aucune relation de caractère officiel. Notre Consulat à Salisbury a été fermé en 1970.

Vous savez également que, après que l'ONU eut pris, en 1966, des sanctions économiques contre la Rhodésie par une décision du Conseil de sécurité fondée sur le chapitre VII de la Charte, le Conseil fédéral, sans s'associer à ces sanctions comme la Suisse y avait été invitée par l'ONU en vertu de l'article 2, chiffre 6, de ladite Charte, a édicté des mesures autonomes visant à empêcher que notre pays ne devienne une plaque tournante pour le commerce conduit en violation avec les sanctions de l'ONU. Notre attitude a été dictée par le souci de ne pas paraître saboter des mesures édictées par une orga-

nisation à vocation universelle. J'ajoute que nous avons fait à l'époque l'objet de démarches pressantes de la part de la Grande-Bretagne, qui se considérait comme politiquement responsable pour la Rhodésie et à l'initiative de laquelle les sanctions avaient été prises dans le cadre d'un plan visant à amener une solution négociée entre la minorité blanche, dirigée par Ian Smith, et la population africaine noire (environ 96 % de la population totale).

Les mesures autonomes ainsi prises consistaient principalement dans le maintien du "courant normal" calculé sur les années 1964 à 1966 dans le domaine des importations. Aucune mesure ne fut prise à l'époque et n'a été prise depuis dans celui des exportations. Le "courant normal" représentait 17,7 millions de francs suisses par an. Dans l'ensemble, on peut dire qu'il a été observé, malgré le renchérissement, jusqu'à aujourd'hui. En 1975, nos importations en provenance de Rhodésie se sont élevées à 18,8 millions de francs suisses.

En ce qui concerne les exportations, malgré l'absence d'un contrôle officiel, elles se trouvent aujourd'hui à peu près au même niveau qu'en 1966, c'est-à-dire à environ 7 millions. Toutefois, pendant les dernières années de la présente décennie, ce montant a été dépassé (1971: 11,7 millions, 1972: 12,3 millions, 1973: 12,0 millions, 1974: 13,4 millions).

L'engagement au titre de la garantie des risques à l'exportation pour la Rhodésie s'élève en ce moment à 180 mille francs. Aucune demande nouvelle de garantie n'a été présentée depuis assez longtemps.

Nous n'avons aucun renseignement sur les investissements suisses en Rhodésie. Nous n'avons accordé aucune garantie pour les risques à l'investissement.

- 7 -

La Banque nationale n'octroie aucune autorisation à l'exportation de capitaux financiers dans les cas qui sont soumis à son contrôle. Nous n'avons, bien entendu, aucune indication sur les autres cas.

La question de l'opportunité de nouvelles mesures autonomes est à l'étude au sein de l'Administration. Un rapport sera prochainement adressé au Conseil fédéral.

2. Ressortissants suisses en Afrique du Sud et en Rhodésie

En ce moment, il y a 9.338 Suisses et doubles-nationaux installés en République Sud-Africaine et 172 en Namibie. La moitié de ces quelque 10.000 compatriotes sont établis d'une façon permanente dans le pays. Cette colonie relève de notre Ambassade à Prétoria, de notre Consulat général à Johannesburg et de notre Consulat au Cap.

Il va de soi que nous suivons avec attention les événements en Afrique du Sud pour être en mesure, en cas de crise, d'apporter à nos concitoyens toute l'aide en notre pouvoir. De véritables mesures de protection, voire des préparatifs pour un retour en Suisse ne paraissent cependant pas nécessaires pour le moment. En Rhodésie, c'est notre Consulat général à Johannesburg qui s'occupe des ressortissants suisses qui sont aujourd'hui au nombre de 658.

Il y a une année déjà, nous avons commencé à faire des préparatifs de protection pour nos concitoyens, au cas où les événements se précipiteraient. Comme partout dans les régions où des foyers de crise ont existé dans les récentes années (dernier exemple: l'Angola), il est difficile de mettre sur pied des plans d'évacuation concrets, car de nombreux facteurs sont imprévisibles. L'expérience a démontré que dans les cas

- 8 -

d'urgence il faut rechercher une solution pragmatique, généralement en collaboration avec des Etats amis.

Nous avons pris un certain nombre de mesures préventives. Le 19 février 1976, notre Consulat général à Johannesburg a adressé à nos compatriotes de Rhodésie une circulaire concernant l'aide en cas d'évacuation. A l'occasion de la visite périodique d'un représentant officiel suisse chez les Suisses de Rhodésie, du 22 au 31 mars de cette année, cette même question a été abordée. Le représentant, un collaborateur de notre Consulat général à Johannesburg, a constaté à cette occasion qu'il n'existe, chez nos compatriotes, que peu de velléités de quitter le pays et qu'on ne se résoudrait sans doute à une telle décision qu'au cas où aucune autre solution ne pourrait être trouvée.

Le 25 mai, nos concitoyens en Rhodésie ont reçu une deuxième circulaire de notre Consulat général à Johannesburg, accompagnée d'un questionnaire sur les intentions de chacun d'entre eux en cas de crise. Nous sommes également en contact avec des sociétés suisses de navigation aérienne. Les possibilités d'atterrissage sont connues et les dispositions sont prises pour l'information des ressortissants suisses par le service des ondes courtes, ainsi que pour leur accueil en cas de retour. Nous avons également prévu de détacher un collaborateur du Consulat général à Johannesburg en mission en Rhodésie, si la situation devait devenir critique et si la coopération du correspondant actuel n'était plus assurée.

Nous accordons à la question de la sécurité de la colonie suisse de Rhodésie la plus grande attention et nous suivons de près l'évolution de la situation.

Le 21 juillet, le Département politique a autorisé formellement le Consulat général de Johannesburg à délivrer des

- 9 -

lettres de protection aux Suisses de Rhodésie. Mais, comme il est d'usage en pareil cas, nous avons dû expliquer à nos compatriotes que chacun d'entre eux doit décider, sous sa propre responsabilité si, quand et comment il veut quitter son lieu de résidence. Le fait que les autorités suisses lui apportent une aide pour le faire ne signifie pas qu'elles acceptent une quelconque responsabilité à cet égard.