

ZW/hz

S.C.H.152.0

Berne, le 3 juillet 1978

CONFIDENTIELNote au Chef du DépartementProblèmes en relation
avec les exportations de capitaux

Nous vous adressons sous ce pli une note en relation avec les problèmes mentionnés en marge.

Il ne s'agit pas d'un compte rendu mais d'une esquisse du contexte avec certaines conclusions générales et pratiques (p. 3 et 4) sur lesquelles nous attirons votre attention.

Service économique et financier
Jean Zwahlen

Copie à :

M. l'Ambassadeur Weitnauer
M. l'Ambassadeur Heimo
M. l'Ambassadeur Iselin
M. l'Ambassadeur Hegner
Mme l'Ambassadeur Pometta
M. l'Ambassadeur Cuendet
M. Krafft

Annexe mentionnée

CONFIDENTIEL

Note au Chef du Département

Problèmes en relation avec les exportations de capitaux

I. Introduction

La politisation croissante des relations internationales pose le problème des exportations de capitaux sous un jour un peu nouveau dans certains cas.

Alors qu'autrefois le libéralisme était absolu en la matière, notre pratique est devenue un peu plus "interventionniste" par suite des évènements en Afrique australe. Une exportation a été refusée (contra legem) à destination de Rhodésie et un plafond tacite de fr. 200 à 250 millions - sorte de courant normal - a été instauré avec l'Afrique du Sud en 1974 d'un commun accord entre la DC, l'Administration de finances et notre Département.

D'autres pays - rares - pourraient à l'avenir nous poser des problèmes (Chili par exemple).

II. Groupe de travail intradépartemental

Ces considérations ont incité le Service économique et financier à réunir un groupe de travail informel qui a siégé à deux reprises en février et mars 1978. Ce groupe comprenait des représentants des Divisions politiques I, II et III, de la DIP, de la DDA et du Secrétariat politique.

Son objectif a été de faire un tour d'horizon des problèmes posés par les exportations de capitaux vers les pays "politiquement suspects" au point de vue international.

Il ne s'agissait donc pas de formuler une politique - les bases légales faisant défaut - mais plutôt d'examiner pragmatiquement si l'établissement de principes directeurs était concevable. Le cas échéant, la tâche des autorités fédérales pourrait en être simplifiée car elles pourraient indiquer à l'avance aux banques les pays dans lesquels elles ne devraient pas se profiler en matière d'exportations de capitaux. Les banques y trouveraient aussi leur avantage car elles connaîtraient dès leurs premiers contacts d'affaires les réticences fédérales envers tel ou tel pays. Elles pourraient alors soit renoncer spontanément à l'affaire, soit faire preuve de retenue soit encore éviter l'utilisation du nom suisse en souscrivant des parts minoritaires dans des crédits consortiaux internationaux.

III. Contraintes du groupe de travail

Le groupe de travail devait avoir à l'esprit les contraintes qui existaient, dont:

a) le régime légal

Aux termes de la loi fédérale sur les banques, les exportations de capitaux de plus de frs 10 millions sont soumises à l'approbation de la BNS. La loi accorde à la BNS le pouvoir de mettre un veto à ces opérations "si la tendance du change, celle du taux de l'intérêt de l'argent ou des capitaux ou la sauvegarde des intérêts économiques du pays le justifie". Comme la sauvegarde des intérêts économiques du pays relève de la compétence de la Confédération, les exportations de capitaux qui tombent sous le coup de l'article 8 précité sont soumises par la BNS aux DFFD, DEP et DPF. La BNS est cependant l'unique instance légale de décision.

Le champ d'activité du groupe de travail était donc très limité par les contraintes légales. Vouloir demander sur ce point une nouvelle révision de la loi sur les banques n'entraîne pas en ligne de compte car:

- au cours de la procédure de la dernière révision de 1971, le Parlement s'était opposé à un amendement proposé par le Service économique et financier visant à remplacer la notion "d'intérêts économiques" par celle "d'intérêts généraux du pays".
- le Conseil fédéral a encore répondu en décembre 1977 à Carobbio qu'il n'apparaissait pas opportun de modifier la loi car une pratique plus restrictive en matière d'autorisation réduirait nécessairement les exportations de capitaux qui jouent un rôle important dans notre politique monétaire.

b) le libéralisme

Le groupe savait aussi que notre ordre libéral en matière d'exportations de capitaux demeurerait de loin préférable - malgré quelques imperfections -, à une politique qui s'infléchirait vers un processus interventionniste.

IV. Réflexions

Un ordre libéral en matière d'exportations de capitaux ne doit pas conduire à des abus. Il pourrait notamment y en avoir lorsqu'un pays débiteur, mis au ban de la communauté internationale, utilise à des fins politiques l'autorisation accordée par les autorités suisses en matière d'exportations de capitaux. L'image de la Suisse, sa politique extérieure en souffriraient. Cette hypothèse pourrait motiver une action des autorités fondée sur les intérêts économiques du pays.

V. Conclusions du groupe de travail

Les discussions du groupe de travail n'ont pas, à proprement parler, abouti à établir des principes directeurs. Elles ont néanmoins permis de faire le point de la situation et d'énumérer quelques indicateurs politiques qui nous permettraient de déceler à l'intention des banques les pays en voie de devenir "politiquement suspects" aux yeux de la communauté internationale. Entrent en ligne de compte parmi ces indicateurs:

a) au point de vue international

- les travaux de l'ONU (3ème Commission) et de l'ECOSOC (Commission des droits de l'homme notamment)
- la finalité du crédit (Zweckbestimmung) en particulier son objet et ses retombées économiques (élévation du niveau de vie, effet sur le chômage, dans l'intérêt du gouvernement ou du peuple etc.)
- la presse internationale

b) au point de vue international

- les travaux, interpellations, motions etc. parlementaires
- l'intérêt du pays, tel qu'il est compris dans la loi fédérale sur le matériel de guerre de 1972, en particulier ce qui risque "de compromettre les efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales, notamment en ce qui concerne le respect de la dignité humaine, l'aide humanitaire ou l'aide au développement". (art. 11/2 lettre b)
- la presse suisse

Ces indicateurs politiques devront être appliqués de cas en cas, de façon pragmatique et dans un souci constant d'éviter l'arbitraire.

IV. Conclusions pratiques

Les Divisions et Services intéressés du Département sont dorénavant priés de signaler au Service économique et financier, notamment sur la base des indicateurs politiques énumérés sous V, les pays qui leur semblent faire l'objet d'une méfiance croissante de la part de la communauté internationale.

Le Service économique et financier agira ensuite, avec les autres Départements fédéraux concernés par les exportations de capitaux, pour que ces communications parviennent par les canaux appropriés aux banques.

VII. Cas d'application récents

1. Les banques suisses savent que d'importantes exportations de capitaux au Chili seraient peu désirables dans les circonstances politiques actuelles. Elles s'efforcent, ayant déjà mené des négociations fort loin avec le Chili, de les incorporer dans des crédits consortiaux internationaux où elles n'ont pas des parts majoritaires.
2. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, une réunion des Départements intéressés avec la BNS est arrivée aux conclusions suivantes:
 - a) le plafond annuel de fr. 200 à 250 millions d'argent frais est maintenu provisoirement
 - b) les demandes de conversions de crédits et de "notes" seront acceptées pour autant qu'elles ne résultent pas d'un remboursement anticipé
 - c) les nouvelles émissions publiques d'emprunts de détenteurs sud-africains sont interdites
 - d) il est recommandé aux banques, pour les opérations futures, de participer à des crédits consortiaux internationaux.

Service économique et financier



J. Zwahlen