

Résumé recherche PNR42+

Les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud et le rôle de la Suisse

Ch. Hefti, E. Staehelin-Witt

En 1986, soit une quarantaine d'années après le début de l'Apartheid, les principaux partenaires économiques de l'Afrique du Sud (les Etats-Unis, la CE et le Japon) ont décrété des sanctions économiques. Dans le sillage de la crise des dettes (1985), le moment paraissait venu de faire définitivement plier ce régime au moyen de sanctions économiques. La Suisse ne s'y est pas associée. La présente étude examine la question de savoir si, en ne participant pas aux sanctions économiques officielles, la Suisse a retardé la transformation politique de l'Afrique du Sud.

Les sanctions économiques contre l'Afrique du Sud

Sanctions décrétées

Il y a eu deux sortes de sanctions économiques : des sanctions commerciales et des sanctions financières. Pour ce qui est des sanctions commerciales, la CE et le Japon ont interdit l'achat de Krügerrand et l'importation de certains produits sidérurgiques ; à noter que, sur certains points, l'Allemagne et la Grande-Bretagne n'ont émis que des recommandations, sans prendre de sanctions contraignantes.

De même, les USA ont interdit l'achat de Krügerrand et de certains produits sidérurgiques. En outre, ils ont restreint l'importation de certains produits offerts par des entreprises semi-nationalisées (uranium, charbon, textiles, produits agricoles et denrées alimentaires) ainsi que l'exportation de produits pétroliers. La sanction commerciale la plus importante a été l'embargo pétrolier de l'OPEC, lequel n'était pas sans failles.

En ce qui concerne les sanctions financières, il y a lieu de faire le départ entre les investissements directs, les investissements sous forme de portefeuille et les autres sortes d'investissements (crédits ou prêts). Les investissements directs sont définis par l'objectif de créer une relation sur le long terme avec l'entreprise étrangère concernée et de s'assurer une prise d'influence importante sur la marche des affaires. Si la proportion de voix acquise dépasse 10%, l'investissement est considéré comme un FDI ; en dessous de cette proportion, il est considéré comme un investissement sous forme de portefeuille. Par autres investissements, il faut entendre avant tout les crédits. La CE a interdit les investissements directs nouveaux, mais a laissé ses membres libres de déclarer ou non ses sanctions obligatoires. Du reste, les deux plus gros investisseurs, l'Angleterre et l'Allemagne, n'ont pas pris de sanctions obligatoires. Les USA eux aussi

ont interdit les investissements directs nouveaux ; ils ont de plus été le seul pays à prendre des sanctions concernant les investissements sous forme de portefeuille et les crédits ou prêts.

Dans l'ensemble, les sanctions décrétées à l'encontre de l'Afrique du Sud ont été très limitées ; elles présentaient de nombreuses échappatoires et possibilités d'exceptions. L'une des raisons de cette situation était certainement le fait que les chefs des gouvernements de la Grande-Bretagne, des USA et de l'Allemagne ne considéraient pas ces sanctions comme le moyen adéquat pour induire une transformation politique de l'Afrique du Sud. Toutefois, comme le principe d'action qu'ils leur préféraient, celui du constructive engagement (stabiliser l'Afrique du Sud afin de renforcer sa volonté de réformes) n'avait pas abouti à une abolition de l'apartheid au bout de plusieurs années, les partisans des sanctions ont fini par faire valoir leur point de vue.

La théorie scientifique dite du Public choice raisonne comme suit : l'une des raisons pour lesquelles il est fréquent que les sanctions économiques soit si peu efficace est qu'elles sont choisies avant tout en fonction des intérêts des milieux économiques des pays sanctionnants et nettement moins en fonction du coût qu'elles représentent pour les pays sanctionnés. Dans le cas de l'Afrique du Sud le choix des branches économiques frappées par les sanctions confirme cette thèse. Aux USA, par exemple, il y a eu des groupes d'intérêts qui ont profité des sanctions visant le charbon et les denrées alimentaires d'Afrique du Sud. C'est pourquoi ces produits ont fait l'objet de sanctions de la part des USA, mais non pas de la CE ni du Japon. De son côté, la CE a restreint les importations d'acier. Comme ce produit était l'un de ceux que la CE protège le plus, la sanction permettait simultanément aux producteurs européens d'être débarrassés d'un dangereux concurrent.

L'attitude de la Suisse

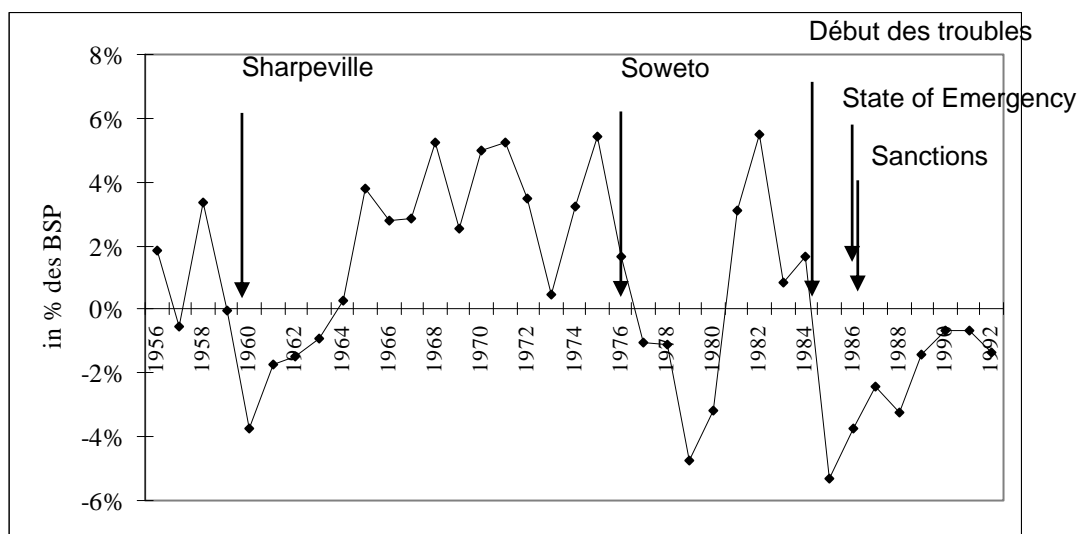
Même dans le cas de l'Afrique du Sud, la Suisse s'en est tenue à son attitude de principe : le refus des sanctions. En 1986, le Conseil Fédéral a émis l'avis que des mesures économiques ne seraient pas propre à la poursuite d'objectifs politiques. Pourtant, la politique est bel et bien intervenue dans les relations économiques. En 1978, il a été interdit d'accorder des prêts à l'Afrique du Sud sur les fonds publics. A partir de 1974, le gouvernement a plafonné certaines exportations de capitaux soumises à autorisations. Dans le sillage des sanctions économiques prononcées par d'autres pays, la statistique a surveillé à partir de 1986, outre les exportations de capitaux, toutes les branches dans lesquelles les principaux pays industriels édictaient des sanctions économiques visant les mêmes secteurs. En outre, la statistique a surveillé des branches qui n'étaient pas frappées par des sanctions convergentes, ou du moins au sujet desquelles cela était discuté (par exemple les investissements directs). Cette mesure était destinée à éviter que des sanctions édictées par des pays tiers pussent être contournées en passant par la Suisse.

Ce que les sanctions commerciales et financières ont coûté à l'Afrique du Sud

Les fuites de capitaux et leurs causes

Pendant la durée des sanctions (quatrième trimestre de 1986 – premier trimestre de 1991), l'Afrique du Sud a subi des fuites nettes de capitaux pour un montant de rand 16,2 ma, ce qui correspondait à 2% de son PNB en moyenne. Cela dit, la fuite nette relevant des investissements étrangers avait commencé dès avant l'introduction des sanctions. C'est en 1985, un an avant la promulgation des sanctions économiques, que l'Afrique du Sud a subi la plus grosse fuite de capitaux, celle qui devait déboucher sur le moratoire concernant sa dette.

Fig. 1 : Fuite nette de capitaux en % du PNB



Source: South Africa's balance of payments 1946-2000, South Africa's national accounts 1946-1998

Ces fuites massives de capitaux s'expliquent par trois facteurs essentiellement :

- Les troubles politiques

Dans le passé déjà, le massacre de Sharpeville, en 1960, et les troubles de Soweto, en 1976, avaient entraînés des fuites de capitaux importantes et prolongées (cf. fig. 1). Quant aux troubles politiques qui ont abouti à la promulgation de l'état d'urgence (20.7.1985 : partial State of Emergency, 12.6.1986 : National State of Emergency), ils remontent pour une part à la lutte intérieure menée par le Mouvement anti-apartheid, mais il y a également eu des conflits entre groupes noirs rivaux. En effet, ces troubles ont entamé la confiance des investisseurs dans l'avenir du pays.

- La mauvaise situation économique

En 1984 et 1985, l'Afrique du Sud se trouvait en pleine récession et, même après 1986, le PNB a moins augmenté que le chiffre de la population. La cause essentielle de cette mauvaise situation économique était une politique économique étroitement liée à l'idéologie (apartheid). Le gouvernement sud-africain devait faire face à des dépenses élevées et croissantes, à cause, en particulier, de son budget d'armement. Le but poursuivi était l'autarcie économique. Or, à long terme, celle-ci limitait la compétitivité de l'Afrique du Sud et, en conséquence, l'afflux d'investissements étrangers. A tout cela s'ajoutaient un taux élevé d'inflation. L'épuisement des réserves de devises et une augmentation de l'endettement sur le court terme.

- La pression exercée par le Mouvement anti-apartheid

Des groupes anti-apartheid tant étrangers que sud-africains exigeaient la fin des relations commerciales avec l'Afrique du Sud et le rapatriement des sociétés travaillant

dans ce pays. A cet égard, c'est le mouvement anti-apartheid américain qui a obtenu les meilleurs résultats. Plusieurs Etats et villes des USA ont exercé une forte pression économique sur les sociétés concernées, et celle-ci se sont retirées par la suite. (Dans l'ensemble, cependant, l'effet du désinvestissement sur la balance des paiements a été relativement modeste. Ce sont surtout les sociétés petites et peu rentables qui se sont retirées du marché). De plus, il y a eu des gagnants inattendus : les grands conglomérats sud-africains, en particulier, ont profité des ventes américaines et anglaises pour acquérir des participations à un prix avantageux.

Le coût des sanctions financières

Les sanctions financières officiellement prises n'ont eu qu'un effet relativement limité sur la fuite de capitaux. Ou, comme l'a exprimé en 1986 le président de la Banque Centrale Sud-Africaine, De Kock : « Les blocs de sanctions décrétés par la CEE et les USA en matière de prêts bancaires et d'investissements n'ont guère fait que remplacer une situation de fait par une situation de droit ». Aux yeux de L'Afrique du Sud, les sanctions financières n'ont pratiquement pas interdit de sorties de capitaux qui eussent été effectuées sans elles.

Il y a eu plusieurs raisons à cela. Les investissements directs nouveaux ont été interdits par la CE et les USA, étant entendu que les deux plus gros investisseurs de la CE, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, ont laissé chacun décider. A l'époque en question, cependant, la mauvaise situation économique excluait de toute façon ce genre d'investissements. Une plus grande importance revenait au réinvestissement de bénéfices, et cette principale forme possible d'IDF étrangers n'était pas concernée par les sanctions. A l'époque, en Afrique du Sud, plus de 80% de tous les IDF provenaient de bénéfices réinvestis. Du reste, pendant la durée des sanctions, le total des bénéfices réinvestis a augmenté de 300 %, ce qui montre que les investisseurs ont gardé une certaine confiance en l'Afrique du Sud et ne s'attendaient pas à une aggravation des sanctions. Simultanément, par suite de l'annulation par les USA de la convention sur la double imposition, le rapatriement des bénéfices n'était pas très intéressant pour les sociétés américaines.

Les autres investissements (investissements sous forme de portefeuille ainsi que crédits et prêts) n'ont été interdits que par les USA. Or, ce type de capital est plus mobile et plus volatile et, en règle générale, l'absence d'offre peut être compensée sans problème. Dans l'ensemble, il n'a été possible à l'époque, en Afrique du Sud de trouver des capitaux qu'au prix de difficultés accrues, entendons par là à un taux d'intérêts élevé. Toutefois, ce fait s'explique avant tout par les troubles et par la mauvaise situation économique.

C'est dire que, tout bien considéré, le coût des sanctions financières officielles a été faible pour l'Afrique du Sud. En nous fondant sur une enquête de Hufbauer et al. (2001), nous estimons ce coût annuel à moins de 0,25% du PNB sud-africain.

Le coût des sanctions commerciales

Le coût des sanctions commerciales a été plus élevé que celui des sanctions financières. Les diverses sanctions commerciales ont entraîné des coûts variés. La mesure la plus douloureuse pour l'Afrique du Sud a été l'embargo pétrolier, même si celui-ci présentait des lacunes graves. En effet, il a provoqué une augmentation du prix du pétrole, pénalisant ainsi l'ensemble de la population. Les interdictions d'importation édictées par les grands partenaires commerciaux du pays, en revanche, ont entraîné de moindres inconvénients. Soit l'Afrique du Sud a trouvé d'autres pays comme clients nouveaux ou complémentaires (pour son charbon et son acier), soit

elle a pu adapter sa production (fondre son or en barres au lieu de Krügerrands). Il existait en outre toutes sortes d'exceptions (dont certaines introduites après coup), qui ont atténué le coût des sanctions. Le coût des interdictions d'importation a pesé surtout sur la population noire, sous forme de chômage. Dans l'ensemble, on évalue à 1,3% du PNB par an le coût des sanctions commerciales pour l'Afrique du Sud (tel est en tout cas le chiffre indiqué par une certaine analyse).

On estime que, compte tenu de celui des sanctions financières, le coût des sanctions économiques aura été pour l'Afrique du Sud de 1,5% par an environ de son PNB. C'est surtout la population noire non-qualifiée qui en a subi les conséquences. Même après 1990, le taux de chômage de la population blanche est resté négligeable.

Influence du coût des sanctions sur la transformation politique

A l'origine du renversement de l'ancien régime, il y a un infarctus de P.-W. Botha, au début de 1989, cet accident l'ayant contraint à renoncer à la présidence du Parti National. Pour lui succéder, on a élu F.-W. de Klerk, ministre de l'Éducation jusque-là. Un an après son assermentation, ce dernier a pris clairement position, dans son discours du 2 février 1990, en faveur de réformes politiques rapides et profondes, après quoi il a lancé le processus de transformation politique.

Est-ce que les sanctions économiques dirigées contre l'Afrique du Sud ont influencé l'opinion blanche au point de rendre la transformation politique possible ou de l'accélérer ? D'éminents économistes sont d'avis que tel n'est pas le cas. « Même en l'absence de sanctions, l'apartheid aurait fini par s'effondrer, vu la pression économique exercée sur un système massivement inefficace. Il se peut que les sanctions aient accéléré le processus, mais elles n'en ont pas été le ressort essentiel... La chute de l'apartheid n'a pas été l'œuvre de l'étranger, pas plus qu'elle n'a été, pour l'essentiel, provoquée par les sanctions prises par les pays étrangers. » (Lowenberg et Kaempfer, 1998, p. 9).

« On ne peut attribuer aux sanctions économiques qu'une modeste contribution au processus, dans le meilleur des cas. » (Hufbauer et al., 2001).

Ce ne sont donc pas les sanctions économiques qui ont déclenché la transformation politique. Le coût engendré par elles a été trop faible pour cela, étant entendu qu'il nous est impossible de savoir si des sanctions plus sévères auraient, en entraînant un coût plus élevé, produit l'effet recherché. Quoi qu'il en soit, De Klerk n'a pas subi, de la part de la population blanche, de pression en vue de céder aux exigences des pays sanctionnants. C'est ainsi qu'une enquête portant sur l'effet des mesures économiques dirigées contre l'Afrique du Sud (autrement dit, outre les sanctions économiques, le blocage des crédits de 1985, lequel a débouché sur la crise de la dette, la campagne de désinvestissement et le boycott par l'étranger de certains produits sud-africains, et en particulier des produits agricoles), a montré qu'en 1989 encore, malgré ces mesures, la population restait opposée à la suppression de l'apartheid. De même, une majorité n'aurait pas voulu céder à des sanctions économiques renforcées.

La transformation politique s'explique moins par une croissance économique freinée suite aux sanctions que par le fait que l'idéologie originelle de l'apartheid était devenue impossible vu l'évolution économique du pays. Cette idéologie envisageait un développement séparé, géographiquement parlant, des divers groupes de population (politique dite des « homelands »). En 1950 déjà, la « commission Tomlinson » avait constaté qu'il n'y avait pas de moyen terme et que le pays était obligé de choisir entre une ségrégation et une intégration absolues. Or, le taux élevé de croissance économique, dans les années soixante et septante, a entraîné une forte demande de

main-d'œuvre, qui ne pouvait être satisfaite que par un afflux de travailleurs noirs dans les grandes villes. Le gouvernement a donc dû voir comment gérer cette urbanisation.

Des troubles et des grèves ont fait apparaître que la séparation de la population entraînait des difficultés de plus en plus grandes. Ils avaient pour conséquence un budget « sécurité » considérable, entamaient la confiance des investisseurs et ce sont eux, en particulier, qui ont provoqué en 1985 la crise de la dette. Avec le temps, l'accroissement rapide de la couche de la population concernée n'aurait fait qu'aggraver encore le problème. En 1989 enfin, c'est le régime communiste du bloc de l'Est qui s'effondrait. Par là, le risque d'une révolution communiste en Afrique du Sud se trouvait atténué, aussi bien pour l'Occident que pour l'Afrique du Sud elle-même.

En dernière analyse, ce sont ces phénomènes-là qui ont, pour l'essentiel, déclenché la transformation politique.

Le rôle de l'attitude suisse

Les sanctions commerciales

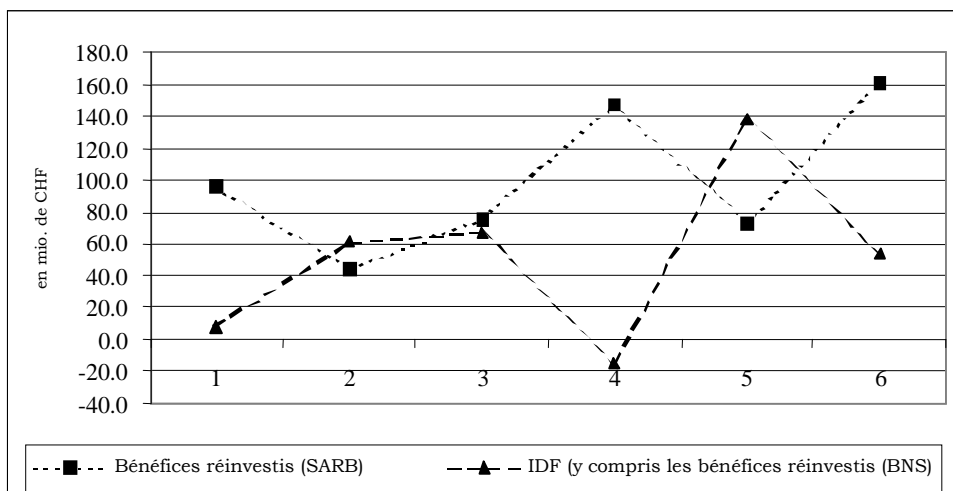
Est-ce que, par son attitude, la Suisse a réduit le coût des sanctions économiques ? En ce qui concerne les sanctions commerciales, il faut d'abord noter que, pour l'Afrique du Sud, la Suisse n'était pas un partenaire commercial important. Réciproquement, sous l'angle suisse, le volume des relations commerciales avec l'Afrique du Sud ne représentait que 0,7% en moyenne de la totalité du volume commercial suisse (non compris l'or, dont le négoce n'était pratiquement pas touché par les sanctions, à l'exception du Krüggerrand). En revanche, les sanctions commerciales édictées par des pays tiers étaient avantageuses pour la Suisse. Celle-ci a profité des prix bas du charbon sud-africain, consécutifs entre autre aux sanctions frappant ce produit, et dû des rentrées supplémentaires à l'élargissement du commerce du pétrole. De ce fait, l'efficacité des sanctions a été quelque peu atténuée. Du point de vue de l'Afrique du Sud, toutefois, les rentrées supplémentaires provenant du commerce accru avec la petite économie politique que représente la Suisse ont été modestes. De plus, rien n'indique qu'il se soit déroulé des trafics triangulaires passant par la Suisse. L'Afrique du Sud a trouvé des débouchés nouveaux bien plus intéressants dans d'autres pays.

Sanctions financières

Si la Suisse a joué un rôle secondaire en matière de négoce, son importance sur le plan des investissements a été nettement plus grande.

Il faut d'abord se poser la question de savoir si la Suisse a procédé à des investissements directs nouveaux et importants. Sur la base des documents à notre disposition, nous concluons que tel n'a pas été le cas. La fig. 2 indique l'importance nette (c'est-à-dire les rentrées en IDF diminuées des sorties) des investissements directs à partir des chiffres de la BNS. Comme nous n'avons pas connaissance de désinvestissements importants qui auraient eu lieu à l'époque en question, nous pouvons admettre que ce chiffre correspond en gros aux rentrées brutes en IDF. Le problème, toutefois, est que les chiffres s'entendent y compris les bénéfices réinvestis, lesquels n'étaient pas visés par la SARB dont les chiffres ne peuvent pas être comparés à ceux de la BNS. Les bénéfices réinvestis indiqués par la SARB, ont tendance à être surévalués par rapport à ceux de la BNS. Il est cependant légitime d'admettre qu'à l'époque, l'essentiel des IDF se composait de réinvestissements de bénéfices non visés par les sanctions.

Fig. 2 : IDF suisses (volume des échanges)



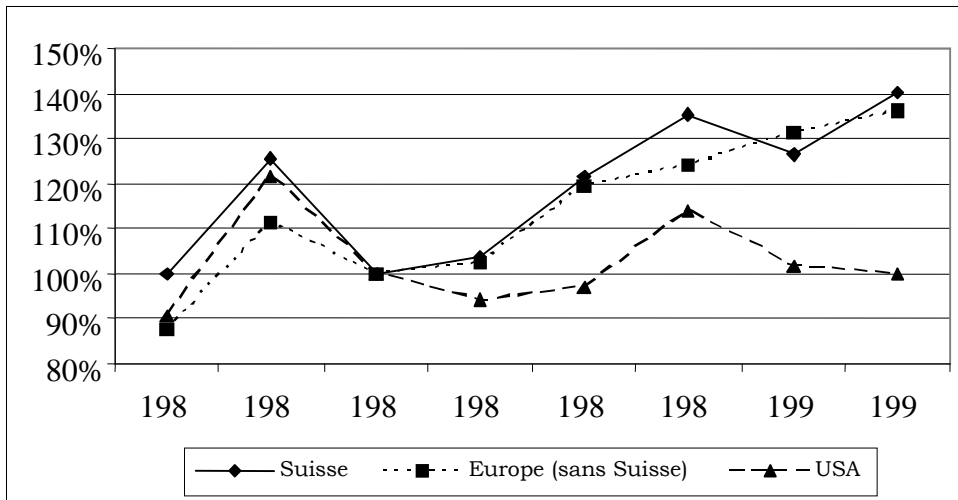
Source: South Africa's balance of payments 1946-1992 (SARB 1993), BNS (sur demande), les calculs sont de nous

Néanmoins, une analyse du stock d'actions montre que certaines entreprises suisses doivent pourtant avoir procédé à quelques investissements directs nouveaux. Cela dit, il est impossible de préciser dans quelle mesure cette augmentation constatée s'explique par des investissements directs nouveaux ou, p.ex., par des achats non soumis à sanctions d'actions de sociétés américaines quittant le pays.

Autres investissements

A propos de la question de savoir dans quelle mesure la Suisse a contrecarré l'efficacité des sanctions économiques officielles, il y a lieu de rappeler une fois encore que les « autres investissements » (portefeuille et crédits ou prêts) n'avaient été interdits que par les USA. La comparaison avec la CE (fig. 3) montre que la Suisse s'est comportée comme la CE qui, elle non plus, ne les interdisait pas. Les mesures prises par les USA se sont révélées moins impératives que celles de l'Europe. Une partie au moins de cette évolution peut toutefois s'expliquer par le fait que, comparativement aux monnaies européennes, le cours du dollar par rapport au rand a monté nettement moins vite. On a donc tendance à plutôt sous-évaluer l'augmentation des investissements s'agissant des USA, et à la surévaluer à propos de la Suisse, vu que le Franc suisse a vu son taux de change monter fortement. Il semble néanmoins que la pression économique exercée par les villes et les Etats d'Amérique ait simultanément amené les entreprises américaines à retirer de plus en plus leurs capitaux. Les données étant insuffisantes, il n'est pas possible de savoir avec certitude si et dans quelle mesure les retraits de capitaux américains ont été supérieurs à ceux de la CE et de la Suisse.

Fig. 3 : investissements indirects (montants, 1986=100%)



Source: South Africa's balance of payments 1946-2000 (SARB 2001)

Bref, l'impression générale est que, pendant la durée des sanctions, le comportement économique de la Suisse n'a pas différé de façon déterminante de celui de la CE. Les sanctions présentaient de nombreux « trous » et auraient laissé le cas échéant à d'autres pays également la possibilité d'investir. Ce qui a dicté aux investisseurs leur comportement, c'est surtout la mauvaise situation économique de l'Afrique du Sud, et celle-ci ne rendait pas les investissements plus attrayants pour la Suisse que pour les autres pays. Les USA se sont conduits un peu différemment, mais cela s'explique par la campagne de désinvestissement et non par les sanctions économiques officielles.

Conclusion

Cette enquête s'est délibérément limitée aux sanctions économiques officielles. Vu que celles-ci n'allaient pas très loin, il y a lieu de retenir que la non-participation de la Suisse aux sanctions économiques officielles n'a pas prolongé l'apartheid, surtout parce que lesdites sanctions étaient inefficaces. Reste la question de savoir ce qui serait arrivé si les autres pays avaient édicté des sanctions nettement plus strictes et si la Suisse ne s'y était pas jointe. En se demandant cela, on évoque le problème plus général de savoir dans quelle mesure des sanctions économiques peuvent réellement provoquer une transformation politique. A cet égard, les économistes sont plutôt sceptiques. Du reste, les expériences faites jusqu'ici montrent que les sanctions économiques ne créent pratiquement jamais la pression nécessaire pour entraîner une transformation politique en profondeur (tel fut le cas en Irak, entre autres). Très souvent, les sanctions économiques n'atteignent pas la cible voulue : en Afrique du Sud, ce sont surtout les travailleurs noirs qui ont payé le prix des sanctions. Dans le cas de ce pays, qui plus est, la crise de la dette avait, antérieurement déjà, montré qu'une pression économique ne serait pas nécessairement suivie de réformes politiques. De plus, on a pu craindre que la fraction la plus généreuse de la population blanche, celle qui possédait un passeport britannique, quitterait le pays en cas de crise économique prolongée, tandis que les Boers, plus attachés à l'apartheid en moyenne, n'avaient pas de

seconde patrie et, du fait de leur histoire, ont plutôt tendance à ne pas céder à une pression externe. Enfin, il était à prévoir qu'un effondrement économique de l'Afrique du Sud aurait entraîné une crise économique dans toute la moitié sud de l'Afrique.

Pour conclure, retenons que, dans le cas de l'Afrique du Sud, ce sont en fin de compte l'évolution économique du pays et l'industrialisation des grandes villes et de leurs environs qui ont rendu le système de l'apartheid impossible et ont précipité sa chute.