

E 1001(-)1000/6/106

[DoDiS-8936]

Le Chef du Département politique, M. Petitpierre, au Conseil fédéral

MATÉRIEL DE GUERRE DESTINÉ À LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE

P

Berne, 23 avril 1958

L'arrêté du Conseil fédéral du 28 mars 1949¹/23 août 1951² réglementant la fabrication, l'importation et l'exportation du matériel de guerre est l'aboutissement d'une politique qui a passé par plusieurs phases sous l'influence des fluctuations de la conjoncture internationale.

1. Cf. RO, 1949, I, pp. 315–322. Voir aussi PVCF N° 641 du 28 mars 1949, E 1004.1 (-)1000/9/503 (DoDiS-6460).

2. Cf. RO, 1951, p. 842. Voir aussi PVCF N° 1630 du 23 août 1951, E 1004.1(-) 1000/9/533 (DoDiS-8133).



Avant la Deuxième Guerre mondiale et au début du conflit, les Alliés avaient placé en Suisse des commandes de matériel de guerre pour un demi milliard de francs suisses. Après l'effondrement du front occidental, ce furent les commandes allemandes qui affluèrent. Le Conseil fédéral ne put qu'accepter cet état de choses. Il n'avait pas le choix³. Bien que les Allemands n'eussent pas été traités autrement que les Alliés, ceux-ci n'en conçurent pas moins de l'humeur et ne se firent pas faute de donner libre cours à leurs griefs. D'une manière générale, on ne comprit guère à l'étranger que notre pays, encerclé par les puissances de l'Axe, avait été tenu, du moins dans une certaine mesure, de vendre des armements et des munitions à l'Allemagne et à l'Italie pour recevoir, en contrepartie, des matières premières et des produits d'importance vitale. Longtemps, on est resté sous l'impression que nos industries avaient cherché à tirer profit de la guerre pour réaliser des gains énormes. Dès que les circonstances le permirent, le Conseil fédéral décréta, en automne 1944, une interdiction générale d'exportation du matériel de guerre⁴.

Cet embargo fut rapporté en 1946⁵. Puis, compte tenu des critiques provenant notamment de milieux religieux, d'associations féminines et de certains groupements politiques, on en vint en 1949 au système actuel qui pose comme principe l'interdiction d'exportation des armes, munitions et explosifs tout en prévoyant que des exceptions peuvent être autorisées lorsqu'elles ne contreviennent pas à des accords internationaux, ni ne nuisent aux intérêts politiques et économiques du pays. La décision sur ce point appartient au Conseil fédéral. Pour certaines catégories d'armes, de caractère avant tout défensif, le Département militaire est toutefois habilité à délivrer, d'entente avec le Département politique, des licences de fabrication et d'exportation. Par l'arrêté susvisé⁶, un contrôle permanent a été institué sur toutes les exportations, quelle que soit la nature du matériel de guerre.

A titre d'indication, relevons que les ventes de matériel de guerre se sont élevées au cours de ces dernières années à:

Fr. 31 millions	en 1949	soit	0,9%	des exportations totales
Fr. 25 millions	en 1950	soit	0,7%	des exportations totales
Fr. 75 millions	en 1951	soit	1,6%	des exportations totales
Fr. 140 millions	en 1952	soit	2,9%	des exportations totales
Fr. 210 millions	en 1953	soit	4,1%	des exportations totales
Fr. 66 millions	en 1954	soit	1,2%	des exportations totales
Fr. 55 millions	en 1955	soit	1,0%	des exportations totales
Fr. 38 millions	en 1956	soit	0,6%	des exportations totales
Fr. 78 millions	en 1957	soit	1,2%	des exportations totales.

3. Cf. DDS, vol. 13, rubrique IV.3: Trafic d'armes et de matériel de guerre.

4. L'interdiction entre en vigueur le 1^{er} octobre 1944. A ce sujet, cf. DDS, vol. 15, N° 240.

5. Cf. l'Arrêté du Conseil fédéral concernant l'exportation d'armes, de munitions et de leurs pièces détachées, ainsi que d'explosifs et d'artifices d'inflammation du 6 décembre 1946, RO, 1946, p. 331. Voir aussi PVCF N° 3067 du 6 décembre 1946, E 1004.1(-)1000/9/476 (DoDiS-1504).

6. Cf. DDS, vol. 17, N° 123 (DoDiS-4180).

Par rapport à nos exportations totales, les chiffres de ces ventes ne sont donc pas élevés, notamment si l'on considère que le matériel de guerre est en général fort coûteux.

II

L'exportation de matériel de guerre présente, pour la Confédération, des aspects politique, militaire et économique. Les considérations (règles du droit des gens, neutralité armée, création de possibilités de travail) qui s'attachent à ces divers aspects sont bien connues pour que nous puissions, pensons-nous, nous dispenser de les reprendre ici.

III

Alors que, ces dernières années, les exportations de matériel de guerre se maintenaient dans des limites très raisonnables, il y a lieu de se demander aujourd'hui si le réarmement de la République fédérale d'Allemagne ne va pas changer la situation du tout au tout. En effet, durant les récentes négociations économiques germano-suisse⁷, les représentants allemands nous ont fait part de l'intention de leur pays de placer d'importantes commandes de matériel de guerre en Suisse. La Division du commerce s'emploie à connaître la nature et l'ampleur de ces commandes.

Pour donner une idée, d'ailleurs incomplète, du programme d'armement que la République fédérale va s'imposer, mentionnons que, en guise de compensation pour le rejet d'assumer les frais de stationnement des troupes britanniques en Allemagne, le gouvernement de Bonn a offert à celui de Londres l'avance sans intérêts de la somme d'un milliard de Marks à valoir sur les achats de matériel militaire que la République fédérale fera en Grande-Bretagne ces prochaines années.

En ce qui concerne notre pays, deux entreprises, la fabrique de machines-outils Oerlikon, Bührle & Co, à Oerlikon, et Hispano Suiza SA, à Genève, ont d'ores et déjà en carnet, sans tenir compte des affaires courantes, des commandes allemandes représentant quelque 40 millions de francs, pour lesquelles l'autorisation de fabriquer est sollicitée. Il s'agit, pour la première, de 200'000 cartouches pour canons DCA Bofors 40 mm, d'une valeur de Fr. 12'100'000.–, pour la seconde, de 1612 boîtes de vitesse avec combinateur et accessoires, de 114'280 cartouches 20 mm et de diverses pièces pour canon 20 mm, respectivement d'une valeur de Fr. 21'626'592.–, Fr. 1'657'103.– et Fr. 2'200'000.–.

D'autre part, la République fédérale souhaiterait pouvoir régler ses commandes par l'entremise de l'Union européenne de paiements, ce qui a été refusé jusqu'ici. Comme on le sait l'article 26 de l'arrêté du Conseil fédéral du 17 décembre 1956 concernant le service réglementé des paiements avec l'étranger⁸ dispose que les règlements relatifs au matériel de guerre doivent être effectués en dehors du service réglementé des paiements. En outre, le Conseil fédéral a toujours considéré que l'Union européenne de paiements ne saurait être utilisée en principe pour des règlements de ce genre. Il serait

7. Cf. E 2001(E)1972/33/C150.

8. Cf. RO, 1956, II, pp. 1677–1696 (l'article 26 se trouve à la p. 1688).

en effet anormal que, par le biais de l'Union, nous financions en quelque sorte indirectement et partiellement des commandes de matériel de guerre, sous peine d'être accusés, au cas où la situation en Europe se détériorerait, d'avoir en tant qu'Etat neutre contribué financièrement au renforcement du potentiel militaire de l'un ou l'autre des Etats en cause. Certes, eu égard à notre position financière actuelle à l'Union, l'argument a perdu de sa valeur, mais cette position peut redevenir fortement créancière à plus ou moins longue échéance. Ajoutons que des exceptions peuvent être autorisées dans des cas déterminés, en particulier quand il s'agit de matériel pour l'usage civil.

Dans l'état actuel des choses, nous estimons qu'il convient d'éviter que notre industrie des armements ne reprenne un essor inconsidéré en vue de satisfaire aux exigences du réarmement allemand. Autant qu'on en peut juger, le Gouvernement de la République fédérale semble vouloir placer à l'étranger la plus grande partie de ses commandes, plutôt que de les réserver à l'industrie nationale, apparemment pour prévenir d'éventuelles pressions inflationnistes et pour ne pas perdre, par la conversion peut-être temporaire de quelques industries – nous pensons avant tout à l'industrie horlogère de Pforzheim – des marchés intéressants à l'étranger. Il va sans dire que nous avons les mêmes intérêts à sauvegarder. Ainsi, il ne serait pas souhaitable, du point de vue économique, que notre industrie, avec les transformations que cela nécessiterait, se mît à produire en masse du matériel de guerre classique: canons, munitions et pièces de décolletage. Et on ne peut pas ne pas penser aux reproches gênants que ne manquerait pas de nous valoir, sur le plan politique, une participation trop active à la reconstitution de l'armée allemande. Certains pays pourraient être tentés de mettre notre politique de neutralité à l'épreuve en nous passant, à titre de «test-case», une ou des commandes pouvant nous placer dans une situation embarrassante. C'est ce qu'avait fait l'Allemagne au début du dernier conflit mondial, à un moment où nos usines marchaient à plein rendement pour les fournitures aux pays alliés.

Il ne saurait évidemment être question de vouloir arrêter tout envoi de matériel de guerre vers la République fédérale, mais bien de maintenir l'exportation dans des limites raisonnables. Restent d'ailleurs désirables la fabrication et l'exportation de certains matériels, tels que les appareils électroniques pour la construction desquels la science technique et la main-d'œuvre, plus que la matière première, entrent en ligne de compte.

La réglementation actuelle soumet au régime de l'autorisation la fabrication, l'exportation et le transit de matériel de guerre. Elle offre une base légale suffisante pour permettre au Conseil fédéral de maîtriser le cours des fabrications et exportations. Il peut notamment prendre les mesures nécessaires pour arrêter ou restreindre l'envoi de ce matériel vers un Etat déterminé, lorsque les circonstances, relevant de sa seule appréciation, paraissent le commander.

Dans ces conditions, nous avons l'honneur de vous proposer:

1) d'approuver la ligne de conduite consistant à maintenir dans des limites normales, compatibles avec notre politique de neutralité et avec les intérêts de notre économie et de notre défense nationale, la fabrication et l'exportation de matériel de guerre classique à destination de la République fédérale d'Allemagne;

2) de charger les Départements intéressés, en étroite collaboration comme jusqu'ici, d'appliquer cette ligne de conduite;

3) de charger le Département politique d'assurer la liaison avec la Délégation économique permanente et la Banque nationale pour l'examen des questions de politique commerciale et financière que pourraient poser les commandes de la République fédérale d'Allemagne⁹.

9. Les propositions sont acceptées par le Conseil fédéral dans sa séance du 9 mai 1958. Cf. PVCF N° 813 daté du même jour, E 1004.1(-)1000/9/613.