

Avec le gouvernement d'apartheid contre le communisme

Les relations militaires, nucléaires et de l'industrie de l'armement de la Suisse avec l'Afrique du Sud et les débats de l'ONU sur l'apartheid, 1948–1994

Peter Hug

Résumé des principaux résultats

Les relations qu'entretenait la Suisse avec l'Afrique du Sud dans les domaines politique, militaire et de l'industrie de l'armement furent les plus intenses durant les années 80, période durant laquelle l'application de la politique sud-africaine de la séparation des races (apartheid) était la plus marquée par de graves violations des droits de l'homme et l'utilisation ouverte de la violence. L'industrie suisse a contourné allègrement l'embargo sur les armes que l'ONU avait décrété à l'encontre de l'Afrique du Sud. Elle viola même les règles définies par la Suisse en matière d'exportation d'armes, bien que ces règles étaient beaucoup plus larges que celles édictées par l'ONU. L'administration était informée des nombreux commerces illégaux et gris. Elle les toléra sans rien dire, les soutint parfois activement ou ne les critiqua que du bout des lèvres. Le Conseil fédéral n'était toutefois pas informé de la plupart de ces commerces et n'assuma pratiquement pas sa tâche de haute instance de surveillance politique. Ceci concerne également la collaboration au niveau des services de renseignements entre la Suisse et l'Afrique du Sud. L'échange d'informations entre les services commença cinq ans plus tôt qu'on ne l'a su jusqu'ici, et elle contribua directement à préparer la voie des commerces d'armes, à combattre les opposants à l'apartheid et à la propagande politique en faveur du gouvernement sud-africain. L'industrie suisse figurait également parmi les piliers du programme atomique secret sud-africain. Sulzer AG et VAT Haag livrèrent des composants importants pour l'enrichissement de l'uranium sud-africain; ces composants permirent de préparer la matière fissile nécessaire à la fabrication des six bombes atomiques produites par l'Afrique du Sud.

La Suisse était donc un pilier du régime d'apartheid sous plusieurs aspects. En comparaison internationale, elle ne disposait que d'un faible lobby politique qui accordait davantage d'importance aux questions des droits de l'homme qu'aux intérêts stratégiques et économiques. En raison de la distance par rapport à l'ONU, on constate, même après 1945, que certaines représentations racistes restent politiquement efficaces. Cette attitude fit place, à partir de la fin des années 70, à un anticomunisme tout aussi viscéral. Pour la plupart des acteurs de l'économie, de la société et de tous les départements concernés, il était courant de collaborer avec le régime d'apartheid. Dans le climat de guerre froide qui régnait à l'époque, toute critique était étouffée sous prétexte qu'il fallait que se maintienne le bastion anticomuniste du Cap.

Un réseau de soutien et la menace d'actions judiciaires a contribué au droit de consulter les dossiers sud-africains correspondants à ceux qui se trouvaient en Suisse où l'accès était restreint: non seulement aux Archives fédérales mais encore aux Archives de l'Union suisse du commerce et de l'industrie (Vorort). Après l'étude de ces dossiers, on peut dire que la Suisse a entretenu, durant la période d'apartheid, des relations étroites avec l'Afrique du Sud, dans les domaines militaire, du renseignement, de l'industrie d'armement, ainsi que dans le domaine nucléaire. Une clarification des activités particulières est exclue sans une ouverture des archives des entreprises et autres archives privées constituées en Suisse et en Afrique du Sud, ni d'ailleurs sans l'interrogation des acteurs les plus importants de cette

période. Les nombreux documents à la base de l'étude qui est présentée ici soulèvent ainsi davantage de questions qu'ils ne peuvent apporter de réponses. Cette étude n'épuise donc pas la problématique et montre que le besoin de clarification est encore plus vif.

L'objet et la méthodologie du projet

La question soulevée dans le cadre de ce projet était la suivante: comment était formée la politique extérieure de la Suisse par rapport à l'Afrique du Sud et quelles étaient les conditions internes et externes qui en furent à l'origine. Dans la mesure où l'ONU était l'endroit le plus important où la communauté internationale débattait de la politique d'apartheid sud-africaine, la discussion sur l'Afrique du Sud au sein de cette organisation offrait un champ approprié pour examiner l'attitude des responsables de la politique extérieure de la Suisse par rapport à la politique d'apartheid engagée par le gouvernement sud-africain.

Le projet a abordé dans un premier temps le rôle que jouait la Suisse officielle dans ce processus onusien, comment ce rôle se traduisait en Suisse dans les institutions étatiques et sociales, ainsi que dans la perception publique, et comment la politique sud-africaine de la Suisse à l'ONU se répercutait sur sa position multilatérale et sur certains aspects de ses relations bilatérales avec l'Etat d'apartheid. L'observation des répercussions du débat sur l'Afrique du Sud mené dans le cadre de l'ONU sur le paysage associatif et officiel suisses a constitué l'instrument méthodologique qui a permis d'examiner et de clarifier la sensibilité de l'Etat et de la société helvétiques à l'égard des questions des droits de l'homme en Afrique du Sud, à savoir comment ces questions étaient perçues par le gouvernement, les autorités, les associations et d'autres milieux sociaux de notre pays et comment ces derniers ont réagi à ces mêmes questions.

Il s'est agi, dans un deuxième temps, en étudiant un domaine particulier des relations bilatérales, de clarifier la question de savoir jusqu'à quel point les normes définies par l'ONU en matière d'apartheid influencèrent l'attitude de la Suisse à l'égard de l'Afrique du Sud. Ont été choisies dans ce contexte les relations militaires et celles liées aux industries d'armements et nucléaires de la Suisse vis-à-vis de l'Afrique du Sud, étant donné que ces relations ont été observées avec une attention particulière par l'ONU et qu'elles ont été prosrites en partie. La confrontation des résultats tirés des divers niveaux de l'analyse multilatérale avec ceux des domaines des relations bilatérales mentionnés a fourni, d'un point de vue méthodologique, un cadre d'interprétation suffisamment riche pour permettre d'en tirer de solides conclusions, ce malgré l'accès restreint aux sources correspondantes.

Les résultats dans le détail:

L'origine de l'internationalisme sud-africain et la Suisse, 1910–1945

Au 20^e siècle, le gouvernement sud-africain a presque constamment poursuivi l'objectif de participer pleinement à toutes les organisations internationales importantes en tant que membre reconnu de la communauté des nations «civilisées»; il était déjà présent sur la scène internationale à l'époque de la Société des Nations. A cette époque déjà, la diplomatie suisse accordait un certain poids à la voix sud-africaine dans les organisations internationales. Après 1945, des points de friction apparurent à nouveau entre la politique onusienne de la Suisse et l'Union sud-africaine. Le rapport spécifique des deux Etats face à l'Allemagne nationale-socialiste fut décisif dans ce contexte. Etant donné que la Suisse n'avait jamais déclaré la guerre à l'Allemagne, elle dépendait de l'intercession des Etats

fondateurs de l'ONU pour atteindre son but, à savoir apporter son concours au plus grand nombre d'organisations onusiennes possible tout en s'assurant la reconnaissance internationale de sa neutralité. Parmi les alliés potentiels de la Suisse figurait, outre la Grande-Bretagne, l'Union sud-africaine. La principale opposition politique intérieure, le Parti National, oeuvrait également en faveur de la neutralité pendant la guerre. Après celle-ci, cette opposition – un peu comme la Suisse, mais différemment des Alliés –, ne déduisit aucune nécessité de mener une politique internationale des droits de l'homme après la défaite du national-socialisme. En sus de l'essor que prenaient les relations commerciales bilatérales entre la Suisse et l'Union sud-africaine, la position intéressante qu'occupait cette dernière au sein de l'ONU constitua, pour le gouvernement helvétique, un argument important en faveur du renforcement des relations diplomatiques avec Pretoria et l'ouverture d'une légation. En septembre 1945, le gouvernement en soumit la proposition au Parlement. En 1949, la Suisse figurait parmi les premiers Etats à qui le nouveau premier ministre nationaliste Malan rendit une visite officielle.

Les débuts du débat onusien sur l'Afrique du Sud et la Suisse, 1945–1960

Au sein de l'assemblée générale de l'ONU se forma très tôt un consensus fondé sur les droits de l'homme contre la politique du développement séparé des races (apartheid) en Afrique du Sud. En 1946 déjà et à la demande de l'Inde, la première assemblée générale exigea du gouvernement sud-africain qu'il mette fin aux persécutions et aux discriminations raciales. En 1950, cette même assemblée générale déclara l'apartheid comme étant en soi racialement discriminatoire et donc contraire aux droits de l'homme. Même si la guerre froide empêchait alors le travail de la Commission des droits de l'homme de l'ONU et si la déclaration générale des droits de l'homme de 1948 restait non contraignante d'un point de vue légal, cette commission possédait une autorité morale en raison de la Shoah. Les puissances occidentales avaient certes un intérêt stratégique fondamental à voir l'Union sud-africaine dirigée par un gouvernement orienté anticommuniste. Elles ne pouvaient néanmoins pas se soustraire au consensus onusien fondé sur les droits de l'homme et l'anticolonialisme, qui appelait le gouvernement sud-africain à supprimer l'apartheid.

La diplomatie suisse observait avec méfiance le discours sur les droits de l'homme de l'ONU. Ce discours était interprété – le gouvernement sud-africain avait le même argument – comme un instrument des grandes puissances pour défendre leurs intérêts hégémoniques. Les gouvernements de la Suisse et de l'Union sud-africaine étaient également d'accord sur d'autres points: par anticommunisme farouche, ils estimaient que les crimes allemands ne devaient pas être punis et ils insistaient sur une souveraineté nationale qui s'orientait contre les abus, réels ou supposés, des grandes puissances. La diplomatie suisse n'avait en outre – contrairement aux Etats-Unis et à d'autres Etats occidentaux – aucune considération pour les groupes d'intérêts antiracistes actifs à l'intérieur du pays. Certes, les représentants des syndicats suisses auprès de l'Organisation internationale du travail (OIT) et les représentants et les représentantes des organisations qui militaient en faveur du droit des femmes et des associations d'enseignants et de hautes écoles au sein de l'Organisation des Nations-Unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) prenaient clairement position en faveur des droits de l'homme et contre toute forme de discrimination raciale. Ces représentants étant néanmoins peu disposés au conflit, le Conseil fédéral et l'appareil diplomatique helvétique n'eurent aucune difficulté à marginaliser leur engagement en faveur des droits de l'homme et contre le racisme. Cette attitude réussit d'autant plus que la science, en Suisse, n'emboîta pas, dans un premier temps, le pas à l'Unesco lorsque celle-ci opéra une rupture

avec le racisme justifié par des arguments pseudo-scientifiques, racisme répandu durant la première moitié du 20^e siècle et qui allait bien au-delà du national-socialisme, et que les façons de penser racistes étaient encore répandues à l'extérieur comme à l'intérieur de l'appareil diplomatique, ce jusque dans les années 60.

C'est ainsi que se forma, au début des années 50, une constellation sociale qui restera déterminante au-delà de la fin de la période de l'apartheid: une proximité, justifiée stratégiquement, de l'élite scientifique, politique et sociale de la Suisse avec le gouvernement sud-africain face à des cercles faiblement organisés quoique largement représentés dans la population, cercles qui refusaient toute forme de discrimination raciale pour des raisons des droits de l'homme et morales. Lorsque doute il y avait, la combinaison d'indifférence, d'intérêt personnel et d'anticommunisme primait sur les considérations d'ordre moral.

L'armement de l'Afrique du Sud et la Suisse face à l'embargo de l'ONU de 1963

Le gouvernement nationaliste de Pretoria ne pouvait réaliser que progressivement sa politique d'indépendance nationale. Les forces armées sud-africaines vécurent dans l'ombre jusqu'en 1960 et ne représentaient guère plus qu'un appendice mal armé et mal équipé de la politique coloniale britannique. Plus de la moitié du budget des années 50 était destinée à l'achat de chars d'assaut Centurion que l'Union sud-africaine tenait à la disposition des forces armées britanniques dans le cadre du concept Middle East Defence. Ce matériel, mal entretenu, était utilisé par des troupes insuffisamment formées. Lorsque les forces britanniques se retirèrent du Proche-Orient après la crise de Suez et vu les bouleversements géopolitiques qui s'ensuivirent, l'Union sud-africaine décida de renoncer aux chars d'assaut Centurion. La moitié de ces derniers, à savoir plus de 100 unités, partit en Suisse. Certes, la fraction social-démocrate du Parlement suisse demanda, en automne 1960, de ne pas entrer en matière en raison de la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud. Dans le climat de la guerre froide, les réflexions de politique extérieure et celles insistant sur la question des droits de l'homme ne trouvèrent guère d'écho en dehors du camp de la gauche face à l'argument selon lequel il fallait protéger l'Afrique du Sud du communisme.

Au début des années 60, le détachement de l'Afrique du Sud du Commonwealth britannique s'accéléra. Le gouvernement nationaliste mena une politique de puissance nationale et d'autonomie, et multiplia en peu d'années les dépenses militaires de la République sud-africaine. De nombreuses délégations militaires sud-africaines voyagèrent en Europe et discutèrent de l'offre en armements. En Suisse également, à partir de 1960–1961, les directions de l'administration, de l'armée et de l'économie accueillirent des délégations de haut rang des forces armées sud-africaines. Pratiquement tous les fournisseurs d'armes et d'équipements militaires soumièrent des offres aux autorités sud-africaines compétentes. Il n'y avait aucune réserve politique au sein de l'économie, du département militaire et de l'armée suisse. Au contraire, le département militaire à Berne et la représentation diplomatique de la Suisse en Afrique du Sud participèrent activement à la mise en place et au développement du commerce d'armes; l'armée suisse mit quant à elle à la disposition de l'industrie d'armements privée ses places de tir et ses places d'armes, afin que cette dernière puisse présenter ses produits aux délégations sud-africaines.

Parmi les fournisseurs suisses, c'est le groupe Oerlikon-Bührle qui fut le plus actif auprès des autorités politiques sud-africaines. En décembre 1961, le ministère sud-africain de la défense donna mandat au groupe Oerlikon-Bührle de livrer jusqu'à la fin 1963 36 canons

anti-aériens de 35 mm et 18 unités de contrôle des tirs avec munition et accessoires d'une valeur de 43 millions de francs. Un autre mandat d'une valeur de 10,6 millions de francs suivit en 1963 pour la munition de 30 mm des canons français Defa qui servaient à armer les avions Mirage; il s'agissait également de transférer à l'Afrique du Sud le droit de licence pour produire ce type de munition. Dans ces deux cas, Hispano Suiza (Suisse) SA, à Genève, tenta d'obtenir de gros mandats, mais sans succès. Le Conseil fédéral communiqua immédiatement à Oerlikon-Bührle son autorisation de fabrication, ce à des conditions insignifiantes. Le lobbying de Bührle s'avéra plus efficace que celui de ses concurrents. C'est ainsi que le 26 juillet 1963 l'administration refusa une demande de Albiswerk Zürich AG qui souhaitait livrer à l'Afrique du Sud des appareils d'observation et de visée d'une valeur de 1,24 million de francs. Le 5 novembre 1963, la Fabrique fédérale de poudre Wimmis demanda elle aussi au Conseil fédéral la permission d'accorder à l'Afrique de Sud une licence pour produire de la poudre destinée à des munitions de 30 mm et 35 mm, mais ne l'obtint pas. Dans ces deux cas, ce furent des considérations d'ordre de politique étrangère qui firent pencher la balance.

Sharpeville et l'ONU: du consensus anti-apartheid à l'action

En 1963, le massacre de Sharpeville généra un tournant à l'ONU. L'assemblée générale et le Conseil de sécurité passèrent du consensus anti-apartheid à l'action contre cette dernière, et appelèrent tous les Etats à prendre des mesures à l'encontre du gouvernement d'apartheid. Les Etats occidentaux soutenaient les résolutions de l'ONU aussi longtemps qu'elles n'impliquaient pas de mesures coercitives obligatoires. La contradiction entre la politique anti-apartheid verbale et le soutien effectif du gouvernement sud-africain contraignirent l'ONU à se tourner directement vers l'opinion publique mondiale à partir de la moitié des années 60. Ce tournant conféra à la politique anti-apartheid de l'ONU de plus en plus un caractère de campagne. Elle travailla en étroite collaboration avec des organisations non gouvernementales, afin d'augmenter la pression sur les gouvernements occidentaux qui soutenaient l'Afrique du Sud. Les chances de succès de cette méthode augmentèrent dans tous les pays où des organisations non gouvernementales relayaient efficacement la campagne anti-apartheid de l'ONU.

En Suisse, dans les années 60, seules les organisations actives en faveur du droit des femmes et les syndicats étaient disposés à reprendre les questions des droits de l'homme soulevées par l'ONU. C'est surtout grâce à ces organisations que la Suisse collabora activement à la convention de l'Unesco de 1960 relative à la lutte contre la discrimination dans l'enseignement public. Le Conseil fédéral ne présenta toutefois jamais cette dernière au Parlement pour approbation. L'influence des syndicats sur la politique sud-africaine de la Suisse était nettement plus efficace au sein de l'Organisation internationale du travail (OIT). En 1961, les représentants du gouvernement suisse approuvèrent pour la première fois au sein du comité préparatoire de la 45e session de la Conférence internationale sur le travail la condamnation morale de la politique sud-africaine de l'apartheid. Face à la résistance du Département politique qui était favorable à l'Afrique du Sud, le directeur de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et des métiers (OFIAMT) fit valoir que la poursuite du développement de la coopération multilatérale au sein de l'OIT était plus importante que les relations bilatérales qu'entretenait la Suisse avec l'Afrique du Sud. Les représentants du gouvernement suisse à la 48e session de la Conférence Internationale du Travail, en 1964, soutinrent donc une nouvelle fois une résolution globale qui condamnait à nouveau la politique sud-africaine de

l'apartheid et qui constituait les bases d'un programme à long terme de l'OIT contre cette dernière.

Comme l'analyse des répercussions des autres discussions menées à l'ONU sur l'Afrique du Sud sur l'ensemble – très fragmenté – des milieux officiels et associatifs de Suisse le montre bien, le soutien sporadique à la politique antiraciste de l'Unesco et de l'OIT était néanmoins singulier. Le manque de disposition, à l'époque, de clarifier les implications de la Suisse dans la Shoah, se traduisait en l'occurrence par la négation des implications de la Suisse dans la politique sud-africaine de l'apartheid. L'Afrique du Sud était considérée comme un bastion anti-bolchévique, qui pratiquait certes des méthodes pas très reluisantes pour réaliser sa politique pro-occidentale, mais qui méritait néanmoins un soutien illimité dans ses efforts anticomunistes. Le Conseil fédéral et l'administration refusèrent en conséquence toute collaboration avec l'ONU dans l'application de l'embargo sur les armes exigé à deux reprises par le Conseil de sécurité en 1963. Il n'y avait aucune raison, du point de vue de la Suisse, de prendre des sanctions contre le gouvernement sud-africain. En raison de la politique d'information maladroite du Conseil fédéral et de Oerlikon-Bührle, le gouvernement suisse se vit contraint, en décembre 1963, pour des raisons de politique interne il est vrai, de cesser l'exportation d'armes vers l'Afrique du Sud. Cet arrêt était toutefois considéré comme provisoire. Il n'y avait aucune trace d'une volonté politique d'appliquer efficacement cette décision de cesser les exportations.

Après le soi-disant arrêt, en 1963, des exportations d'armes vers l'Afrique du Sud

Dans les milieux concernés, la volonté politique restait celle de soutenir le gouvernement sud-africain dans la mise sur pied de forces armées et de l'industrie de l'armement. Cette volonté n'était pas limitée aux officines des services de renseignements et à quelques cupides industriels de l'armement, mais était bel et bien répandue parmi les autorités et l'industrie d'exportation. Il n'existe aucune indication que ces milieux auraient soulevé la question des droits de l'homme dans le cadre de leurs contacts avec les représentants de l'administration sud-africaine, des forces armées ou de l'industrie. On trouve toutefois de nombreuses preuves écrites qui montrent que les cercles dirigeants en Suisse soutinrent, sans examiner plus avant l'argument, l'affirmation du gouvernement sud-africain selon laquelle lui seul pouvait garantir que le pays, stratégiquement important avec les routes maritimes qui longent ses côtes, ne tombe en main communiste. Certes, l'apartheid et les méthodes pour l'appliquer mécontentaient nombre de hauts fonctionnaires et politiciens suisses. Mais, au fond, la lutte réelle ou présumée contre le communisme primait sur toute autre considération.

A partir de 1965, un attaché militaire sud-africain fut accrédité en Suisse. En 1966, le chef de l'Etat-major général de l'Armée suisse, Paul Gygli, et le colonel Helmut von Frisching du groupe renseignement et sécurité (GRS) avaient des contacts cordiaux avec le chef des Forces terrestres sud-africaine, le général Charles Alan Fraser. Sur proposition de Gygli, une mission militaire sud-africaine se rendit en Suisse pour étudier le système de recrutement et d'instruction de l'armée suisse en vue de la réforme des forces armées de l'Afrique du Sud. Les services de renseignements militaires sud-africain s'intéressèrent tout particulièrement à la manière dont l'armée suisse combattait ce qu'elle appelait les „subversifs“ dans le cadre de la „guerre psychologique“. A peine le gouvernement sud-africain avait-il mis sur pied, en 1969, à l'aide des services secrets américains (CIA), le fameux Bureau of State Security (BOSS) comme service de renseignement civil, le chef de ce dernier, à la réputation non

moins douteuse, le général Hendrik Van Bergh, entretenait des contacts personnels avec des représentants des services partenaires en Suisse. En 1974, le service Z-Squad du BOSS organisa depuis la Suisse l'un des premiers assassinats d'un opposant noir, ordonné extra-judiciairement par le gouvernement sud-africain.

A partir de 1972, les services de renseignements militaires de la Suisse et de l'Afrique du Sud mirent sur pied un échange étroit d'informations, à l'initiative du chef du GRS à l'époque, le colonel-brigadier Carl Weidenmann. En 1974, le brigadier Friedrich Günther-Benz entreprit deux voyages en Afrique du Sud et ne laissa, dans un rapport largement diffusé, planer aucun doute quant au soutien apporté à la politique du gouvernement sud-africain. En 1975, le chef de la Division renseignements du GRS, le colonel Peter Hoffet, fut l'hôte pendant trois jours, avec sa femme et sa fille, de l'attaché militaire sud-africain.

Vu la situation, il n'est pas très étonnant que Oerlikon-Bührle ne se sentit pas lié par le soi-disant arrêt des exportations d'armes prononcé en 1963 et qu'il livra illégalement à l'Afrique du Sud, entre l'été 1964 et le mois de mai 1965, non seulement 30 canons Oerlikon de 35 mm (dont l'exportation était interdite), mais aussi qu'il accepta, en août 1965, un autre gros mandat portant sur la livraison de 90 canons Oerlikon de 35 mm pour un montant de 52,7 millions de francs, ainsi que – via l'Italie – 45 unités de contrôle des tirs Superfledermaus pour 54 millions de francs. Même après le scandale Bührle de novembre 1968, qui permit de révéler une partie de ces commerces illégaux, à savoir la livraison illégale à l'Afrique du Sud de 36 canons avec munition pour un montant de 54 millions de francs – Oerlikon-Bührle continua à conclure des affaires illégales. Les 16 derniers canons furent acheminés vers l'Afrique du Sud, en août 1969, par voie maritime, depuis le port de Gênes. Bien que les autorités helvétiques en aient eu connaissance, cette livraison ne fit jamais l'objet d'une des instructions pénales qui étaient menées à l'époque. Les commerces illégaux de Oerlikon-Bührle ne furent donc possibles qu'en raison de la négligence des autorités, de leur tolérance ou de leur concours actif.

Comme de nouveaux documents trouvés en Afrique du Sud l'attestent, le commerce illégal d'armements avec l'Etat d'apartheid ne se limita en outre de loin pas au groupe Oerlikon-Bührle. Hispano Suiza (Suisse) SA, à Genève, livra également à l'Afrique du Sud des canons de 20 mm, en toute illégalité. Un contrat datant de 1967 mentionne la livraison de 126 canons Hispano de 20 mm, avec munition, ainsi que le transfert des droits de licence, le tout pour un montant de 21 millions de francs. Le Conseil fédéral décidait, en 1969, de ne pas étendre l'enquête pénale au-delà de Oerlikon-Bührle AG.

Le commerce de matériel de guerre illégal, toléré par l'administration, conduisit également Autophon AG, à Soleure, à livrer à la police d'Etat sud-africaine, à partir de 1966, pour 3 millions de francs de matériel de liaison radio avec émetteurs et récepteurs. Un autre cas datant de février 1965 montre jusqu'où allait le concours des autorités compétentes dans la violation de l'arrêté sur le matériel de guerre. Le Département politique prit connaissance que, contrairement à toutes les instructions du Conseil fédéral, la division technique de guerre (Département militaire) décida de son propre chef d'accorder l'autorisation à Oerlikon-Bührle de livrer à l'Afrique du Sud pour 232'000 francs de pièces détachées pour les canons anti-aériens de 35 mm. Le Département politique ne vit aucune raison non plus pour enquêter plus à fond sur ce commerce illégal.

L'arrêté de 1949 sur le matériel de guerre contient tellement de lacunes juridiques que le commerce d'armes avec l'Afrique du Sud se poursuivit et qu'il ne se fit illégalement que dans

des cas exceptionnels – Oerlikon-Bührle, Hispano-Suiza, Autophon. La loi sur le matériel de guerre de 1972 rendit ces lacunes encore plus importantes. Du matériel de guerre décomposé en ses divers éléments pouvait passer les instances douanières même s'il était destiné à l'Afrique du Sud. Outre Oerlikon-Bührle, Degen & Co. AG, à Niederdorf, profita également de cette situation: par décision du Conseil fédéral, ses livraisons de pièces détachées de détonateurs n'étaient plus considérées comme du matériel de guerre. Avec le soutien du ministre de la défense de l'époque, Giulio Andreotti et du chef des services secrets, le général Egidio Viggiani, Contraves Italiana, à Rome, et Oerlikon Italiana, à Milan, contournèrent sans autre l'interdiction italienne d'exporter des armes vers l'Afrique du Sud. Les autorités suisses soutinrent le contournement de l'embargo sur les armes via des filiales ou des partenaires qui avaient leur siège dans les Etats voisins, dans ce sens qu'elles n'exigeaient pas de certificats d'utilisation finale lors de la livraison de pièces détachées depuis la Suisse, de sorte que ces pièces pouvaient être expédiées sans problème en Afrique du Sud.

Le refus de la Suisse d'appliquer la résolution 182 de l'ONU du 4 décembre 1963 représenta certainement l'opportunité la plus intéressante pour les milieux actifs dans l'exportation d'armements. Cette résolution demandait à tous les Etats de mettre fin immédiatement à la vente et à l'expédition d'équipement et de matériels destinés, en Afrique du Sud, à la fabrication ou à l'entretien d'armes et de munitions. Ce sera en 1996 seulement que la Suisse imposa l'obligation de demander une autorisation pour le transfert des droits de licence en vue de la fabrication d'armes ainsi que d'autres éléments entrant dans la production d'armements à l'étranger. Lyttelton Engineering Works, à Pretoria, fabriquait à partir de 1964 des tubes pour les canons Oerlikon de 35-mm et, dès le début des années 70, des canons entiers. S'appuyant sur des contrats de licence, Pretoria Metal Pressings fabriquait à partir de 1964, avec la fabrique de machines-outils Oerlikon Bührle, des munitions de 30-mm- et 35-mm, African Explosives and Chemical Industries fournissant les produits explosifs nécessaires. A partir de 1967, l'Afrique du Sud fabriquait sous licence également des tubes pour canons de 20 mm ainsi que des munitions de Hispano Suiza. Vers 1964, Plessey (South Africa) Ltd. se lança dans la fabrication de roquettes anti-chars Mosquito conçues par Contraves, bien que cette production sous licence ne pouvait être déclarée totalement. Ceci valait également pour la production de pièces détachées de détonateurs Tavor par Instrument Manufacturing Corp of South Africa à Plumstead, près du Cap. En 1972, Gretag AG Regensdorf conclut en Afrique du Sud un contrat de licence pour la fabrication de ses appareils de brouillage. En 1974, la filiale de Wild Heerbrugg AG (canton de St-Gall) embarqua Wild (South Africa), à Johannesburg, dans la production d'appareils optiques pour les forces armées sud-africaines. Tous ces transferts de licences étaient accompagnés de livraisons et de services de conseils techniques. Les dispositions très larges des règlements suisses sur l'exportation de matériel de guerre ne prévoyaient pas de tels cas de figure. Aucune voix ne s'éleva alors, ni dans l'industrie, ni chez les autorités, pour dénoncer l'utilisation de ces lacunes.

Les sanctions militaires et nucléaires de l'ONU en 1977 et la Suisse

Au début des années 70, les Nations-Unies engagèrent un intense processus de discussion sur la question de savoir quels étaient les répercussions des relations économiques internationales sur la situation des droits de l'homme. Certaines instances onusiennes allèrent très loin en affirmant que toute activité économique, politique et culturelle menée en Afrique du Sud contribuait au maintien de la politique d'apartheid. La politique extérieure de

la Suisse contestait quant à elle fondamentalement le fait qu'il y avait un rapport entre, d'une part, les investissements directs en Afrique du Sud et les relations commerciales et financières, et, d'autre part, la situation des droits de l'homme dans cette même Afrique du Sud; elle proposait ainsi une interprétation totalement opposée.

L'insécurité politique due au massacre de Soweto en 1976 et la vague de répression qui en résulta à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afrique du Sud n'ayant une fois de plus suscité aucune réaction de la part du gouvernement suisse, ce dernier se retrouva de plus en plus isolé sur l'échiquier mondial. Dans la mesure où la base sociale de la résistance en Afrique du Sud s'élargissait au début des années 80, et que la répression du gouvernement sud-africain devenait plus dure et qu'elle se militarisait, la Suisse se rapprochait encore plus de l'Afrique du Sud au niveau international. Dans le système de l'ONU, l'espoir de la diplomatie suisse résida alors uniquement dans la possibilité de voir les Etats africains et d'autres critiques de la politique d'apartheid en Afrique du Sud adopter des positions si extrêmes dans leurs projets de résolution, qu'elle aurait pu facilement justifier un non. Lorsqu'à partir de 1985, le groupe des 77 court-circuita cet espoir en formulant des résolutions différenciées, de sorte à rallier également au consensus mondial anti-apartheid les derniers neinsager comme les Etats-Unis, Israël ou la Suisse, celle-ci ne fut pas plus encline à négocier, mais se retrouva encore plus isolée. En 1984/85, le gouvernement sud-africain décréta l'état d'urgence. Tous les autres Etats se joignirent à l'appel d'engager des sanctions plus ou moins larges. Avec son non absolu, la Suisse se retrouvait désormais très seule dans le système onusien.

Parallèlement, les rangs se resserraient également dans l'administration. Une attitude différenciée adoptée lors d'une conférence onusienne a pu être constatée pour la dernière fois en 1981, lorsque la délégation suisse approuva devant l'Organisation internationale du travail (OIT) une déclaration anti-apartheid d'une grande portée, la constitution d'un comité anti-apartheid et un plan d'action complet contre l'apartheid. Après 1981, il n'est plus question pour l'administration fédérale de présenter des positions divergentes dans des conférences multilatérales du système onusien, bien que, eu égard à l'état d'exception permanent qui régnait en Afrique du Sud, il aurait été particulièrement urgent d'éviter un isolement total de la Suisse au niveau international. Indépendamment des «mesures positives» conçues bilatéralement, mais non représentées activement au niveau de la politique extérieure, de la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DDA), on constate dans les sept départements, non pas des changements concrets, mais l'émergence d'une attitude d'immunisation, très marquée idéologiquement, qui ne permettait pas de réagir de manière différenciée à un débat sur l'Afrique du Sud, que l'ONU voulait large. Au niveau de la politique intérieure, cette attitude rigide généra un durcissement des fronts au niveau du clivage gauche-droite, qui ne laissait la place à aucun compromis. Cela peut surprendre aujourd'hui de voir que tous les offices fédéraux importants et les associations et organes qui y étaient liés estimaient qu'il était tout naturel que la Suisse se positionne en la matière en dehors de l'écrasante majorité des Etats-membres de l'ONU. Cette attitude confirme justement le fait qu'il y avait un large consensus à ce sujet. Ce dernier reposait sur un anticommunisme de fait, davantage basé sur des représentations idéologiques que sur des analyses concrètes, un anti-communisme qui semblait être l'apanage du seul gouvernement de minorité blanche en Afrique du Sud.

L'essor des relations militaires et de l'industrie de l'armement entre la Suisse et l'Afrique du Sud, 1976–1990

Les résultats obtenus via les documents transmis par les Archives fédérales sur les relations de la Suisse avec l'ONU sont confirmés par les documents provenant des archives militaires suisses et sud-africaines. Les relations militaires et entre les industries de l'armement qu'entretenait la Suisse avec l'Afrique du Sud connurent un resserrement notable dans les années 80. A partir de 1980, l'attaché militaire sud-africain qui se trouvait auparavant à Rome, Cologne ou Vienne s'installe à Berne, tandis qu'entre temps de nombreux autres Etats n'étaient plus disposés à accréditer des attachés militaires d'Afrique du Sud. Les contacts furent alors nombreux entre les ministères de la défense d'Afrique du Sud et la Suisse, ainsi qu'entre les forces armées sud-africaines et l'armée suisse. L'administration militaire et des troupes accueillaient des délégations militaires sud-africaines pour des voyages d'étude consacrés à la formation des pilotes de chars d'assaut, l'organisation du devoir de servir, la structuration efficace de l'administration militaire, la planification financière militaire, les fonctions logistiques de l'armée et se déclaraient prêt à échanger des expériences sur la politique militaire, la stratégie et l'armée de l'air. Malgré l'opposition de la police fédérale, le médecin en chef de l'armée sud-africaine rencontra également, en 1980, le médecin en chef de l'armée suisse; d'autres rencontres suivirent.

Alors que le Département des affaires étrangères prit position en 1977 – le protocole militaire le fit en 1979 – contre l'échange d'officiers des troupes d'aviation notamment entre les deux Etats, le chef de l'aviation, Arthur Moll, opéra un tournant en 1980. Ce dernier rencontra en effet le chef des forces aériennes sud-africaines lors du show aérien de Farnborough et l'invita quelques jours plus tard, à l'étonnement de ce dernier, à une visite officielle en Suisse. C'était les officiers suisses qui souhaitaient échanger régulièrement des pilotes de Mirage avec l'armée de l'air sud-africaine. Ces échanges étaient basés sur la convention visant à sauvegarder les secrets militaires conclue en 1983. Les pilotes militaires sud-africains purent ainsi avoir connaissance des méthodes de combat secrètes des forces aériennes de la Suisse et de ses particularités techniques. L'échange de pilotes continua pendant toutes les années 80.

Outre le niveau technico-militaire, il convient également de mentionner le niveau politico-militaire. Avec le durcissement des conflits sociaux en Afrique du Sud et des forces armées sud-africaines au cours des années 80, le pays augmenta massivement ses activités de propagande. Les forces armées et surtout les services de renseignements militaires ne lésinèrent pas sur les moyens financiers ni sur les contacts – ceux-ci pouvaient aller jusqu'aux forces d'extrême droite prête à faire usage de la violence – pour réaliser ses projets Comops (Communications Operations). En Suisse, l'attaché militaire sud-africain et d'autres personnes nouèrent des relations avec des personnages parfois ambigus situés à l'extrême droite de l'échiquier politique, dont Jürg Meister, le rédacteur en chef de «intern informationen» édité par Karl Friedrich Grau. Comme il ressort des documents des services de renseignements militaires d'Afrique du Sud, ce dernier accordait grande importance aux contacts avec des gens comme le «chasseur de subversifs» zurichois Ernst Cincera, le directeur de l'Institut suisse de recherche sur les pays de l'Est, Peter Sager, et le président du groupe de travail Afrique du Sud, Christoph Blocher. Les opérations Comops en Suisse consistaient en des tentatives de pression sur la télévision, la radio et les médias écrits, ainsi qu'en la participation à des manifestations sportives internationales, surtout de type militaire, comme la marche Suisse de 2 jours à Berne. Ce sera seulement lorsque d'autres Etats,

comme les Pays-Bas, menacèrent de boycotter cette marche si les forces armées sud-africaines continuaient y participer avec de grandes délégations que ces derniers n'y participèrent plus qu'en civil à partir de 1988. Les anciennes protestations du mouvement anti-apartheid de la Suisse restèrent quant à elle lettres mortes.

Toute une série de cas soulèvent plus de questions qu'ils n'apportent de réponses. Il s'agit notamment des cas où la police fédérale suisse et d'autres organes d'investigation avaient d'informations plus ou moins solides de crimes et de non-respect des sanctions, mais qui craignaient de les utiliser pénalement par égard au gouvernement sud-africain et ses éminents amis qu'il avait en Suisse. Dans le cas d'une entreprise d'armements connue en Suisse orientale, qui conclut sans autre des affaires de ce type avec l'Afrique du Sud, la police fédérale se contenta de recommander à la direction du groupe de retirer de la circulation un collaborateur qui agissait de manière plutôt maladroite et de faire en sorte que les opérations illicites soient développées plus discrètement.

La coopération de la Fabrique fédéral de poudre Wimmis alla très loin avec le grand fabricant sud-africain de munition et de poudre pour charges propulsives Somchem. Wimmis mit à disposition de la Somchem, en 1979 et via Oerlikon-Bührle AG, une licence de production pour fabriquer en Afrique du Sud de la poudre propulsive pour des munitions de 20 mm et de 35 mm. Elle forma des ingénieurs de la Somchem dans les installations secrètes de Wimmis et des membres de sa direction, dont le directeur et le chimiste en chef, séjournèrent à plusieurs reprises et pendant des semaines à la Somchem, afin de résoudre des problèmes que posait la production sous licence et la fabrication de matières explosives à usage militaire. Dans le cadre du projet Sleeve et Skavot, Oerlikon-Bührle accorda généreusement son aide technique et managériale pour la poursuite du développement du système de canons anti-aériens de 35 mm. On constate que de nombreux autres commerces ultra-secrets de ce type se sont déroulés dans les années 80, des projets développés par l'Afrique du Sud avec le soutien des services de renseignements militaires suisses, parmi lesquels des projets menés par l'armée, comme Floor, Jansalie, Algebra, Fargo et Nack, par les Forces aériennes sud-africaines le projet Divorce et Finial portant sur la navigation, un autre projet en vue de résoudre les problèmes liés à la fatigue du matériel sur les avions Mirage, le projet Aquila, qui concernait l'acquisition de biens d'équipement dans la région de Genève, le projet Janitor, qui avait pour but de construire un système de surveillance spatiale intégré civil et militaire, ou encore les projets Alexandria et Bessie, que la flotte sud-africaine développa en Suisse dans les années 80. Sans consultation des archives concernant ces projets, archives conservées par les sociétés qui y participèrent, il est évidemment difficile de connaître les dimensions de ces projets et l'importance que l'on accordait à chacun d'eux. Mesuré à l'aulne de l'ensemble des efforts faits par l'Afrique du Sud dans le domaine militaire, ces relations qu'entretenait la Suisse avec l'Etat d'apartheid ne devaient au fond pas être importantes. Si l'on considère en revanche la portée politique qu'avaient ces commerces, il convient, sur la base des documents militaires sud-africains, de faire le constat suivant : le 16 avril 2003, le Conseil fédéral avait toutes les raisons de stopper l'examen des documents sur l'Afrique du Sud qui se trouvent en Suisse. Il y a en effet, en Suisse, de nombreuses personnes qui ont soutenu le régime d'apartheid sud-africain par conviction politique et qui ont gagné beaucoup d'argent en commerçant légalement et illégalement avec ce dernier. Des clarifications semblent indispensables si l'on veut faire participer davantage l'économie aux efforts de l'ONU et de la Suisse en vue d'une politique des droits de l'homme axée sur la prévention.

Les relations nucléaires de la Suisse avec l'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud figurait dans les années 50 déjà parmi les plus grands producteurs d'uranium au monde. Dans les années 70, l'Afrique du Sud était encore le seul pays qui était disposé à exporter de l'uranium sans tenir compte des dispositions contre la prolifération des armes atomiques. Pour la Suisse, qui avait également un programme d'armement atomique, mais qui ne disposait pas d'uranium en propre, l'Afrique du Sud était donc un partenaire et un fournisseur intéressant. Les efforts entrepris par le Conseil fédéral à partir de 1952 en vue d'obtenir de l'uranium sud-africain reçurent, en 1954, l'appui de l'Union de Banques Suisses. Les actions menées ultérieurement avaient également pour but d'obtenir de l'uranium sans conditions («whether it would be sold unconditionally»).

Au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique (IAEA) créée en 1957, à Vienne, les deux Etats présentaient régulièrement des positions analogues – comme ils le faisaient d'ailleurs dans d'autres organisations onusiennes – et soutenaient mutuellement leurs candidats à l'élection au sein du Conseil des gouverneurs. Entre Donald Sole, qui représentait l'Afrique du Sud dans ce conseil de l'IAEA, et le délégué du Conseil fédéral pour l'énergie atomique, Urs Hochstrasser, dont l'Afrique du Sud soutint la nomination au sein du Conseil des gouverneurs en 1963, il y avait une étroite relation. Hochstrasser profitait des rencontres avec Sole pour approfondir, en marge des rencontres internationales, les relations nucléaires bilatérales entre les deux Etats et pour essayer d'obtenir de l'Afrique du Sud de grandes quantités d'uranium, dans le but de constituer des réserves publiques.

Le test de la bombe atomique israélo-sud-africaine de 1979, qu'un satellite Vela avait détecté en tant que tel sur la base du double éclair typique de ce genre d'explosion, n'entraîna en Suisse aucun examen des relations nucléaires avec l'Afrique du Sud. Le Département politique crut unilatéralement les sources qui affirmaient qu'il s'agissait d'une fausse alerte. Nous savons aujourd'hui que la diplomatie suisse n'avait pas écouté les bonnes.

Comme le président Frederik Willem de Klerk le fit savoir le 24 mars 1993, l'Afrique du Sud fabriqua six bombes atomiques. En mars 1969 déjà, l'ambassadeur suisse à Pretoria communiqua une première fois à Berne que le gouvernement sud-africain revendiquait le «droit» de devenir une puissance atomique possédant son propre arsenal. La matière fissile nécessaire provenait de l'enrichissement de l'uranium que l'Afrique du Sud développa avec le soutien technique de la Suisse, de l'Allemagne et d'autres Etats. Lorsque Donald Sole reçut, en 1968, le mandat formel de l'Atomic Energy Board sud-africain, d'acquérir en Europe la technologie permettant l'enrichissement de l'uranium, Urs Hochstrasser le reçut également. En 1970, ce dernier s'entretint en marge de la conférence de l'IAEA avec le directeur de l'Atomic Energy Board of South Africa, Abraham J. A. Roux, à propos du programme sud-africain d'enrichissement de l'uranium et lui assura «de clarifier s'il y avait de la part de l'économie suisse un intérêt pour une collaboration avec l'industrie sud-africaine. Eu égard aux problèmes politiques, le mieux serait probablement de placer l'affaire au niveau des contacts privés directs.» Un an plus tard, Hochstrasser se déclara également «conscient des implications politiques d'une collaboration avec l'Afrique du Sud». Une coopération officielle des administrations suisses n'entraînait à son avis pas en ligne de compte, il n'avait en revanche «rien à objecter» contre des contacts privés (à savoir avec l'industrie privée) concernant le programme sud-africain d'enrichissement de l'uranium. En 1977, Sulzer AG annonçait qu'elle livrerait de la technologie ultra-sensible au programme sud-africain d'enrichissement de l'uranium et écartait «expressément tout jugement politique».

Etant donné qu'il s'agit d'une affaire de plusieurs centaines de millions de francs, Sulzer se disait d'accord d'aller jusqu'à la limite de ce qui était légalement faisable. Les livraisons, dont les particularités ne sont pas explicitées, se firent via la filiale de l'entreprise en Afrique du Sud. Plus tard, l'entreprise VAT Aktiengesellschaft für Vakuum-Apparate-Technik, à Haag (canton de St-Gall), livra également à l'Afrique du Sud des soupapes à vide en aluminium, lesquelles jouèrent un rôle important dans les installations d'enrichissement de l'uranium.

La société anonyme Brown, Boveri & Cie, à Baden (BBC), qui entretient depuis des décennies d'étroites relations commerciales avec la société d'électricité sud-africaine Escom (Electricity Supply Commission), soumissionna en 1975 pour la livraison de deux groupes de turbines et accessoires de 1000 mégawatts chacun, destinés à la construction de l'usine atomique de Koeberg, d'une valeur de 3'230 millions de francs. Malgré les protestations internationales, le Conseil fédéral octroya la garantie du risque à l'exportation. L'Afrique du Sud opta finalement pour un autre fournisseur.

En juillet 1979, les Etats-Unis firent savoir qu'ils n'étaient pas disposés à livrer à l'Afrique du Sud de l'uranium enrichi à 3 pour cent pour l'exploitation de l'usine atomique de Koeberg alors en cours de construction, sauf si l'Afrique du Sud signait le Traité de non prolifération. Cette dernière refusa et l'usine atomique de Kaiseraugst AG sauta sur l'occasion et livra l'uranium légèrement enrichi nécessaire au démarrage de l'usine de Koeberg. Koeberg I et II commencèrent à fonctionner en 1984 et 1985. Un consortium suisse (Elektrowatt, Motor Columbus, BBC, Sulzer) s'efforça d'obtenir d'Escom le mandat d'entretien technique de la centrale de Koeberg, mais il échoua.

Entre 1971 et 1985, l'Institut suisse pour la recherche nucléaire (SIN), à Villigen, collaborait étroitement avec l'Afrique du Sud dans les domaines des techniques d'accélération et d'enrichissement de l'uranium, formait des scientifiques atomistes sud-africains et mettait à disposition les bases pour la construction d'un accélérateur de particules en Afrique du Sud. En 1985, le Département des affaires étrangères intervint en vain auprès du Conseil fédéral contre la participation du directeur du SIN, le professeur Jean-Pierre Blaser, aux cérémonies d'inauguration des installations en Afrique du Sud. Le conseiller fédéral Alfons Egli intervint avec succès en faveur de ce voyage, d'entente avec le président du conseil Maurice Cosandey.

La Suisse acquit également de manière illégale de l'uranium en Namibie. Les sociétés sises en Suisse négocièrent ces achats. Les autorités politiques ne virent aucune raison d'intervenir, malgré les protestations internationales.