

Résumé recherche PNR42+

Les relations de la Suisse avec le régime d'apartheid d'Afrique du Sud dans le débat politique publique entre 1948 et 2001

Kurt Imhof, Philipp Merkofer, Patrik Ettinger

Les chercheurs ont examiné, dans le cadre de ce projet, l'importance des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud dans le débat politique publique de la Suisse entre 1948 et 2001. Il s'agit d'une analyse des médias, des débats parlementaires et des sources d'informations sélectionnées dans les diverses administrations fédérales. Cette double analyse et la référence à des documents officiels ont permis de procéder à un relevé systématique du contenu et de l'écho suscité par les prises de position des représentants des autorités, des critiques et des anti-critiques des relations qu'entretenait la Suisse avec l'Afrique du Sud. Les chercheurs ont également analysé les interactions entre les arènes médiatique et parlementaire.

Cette recherche a été orientée vers les questions ci-après:

- Dans quels événements médiatiques clé et avec quelle intensité la relation entre la Suisse et l'Afrique du Sud est-elle thématifiée?
- A quels acteurs ces événements médiatiques clé permettent-ils de remonter, respectivement d'identifier les acteurs qui ont été sensibilisés par ces derniers?
- Quelles interprétations et quels arguments déterminent les débats sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud?
- Dans quels contextes cette discussion s'inscrit-elle et comment ces derniers déterminent-ils son évolution?
- Comment la thématification dans les médias des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud influence-t-elle le débat parlementaire et vice versa?
- Existe-t-il des différences entre l'exécutif et le législatif dans l'interprétation des relations entre les deux pays?
- Comment, enfin, peut-on comprendre les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud via une théorie de la communication et du conflit?

Ces questions étant posées, le projet de recherche peut se résumer comme suit:

L'apartheid en Afrique du Sud et les relations entre la Suisse et ce pays ont, depuis l'institutionnalisation du régime de ségrégation en 1948, suscité des débats dans la communication politique relayée par les médias ainsi qu'au Parlement, principalement dans le cadre d'événements médiatiques clé qui représentaient une conséquence de la politique de répression, militaire et policière, menée par le gouvernement sud-africain. Avant le «massacre de Sharpeville», en 1960, qui est le premier de ces événements clé, les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud ne sont un thème ni au niveau médiatique ni au niveau parlementaire. Dans les années 50, les rapports concernant la politique extérieure de la Suisse sont presque totalement dominés par les informations concernant la guerre froide. Etant donné que l'Afrique du Sud n'est pas encore considérée à cette époque comme un sujet brûlant relevant de la guerre froide, les rapports sur le processus de ségrégation raciale en Afrique du Sud sont évidemment peu volumineux. Si ce pays est mentionné – par la NZZ principalement – c'est surtout pour souligner les possibilités d'investissements en capitaux qu'il offre. L'évaluation des informations dans ce domaine reste toutefois largement neutre du point de vue politique.

C'est seulement avec l'événement médiatique que fut «le massacre de Sharpeville», en 1960, que l'attention se porta sur l'Afrique du Sud et les relations qu'entretenait cette dernière avec la Suisse, et que les acteurs politiques helvétiques se virent contraints de prendre position. Le débat se focalisa assez rapidement et deux interprétations antagonistes se firent jour, interprétations qui ont perduré jusqu'à la fin des années 80. Les représentants du parti social-démocrate et du parti du travail (et plus tard les mouvements dits de la „Nouvelle gauche“) estimaient que l'apartheid ne pouvait pas être réformé et en déduisaient la nécessité de la chute du régime qui le maintenait et la rupture des relations avec ce dernier. Dans le camp opposé, les représentants des partis bourgeois insistaient – comme le montrent par ailleurs les réflexions sporadiques menées dans les années 50 à propos des investissements suisses en Afrique du Sud – sur la possibilité et même la nécessité «d'une transformation progressive» de la société sud-africaine. Sous cet angle, l'apartheid devait être compris comme un processus de modernisation et de civilisation spécifique qui convenait à l'état de développement de la population „indigène“. Les crises de Berlin et de Cuba, ainsi que le processus de décolonisation en cours en Afrique et en Asie du sud-est envenimèrent la guerre froide et la défense de l'Afrique du Sud, perçue comme un bastion de l'Occident, libre et menacé (théorie des dominos), devint un argument supplémentaire. Dans ce processus, la théorie de la modernisation sera complétée par celle des dominos, afin de justifier les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud. L'attitude des critiques du régime d'apartheid et des relations entre les deux pays reposait sur un fond idéologique, étant donné que les manquements aux droits de l'homme constatés dans d'autres Etats – en particulier ceux placés dans la sphère d'influence du Bloc de l'Est – ne faisaient pas l'objet de dénonciations aussi véhémentes que ceux du régime sud-africain.

Le fait que le débat autour des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud perça dans les arènes médiatique et parlementaire en 1963 pour la première fois, à la suite des livraisons d'armes effectuées par l'entreprise «Oerlikon-Bührle», s'explique pour l'essentiel par un changement de perception de la menace. Après la crise cubaine, les scénarii de menace de la Guerre froide perdirent en effet en plausibilité. Tout comme la défense de la Suisse et l'industrie suisse de l'armement étaient mises en discussion par la gauche en raison de la perte de poids de l'argument de la guerre froide (initiative sur les armes atomiques, scandale des Mirage), l'exportation d'armes vers l'Afrique du Sud pouvait elle aussi être stigmatisée comme n'étant qu'une recherche de profit, et ce non seulement par les représentants de la gauche dure (PdT), mais aussi par les politiciens socio-démocrates et les libéraux de gauche. L'argument avancé par les partis bourgeois concernant le changement progressif de la situation en Afrique du Sud était critiqué comme étant une «incroyable euphémisation» de l'apartheid et se trouvait contrebalancé par la perception d'une

Afrique du Sud raciste, dont la politique rappelait celle de Hitler. La politique bourgeoise – selon le modèle d'interprétation emprunté à la lutte des classes – s'expliquait ainsi par l'influence du lobby économique défendant ses intérêts sud-africains.

La réaction du Conseil fédéral aux critiques nationales et internationales que suscitèrent les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud effectuées par «Oerlikon-Bührle» fut de décréter l'embargo sur les armes en décembre 1963. Durant les années qui suivirent, cette décision devint un argument essentiel avancé par les représentants de l'exécutif et de l'administration, ainsi que par les partis bourgeois, contre la critique portant sur les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud. Bien que la Suisse ne faisait pas partie des organisations internationales qui exigeaient des mesures de boycott, elle joua un rôle de pionnier dans ce domaine, puisqu'en décrétant l'embargo sur les armes en 1963 déjà elle précédait la décision de l'ONU, prise en 1977, de suspendre toute livraison d'armes à titre de mesure concrète contre le régime d'apartheid.

Deux autres événements clé sont à relever ici: le soulèvement de Soweto en 1976 et le durcissement des sanctions internationales contre l'Afrique du Sud, en 1985 et 1986, dans le contexte de la proclamation du droit de la guerre, dans certaines parties du pays tout d'abord, puis sur tout le territoire. La deuxième moitié des années 80 constitua une phase de thématisation plus intense des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud. Les décisions de sanctions prises à l'encontre de l'Afrique du Sud par les Etats-Unis et la Communauté européenne, ainsi que les exigences du Conseil de Sécurité de l'ONU dans les années 1985 et 1986, eurent pour effet l'isolement international du régime d'apartheid. Cet isolement augmenta le besoin de légitimation des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud et renforça les mouvements anti-apartheid. Davantage encore qu'à la fin des années 70, les critiques et les actions provenant des milieux qui contestaient ce régime de ségrégation marquèrent la communication publique dans les médias et au Parlement. La critique, qui se concentrait sur les relations sud-africaines entretenues par des entreprises suisses dans les années 70 et qui concernait l'industrie d'armement et les grands distributeurs (campagne Granny-Smith), se focalise désormais sur les grandes banques suisses (campagne de boycott des banques). L'«or de l'apartheid» remplace la pomme Granny-Smith comme symbole de relations économiques moralement répréhensibles.

Avec la fin du régime d'apartheid, la question des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud ne trouva dans un premier temps plus aucun écho dans le débat politique public. Parallèlement toutefois, l'éclatement en Suisse du «scandale des fiches» soulevait une série de discussions très suivies, lesquelles se caractérisaient pour l'essentiel par le fait qu'elles politisaient le passé ou qu'elles historicisaient les débats politiques du moment. Le débat autour de l'affaire des fiches fit place à un autre débat, celui sur «les ombres de la deuxième guerre mondiale». Cette nouvelle discussion constitua le cadre thématique dans lequel fut à nouveau discuté intensivement, à partir de 1998, les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud.

Si l'on prend en considération les acteurs qui ont fait entrer la question de ces relations dans les arènes médiatiques et parlementaires, on constate l'évolution suivante: au début des années soixante, ce sont surtout les partis politiques versés dans le domaine de la politique extérieure qui soulevaient cette question des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud. Dans les années 70, le thème des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud est repris pour l'essentiel par des mouvements sociaux, qui se spécialisent dans ce domaine. Ces derniers tentent, via des actions médiatiquement efficaces ainsi que, dans un deuxième temps, par des activités au sein du Parlement, d'intensifier la discussion autour de ce thème. Durant la deuxième moitié des années 90, les médias jouent un rôle de plus en plus actif dans ce domaine, intervenant à leur tour comme acteurs, et prenant, de leur propre chef, des positions critiques à l'égard de l'apartheid et des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud. La dimension morale dont se revêt la communica-

tion véhiculée par les médias au cours du changement structurel que connaît l'opinion publique, à savoir la différenciation des médias par rapport au système politique et leur orientation vers des logiques de marché spécifiques du système économique, conduit - entre autre - à une substitution de la gestion des événements et des positions médiatiques des mouvements sociaux, et ce par les médias eux-mêmes.

Les schémas d'interprétation et les arguments spécifiques du débat politique public sur les relations entre la Suisse et le régime d'apartheid de l'Afrique du Sud présentent une indéniable continuité. Depuis les années 60, les discussions à ce propos sont en effet marquées par une forte polarité gauche-droite. Cette dichotomie des positions en la matière se voit conférer, au début des années 60 déjà, une dimension hautement idéologique, car elle imprégnait durablement l'identité politique des acteurs concernés: celui qui, en effet, se prononçait en faveur du maintien des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud, qui considérait que l'apartheid était une forme adéquate du processus de modernisation de ce pays et que la théorie des dominos était cohérente, celui-là faisait ipso facto partie du camp bourgeois. Et inversement, critiquer le régime d'apartheid et les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud était considéré comme typique d'une pensée politique de gauche. La plupart des arguments de part et d'autre eurent ainsi une durée de vie étonnamment longue. On le constate en ce qui concerne l'appréciation de l'apartheid. Tandis que les critiques de ce système partaient du principe, depuis le début des années 60 déjà, que ce régime n'était pas réformable, les anti-critiques suisses les plus importants étaient au contraire persuadés, et ce pendant toute la période que dura cette ségrégation, qu'une évolution lente était possible et même nécessaire. L'engagement des entreprises suisses était jugé en conséquence. Alors que les critiques y voyaient en fin de compte un comportement dicté par une maximisation immorale des bénéfices, les anti-critiques tentaient au contraire de justifier l'engagement de l'économie comme étant une contribution au changement pacifique de la société sud-africaine. Cette polarité était bien sûr renforcée par le fait que, du côté des anti-critiques, plus les intérêts économiques dans ce pays étaient forts et plus la défense des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud était patente. Ce lien entre les intérêts économiques et l'apologie du régime présentait le déficit moral majeur des anti-critiques. L'exploitation de ce déficit a débouché par ailleurs sur la mise en doute par les défenseurs de ce même régime de l'intégrité morale et politique des critiques du régime de ségrégation. Outre les débats sur la guerre au Vietnam et du Cambodge, cette polarité morale concernant l'Afrique du Sud et les relations qu'entretenait la Suisse avec elle constituait la caractéristique la plus remarquable de la polarisation gauche-droite de la fin des années 60 et du début des années 70: il n'y avait pour ainsi dire aucun autre débat politique qui polarisait si nettement les « camps » politiques.

Le contexte idéologique central de la thématization et de l'interprétation des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud s'inscrit a priori dans le consensus anticommuniste fondamental de la guerre froide. Leur complément au cours de l'émergence du dualisme nord-sud par les « nouveaux » mouvements sociaux de la fin des années 60 et du début des années 70 fit que le thème de l'Afrique du Sud, de l'engagement de l'économie privée dans ce pays et la politique extérieure suisse firent l'objet de controverses. Ces dernières se durcirent au début des années 70. Durant la deuxième moitié des années 80, le droit de la guerre et l'isolement international de l'Afrique du Sud constituèrent le cadre de références des débats menés en Suisse. Après la fin du dualisme est-ouest, la question des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud s'inséra dans les débats sur la maîtrise du passé, débats initiés avec la discussion sur l'"affaire des fiches". Ces débats sont fortement marqués par les médias dans leur dynamique interne, des médias qui parlent maintenant de scandales en lieu et place des mouvements sociaux et qui exploitent massivement les thèmes touchant la maîtrise du passé, thèmes moralement chargés et donc hautement conflictuels et, par voie de conséquence, médiatiquement intéressants. Contrairement aux années

60, 70 et 80, les acteurs politiques établis apparaissent désormais de plus en plus comme des acteurs qui réagissent.

On retiendra surtout dans ce contexte la rigidité des positions selon le dualisme gauche-droite. Le thème de l'Afrique du Sud faisait partie intégrante d'une orientation politique fiable et d'un étiquetage de la politique «bourgeoise» comme d'une politique de «gauche». Cette polarisation stricte, qui renforçait les identités, eut pour conséquence que la Suisse n'était pas en mesure d'apprendre pour ce qui concernait les relations avec l'Afrique du Sud. Elle ne l'était pas non plus aussi distancée du régime d'Apartheid que presque toutes les autres nations – bien que dans des mesures différentes – au plus tard à la suite des résolutions de l'ONU. Dans la communication publique, le thème de l'Afrique du Sud faisait indubitablement partie intégrante du débat politique, et ce aussi bien dans les médias qu'au Parlement, mais pas dans le sens d'un discours où les positions auraient pu s'influencer mutuellement. Ceci est particulièrement remarquable si l'on considère la pratique de la politique de concordance, qui pousse les acteurs politiques au compromis et à l'empathie en matière de politique intérieure et qui génère donc des effets d'apprentissage. Ce phénomène peut s'expliquer par le fait que dans les processus de négociations démocratiques, la politique extérieure – et donc également la question des relations avec l'Afrique du Sud – finit par avoir une fonction identitaire. Et c'est justement par rapport à ces questions de politique extérieure que les acteurs politiques pouvaient marquer leur différence quant aux questions de politique intérieure. Cette incapacité d'apprendre fut renforcée par la polarisation qu'a suscitée une autre question centrale de la politique étrangère de la Suisse, à savoir l'adhésion à l'ONU, laquelle fit l'objet d'un vote en 1986. Ces débats étaient très marqués par la problématique de la perte de souveraineté de la Suisse neutre. Dans ce contexte, il semblait qu'une attention adéquate des résolutions de l'ONU concernant l'Afrique du Sud était politiquement inopportune. Autrement dit, la capacité de faire des compromis en matière de politique interne était contrebalancée par une polarisation des camps en ce qui concerne la politique extérieure. Etant donné cette polarisation ainsi que les opportunités politiques concernant les rapports de la Suisse avec l'ONU, le Parlement se bloqua, dans sa fonction de contrôle et de pilotage, face à l'économie, à l'exécutif et à l'administration. Les débats parlementaires qui firent suite aux résolutions de l'ONU en 1986 et 1988 le montrent clairement. Le Parlement ne pouvait pas remplir sa fonction de sismographe: la stricte polarisation idéologique permettait de rejeter la critique formulée à l'encontre des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud en alléguant la simple étiquette politique, alors que pratiquement toutes les démocraties occidentales reconnaissaient que les jours du régime d'Apartheid étaient comptés en raison de sa perte de légitimation aussi bien interne qu'externe.