

SEP 29 1966

Z-i (Afr. du S.)
Z-i (Rhodésie)

DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL

3003 Berne, le 21 septembre 1966

o.713.76. - CY/SCH/ot

Prière de rappeler cette référence dans la réponse

A l'Observateur suisse auprès
de l'Organisation des
Nations UniesNew YorkDossierAfrique du Sud et Rhodésie

Monsieur l'Ambassadeur,

Par lettre du 26 août dernier, non signée, vous nous demandez de vous faire connaître nos vues sur les rapports économiques de la Suisse avec l'Afrique du Sud et la Rhodésie, sujet qui risque d'être soulevé à la prochaine assemblée générale des Nations Unies, lorsque le point 34 de l'ordre du jour sera abordé.

Nous vous prions de trouver ci-après les renseignements que vous nous demandez; nous vous les fournissons d'un commun accord avec le Service politique ouest, le Service financier et économique et après avoir pris contact avec la Division du commerce, de manière que vous soyez aussi bien informé que possible au cas où des questions seraient posées sur ce sujet, soit au cours des débats, soit dans les coulisses.

A ce propos, nous insistons sur les trois points suivants:

- 1) Il importe bien que vous ne preniez, en cette occurrence, aucune initiative visant à faire de la propagande pour la cause de la Suisse ou à expliquer par avance son attitude; nous sommes d'avis que moins notre politique économique à l'endroit de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie fera l'objet de commentaires, mieux cela vaudra.
- 2) Cependant, ces éléments peuvent vous servir à prévenir des interventions éventuelles si vos contacts avec certains délégués vous donnent à penser que la question pourrait être soulevée par eux.

./.



- 3) Enfin, si les attaques devaient bel et bien être déclenchées, nous vous prions de faire de ces renseignements un judicieux usage.

Notre préoccupation première est d'éviter que la Suisse ne serve, aux Nations Unies, de bouc émissaire pour les difficultés rencontrées dans l'application des sanctions recommandées par le Conseil de sécurité à l'égard du régime Ian Smith aux côtés du Portugal et de l'Afrique du Sud et ne fasse figure de pays qui profiterait de la situation.

Afrique du Sud

Secteur commercial

L'Afrique du Sud a connu ces dernières années une croissance économique très rapide et a augmenté dans une mesure considérable ses dépenses nationales d'investissements (accroissement de 51 % dans le secteur industriel entre juin 1964 et juin 1965). Ces circonstances ont amené une pression extrême sur les importations destinées à satisfaire la demande. L'évolution des exportations suisses, telle qu'elle ressort du tableau ci-joint (Annexe 1), n'est pas un phénomène isolé mais s'inscrit dans ce mouvement général, que déterminent des facteurs économiques.

Secteur financier

Concernant les investissements suisses dans ce pays, nous ne disposons pas d'autres statistiques que celles qui figurent dans le rapport du Secrétariat de l'ONU établi à la demande du Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid du Gouvernement de l'Afrique du Sud. Ces chiffres se fondent d'ailleurs sur ceux de la Reserve Bank d'Afrique du Sud, et selon l'avis de la Division du commerce, reflètent assez exactement la réalité. D'après la Banque Centrale africaine du Sud, les investissements suisses atteignaient 834 millions de francs suisses à fin 1964. Du rapport de l'ONU annexé à la lettre de notre Observateur, il ressort que la part des investissements suisses représente 4,4 % du total des investissements étrangers en Afrique du Sud, alors que celle du Royaume-Uni vient largement en tête avec 60,7 %.

Par ailleurs, en ce qui concerne les crédits et les emprunts émis en Suisse en faveur de l'Afrique du Sud, les chiffres de la Banque Nationale Suisse indiquant l'état au 30 juin 1966, sont les suivants:

Emprunts	326,6	millions de francs suisses
Crédits	<u>166,6</u>	millions de francs suisses
Total	493,2	millions de francs suisses

- 3 -

ce qui placerait l'Afrique du Sud au septième rang des bénéficiaires d'exportations de capitaux suisses.

Observations

- a) Les emprunts (obligations) émis en Suisse au profit de l'Afrique du Sud sont couverts dans une certaine mesure par des fonds étrangers déposés en Suisse. Il en va de même pour le financement des investissements indirects qui s'effectuent par l'acquisition de participations dans des sociétés (actions).
- b) Selon les indications fournies par des milieux bancaires suisses, la croissance de la part des investissements suisses est infime et ne représente que 0,4 % en trois ans (augmentation de 4,21 % à 4,46 % entre 1961 et 1964).
- c) D'après la même source, la proportion des investissements en provenance des Etats-Unis n'aurait également varié que dans une très faible mesure, ce pays ayant continué d'investir principalement dans le secteur minier et industriel.
- d) Les investissements suisses déploient leurs effets sur l'ensemble de l'économie du pays et ne contribuent pas à favoriser la minorité blanche en particulier. Tel est le point de vue que pourrait exprimer aussi la BIRD à propos de son récent et nouveau prêt de 20 millions de dollars à l'Energy Supply Commission.

Rhodésie

Nous vous rappelons les déclarations faites en décembre 1965 par M. Wahlen, qui fixent la ligne de conduite suisse. Notre attitude face à ce problème continue à être la suivante:

1. La proclamation de l'indépendance rhodésienne et le "gouvernement" de la Rhodésie indépendante ne sont pas reconnus par le Conseil fédéral. Nous avons cependant maintenu notre Consulat à Salisbury eu égard aux quelque 400 Suisses se trouvant en Rhodésie.
2. L'embargo a été décidé sur toute exportation de matériel de guerre suisse vers la Rhodésie.
3. Les avoirs de la "Reserve Bank" rhodésienne placés à la Banque Nationale Suisse restent, pour le moment, bloqués.
4. L'importation de marchandises rhodésiennes est soumise à l'octroi d'autorisations; celles-ci ne sont accordées que

./.

- 4 -

dans les limites du "courant normal" (volume moyen des échanges atteint les années précédentes). La Division du commerce nous signale que les importations suisses en provenance de la Rhodésie ont baissé de fr.s. 9,7 millions pour le premier semestre de 1965 à fr.s. 6,7 millions pour le premier semestre de 1966. En particulier, le tabac, que nous importons de ce pays dans le "courant normal", se situe au-dessous de 1 % de la production totale de cette marchandise en Rhodésie.

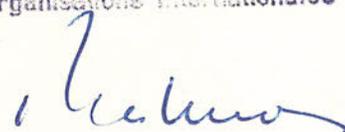
./.

Nous vous renvoyons du reste aux "indications à l'intention de la presse" datées du 17 décembre 1965, dont vous avez dû recevoir un exemplaire mais que nous joignons encore à cette lettre (Annexe 2). Vous trouverez également ci-joint le procès-verbal de la déclaration faite par le chef du Service politique ouest, lors de la Conférence régionale "Afrique" de la récente journée des Ambassadeurs, et de la discussion qui l'a suivie: c'est le dernier état de la question (Annexe 3).

./.

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de notre considération distinguée.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL
Organisations Internationales



Annexes mentionnées.

R h o d é s i e: indications à l'intention
de la presse

La déclaration unilatérale d'indépendance du 11 novembre 1965 du régime Jan Smith a provoqué une forte inquiétude politique; cette inquiétude non seulement dure encore mais soulève une agitation accrue, parmi les jeunes nations africaines surtout. Le gouvernement britannique qui considère la sécession de la Rhodésie comme un acte de rébellion y a répondu immédiatement par des mesures politiques, économiques et financières. Ces dernières se sont renforcées au cours des semaines écoulées et les autorités britanniques ont fait connaître qu'elles s'attendaient à voir d'autres Etats s'y associer. En outre, le Conseil de Sécurité s'est saisi, sur l'initiative du gouvernement britannique, de la question de la situation en Rhodésie, en raison de son évolution dangereusement menaçante. Dans une résolution du 20 novembre, il a condamné le procédé des gouvernants rhodésiens et prié tous les Etats de ne pas reconnaître l'autorité du régime à Salisbury, de n'entretenir avec lui aucune relation diplomatique ou autre, de s'abstenir de lui fournir du matériel de guerre et de s'efforcer de rompre les relations économiques avec la Rhodésie.

La Suisse n'étant pas membre des Nations Unies, elle n'est pas liée par les résolutions du Conseil de Sécurité. Les requêtes d'autres gouvernements ne sont également pas déterminantes pour elle. D'autre part, la Suisse ne peut rester indifférente en face des événements de Rhodésie. Le Conseil fédéral les a examinés et a pris, d'une manière autonome, certaines décisions qui lui paraissaient appropriées. La position suisse peut se définir aujourd'hui ainsi:

La proclamation de l'indépendance rhodésienne, et partant le "gouvernement" de la Rhodésie indépendante, ne sont pas reconnus par le Conseil fédéral.

- 2 -

En revanche, le Consulat de Suisse à Salisbury n'a pas été fermé, ~~comme c'est le cas~~ ^{de même que} des représentations consulaires de nombreux autres Etats. Le chef de poste lui-même a également été laissé sur place; il n'est au demeurant secondé que par un chancelier et une secrétaire. Cette mesure est motivée par la présence de 400 Suisses en Rhodésie et par les intérêts suisses qui s'y trouvent. L'activité du Consulat se borne à traiter les affaires consulaires courantes. Il n'en découle donc pas une reconnaissance de la Rhodésie selon le droit des gens. Le Consul de Suisse exerce son activité sur la base d'un exequatur qui lui a été accordé à l'époque par Londres; la continuation de la validité de cet exequatur n'a pas été mise en question.

Aucune livraison suisse d'armes et de munitions n'a eu lieu jusqu'à maintenant vers la Rhodésie. Si la question s'était posée, les demandes d'exportation auraient été refusées par les départements compétents selon la pratique de ne pas autoriser des exportations de matériel de guerre vers les régions où sévit une crise. En décidant aujourd'hui de mettre l'embargo sur toute exportation de matériel de guerre vers la Rhodésie, le Conseil fédéral n'a fait que confirmer formellement cette pratique.

Par un décret gouvernemental britannique du 3 décembre, la direction de la "Reserve Bank" de Rhodésie à Salisbury a été relevée de ses fonctions et remplacée par une nouvelle direction à Londres. Les banques centrales étrangères ont été avisées que le droit de disposition de tous les avoirs de la "Reserve Bank" rhodésienne avaient été repris par le nouveau directoire britannique. Cette mesure n'est pas reconnue par Salisbury. Comme d'autres banques d'émission, la Banque Nationale suisse a décidé, compte tenu des circonstances, de bloquer pour le moment les avoirs, d'ailleurs modiques, de la "Reserve Bank" rhodésienne placés chez elle.

- 3 -

La question de savoir s'il fallait prendre éventuellement des dispositions de nature économique a été soumise à un examen particulier. Le Conseil fédéral s'est laissé guider par la considération qu'il fallait avant tout éviter que, dans les circonstances données, notre pays devienne une plaque tournante pour le commerce rhodésien en Europe occidentale ou une place de refuge, déjouant ainsi les mesures prises par d'autres Etats. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'arrêté du Conseil fédéral, communiqué aujourd'hui, qui soumet obligatoirement l'importation des marchandises rhodésiennes à l'octroi d'autorisations et décide que ces autorisations ne pourront être accordées que dans les limites du courant normal.

* * *

Les mesures économiques prises par le Conseil fédéral paraissent appropriées sous l'angle de la politique de neutralité.

Le conflit en Rhodésie, dans son aspect actuel, n'est pas une guerre. Ce n'est pas selon le droit de guerre qu'il faut dès lors juger les sanctions prises par différents Etats. D'autre part, la situation actuelle en Rhodésie n'a pas non plus le caractère d'un état de paix. La déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie, la résolution du Conseil de Sécurité des Nations Unies et les mesures prises depuis lors, parmi lesquelles il faut compter l'envoi de troupes britanniques en Zambie, ont eu pour conséquences de créer une situation particulière et difficile à ranger dans une catégorie précise.

Il est vrai que l'Etat neutre a droit, aussi en période de guerre, d'entretenir des relations commerciales non seulement avec d'autres pays neutres mais aussi avec tous les Etats belligérants. Toutefois, un Etat neutre permanent comme la Suisse doit poursuivre une politique qui ne compromette pas sa neutralité, non seulement en temps de guerre mais déjà

- 4 -

en temps de paix et notamment en période de tension internationale. Il y a lieu de poursuivre cette ligne de conduite dans la situation actuelle. Quelles sont les conclusions pratiques en ce qui concerne la Rhodésie?

En se ralliant purement et simplement à des sanctions, la Suisse risquerait de tomber en contradiction avec sa politique traditionnelle de neutralité. D'autre part, un désintéressement total lui ferait courir un danger analogue. En effet, notre territoire ne doit pas pouvoir être utilisé comme place de transaction pour les marchandises rhodésiennes qui échapperaient ainsi aux mesures de blocus décidées par les Nations Unies et prises par les autres Etats. Cela reviendrait en fait à favoriser la Rhodésie, ce qu'il faut également éviter.

Des situations semblables se sont déjà présentées à la Suisse. Pendant la seconde guerre mondiale, on s'appliqua à empêcher que les mesures des belligérants concernant le blocus et le contre-blocus puissent être éludées par le chemin de notre pays. Simultanément, la Suisse dut veiller, pour assurer son approvisionnement, que ses échanges commerciaux avec les pays en guerre ne soient pas complètement interrompus. Elle a alors insisté pour faire du commerce avec les belligérants et elle a fixé comme ordre de grandeur de ce commerce, le courant normal, soit le volume moyen des échanges atteint les années précédentes.

Le même critère fut aussi appliqué plus tard, lorsque la question du commerce ouest - est s'est posée d'une manière particulièrement aiguë.

Ainsi donc, si dans la situation actuelle concernant la Rhodésie, l'on se base sur le courant normal, il ne s'agit en l'occurrence pas d'une nouveauté; on a simplement remis en application un principe qui s'est révélé, plusieurs fois dans le passé, conforme à la politique de neutralité suisse.

* * *

- 5 -

Enfin, il y avait encore à examiner comment les mesures de nature économique maintenant prises par le Conseil fédéral pouvaient être étayées juridiquement. La législation fédérale en vigueur n'offre pas de base à cet égard. L'arrêté fédéral concernant les mesures de défense économique envers l'étranger du 28 septembre 1956, en particulier, qui procède de critères de politique purement commerciale, ne peut être invoqué. Restait donc seule la possibilité de se baser sur l'article 102, chiffre 8, de la constitution fédérale; cet article stipule que le Conseil fédéral veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux.

Berne, le 17 décembre 1965.

(2)

Annexe 3

Herr Probst : Der afrikanische Kontinent bildet keine Einheit; er fällt auseinander in das arabische Nordafrika, das sogen. Schwarze Afrika und das von den Weissen beherrschte Südafrika. Trotz grosser Unterschiede sind die Grenzen fliessend : so greift die arabische Welt auf den Norden Schwarzafrikas über und im weissen Keil Südafrikas bilden sich schwarze Oasen, wie die noch in diesem Herbst unabhängig werdenden Staaten Botswana und Lesotho.

In dieser Umwelt ist das Rhodesienproblem zu sehen. Die schweizerische Haltung zu dieser Frage ist Ihnen bekannt. Bundesrat Wahlen hat sie im Dezember vergangenen Jahres einlässlich dargelegt. Was er damals sagte, gilt auch heute noch. Durch die Resolutionen des UNO-Sicherheitsrates konnten wir uns nicht verpflichtet fühlen und der Bundesrat hat daher in autonomer Weise gewisse Beschlüsse gefasst, die ihm im Lichte der Entwicklung angebracht erschienen. Wir haben - wie übrigens sämtliche andere Staaten - das Regime Smith nicht anerkannt, jedoch unser Konsulat in Salisbury aufrechterhalten, dies teils aus Rücksicht auf die dortige Schweizerkolonie, teils im Hinblick auf eventuelle Interessenvertretungen. Ein solches Begehren ist in der Folge tatsächlich an uns gestellt worden, und zwar von Seiten Kanadas. Wir haben dem entsprochen, allerdings mit der Einschränkung, dass wir lediglich die Liaison zwischen der kanadischen Kolonie in Rhodesien und der für diese in Zukunft zuständigen kanadischen Botschaft in Pretoria herstellen. Ferner beschloss der Bundesrat, die Exporte von Kriegsmaterial nach Rhodesien mit einem Embargo zu belegen, während die Nationalbank die bei ihr liegenden Guthaben der rhodesischen Reservebank vorläufig blockierte. Als wichtigste Massnahme wurde schliesslich die Einfuhr rhodesischer Waren der Bewilligungspflicht unterstellt und bestimmt, dass Bewilligungen nur im Rahmen des "courant normal" erteilt werden dürfen, ein Mittel, das sich schon in der Vergangenheit mehrmals als zweckmässig erwiesen hat.

3

Wie hat Grossbritannien auf letztere Massnahme reagiert ? London ist darüber nicht besonders glücklich. Periodisch erhalte ich daher Besuche des britischen Botschafters, der uns nahelegt, uns den weltweiten Sanktionen anzuschliessen und insbesondere die Einfuhr des wichtigsten rhodesischen Exportproduktes, nämlich des Tabaks, zu unterbinden. Gleichlautende Begehren werden auch immer wieder an unsere Botschaft in London gestellt. Unsere Antwort ist stets die selbe : wir bleiben beim courant normal! Sodann wünschte die britische Regierung eine genaue Definition dessen, was wir unter courant normal verstehen, sowie insbesondere genaue Zahlenangaben über die Einfuhrkontingente. Wir haben dies jedoch abgelehnt und erst am vergangenen Dienstag habe ich dem britischen Botschafter zu verstehen gegeben, dass wir seine diesbezüglichen Fragen als nicht "appropriate" betrachteten. Auf diese Weise sind wir bis jetzt in der Tat ohne wirklichen Schaden durchgekommen. Schliesslich scheint mir noch eine Bemerkung des britischen Botschafters bedeutsam, wonach das Rhodesienproblem mehr und mehr zu einer persönlichen Prestigefrage Premierminister Wilsons werde, der sich gerade jetzt, am Vorabend der Commonwealth-Konferenz und der UNO-Generalversammlung in besonderen Schwierigkeiten befindet. Es könnte daher zu Angriffen auf die Schweiz kommen, indem wir in Gesellschaft von Südafrika und Portugal als Sündenbock für das Misslingen der Sanktionen hingestellt werden könnten. Es würde uns in diesem Zusammenhang interessieren, wie namentlich die afrikanischen aber auch asiatischen Länder unsere Haltung in der Rhodesienfrage beurteilen.

3a

M. Micheli : Je remercie M. Probst de son exposé et j'ouvre la discussion.

M. Frochaux : Dans les pays où je suis accrédité, l'attitude adoptée par la Suisse dans la question rhodésienne n'a pas été soulevée. On peut en déduire qu'elle est considérée comme normale. Invité à se prononcer à ce même propos,

M. Simon confirme qu'il en est de même au Cameroun.

M. Stroehlin : Aucune question ne m'a été posée au sujet de notre attitude à l'égard de la Rhodésie, problème qui n'intéresse pas les Africains ou dont ils ignorent les données.

M. Campiche : Il en est de même à Rabat.

M. Marcionelli : C'est tout à fait la même chose au Congo.

M. de Fischer : La Grande-Bretagne défend comme idée fondamentale l'équilibre des races. Un échec en Rhodésie équivaldrait

4

- 2 -

une faillite de la politique britannique
 donc à ~~un échec~~ dans ce domaine. Londres voudrait obtenir que la Rhodésie entre dans la famille des pays émancipés à forme démocratique. C'est une question de fierté dans laquelle M. Wilson se sent personnellement engagé. Il ne faut toutefois pas oublier que presque chaque famille anglaise a un parent ou des intérêts en Rhodésie. Sacrifier la minorité blanche aux Noirs est ressenti comme un dilemme tragique par tout le monde. Cet aspect revient constamment dans les débats parlementaires. Si l'on ne parvient pas à trouver une solution convenable, le Commonwealth pourrait être menacé dans son existence en ce sens que ses membres "noirs" pourraient s'en détourner et déclencher un mouvement de fuite vers le Marché commun. La question rhodésienne demeure ainsi le cheval de bataille du Premier Ministre Wilson. L'importance de l'enjeu explique la pression que les Britanniques cherchent à exercer sur nous. Petit à petit, notre attitude rencontre toutefois de la compréhension à Londres.

M. Turrettini : Dans les cercles africains de l'ONU, aucune remarque n'a été faite au sujet de la Suisse, bien que la question rhodésienne ait été abordée à plusieurs reprises au Conseil de sécurité.

*si

M. Probat : Même*la pression exercée sur nous se renforçait, il nous serait difficile de modifier notre attitude. Les nombreuses lettres reçues et le fait que la communauté suisse en Rhodésie soit favorable à Ian Smith démontrent que nous sommes parvenus à la limite de ce que l'opinion publique peut tolérer. L'attitude de la Suisse doit demeurer dans le cadre de nos propres conceptions et non s'adapter à celles de Londres ou des Nations Unies.

2) Scission dans le monde arabe