

p.C.23.20.Rhod.(1) - HD/lu

Berne, le 6 mai 1974

Note de dossier

Sanctions rhodésiennes:
séance interdépartementale
du 10 avril 1974

E.V.D. HANDELSABTEILUNG			
No. Rhod. 863.9			
GATT			
EE			
R 14. MAI 1974			
RB		H	
Copie an			

Présents: MM. Gelzer, Hohl, Pictet, Muheim, Monnier,
Zwahlen, Rochat, Thurnheer, Huguenin (DPF)

MM. Rothenbühler, Jost, Nagy (Division du commerce)

M. Peter~~f~~ (DFFD)

Présidée par M. Gelzer, cette réunion visait essentiellement à revoir le problème des sanctions rhodésiennes tel qu'il se présente aujourd'hui pour la Suisse et de s'accorder sur la marche à suivre en vue de contrecarrer l'image fâcheuse selon laquelle la Suisse servirait bel et bien de plaque tournante des intérêts rhodésiens nonobstant les mesures autonomes prises par la Confédération.

Climat onusien

MM. Pictet et Muheim soulignent que sur un plan général on assiste, sous l'impulsion d'un Tiers-Monde concerté et majoritaire, à un net durcissement de l'attitude des Nations Unies à l'égard de l'Afrique australe. Cette tendance se renforcera assurément lors de la prochaine assemblée générale présidée par M. Bouteflika et se traduira par une pression internationale accrue à l'égard non seulement de la région concernée, mais encore vis-à-vis des Etats entretenant des rapports normaux avec l'Afrique australe ainsi que par une intensification de l'action des mouvements de libération nationale.

./.

- 2 -

Pour la Suisse, cette situation implique qu'elle va au devant de temps difficiles à New York. En effet, alors que nous sommes demandeurs (volonté de participation accrue à diverses conférences, candidature future à l'ONU etc.), nous assistons à une dégradation lente de notre image en raison de nos relations avec l'Afrique australe qui se reflète, dans le cas des sanctions rhodésiennes par exemple, par un ton de plus en plus acerbe à l'égard de notre pays (cf. l'allusion du 17 mars 1974 à l'ONU du représentant du Sierra Leone à la Suisse en tant que "storehouse of much loot", et encore "one wonders why the United Nations should have chosen to have one of its headquarters in a country which harbours so many criminals and criminal assets").

Avec le départ de M. Stavropoulos, conseiller juridique du secrétaire général de l'ONU, la Suisse a en outre perdu sinon un allié, du moins un sympathisant de notre pays, avec lequel notre observateur maintenait d'excellents rapports, et qui agissait comme élément modérateur entre le comité des sanctions et nous.

Attitude des Etats africains à l'égard de la Suisse

La solidarité arabo-africaine aidant, notre image commence également à pâtir quelque peu auprès de ces Etats pour les mêmes raisons citées plus haut dans le cas de l'ONU. Cette attitude n'est pas à négliger en raison à la fois de la crise de l'énergie et de la dépendance envers les producteurs et de nos investissements dans ces pays pris individuellement. M. Rothenbühler propose que nous effectuions un sondage sur "l'atmosphère" vis-à-vis de la Suisse auprès nos postes africains.

Commerce avec la Rhodésie

Importations

M. Gelzer, commentant les statistiques ci-jointes de nos importations de Rhodésie, souligne les différences marquées de 1972 à 1973.

M. Jost explique qu'il s'agit là surtout d'une augmentation de la valeur de nos importations, essentiellement due à l'accroissement du prix de la viande, alors que quantitativement nos importations restent dans le cadre du courant normal.

./.

M. Pictet souligne néanmoins que l'inflation a non-obstant quand même permis à la Rhodésie de bénéficier d'un apport considérable de devises.

Après avoir proposé que le Conseil fédéral soit désormais informé de nos échanges avec la Rhodésie chaque année au lieu de tous les 2 ans, M. Hohl aborde la question des "Umweggeschäfte" et rappelle à la Division du commerce que nous l'avions priée l'automne dernier d'examiner les possibilités de contrôle des marchandises importées des pays voisins de la Rhodésie et soupçonnés d'être en fait d'origine rhodésienne. M. Pictet ajoute à ce sujet que la note du Secrétaire général du 3 août 1973 nous invitant à présenter nos observations sur ce problème est restée sans réponse.

M. Jost déclare qu'il s'est penché sur la disparité des chiffres figurant dans les statistiques sud-africaines et suisses en concluant à l'exactitude des nôtres. Le problème de telles différences n'est cependant pas nouveau, ne concerne pas que les pays d'Afrique australe et résulte de points de référence dissemblables (port de destination ne signifiant pas nécessairement pays destinataire, etc.).

M. Pictet rétorque que, ce qui choque, c'est l'augmentation selon nos propres chiffres de nos quantités d'importation de tabac d'Afrique du Sud et du Mozambique.

Pour M. Rothenbühler, tout ce problème se résume à celui des certificats d'origine et, ceux-ci étant établis par les pays d'envoi, ce n'est donc pas là notre affaire, mais en l'occurrence celle de l'Afrique du Sud, du Mozambique ou de l'Angola. Au lieu d'enquêter sur ces certificats d'origine (problème délicat), il serait préférable d'envisager quelque contrôle par nos douanes de certaines importations soupçonnées d'être d'origine rhodésienne.

M. Rothenbühler ajoute par ailleurs que dans le contexte actuel de renchérissement, voire de manque de matières premières, notre politique à l'égard de nos importations d'Afrique australe doit également tenir compte des difficultés de substitution et des incidences que des restrictions pourraient avoir sur les entreprises suisses touchées. La Division du commerce s'engage par conséquent à:

- 1) soumettre la liste des produits incriminés aux responsables de notre économie de guerre afin de s'informer des difficultés et des effets d'une politique d'importation plus restrictive;
- 2) sonder l'Administration des douanes quant aux possibilités de contrôle des marchandises suspectes.

Exportations

M. Gelzer reprend les statistiques précitées et constate que si, compte tenu de l'inflation qui court, la valeur de nos exportations vers la Rhodésie n'a pas trop augmenté, le tonnage par contre a quasi doublé depuis la période de référence de 1964 à 1966. En ajoutant à cela les nombreux cas de détournement des sanctions qui nous concernent (Nitrex, Wild, BBC, Zéphyr) et en particulier celui de la Jet Aviation (dont le produit de la vente des 3 Boeing à la Rhodésie en avril 1973 ferait éclater à lui seul les marges de nos statistiques et dont on peut à juste titre se demander si et où il figure dans les statistiques de notre commerce extérieur), il n'est pas étonnant de voir entamée la crédibilité de la Suisse qui s'était engagée à éviter que son territoire ne soit utilisé pour détourner les sanctions rhodésiennes.

Le Département est ainsi amené à conclure à la nécessité d'introduire, à l'instar de nos importations, un système d'autorisations pour nos exportations, ce qui pourrait être fait d'autant plus rapidement qu'un projet de proposition au Conseil fédéral à cet égard existe déjà.

M. Rothenbühler, tout en soulignant le caractère peu "onophile" de notre industrie, rappelle que la Division du commerce s'est efforcée jusqu'à présent de dissuader dans la mesure du possible les exportateurs suisses et que grosso modo cela avait joué correctement (exemple BBC). Le cas Egli cependant, dans le domaine des invisibles (cf plus loin) révèle les limites d'une telle persuasion morale. L'introduction d'une limitation quantitative de nos exportations ne signifierait pas grand chose en raison de la variété et de la nature de celles-ci. Ce serait donc une "Lex imperfecta". M. Rothenbühler souhaiterait que l'on se renseigne sur les mesures prises par nos voisins européens.

M. Gelzer rétorque que nous n'avons pas à effectuer une telle enquête étant donné que tous nos voisins, en tant que membres de l'ONU, ont introduit une interdiction générale d'exportation. Que celle-ci soit respectée ou non est une autre affaire qui ne nous concerne pas directement. Par conséquent et compte tenu des difficultés auxquelles nous sommes confrontés sur le plan des invisibles, il propose de faire le maximum possible sur celui de l'exportation de nos marchandises, même s'il ne s'agit que de "window dressing".

Pour M. Zwahlen, l'effet d'une réglementation de nos exportations ne serait pas si abstrait qu'on pourrait le croire étant donné les peines prévues en cas d'infraction dans le projet précité (amende et prison).

Quant au problème d'une réglementation quantitative (à l'instar de nos mesures prises à l'importation) ou bien basée sur la valeur, le choix n'est guère aisé. On finit par opter pour une solution harmonisant le tonnage et la valeur, mais M. Peters ne manque pas de souligner les difficultés que cela comporterait étant donné que nous n'avons pas de système douanier "ad valorem".

En ce qui concerne le choix des années de référence, le problème se pose sous deux angles différents, soit que l'on songe à la présentation vis-à-vis de l'ONU, soit à la présentation interne. Il est certain que notre industrie n'accueillerait pas sans autre une restriction des importations ramenée aux années 1964 à 1966. M. Zwahlen rappelle qu'en 1968, pour nos importations, le choix s'était porté sur les années de référence les plus favorables, soit 1964 à 1966. Il conviendrait donc de faire de même pour nos exportations et de se référer aux 3 années écoulées.

Secteur financier

M. Zwahlen rappelle qu'en 1968 le secteur financier avait été laissé de côté, l'engagement de capitaux suisses étant considéré comme minime à l'époque, compte tenu de l'absence d'un véritable courant financier avec la Rhodésie.

Les seules dispositions légales restrictives en la matière consistent en celles de l'article 8 de la Loi sur les banques, subordonnant à l'autorisation de la Banque nationale des prêts ou crédits bancaires dépassant 10 mio. de francs. Elles ne peuvent donc s'appliquer aux cas de crédits accordés par une société et non une banque suisses.

L'ONU, l'opinion publique et la presse tant internationales que suisses sont de plus en plus sensibilisées à ce sujet et notre pays figure toujours plus fréquemment en tant que plaque tournante financière de la Rhodésie, "nos gnomes" profitant somme toute des sanctions de l'ONU par l'octroi de crédits à court terme et à intérêt élevé.

Cas concrets

- mars 1972: La Banque nationale oppose son veto à un projet de crédit de 60 mio. de francs de la Handelsbank de Zurich à la "Rhodesian Iron & Steel Corporation".
- septembre 1972: L'avocat zurichois Egli s'entremet pour mettre à disposition de la même entreprise rhodésienne environ 57 mio. de francs via un

institut financier aux Bermudes. La Banque nationale réussit (?) péniblement à dissuader Me Egli de cette entreprise.

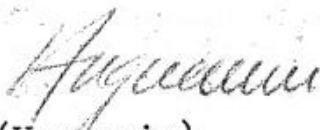
janvier 1973: Un prêt de 6 mio. de dollars aurait été accordé par l'intermédiaire du même Me Egli aux chemins de fer rhodésiens.

En définitive, pour tenter d'éviter la multiplication de tels cas, il conviendrait d'introduire un système d'autorisations d'exportations de capitaux vers la Rhodésie, parallèlement aux dispositions prises sur le plan commercial, fondé sur l'article 102 alinéa 1 chiffre 8 de la Constitution fédérale, par lequel de telles exportations seraient soumises à l'autorisation de la Banque nationale.

Dans l'impossibilité d'instaurer un contrôle des changes et l'immense appareil que cela nécessiterait, une telle mesure n'aurait tout au plus qu'un effet moral dont personne ne sera dupe. Mais au moins aurons-nous là quelque satisfecit vis-à-vis de New York.

M. Rothenbühler émet encore le souhait qu'un sondage soit effectué auprès de nos voisins européens quant aux législations et pratiques respectives en matière d'invisibles en ce qui concerne la Rhodésie.

Après avoir abordé encore brièvement la formulation de la réponse à la petite question Eisenring du 10.3.1974 et le problème de la consolidation de la dette chilienne, M. Gelzer clôt la séance en souhaitant que de telles réunions aient lieu plus fréquemment et la prochaine en mai, dès que les divers points énumérés plus hauts auront pu être élucidés.


(Huguenin)

Annexes: mentionnées.

R H O D E S I E

	<u>Importations</u>		<u>Exportations</u>	
	Tonnes	millions de francs	Tonnes	millions de francs
1964	3.785	10.5	290	6.5
1965	4.257	24.6	318	7.1
1966	3.532	18.0	361	8.2
1967	3.367	17.0	390	8.4
1968	2.477	15.0	650	10.9
1969	2.465	15.6	363	6.6
1970	3.070	18.5	380	8.5
1971	3.028	18.5	505	11.7
1972	2.501	17.5	546	12.3
1973	3.201	24.4	646	12.0

X moyenne pour les 3 années: 3860 T.

XX moyenne pour les 3 années: 323 T.