Zeitschrift: Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 47 (2020)

Artikel: Restrictions supposées : les exportations d'armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre, 1969-1974

Autor: Meister, Magnus

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1077752

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Restrictions supposées: les exportations d'armement suisse en Iran et la loi sur le matériel de guerre, 1969–1974

Magnus Meister

Putative Restrictions: Swiss Arms Exports to Iran and the Law on War Material, 1969–1974

In the late 1960s, Iran became the most important market for Swiss arms exports. Despite Swiss public criticism of both the Shah's regime and these arms sales, the latter continued through most of the 1970s. This article explains how these important deals came about, then goes on to examine how they could endure the intense debates surrounding the Swiss arms export policy and subsequent introduction of legislation. Ultimately, the Swiss authorities neither followed through on the promised control of military equipment after its arrival in Iran, nor did they restrain the sale of arms to developing countries (despite earlier announcements to this effect). This leads to the conclusion that a powerful combination of interests within Switzerland – ranging from the arms industry to the military and foreign policy officials and to the larger export industry – tipped the scale in favor of continued arms sales towards Iran.

Dans le contexte de la guerre froide, diverses régions du Tiers monde sont le lieu d'affrontements militaires. Le Moyen-Orient, en particulier, était marqué par des antagonismes majeurs, répondant à la fois à des logiques de sphères d'influence entre les superpuissances et à des intérêts régionaux et locaux. Confrontations armées récurrentes, souverains autocratiques, instabilité intérieure ou même révolutions sont à l'ordre du jour dans cette région du monde.[1] Dans un tel contexte de conflits latents ou ouverts, l'armement constitue évidemment un élément important et le Moyen-Orient est alors un marché essentiel pour la vente d'armes. Tout au long des années 1970, près de la moitié des exportations mondiales d'armes s'écoulent dans les pays de

1 Pour un survol de la guerre froide au Moyen-Orient, voir par exemple: Douglas Little, The Cold War in the Middle East. Suez Crisis to Camp David Accords, in: M.P. Leffler, O.A. Westad (éds.), The Cambridge History of the Cold War, Vol. II, Cambridge 2010, pp. 305–326.

la région, l'Iran étant l'un des principaux acheteurs.[2] Durant la période couverte par cet article, les années 1969 à 1974, l'Iran compte parmi les trois principaux importateurs mondiaux d'armes, juste après deux pays du Moyen-Orient en état de guerre, l'Egypte et la Syrie.[3]

Les compagnies d'armement suisses sont également présentes sur le marché iranien. Les exportations d'armes suisses vers l'Iran ont brièvement été traitées par Daniela Meier, qui constatait qu'à partir du début des années 1970, le Chah ne s'appuyait pas uniquement sur les Etats-Unis pour se fournir en matériel de guerre, mais cherchait également à se procurer de l'armement ailleurs. Les compagnies d'armement suisses, avant tout la société Oerlikon-Bührle, sont ainsi devenues des fournisseurs importants de l'armée iranienne.[4] La question est également abordée dans un ouvrage de Robert van Ooyen sur la neutralité suisse dans les conflits armés, qui offre un aperçu de la politique suisse d'exportation d'armes vers l'Iran sur la base de documents officiels. L'auteur mentionne notamment les critiques formulées par la gauche parlementaire à propos de ces ventes, ainsi que les justifications de la droite et du Conseil fédéral.[5] À ce jour, il n'y a pas eu d'analyse systématique de ce commerce d'armes à partir des sources du Département politique fédéral (DPF), ni dans le cadre de l'historiographie des exportations d'armes, ni dans celle consacrée aux relations bilatérales irano-suisses.

Une étude de cas sur les exportations d'armements suisses vers l'Iran à la fin des années 1960 et au début des années 1970 s'annonce particulièrement intéressante. C'est une période d'intenses débats politiques en Suisse concernant la régulation du commerce d'armes, notamment avec les pays du Tiers

2 Sur les logiques internes de la militarisation au Moyen-Orient durant les années 1970, voir: Joe Stork et Jim Paul, Arms Sales and the Militarization of the Middle East, in: MERIP Reports, 112 (1983), pp. 5–15.

3 Ces informations statistiques proviennent de la source suivante: Stockholm International Peace Research Institute, *Top list TIV tables*, http://www.sipri.org/databases/armstransfers (5.7.2017).

4 Voir les passages sur les exportations d'armements suisses vers l'Iran dans: Daniela Meier, Helvetias guter Draht zum Pfauenthron. Die Beziehungen der Schweiz zu Iran (1946–1978), Zürich 2002, pp. 86–95.

5 Robert Christian van Ooyen, Die schweizerische Neutralität in bewaffneten Konflikten nach 1945, Berne 1992, pp. 211–213.

monde, ou pays en voie de développement, selon l'appellation du discours développementaliste de l'époque. Au début des années 1970, l'Iran est en effet traité comme tel, tant par les autorités helvétiques en charge des relations économiques bilatérales, c'est-à-dire la Division du commerce,[6] que par le DPF.[7] La définition d'un pays en voie de développement se fonde principalement sur sa dépendance économique vis-à-vis de ses exportations de matières premières, le pétrole dans le cas iranien, ainsi que sur une distribution des revenus très inégale. Économiquement peu développé, mais fermement allié à l'Occident dans la guerre froide, l'Iran occupe une place particulière dans les rapports Nord-Sud.

Comme nous allons le voir, les exportations d'armement suisses vers l'Iran étaient de toute première importance et le sont resté pendant une bonne partie des années 1970. Paradoxalement, cette importance s'est maintenue malgré une critique croissante formulée en Suisse envers les exportations d'armes vers lesdits pays en voie de développement et malgré des critiques plus spécifiques visant le régime iranien en tant que tel. Cet article vise à retracer comment l'Iran est devenu un marché capital pour les exportateurs d'armes suisses. Il s'agira également d'expliquer comment l'Iran a continué de jouer ce rôle, malgré des critiques fortes et l'introduction, en 1972, d'une législation sur l'exportation d'armement censée être plus restrictive. Il apparaît en effet qu'une conjonction d'intérêts en Suisse, formée en partie sous la pression politique et économique ouverte du gouvernement iranien, a fait pencher la balance en faveur du maintien des affaires avec l'Iran. Ceci indique l'existence d'un complexe militaro-industriel suisse fondé sur le concept de la coalition, comme esquissé par Beat Fux et Eva Nadai.[8]

6 Voir, par exemple, le commentaire y relatif dans: Archives fédérales suisses [ci-après AFS], CH-BAR#E7110#1982/108#2085*, Kredite und Anleihen, (861.5), lettre de Jean-Eugène Töndury, chef de section à la Division du commerce, à Daniel Gagnebin, ambassadeur suisse à Téhéran, 28.7.1971.

7 Cf: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4268*, Société Nationale des Pétroles Iraniens, Büro in Genf, (B.25.61.2), lettre de Pierre-André Nussbaumer, chef du Service économique et financier du DPF, à l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, 9.2.1970.

8 Beat Fux, Eva Nadai, Strukturen des militärisch-industriellen Komplexes in der Schweiz, in: Revue suisse de sociologie, 2 (1983), p. 260.

Alors que leur recherche s'est heurtée à des obstacles en matière d'accès aux informations concrètes sur la prise de décision en rapport avec l'armement,[9] nous pouvons, grâce aux recherches dans les archives, dépister les processus décisionnels en ce qui concerne les ventes d'armes suisses en Iran et les intérêts impliqués.

L'Iran : un marché crucial pour l'armement suisse

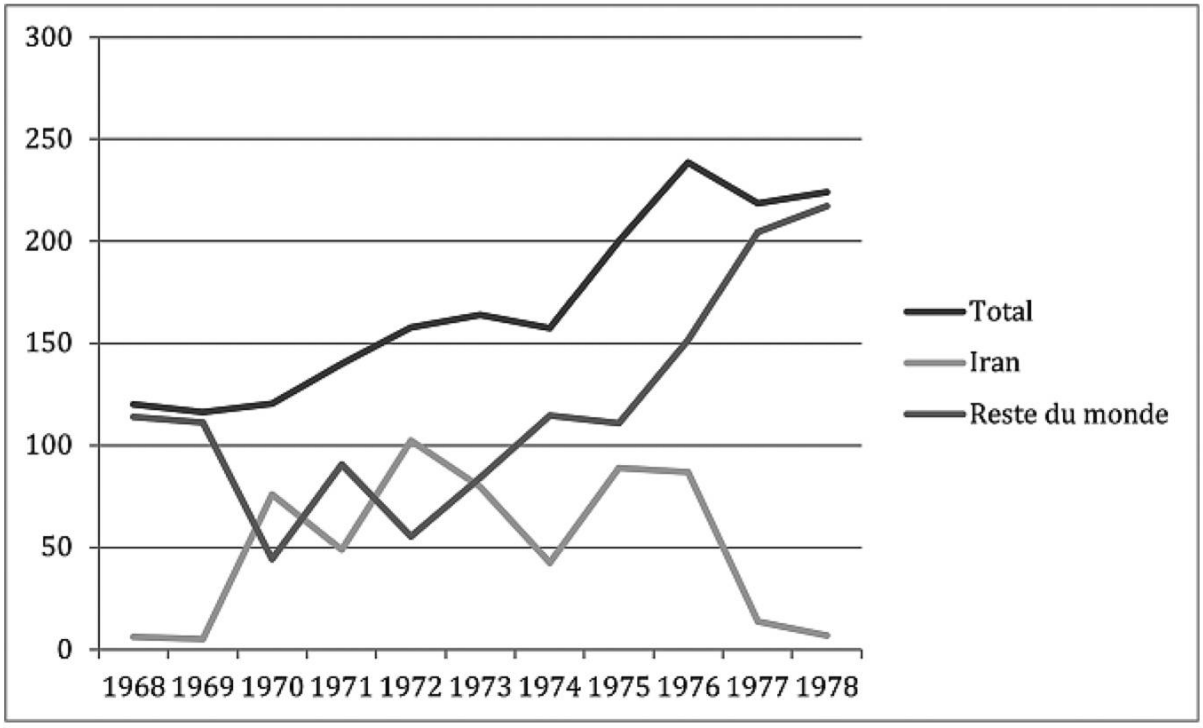
Auparavant négligeable, l'Iran devient, vers la fin des années 1960, un marché de toute première importance pour les exportations d'armements suisses. C'est ainsi qu'en mars 1970 Michael Gelzer, chef de la section ouest du DPF, constate dans un briefing pour le nouveau conseiller fédéral en charge des affaires extérieures, Pierre Graber, que l'Iran compte parmi les «plus importants clients de matériel de guerre suisse».[10] Comme l'indique notre graphique N°1, l'Iran était effectivement un client primordial pour les fournisseurs suisses d'armements. Sur toute la période de 1969 à 1974, les exportations à destination de l'Iran représentaient plus de 40 % des exportations d'armes enregistrées par la Direction générale des douanes. En 1970 et à nouveau en 1972, elles s'élèvent à des parts record de presque deux tiers, dépassant alors en valeur toutes les exportations d'armements suisses vers d'autres marchés.

Tirées de notes et rapports internes de la Confédération, nos données brutes pour les exportations vers l'Iran tendent à être plus élevées que celles publiées par Daniela Meier, notamment pour la période couverte par cet article. Cette auteure se base sur les données de la Direction générale des douanes[11] qui, du moins jusqu'à l'année 1975, sous-estimaient systématique-

9 *Ibid.* p. 168.

10 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3486*, Beziehungen der Schweiz zu anderen Staaten, (B.15.21), note de Gelzer à Graber, «Beziehungen zwischen der Schweiz und Iran», 9.3.1970 (trad. par nos soins).

11 Elle se fonde sur des données compilées par Peter Hug à partir des statistiques mensuelles de la Direction générale des douanes sur le commerce extérieur, voir le tableau dans: Meier, *op. cit.*, p. 91.



Graphique 1: Exportations de matériel de guerre suisse vers l'Iran en millions de francs suisses constants (1970). 1969–1978. Source: pour les exportations suisses de matériel de guerre vers l'Iran, cf.: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#3874*, Ausfuhr von Kriegsmaterial aus der Schweiz, (B.51.14.21.20), note de Jürg Iselin, directeur-suppléant de la Direction politique du DPF, à Peter Bettschart, délégué du Conseil fédéral aux Accords commerciaux, Division du commerce du DFEP, «Kriegsmateriallieferungen nach Iran»,14. 10. 1976 ; et AFS, CH-BAR#E2001E-01#1988/16#3874*, *ibid.,* rapport de Arnold Kaech, directeur de l'administration militaire fédérale du DMF, au Conseil fédéral, «Bericht der 'Arbeitsgruppe KMG' zur Frage von Kriegsmaterialausfuhren nach Iran», sans date. Pour les exportations globales de matériel de guerre suisses, cf.: Patrick Kammerer [et al.], L.13. Valeurs d'exportation de quelques marchandises importantes, de 1960 à 1987 (en millions de francs), in: Patrick Kammerer [et al.] (éds.), Statistiques historiques de la Suisse en ligne, *(HSSO)*: http://www.fsw.uzh.ch/histstat. Déflaté à l'aide d'un indice des prix à l'exportation calculé par l'auteur sur la base de: Q.16b Produit intérieur brut selon son affectation en prix réels de 1990 et nominal, de 1948 à 2005, en millions de francs, *ibid.*

ment les exportations de matériel de guerre.[12] En effet, la maîtrise des statistiques avait une importance certaine pour la Confédération en ce qui

12 Cf: Rudolf Epple-Gass, Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz, Frankfurt a.M. 1988, p. 158.

concerne le cas spécifique de l'Iran. En 1972, les services compétents de la Confédération exploraient des mesures visant à éviter que les statistiques sur les exportations d'armes vers l'Iran soient gonflées.[13] En l'occurrence, les données que nous utilisons ici pour l'ensemble des exportations d'armes suisses, basées justement sur les statistiques officielles publiées par la Direction générale des douanes, sous-estiment tendanciellement leur valeur. Notre graphique tend, par conséquent, à surestimer l'importance relative du marché iranien.

Mis à part les limites regrettables en ce qui concerne la part relative de l'Iran dans l'ensemble du commerce suisse d'armements, les données officielles peuvent également être mises en relation avec les exportations de l'ensemble des marchandises suisses vers l'Iran. Au début des années 1970, les armements dominent les relations commerciales bilatérales. Sur la période 1969 à 1974, ils représentent près d'un quart des exportations de marchandises suisses vers l'Iran. Pendant quatre ans, de 1970 à 1973, ils constituent même la marchandise la plus importante écoulée par des entreprises suisses dans ce pays du Moyen Orient.[14]

Mais comment l'Iran est-il devenu ce marché clé pour les producteurs d'armements suisses ? La quasi-totalité des pays du Moyen-Orient étaient soumis à un embargo d'exportation d'armes. L'arrêt des exportations d'armes avait été décidé en 1955 par le Conseil fédéral à l'égard des pays arabes et d'Israël, qui se trouvaient en état de guerre.[15] L'Iran était alors un des rares pays du Moyen-Orient vers lequel des armes pouvaient être écoulées.

13 Voir: Documents Diplomatiques Suisses en ligne [ci-après DDS], dodis.ch/35790, Procès-verbal, Jean-Jacques Indermühle, collaborateur de la Section ouest du DPF, «Procès-verbal de la réunion du 8.3.1972 du Groupe interdépartemental pour les questions d'exportation de matériel de guerre», 8.3.1972.

14 Pour les statistiques relatives aux exportations de marchandises totales de la Suisse vers l'Iran, cf. les entrées sur l'Iran dans: Direction générale des douanes (éd.), Statistiques annuelles du commerce extérieur de la Suisse, Berne 1969–1974.

15 Pour une brève discussion de cet embargo, cf. Reto Moosmann, «Die Verwässerung des 'generellen Ausfuhrverbots' im Dienste von Armee und Rüstungsindustrie: zur Kriegsmaterialausfuhrpolitik des Bundesrates in den 1950er und 60er Jahren», in: Revue suisse d'histoire, 56/2 (2006), pp. 162–163.

Cette forte concentration des exportations vers un seul pays, doublée de la prédominance de l'armement dans le cadre des relations commerciales bilatérales, expose ce commerce à des critiques politiques potentielles. Ceci d'autant plus qu'à la fin des années 1960, une politisation croissante du commerce des armes s'articule en Suisse. En novembre 1968, une enquête est ouverte contre l'entreprise de machines-outils Oerlikon-Bührle (WOB) concernant ledit scandale Bührle. Il s'agit d'une affaire d'exportation d'armement vers le Nigeria en pleine guerre civile, sur la base de déclarations de non-réexportation falsifiées par la WOB. Monica Kalt a analysé cette affaire dans le contexte de l'articulation d'un mouvement tiers-mondiste en Suisse,[16] tandis que Steve Page resitue ces transferts d'armements suisses dans le contexte de la guerre civile au Nigeria et des relations bilatérales.[17] Enfin, Rudolf Epple-Gass examine les conséquences du scandale Bührle pour la situation politique en Suisse, dont l'effet le plus tangible et le plus durable sera l'initiative populaire *pour le contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes,* lancée en avril 1969 par un comité large créé à l'initiative du Conseil suisse pour la paix.[18] Cette affaire et l'initiative populaire subséquente auront des retombées considérables sur la politique suisse d'exportation de matériel de guerre. Selon une logique dialectique, la politisation du trafic d'armes qui en découle influencera la forme que prennent les interactions irano-suisses en matière d'armement, et vice-versa.

En décembre 1968, peu après l'annonce de l'investigation contre la WOB, l'ambassadeur iranien en Suisse se présente au DPF, chez Michael Gelzer. Il entend s'assurer de la possibilité pour le gouvernement iranien de s'approvisionner en armements suisses. Etant donné que la législation suisse en vigueur permettait les exportations d'armes vers des pays n'étant pas

16 Monica Kalt, Tiersmondismus in der Schweiz der 1960er und 1970er Jahre. Von der Barmherzigkeit zur Solidarität, Berne 2010, pp. 347–400.

17 Steve Page, Le Nigeria et la Suisse, des affaires d'indépendance. Commerce, diplomatie et coopération 1930–1980, Berne 2016, pp. 237–250.

18 Rudolf Epple-Gass, *op. cit.,* pp. 57–68.

impliqués dans des conflits armés, ou ne risquant pas de l'être, Gelzer assure à l'ambassadeur que l'Iran peut s'approvisionner en Suisse.[19]

Le moment choisi de cette démarche iranienne n'est pas due au hasard, car dès l'ouverture des investigations contre WOB, l'Iran est mentionné dans le cadre de cette affaire. En effet, des exportations de missiles anti-aériens d'Oerlikon-Bührle, autorisées pour l'Iran, avaient également été effectuées sur la base de documents falsifiés.[20] De fait, les missiles supposément destinés à l'Iran étaient détournés vers des pays du Moyen-Orient en état de guerre: Israël et l'Arabie saoudite.[21] Le gouvernement iranien semble avoir été préoccupé par d'éventuelles retombées de cette affaire sur la possibilité de s'approvisionner en Suisse. À peine un mois après cette requête de principe, des commandes importantes d'appareils de chiffrage auprès d'une compagnie suisse, Crypto SA, étaient effectuées par le service de renseignement iranien SAVAK. Vu que la SAVAK n'était pas un service militaire proprement dit, des telles exportations n'étaient en principe pas considérées comme une fourniture de matériel de guerre.[22] Il est révélateur que le fournisseur suisse ait visiblement été troublé par le scandale Bührle et ait voulu s'assurer auprès des autorités fédérales que ces exportations étaient autorisées.

La WOB a également recherché des moyens de communication directe avec le DPF. À partir de mars 1969, un représentant d'Oerlikon-Bührle commence à rendre régulièrement visite à Gelzer. Il s'agissait de communiquer les intentions de l'entreprise et de sonder la position du DPF avant d'entamer la procédure d'autorisation pour des opérations spécifiques d'ex-

19 Cf. le rapport établi au sujet de cette visite dans: AFS, CH-BAR#E2001E#1980/83#2857*, Ausfuhr schweiz. Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), note de Michael Gelzer, chef de la Section ouest du DPF, «Waffenausfuhr. Vorsprache des iranischen Botschafters», 6. 12. 1968.

20 Voir: DDS, dodis.ch/33503, note de Gelzer à Willy Spühler, conseiller fédéral, «Ausfuhr von Kriegsmaterial durch die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon, Bührle AG, Zürich» 15. 10. 1968.

21 Cf. l'article de presse: «Umgehung des Waffenembargos», Neue Zürcher Zeitung, 29. 1. 1971.

22 Voir: AFS, CH-BAR#E2001E#1980/83#2857*, Ausfuhr schweiz. Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), lettre de Gelzer au DMF, «Lieferung von Chiffriergeräten an SAVAC, Iran» 13. 2. 1969.

portation.[23] Pour toute une série de matériels de guerre – notamment les canons de défense contre avions – le DPF devait en effet être consulté par le Département militaire fédéral (DMF), avant l'octroi de l'autorisation d'exportation nécessaire.[24] L'affaire Bührle donne lieu à des inquiétudes croissantes parmi les exportateurs et acheteurs de matériel de guerre suisse, ce qui se traduit par la recherche d'une plus grande proximité avec les instances compétentes de l'administration fédérale, notamment aussi les instances politiques.

Lors de sa troisième visite auprès de Gelzer, à la mi-août 1969, le représentant de la WOB annonce une commande d'une «importance particulière» tout récemment obtenue.[25] Le gouvernement iranien venait en effet de commander cent canons de défense contre avions (DCA) complets, d'un calibre de 35 mm, munis de 100 000 obus. La valeur de ces achats se montait à près de 120 millions de francs suisses pour les DCA, et à plus de 10 millions pour la munition.[26] En octobre 1969, le Conseil fédéral décide d'accorder les autorisations nécessaires, donnant suite à la proposition des départements concernés.[27] Ce sont là les commandes qui seront largement responsables de l'augmentation importante des ventes de matériel de guerre suisse en Iran.

Cette décision est prise par le Conseil fédéral sur la base de trois éléments. Premièrement, l'ambassade suisse en Iran estime que la déclaration de non-réexportation iranienne est authentique.[28] Une déclaration qui va

23 Un compte-rendu de cette rencontre se trouve dans: AFS, CH-BAR#E2001E#1980/83#2857*, *ibid.*, note non signée, «Besuch von Herrn Balsiger von der Firma Bührle», 28.3.1969.

24 Au sujet des procédures pour obtenir les autorisations en vigueur à ce moment, voir: Epple-Gass, *op. cit.*, pp. 146–147.

25 Cette visite a été documentée dans: DDS, dodis.ch/33478, note confidentielle de Peter Dietschi, collaborateur au DPF, «3. Besuch von Herrn Balsiger, Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon – Bührle AG (WO)», 15.8.1969 (trad. par nos soins)

26 Voir: DDS, dodis.ch/33506, proposition conjointe du DMF et du DPF au Conseil fédéral, «Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Iran», 13.10.1969.

27 DDS, dodis.ch/33506, Procès-verbal du Conseil fédéral, «Nr. 1759. Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Iran», 22.10.1969.

28 Cf. DDS, dodis.ch/33506, Proposition conjointe du DMF et du DPF au Conseil fédéral, «Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Iran», 13.10.1969.

pourtant être remise en question, causer des controverses publiques et susciter des froissements diplomatiques par la suite. Deuxièmement, la dispute territoriale avec l'Iraq autour de la région du Chatt-el-Arab est décrite comme «stationnaire» et une escalade est jugée «improbable» par les ambassades suisses en Iran et en Iraq.[29] L'historiographie du conflit Iran-Iraq montre cependant qu'à partir d'avril 1969, l'escalade des tensions a «presque provoqué une guerre ouverte» entre ces deux pays.[30] Enfin, la proposition du DMF et du DPF rappelle qu'Oerlikon-Bührle faisait valoir cette commande du gouvernement iranien comme étant d'une «importance capitale pour le maintien du plein-emploi» dans ses ateliers.[31]

Ce souci de maintenir les emplois doit cependant être relativisé. La préoccupation concernait moins le marché du travail, qui se trouvait en surchauffe à ce moment-là. Il s'agissait bien plus de garantir la sûreté d'approvisionnement de l'armée suisse. Comme Dieter Bührle, le président d'Oerlikon-Bührle, le souligne auprès du gouvernement suisse, une limitation générale des exportations d'armement pourrait compromettre les besoins de l'armée suisse en matériel de guerre.[32] Cela correspond en partie à ce que Marco Wyss et Mikael Nilsson ont récemment décrit comme le «paradoxe de la neutralité armée». Malgré son aspiration à l'autarcie en matière d'armement, un État neutre serait contraint de s'engager dans des transferts de technologies ou d'équipements militaires avec l'étranger, en vue de maintenir une industrie domestique d'armement.[33]

Ce type de considérations semble avoir été en jeu dans le marché conclu avec l'Iran. Le programme d'armement de la Confédération pour 1969

29 *Ibid.* (trad. par nos soins)

30 Voir à ce sujet: Phebe Marr, Iraq. Balancing Foreign and Domestic Realities, in: Leon Carl Brown (éd.) Diplomacy in the Middle East. The international relations of regional and outside powers, London 2004, p. 194 (trad. par nos soins).

31 DDS, dodis.ch/33506, Proposition conjointe du DMF et du DPF au Conseil fédéral, «Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Iran», 13.10.1969 (trad. par nos soins).

32 Voir les commentaires à ce sujet dans: John Stanley et Maurice Pearton, The International Trade in Arms, London 1972, p. 68.

33 Mikael Nilsson et Marco Wyss, The Armed Neutrality Paradox. Sweden and Switzerland in US Cold War Armaments Policy, in: Journal of Contemporary History, 51 (2016), pp. 335–363 (trad. par nos soins).

prévoyait des achats de DCA à hauteur de 144 millions de francs suisses,[34] en provenance des stocks de la WOB.[35] Malgré des critiques formulées au Parlement par le groupe socialiste, ce programme d'armement sera finalement accepté, DCA inclus.[36] Comme l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI) le relève dans une publication sur le commerce d'armement avec les pays du Tiers monde, le gouvernement suisse assimilait l'affaiblissement des capacités de production d'Oerlikon-Bührle à un danger pour la puissance militaire helvétique. Le maintien des capacités productives d'Oerlikon-Bührle était considéré comme «indispensable pour maintenir les forces armées suisses».[37] De toute évidence, autoriser les exportations de la WOB en Iran ne répondait pas vraiment à des préoccupations de marché du travail, mais bien au souci de garantir la production de DCA en vue d'assurer la sûreté d'approvisionnement de l'armée suisse.

Par conséquent, le gouvernement helvétique avait intérêt à ce que cette commande soit effectuée, pour assurer le maintien d'une industrie militaire privée dont son armée dépendait également. L'Iran devenait un client crucial pour l'industrie d'armement suisse, malgré la nature potentiellement délicate de ces transactions commerciales, susceptibles de provoquer des débats, comme le représentant de Bührle l'admettait lui-même.[38] Bien que l'affaire Bührle ait eu des retombées sur les exportations d'armements suisses vers l'Iran à la fin des années 1960, elle ne les a pas fondamentalement remises en cause.

34 Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'acquisition de matériel de guerre (Programme d'armement de 1969), in: Feuille fédérale, 1/10 (1969), p. 351.

35 DDS, dodis.ch/33478, note confidentielle de Peter Dietschi, collaborateur au DPF, «3. Besuch von Herrn Balsiger, Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon-Bührle AG (WO)», 15.8.1969.

36 Voir à ce sujet le compte-rendu détaillé dans: «Rüstungsprogramm 1969», Neue Zürcher Zeitung, 8.10.1969, pp. 16–17.

37 Stockholm International Peace Research Institute, The Arms Trade with the Third World, Stockholm 1971, p. 40 (trad. par nos soins).

38 Balsiger, le représentant d'Oerlikon-Bührle, le souligne lors de sa rencontre précitée avec Gelzer: DDS, dodis.ch/33478, note confidentielle de Dietschi, «3. Besuch von Herrn Balsiger, Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon – Bührle AG (WO)», 15.8.1969.

Un scandale Bührle bis? Rumeurs et critiques autour des exportations d'armes vers l'Iran

Cette commande iranienne d'armements suisses était de nature à soulever des critiques politiques, d'autant plus que la désapprobation envers le régime iranien en Suisse atteignait un premier pic au début des années 1970. La critique se traduisait par des manifestations d'étudiants iraniens et suisses contre le régime du Chah, lors des déplacements de ce dernier en Suisse. Au surplus, la célébration pompeuse de ce qui est présenté comme les 2500 ans de la monarchie iranienne est une occasion pour la presse suisse, mais également pour les politiciens de gauche, de critiquer le régime iranien. Pour ces raisons, entre autres, les relations politiques irano-suisses étaient donc déjà assombries.[39]

Comme nous allons le voir, le Chah et son gouvernement sont très sensibles à ces critiques. Même s'il ne va pas jusqu'à menacer de rompre les relations diplomatiques, le Chah met à mal les perspectives économiques de l'industrie d'exportation suisse.

Parallèlement, le commerce d'armement devient la cible de critiques publiques. En octobre 1971, un journal autrichien insinue que les DCA vendus à l'Iran auraient en réalité été réexportés en Jordanie ou au Pakistan.[40] Moins d'une année après la condamnation des collaborateurs d'Oerlikon-Bührle,[41] cette nouvelle affaire met l'entreprise dans l'embarras. Une seconde affaire de réexportation illégale de matériel militaire produit par WOB aurait sans doute exposé non seulement la compagnie, mais aussi les exportations d'armes suisses en général, à des critiques sévères. Ces rumeurs sont également gênantes pour le gouvernement helvétique. Comme pays impliqué dans le conflit israélo-arabe, la Jordanie était soumise à un embargo d'exportations d'armes. Et le Pakistan était pris dans une escalade de tensions

39 Pour ces critiques s'articulant en Suisse, voir: Meier, *op.cit*, pp. 243–264.

40 Voir: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), lettre de Hans Zimmermann, conseiller d'ambassade, ambassade suisse à Vienne, au Service d'information et de presse du DPF, 19.10.1971.

41 Sur cette condamnation, jugée clémente, cf., par exemple: Dominik Matter, «SOS Biafra». Die schweizerischen Aussenbeziehungen im Spannungsfeld des nigerianischen Bürgerkriegs 1967–1970, Berne, 2015, p. 48.

avec l'Inde, débouchant peu après sur une guerre ouverte.[42] À peine quatre mois auparavant, le Conseil fédéral s'était fermement opposé à l'initiative populaire contre les exportations d'armements. Il proposait cependant l'introduction d'une loi sur le matériel de guerre (LMG) comme une sorte de contre-projet indirect.[43] Un nouveau scandale d'armement suisse aurait inévitablement miné l'autorité du gouvernement en la matière.

Dès septembre 1970, le Conseil fédéral avait procédé à une révision de sa position sur le matériel de guerre. A la suite de la pression des opposants aux exportations d'armes et sur recommandation d'une commission d'experts chargée d'étudier une série d'aspects de l'armement pour la Suisse, le gouvernement helvétique avait introduit deux modifications censées durcir le cadre réglementaire en vigueur. Il s'agit d'une part d'un renforcement des mesures de contrôle, notamment par la création d'un Office central chargé de réprimer la fabrication et le trafic illicites de matériel de guerre, placé sous l'autorité du Procureur général de la Confédération. D'autre part, le Conseil fédéral invite les compagnies suisses d'armement à ne pas chercher à acquérir des nouvelles commandes de la part des pays en voie de développement. Mis à part ces mesures, le Conseil fédéral se montre imperturbable, arguant de l'effet potentiellement néfaste qu'aurait une interdiction d'exportation pour l'industrie privée d'armement et soulignant l'importance de la «Wehrbereitschaft» («capacité de défense militaire»).[44]

Si les exportations d'armes suisses vers l'Iran sont mises en cause par les rumeurs médiatiques, elles font également l'objet des critiques au Parlement. En décembre 1971, une petite question déposée auprès du Conseil fédéral par Arthur Schmid, président du Parti socialiste suisse et conseiller national argovien, ramène à l'ordre du jour la question de l'opportunité politique

42 La suisse jouera par ailleurs le rôle de puissance protectrice à la fois pour le Pakistan et l'Inde dès décembre 1971, cf.: Thomas Fischer, From Good Offices to an Active Policy of Peace. Switzerland's Contribution to International Conflict Resolution, in: Jürg Martin Gabriel et Thomas Fischer (éds.), Swiss Foreign Policy, 1945–2002, Basingstoke 2003, p. 114.

43 Voir: Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes, in: Feuille fédérale, 1/28, (1971), pp. 1585–1592.

44 *Ibid.* pp. 1588–1592.

d'exporter des armes en Iran. La prise de trois îles dans le Golfe Persique par les forces iraniennes, suite au retrait des forces britanniques en novembre 1971, est l'occasion, selon Arthur Schmid, pour que le gouvernement fédéral revoie les bases de ses fournitures d'armements à l'Iran. Il relève le fait que l'Iran possède très peu de ressources, dont la distribution est très inégale au sein de la société et qui reviennent surtout à une petite élite. L'armée quant à elle aurait pour rôle de réprimer l'opposition interne. Arthur Schmid se demande si les ventes suisses en Iran ne seraient pas contraires aux déclarations du Conseil fédéral sur son intention de restreindre les exportations d'armes vers les pays en voie de développement.[45]

Pour résumer, on peut dire qu'au début des années 1970, le régime iranien et les exportations d'armes faisaient l'objet d'une attention politique soutenue en Suisse. Le gouvernement fédéral avait jeté les bases institutionnelles d'une surveillance accrue des armements suisses exportés. Nous pouvons dès lors tester la fiabilité de la promesse du gouvernement helvétique de renforcer les contrôles concernant l'acheminement des DCA en Iran. Au vu des données du graphique N°1, qui documente les exportations d'armement continues vers l'Iran, nous pouvons également vérifier la solidité de l'engagement du gouvernement à dissuader les producteurs d'armes de conclure des affaires avec les pays en voie de développement. Dans ce qui suit, nous allons donc examiner à partir des sources ces deux dimensions concernant les exportations d'armes dans la phase délicate des délibérations politiques à ce sujet.

L'administration fédérale entre le marteau et l'enclume

Au sein du DPF, et en particulier chez son responsable de la section ouest Michael Gelzer, la crainte surgit que le comité d'initiative utilise les exportations d'armements vers l'Iran et les rumeurs concernant la destination finale des DCA fabriqués par WOB, comme arguments en faveur de l'interdiction des exportations d'armes. Bien qu'il pense n'avoir «aucune raison de mettre en doute la bonne foi des autorités iraniennes» et que ces dernières

45 Voir: Petite question Arthur Schmid, du 16 décembre 1971: Livraisons d'armes à l'Iran, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1, (1972), pp. 464–465.

«pourraient se montrer offensées», Michael Gelzer, souhaite que l'ambassadeur suisse à Téhéran, Daniel Gagnebin, obtienne une confirmation de la présence des canons en Iran.[46] Début 1972, l'ambassadeur sonde la situation auprès du Ministre des affaires étrangères iranien, Abbas-Ali Khalatbari, tout en précisant «[l]'embarras du Conseil fédéral» à ce sujet.[47] En réponse, le ministre reprend les déclarations du Ministère de la défense iranienne, qui assure que les DCA se trouvent effectivement en Iran.[48]

Alors que le DPF se montre satisfait de la réponse iranienne, le Procureur général de la Confédération, Hans Walder, insiste et demande des investigations complémentaires. En cas de doute, l'Office central placé sous sa direction était censé effectuer des contrôles de suivi sur la localisation du matériel de guerre exporté.[49] Dans le cas des DCA vendus à l'Iran, une telle vérification est toutefois systématiquement refusée dès le début. En janvier 1972, l'influent vice-ministre de la défense iranien, en charge des questions d'armements, refuse catégoriquement un tel contrôle, qui constituerait selon lui «une atteinte à la souveraineté de l'Iran».[50] Entre les critiques formulées en Suisse et le refus iranien, l'administration fédérale se retrouve alors pris dans des intérêts contradictoires.

Le major Urs Peter Ramser, attaché militaire suisse tout récemment dépêché à Téhéran, est néanmoins chargé d'entreprendre une telle démarche. Au vu des nombreuses tensions politiques affectant les relations bilatérales, Gelzer propose à Ramser de souligner que les contrôles de suivi seraient

46 Voir à ce sujet: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), lettre confidentielle de Gelzer à Daniel Gagnebin, ambassadeur suisse à Téhéran, 30. 12. 1971.

47 Voir le rapport sur cette rencontre dans: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, *ibid.*, lettre confidentielle de Gagnebin à Gelzer, 11. 1. 1972.

48 *Ibid.*

49 Cf. la référence faite à cette décision dans: Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren betreffend vermehrte Rüstungskontrolle und ein Waffenausfuhrverbot, in: Feuille fédérale, 1/28, (1971), pp. 1591–1592.

50 Voir les déclarations du vice-ministre relatées par Gagnebin dans: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), lettre confidentielle de Gagnebin à la Division des Affaires politiques du DPF, 25. 1. 1972.

également dans l'intérêt de l'Iran. Car en cas de refus de sa part, la Confédération pourrait se voir obligée de céder à la pression de l'opinion publique, en refusant dorénavant d'autoriser les exportations d'armement suisse vers l'Iran.[51]

Mais l'attaché militaire décide de son propre chef de renoncer à une telle démarche. Comme il le rapporte mi-février à l'influent colonel divisionnaire Carl Weidenmann, lui-même ancien attaché militaire suisse pour l'Iran, les autorités de son pays de résidence ne seraient ni en mesure ni disposées à réexporter du matériel militaire, ceci en raison de la situation politico-militaire tendue en Iran. Insister sur un contrôle matériel de l'équipement fourni depuis la Suisse constituerait un «affront monstrueux envers les autorités iraniennes».[52] Il déclare même craindre d'être déclaré *persona non grata* s'il insiste. Ramser conclut qu'il ne vaut pas la peine de compromettre son poste «en raison de considérations de politique intérieure».[53] Comme le DPF, le représentant du DMF en Iran s'oppose donc lui aussi à des contrôles de suivi. Seul le Procureur général reste ferme.[54]

Dans le même temps, l'Iran commence à faire pression sur les autorités suisses. Fin février 1972, lors de son départ de Suisse après ses vacances annuelles à Saint-Moritz, le Chah d'Iran rencontre le chef du service de protocole du DPF à l'aéroport de Zurich. Il insiste et déclare, à l'intention du Conseil fédéral, que si la Suisse prend «des dispositions [...] au détriment de l'Iran, comme par exemple l'interruption de livraisons d'armes [...], le gouvernement iranien se trouverait dans l'obligation de réagir avec beaucoup de fermeté, ce qui n'irait pas sans causer de graves préjudices aux exporta-

51 Cf.: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, *ibid.*, note confidentielle de Gelzer au major Urs Peter Ramser, «Exportation de matériel de guerre vers l'Iran», 1.2.1972.

52 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, *ibid.*, lettre confidentielle et personnelle de Ramser au colonel divisionnaire Carl Weidenmann, sous-chef d'État-major Renseignement et sécurité, et suppléant chef de l'État-major général, 14.2.1972 (trad. par nos soins).

53 *Ibid* (trad. par nos soins).

54 Cf. AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, *ibid.*, télégramme urgent de la Division politique du DPF à l'ambassade suisse de Téhéran, 28.2.1972.

tions suisses en Iran».[55] Relevons toutefois que concernant l'Allemagne fédérale, le Chah laisse entendre qu'il irait «même jusqu'à une rupture des relations diplomatiques» en cas d'interruption des livraisons d'armements, mais qu'il ne dit rien de tel à l'égard de la Suisse.[56] Comme si cette menace formulée contre les intérêts économiques helvétiques ne suffisait pas, le souverain iranien convoque l'ambassadeur suisse à l'aéroport de Téhéran lors de son arrivé en Iran. L'ambassadeur Gagnebin se retrouve non seulement face au Chah, mais aussi au premier-ministre et au ministre de la défense iraniens. Dans son rapport au conseiller fédéral Graber, Gagnebin insiste sur le fait que le Chah est «certainement irrité par les nombreuses démarches dont il est l'objet […] en Suisse».[57] L'ambassadeur exprime l'avis que cette conversation avec le Chah «incite à la prudence, voire à la réserve dans la poursuite de l'enquête» sur la localisation des DCA.[58]

Bien que le Chah n'aille pas jusqu'à menacer d'interrompre les relations diplomatiques,[59] contrairement à ce que postule Daniela Meier,[60] cette intervention du plus haut niveau de l'État iranien ne manque pas son effet en Suisse. Peu après, Gelzer communique au Procureur général Walder qu'il faut maintenant évaluer avec précaution si des contrôles supplémentaires peuvent encore être demandés aux autorités iraniennes, sans que les relations déjà perturbées soient mises en danger.[61] Au vu des documents sur ces

55 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, *ibid.*, note confidentielle de Charles-Albert Wetterwald, chef du Service du protocole, DPF, à Graber, «Entretien du Chef du protocole avec le Chah d'Iran à Zürich», 29.2.1972.

56 *Ibid.*

57 Cf. DDS, dodis.ch/36619, lettre confidentielle de Gagnebin à Graber, 1.3.1972.

58 *Ibid.*

59 En effet, le Chah déclare à Wetterwald qu'il pourrait interrompre les relations diplomatiques avec l'Allemagne fédérale, mais pas avec la Suisse, cf.: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), note confidentielle de Charles-Albert Wetterwald, chef du Service du Protocole, DPF, à Graber, «Entretien du Chef du protocole avec le Chah d'Iran à Zürich», 29.2.1972.

60 Meier, *op. cit.*, p. 92.

61 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), lettre confidentielle de Gelzer à Hans Walder, Procureur général de la Confédération, 4.3.1972.

échanges, deux constats s'imposent. D'abord, on constate que, dès que les intérêts d'entreprises suisses sont en jeu, le DPF se montre plus conciliant avec l'Iran et essaie d'amener le Procureur général à laisser tomber l'affaire. Ensuite, l'impossibilité d'un contrôle effectif par les représentants du gouvernement suisse à propos de la localisation des DCA en Iran se manifeste clairement dès avant le débat parlementaire sur la politique suisse en matière d'exportation d'armes.

Le deuxième objet soulevé par la petite question Arthur Schmid, c'est-à-dire le principe même de la fourniture d'armements suisses à l'Iran, donne également lieu à des discussions au sein de l'administration fédérale. Dans son rapport de Téhéran, l'ambassadeur Gagnebin propose un tour de passe-passe pour désamorcer les critiques. Les ressources de l'Iran ne sont pas modestes et la croissance économique des dernières années est importante, affirme-t-il, proposant tout simplement de ne plus considérer l'Iran comme pays en voie de développement.[62] Le DPF n'adhère pas au procédé proposé par Gagnebin, notamment en raison de la répartition inégale des revenus iraniens.[63] Une autre solution, qui revient également à esquiver la critique de fond, est alors retenue. Une notice de Gelzer au conseiller fédéral Graber, qui servira de canevas pour répondre à l'intervention parlementaire d'Arthur Schmid, souligne qu'en octobre 1969, au moment de la première autorisation accordée à la WOB pour fournir des DCA à l'Iran, il n'était pas encore question de restreindre les exportations d'armements vers les pays en voie de développement. Une telle restriction avait en effet été proposée un mois plus tard, dans le rapport d'une commission d'experts chargée d'étudier toutes les questions touchant à la production et l'exportation d'armements.[64]

Tout en ayant connaissance de ce rapport, les autorités fédérales avaient pourtant accordé non seulement les autorisations d'exportations demandées, mais aussi de nouveaux permis de fabrication pour du matériel Oerlikon-Bührle commandé par l'Iran. À la fin mars 1971, la production de 50 DCA

62 DDS, dodis.ch/36628, lettre confidentielle de Gagnebin à Ernesto Thalmann, Secrétaire général du DPF, 25. 1. 1972.

63 Voir les commentaires manuscrits dans: *ibid.*

64 DDS, dodis.ch/36627, note de Gelzer à Graber, «Exportation de matériel de guerre vers l'Iran: petite question Arthur Schmid», 23. 2. 1972.

supplémentaires, de 25 appareils de conduite du tir et du matériel de remplacement pour ces commandes, pour un montant total de près de 113 millions de francs suisses, est ainsi autorisée.[65] On ne retrouve pas trace d'une intervention des autorités fédérales visant à décourager les exportations d'armements vers l'Iran en tant que pays en voie de développement. Lors de l'apparition des rumeurs concernant la réexportation possible des DCA, à la fin 1971, les autorités fédérales ont cependant suspendu les procédures d'autorisation pour les exportations vers l'Iran.[66]

Selon Gagnebin, le Chah aurait été «très contrarié par le dépôt de la petite question Arthur Schmid» car il y voyait «le risque d'un arrêt dans la livraison des canons DCA».[67] Un jour seulement avant la réponse à cette petite question par le conseiller fédéral Rudolf Gnägi, chef du DMF, l'ambassadeur iranien à Berne effectuait une visite auprès du secrétaire général du DPF, Ernesto Thalmann. En vue d'apaiser les autorités iraniennes, ce dernier déclare que le gouvernement suisse regrette les tensions dans les relations bilatérales et se distancie des critiques publiques du régime iranien. De surcroît, il tient à préciser que la réponse de Gnägi à la petite question Arthur Schmid, mise à l'ordre du jour du conseil national le lendemain, sera formulée d'une manière positive pour Téhéran.[68] Les menaces directes de la part du gouvernement iranien contre les intérêts commerciaux suisses font donc leur effet. En cas d'interdiction des exportations d'armes, «le gouvernement iranien se ferait fort de limiter les exportations d'autres marchandises

65 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), note de Grognuz, «Ausfuhr von Kriegsmaterial nach Iran», 28.10.1971.

66 DDS, dodis.ch/36627, note de Gelzer à Graber, «Exportation de matériel de guerre vers l'Iran: petite question Arthur Schmid», 23.2.1972.

67 Cf. DDS, dodis.ch/36619, lettre confidentielle de Gagnebin à Graber, 1.3.1972.

68 Voir les propos de Thalmann dans: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), note par Gelzer, «Iran», 6.3.1972.

en provenance de la Suisse», avait précisé le ministre des affaires étrangères à l'ambassadeur suisse à Téhéran.[69]

Avant même l'ouverture du débat parlementaire sur l'initiative populaire et sur la LMG, la possibilité de contrôles matériels au sujet des DCA en Iran était de fait réduite à néant. Les autorités fédérales, exception faite du Procureur général, s'accommodent du refus iranien, arguant de la souveraineté de l'Iran et de la menace pesant sur les intérêts des exportateurs suisses. La promesse du Conseil fédéral de limiter les exportations d'armements vers les pays en voie de développement ne résiste visiblement pas à la réalité dans le cas iranien. Les autorisations de production et d'exportation d'armes pour l'Iran continuent à être accordées.

Le cas de l'Iran est révélateur du débat autour d'une nouvelle Loi sur le matériel de guerre

Début mars 1972, le Parlement entame de longs débats sur l'initiative populaire pour l'interdiction d'exportation d'armements et sur la proposition d'une LMG. Le cas de l'Iran joue un rôle important dans les délibérations, en particulier parce que le Conseil fédéral décide de répondre à la petite question Arthur Schmid dans le cadre de ce débat. Cependant, l'inapplicabilité des mesures de contrôle après-vente n'est pas abordée durant les séances parlementaires.

Les partisans comme les opposants à une politique plus stricte en matière d'exportation d'armes se réfèrent au cas iranien. L'Iran figure comme cas typique de la politique d'exportation vers les pays en voie de développement. Ces exportations constituent l'un des points les plus contestés des débats parlementaires.[70] Le socialiste Arthur Schmid critique les exportations d'armes en Iran comme étant principalement motivées par la recherche de

69 Voir les déclarations du Ministre des affaires étrangères iraniennes rapportées par Gagnebin dans: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, *ibid.*, lettre confidentielle de Gagnebin à Thalmann, 16.2.1972.

70 À ce sujet, voir: Kalt, *op. cit.*, p. 386–390.

profit des compagnies d'armements.[71] Les opposants d'une réglementation plus stricte des exportations d'armements, c'est-à-dire la droite parlementaire, insistent sur le droit légitime des pays en voie de développement «[d'] organiser [...] une défense nationale digne de ce nom», comme le spécifie le radical Aloys Copt, rapporteur de la majorité de la commission militaire.[72] Selon lui, ces pays cherchent à s'approvisionner «auprès de pays neutres afin de s'affranchir des grandes puissances»; il estime que «c'est un peu le cas de l'Iran».[73]

C'est la position que soutient Gnägi, le chef du DMF, lorsqu'il répond à la petite question Schmid. Au surplus, il se dit convaincu que les exportations d'armement vers l'Iran n'entrent pas en contradiction avec le règlement en vigueur, donc que le destinataire des exportations n'est pas dans une situation de tensions dangereuses avec d'autres pays. Les DCA exportés étant d'ailleurs des armes défensives, cette vente d'armements ne serait pas incompatible avec la politique suisse de maintien de la paix. Bien au contraire, si l'Iran devait s'approvisionner auprès des grandes puissances, dit le conseiller fédéral, cela entraînerait ce pays dans la dynamique des tensions mondiales. Enfin, il affirme qu'après la livraison d'Oerlikon-Bührle en question, les exportations d'armements vers l'Iran retourneraient à nouveau à des montants négligeables.[74]

La petite question Schmid est donc rejetée sur le fond et close par le gouvernement. Le fait que l'approvisionnement de l'Iran en armement était déjà largement assuré par la principale puissance occidentale, les Etats-Unis, n'est pas discuté. Les garanties sécuritaires des Etats-Unis allaient se manifester ouvertement en mai 1972, lorsque le président Nixon donne au Chah une sorte de chèque en blanc pour les achats d'armes.[75] Visiblement, les fournitures suisses d'armements n'empêchent pas une intégration renforcée de

71 Voir la contribution de Schmid dans: Contrôle des industries d'armement et interdiction de l'exportation d'armes. Rapport sur l'initiative populaire, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1 (1972), p. 149.

72 *Ibid.*, p. 155.

73 *Ibid.*

74 *Ibid.*, pp. 159–160.

75 Pour le commerce d'armements entre les Etats-Unis et l'Iran sous Nixon, voir: Stephen McGlinchey, US Arms Policies Towards the Shah's Iran, New York 2014, pp. 61–93.

l'Iran dans le bloc occidental. L'argument que les livraisons d'armements par un petit Etat neutre permettraient d'enrayer la pénétration par les grandes puissances d'un pays d'une région marquée par des tensions est manifestement caduc. Il apparaît clairement que pour le Conseil fédéral, il s'agissait d'un argument destiné à maintenir et à justifier les exportations d'armes suisses vers l'Iran. Ceci non seulement en vue de soutenir l'industrie d'armement helvétique, mais aussi de contribuer à la sécurité d'un allié occidental menacé d'être «démembré» par l'Union soviétique, comme le Chah l'explique durant l'entretien mentionné ci-dessus, lors de son départ de Zurich en février 1972.[76]

Un autre élément clé du débat parlementaire sur la LMG pour la question traitée ici est la création de l'Office central chargé de réprimer la fabrication et le trafic illicites de matériel de guerre, placé sous l'autorité du Procureur général. En effet, la droite parlementaire utilise l'existence de cet office comme argument contre l'initiative populaire. Il fait partie intégrante de la LMG proposée par le Conseil fédéral. Des orateurs parlant au nom du groupe radical, mais aussi du groupe de l'Union démocratique du centre, présentent cette mesure comme «un des points les plus importants»[77] et comme un «durcissement considérable» de l'ancienne disposition.[78] Le conseiller fédéral Gnägi souligne à son tour qu'une des lacunes de l'ancienne réglementation est ainsi comblée. La surveillance effective du matériel exporté, y compris concernant sa destination finale, serait dès lors assurée.[79] Dans sa réponse au socialiste Schmid, Gnägi assure d'ailleurs que son département a «accordé toute son attention» aux rumeurs sur la réexporta-

76 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), note confidentielle de Charles-Albert Wetterwald, chef du Service du protocole, DPF, à Graber, «Entretien du Chef du protocole avec le Chah d'Iran à Zürich», 29.2.1972.

77 Voir la contribution de Daniel Müller, membre du groupe radical au Conseil national, dans: Contrôle des industries d'armement et interdiction de l'exportation d'armes. Rapport sur l'initiative populaire, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1 (1972), p. 136 (trad. par nos soins).

78 Cette position du groupe UDC est relayée par Fritz Marthaler dans: *ibid.*, p. 137 (trad. par nos soins).

79 *Ibid.*, p. 161.

tion des DCA depuis l'Iran.[80] Il précise que les corps diplomatiques mènent des investigations sur cette affaire et que «rien ne donne à penser qu'il ait eu de tels réacheminements».[81] Décrit comme le principal durcissement de la réglementation sur les exportations d'armement dans la littérature,[82] l'office de contrôle du Procureur général n'est toutefois pas opérationnel en Iran. L'insistance des autorités fédérales sur les supposés durcissements en matière de contrôle est donc erronée, voire fallacieuse.

Entre-temps le groupe interdépartemental pour les questions d'exportation de matériel de guerre, dans le cadre duquel les représentants du DMF et du DPF discutent de la politique générale et tranchent concrètement sur ces affaires sensibles, prenait la non-décision «de retenir encore un certain temps les demandes [de contrôle] en suspens».[83] Abandonner le principe du contrôle le jour même où le Conseil national refusait l'initiative pour l'interdiction d'exportation de matériel de guerre et accordait son soutien au projet de LMG,[84] ne semble guère avoir été envisageable. Pourtant, la décision de ne pas insister sur le sujet semble avoir été prise dès ce moment-là par les instances principales. Bien que toute autorisation d'exporter des armements en Iran est censée être suspendue jusqu'à ce que la localisation des DCA soit confirmée, le groupe interdépartemental décide de permettre à nouveau la livraison de matériel pour la marine iranienne.[85] De fait, l'affaire semble déjà classée.

Moins de deux semaines plus tard, alors que les délibérations parlementaires sur les exportations d'armes sont encore en cours, le colonel Jérôme

80 *Ibid.*, p. 160 (trad. par nos soins).

81 *Ibid.* (trad. par nos soins).

82 Cf. Epple-Gass, *op. cit*, pp. 150–152.

83 DDS, dodis.ch/35790, procès-verbal, Jean-Jacques Indermühle, collaborateur à la Section ouest du DPF, «Procès-verbal de la réunion du 8.3.1972 du Groupe interdépartemental pour les questions d'exportation de matériel de guerre», 8.3.1972.

84 Cf. la décision du conseil national: Contrôle des industries d'armement et interdiction de l'exportation d'armes. Rapport sur l'initiative populaire, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 1 (1972), p. 194.

85 DDS, dodis.ch/35790, procès-verbal, Jean-Jacques Indermühle, collaborateur à la Section ouest du DPF, «Procès-verbal de la réunion du 8.3.1972 du Groupe interdépartemental pour les questions d'exportation de matériel de guerre», 8.3.1972.

Guisolan, ancien attaché militaire à Téhéran et donc prédécesseur de Ramser, qualifie la possibilité de contrôle comme illusoire. De plus, il estime que la Suisse n'était guère en position d'exiger des contrôles matériels que l'armée suisse ne permettrait pas elle-même. En se basant sur des entretiens avec un amiral iranien, Jérôme Guisolan fait savoir à Gelzer que les DCA se trouveraient dans trois localités différentes en Iran.[86] La communication de ces informations au Procureur général Walder semble avoir l'effet escompté. Deux jours plus tard, celui-ci annonce posséder des indices solides selon lesquels les DCA se trouveraient toujours en Iran et renonce donc à insister sur des investigations à ce sujet.[87]

Il semble effectivement que les DCA d'Oerlikon-Bührle n'aient pas quitté l'Iran, du moins il n'y a pas d'éléments donnant à penser le contraire. Loin d'alimenter de fausses rumeurs des années 1970, l'analyse de cette affaire nous a permis de montrer que la principale mesure introduite en vue de renforcer les moyens de contrôle des autorités fédérales en matière d'exportation d'armes était en fait caduque car inapplicable. Dans un premier temps, il y a bien eu de la part des autorités fédérales concernées une volonté de procéder à des contrôles en Iran. Mais le Procureur général s'est rapidement retrouvé seul à insister sur un tel contrôle, surtout à partir du moment où l'Iran a commencé à exercer des pressions politiques et à menacer la Suisse de représailles économiques. Au final, vu la résistance des autres services de l'administration fédérale impliqués dans l'affaire, le DPF et le DMF, et vu la contradiction d'exiger des contrôles que l'on ne tolèrerait pas chez soi, le Procureur renoncera lui aussi à poursuivre ses investigations.

86 Voir la notice au sujet de cette rencontre dans AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, Ausfuhr schweizerischen Kriegsmaterials nach Iran, (B.51.14.21.20), note d'Indermühle, «Exportation de matériel de guerre vers l'Iran», 20.3.1972.

87 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1982/58#4319*, *ibid.*, note de Walder à Gelzer, 22.3.1972.

Les lois changent, mais les pratiques persistent

La LMG est finalement acceptée à une très grande majorité par les chambres fédérales en juin 1972.[88] Fin septembre 1972, l'initiative populaire pour l'interdiction de l'exportation d'armes est refusée, avec une différence très faible de moins de 8000 voix entre les deux camps. Ce résultat très serré signifie une forte pression politique et pousse le gouvernement à annoncer une pratique restrictive en matière d'exportation d'armes.[89] Pour l'Iran, le Conseil fédéral décide mi-décembre 1972 de «ne plus autoriser de nouveaux permis [...] après que les commandes en cours aient été exécutées».[90] Cette position est t toutefois rès vite abandonnée. La première demande d'exportation après le refus de l'initiative populaire, concernant 32 tonnes d'explosifs pour une valeur de près de 250 000 francs suisse,[91] est autorisée «sans restriction» par le Conseil fédéral en mars 1973.[92]

En dehors de l'interdiction des exportations d'armes vers des zones de tension, la LMG prévoyait également de limiter les ventes dans des pays dont la politique irait à l'encontre des efforts de la Suisse pour faire respecter la dignité humaine.[93] En juin 1973, la poursuite des exportations d'armes vers l'Iran fait à nouveau l'objet de critiques parlementaires, cette fois-ci formulées par le conseiller national bâlois du Parti socialiste, Helmut Hubacher.[94] Sollicitée par le DPF, l'ambassade suisse à Téhéran estime que c'est justement «grâce à la puissance militaire de l'Iran que la région n'est aujourd'hui pas une zone de tension, mais tout au plus une zone de tension politique

88 Après l'élimination de petites divergences, le Conseil des États accepte lui aussi la LMG, voir: Contrôle des industries d'armement et interdiction de l'exportation d'armes. Rapport sur l'initiative populaire, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 3 (1972), p. 549.

89 Cf. Epple-Gass, *op. cit.*, p. 67.

90 Voir dans: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, Ausfuhr von Kriegsmaterial aus der Schweiz, (B.51.14.21.20), DPF et DMF au Conseil fédéral, 7.2.1973.

91 *Ibid.*

92 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, *ibid.*, décision du Conseil fédéral, «Exportation de matériel de guerre; demande de permis pour fournitures», 28.3.1973.

93 Voir dans: Kalt, *op.cit.* p. 391.

94 Cf.: Waffenausfuhr nach Persien, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédéral, 4 (1973), p. 395.

latente».[95] A la suite d'une visite à Téhéran à la mi-octobre 1973, Dieter Bührle, président du conseil d'administration de la WOB, remercie l'ambassadeur Gagnebin de cette «interprétation fort sympathique et favorable à notre entreprise».[96] C'est sur la base de cette interprétation que le Conseil fédéral constate, dans sa réponse de décembre 1973 à la petite question Helmut Hubacher, qu'il n'y a pas d'élément indiquant une situation de crise en Iran.[97]

Mais une décision de principe concernant les exportations d'armements vers l'Iran s'annonce. En mai 1974, la WOB soumet une demande pour la production de 1,2 million d'obus pour les DCA, d'une valeur de 200 millions de CHF.[98] Bien que ne voulant pas, en pleine crise pétrolière, «brusquer l'Iran comme fournisseur important de pétrole», le DPF s'oppose à cette demande.[99] Ceci en raison des promesses faites au Parlement durant les débats sur la LMG en 1972 et de la pression d'une nouvelle initiative populaire qui pourrait être lancée contre les exportations d'armes.[100] Le conseiller fédéral Gnägi, quant à lui, remarque que l'affaire est «politiquement désagréable» et potentiellement source de critiques, mais qu'il n'existe pas de base légale pour refuser la demande.[101] Par conséquent, le Conseil

95 Voir: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, Ausfuhr von Kriegsmaterial aus der Schweiz, (B.51.14.21.20), lettre de Paul Stauffer, Chargé d'affaires a.i., Ambassade suisse à Téhéran, à Alfred Hohl, Chef suppléant de la Division politique II, DPF, 1.10.1973 (trad. par nos soins).

96 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, *ibid.*, lettre de Dieter Bührle, président du conseil d'administration d'Oerlikon-Bührle, à Gagnebin, 31.10.1973 (trad. par nos soins).

97 Cf.: Waffenausfuhr nach Persien, in: Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, 4 (1973), p. 395.

98 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, Ausfuhr von Kriegsmaterial aus der Schweiz, (B.51.14.21.20), lettre d'Oerlikon-Bührle à l'Organisme de contrôle pour le commerce de matériel de guerre, DAMF, 6.5.1974.

99 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, *ibid.*, co-rapport de Graber au Conseil fédéral, «Co-rapport concernant la proposition du Département militaire fédéral du 22 mai 1974», 10.6.1974 (trad. par nos soins).

100 *Ibid.*

101 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, *ibid.*, rapport de Gnägi au Conseil fédéral, «Kriegsmaterialausfuhr», 13.6.1974 (trad. par nos soins).

fédéral donne son autorisation.[102] Il semble toutefois que le gouvernement suisse veuille éviter une nouvelle escalade des tensions avec l'Iran, pays qui détient désormais des fonds importants et qui devient ainsi un client encore plus intéressant pour l'industrie d'exportation suisse. Comme un commentaire de presse le résumait dès juin 1973, «[l]es fournitures d'armes suisses à la Perse se poursuivent comme s'il n'y avait pas de nouvelle loi sur le matériel de guerre».[103] Effectivement, les mesures dites restrictives qu'avait introduites la LMG de 1972 ne constituaient pas une entrave aux exportations d'armes vers l'Iran. Malgré une escalade manifeste de la tension politique interne en Iran, ces ventes d'armement continuent en effet à un niveau élevé jusqu'en 1977. Il faudra attendre la révolution iranienne de 1978/79 et le déclenchement de la guerre avec l'Iraq en 1980 pour que les livraisons d'armes suisses s'arrêtent définitivement.

Conclusion

La valeur élevée du commerce suisse d'armement avec l'Iran pourrait être considérée comme un simple «cas particulier» en ce qui concerne les ventes dans les pays du Tiers monde après l'introduction de la nouvelle LMG, comme le postule Peter Hug.[104] Mais la présente étude de cas identifie un certain nombre de différences significatives. Il faudrait évidemment davantage de recherches comparatives pour tirer des conclusions claires, couvrant également d'autres pays du Tiers monde, mais le cas iranien révèle que les mesures de contrôle introduites à la suite du scandale Bührle étaient inapplicables. Les supposés durcissements introduits par la LMG jettent de la

102 AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, *ibid.*, décision du Conseil fédéral, «Exportation de matériel de guerre: demandes d'autorisations», 17.6,1974.

103 Voir l'article de presse dans: AFS, CH-BAR#E2001E-01#1987/78#3510*, *ibid.*, Heinz Depp, «Persien grösster Waffenkäufer», National Zeitung, 12.6.1973 (trad. par nos soins).

104 Peter Hug, Kriegsmaterialausfuhr durch Industriepolitik im Rüstungssektor. Das Verhältnis der Schweiz zu Mittel- und Südamerika, in: W. Bernecker, T. Fischer (éds.), Unheimliche Geschäfte. Schweizer Rüstungsexporte nach Lateinamerika im 20. Jahrhundert, Zurich 1991, p. 65.

poudre aux yeux des membres du Parlement et du public suisse, justifiant ainsi la poursuite des exportations d'armes dans des régions sensibles, et ne sont pas un moyen efficace pour s'assurer de la localisation des armements helvétiques. Pour justifier les exportations d'armements vers l'Iran, les autorités avancent également l'argument de la neutralité suisse. En réalité, les livraisons d'armes à l'Iran visaient à soutenir les efforts de maintien de la sécurité d'un pays qui constitue un appui essentiel du bloc occidental au Moyen Orient, face à l'Union soviétique. Les ventes d'armements suisses à l'Iran s'inscrivent parfaitement dans la logique de l'antagonisme Est-Ouest.

Un entrelacs d'intérêts domestiques, s'articulant dans une coalition informelle, forme donc la base pour le maintien de ces ventes spécifiques à l'Iran. Malgré le positionnement neutre de la politique extérieure suisse dans le cadre de la guerre froide, nous avons pu montrer l'intérêt de l'armée suisse à maintenir une industrie d'armement privée, qui dépend en partie de ses exportations, pour ses propres fournitures. Nous avons également mis en lumière la réaction suisse aux menaces du Chah à l'égard de l'industrie d'exportation. Face à cette configuration puissante de partisans des exportations d'armes, la pression interne concernant les ventes à l'Iran, et les exportations d'armements en général, est finalement marginalisée. Le cas iranien illustre que la politique suisse en matière d'exportation d'armement s'inscrivait dans la continuité, transcendant l'introduction d'une législation supposément plus restrictive.

Magnus Meister, M. A., 4, quai des Arénières, CH – 1205 Genève, magnus.meister@unil.ch