

Résumé recherche PNR42+

## Evolution dans le temps des relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud

Thomas Widmer, Christian Hirschi, Markus Marti, Dominic Senn et Cornélia Blaser  
Institut de science politique de l'Université de Zurich

### Résumé des principaux résultats

Ce projet de recherche a étudié l'évolution, de 1968 à 1994, de la mise en œuvre de la politique étrangère de la Suisse vis-à-vis de l'Afrique du Sud et s'est demandé en quoi elle a changé avec les années, et comment on peut expliquer les modifications et les constantes observées. Par «mise en œuvre» de la politique, nous entendons non seulement les contenus concrets de la politique pratiquée à l'égard de l'Afrique du Sud, mais également les processus politiques sur lesquels, dans le système politique suisse en général, elle a reposé. Cette étude a mis l'accent sur les aspects de politique intérieure de la politique suisse à l'égard de l'Afrique du Sud, mais elle tente également d'évoquer le contexte international, cadre essentiel de la mise en œuvre de toute politique en Suisse. Sur le plan épistémologique, notre étude a eu pour principe de se centrer sur les idées et convictions politiques et de tenter d'expliquer la politique par les valeurs auxquelles croyaient les personnes et organismes qui s'en chargeaient, ainsi que par leur façon d'envisager les problèmes (y compris les ébauches de solutions prévues à cet effet).

Dans cette optique, on voit se dégager deux convictions fondamentales ayant marqué, de manière décisive, la politique étrangère de la Suisse vis-à-vis de l'Afrique du Sud pendant toute la période considérée: d'une part la condamnation du système de l'apartheid sur le plan moral, d'autre part le refus de principe de sanctions économiques en tant qu'instrument politique. Ces deux idées directrices de la politique suisse à l'endroit de l'Afrique du Sud étaient partagées par une large coalition comprenant le Conseil Fédéral, l'administration fédérale, la majorité parlementaire, les partis bourgeois et les milieux économiques.

### 1. Une politique de condamnation morale

Jusqu'au milieu des années quatre-vingts, la politique de condamnation morale a reposé sur la déclaration faite en 1968, au nom des autorités suisses, par l'ambassadeur August R. Lindt en sa qualité de délégué de la Suisse à la Conférence de l'ONU sur les Droits de l'Homme. Lindt condamnait le système de l'apartheid comme étant en contradiction avec la Déclaration universelle des droits de l'homme et faisait savoir que, se fondant sur sa tradition démocratique et humanitaire, la Suisse ne pouvait que condamner l'apartheid au point de vue moral. Si l'on se souvient qu'à l'époque, la Suisse avait coutume de se montrer très réservée face au reste du monde, on

peut dire que cette Déclaration de 1968 était énergique à un point surprenant. Certains, du reste, dans la presse suisse et dans les rangs bourgeois du Conseil National, l'ont critiquée, la qualifiant d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Afrique du Sud. Cela dit, la Conférence de l'ONU sur les droits de l'homme en général, et la déclaration suisse en particulier, n'ont suscité que peu d'intérêt dans le public suisse. Pour le Conseil Fédéral, en revanche, la Déclaration de 1968 a été le fondement de sa politique de «condamnation morale» de l'apartheid, politique qu'il a soutenue durant les années soixante et septante dans le cadre des conférences internationales et dans ses réponses aux initiatives parlementaires.

## **2. Le refus de sanctions économiques**

C'est pratiquement dès le début des discussions internationales sur l'opportunité de sanctions économiques dirigées contre l'Afrique du Sud, discussions qui ont eu lieu dans les années soixante dans le cadre de l'ONU, que la Suisse a rejeté cette idée. La justification de ce refus était une question de principe et reposait sur trois arguments, à savoir:

- 1) la vieille tradition suisse de ne pas participer à des sanctions édictées par un autre Etat ou groupe d'Etats,
- 2) la conviction que les sanctions ne sont pas un moyen adéquat en vue d'obtenir un changement d'ordre politique, et
- 3) la constatation du fait que, quand elles ont un effet réel, les sanctions frappent ceux qui n'étaient pas visé (des Etats tiers et les groupes de population les plus défavorisés).

Toutefois, le Conseil Fédéral n'appliqua explicitement cette position au cas concret de l'Afrique du Sud qu'en septembre 1986, à l'occasion d'une déclaration publique. Plusieurs motions parlementaires portant sur cette question étaient en suspens; d'autre part, la plupart des Etats occidentaux avaient pris des mesures économiques à l'encontre de l'Afrique du Sud; c'est pour ces deux raisons que le Conseil Fédéral jugea opportun d'exposer à cette date son attitude vis-à-vis de l'Afrique du Sud. La déclaration de 1986 a mis en lumière la différence profonde entre les politiques observées à l'égard de l'Afrique du Sud, celle de la Suisse, d'une part, et celle d'autres Etats occidentaux d'autre part, encore que les mesures prises par les puissances occidentales aient porté, pour l'essentiel, sur les branches économiques où les intéressés pouvaient espérer un avantage pour leur propre économie (ou du moins une absence d'inconvénients). En dépit de cette réserve, il était certain que, de la part de ces puissances, les sanctions économiques devaient être considérées comme un signe politique clair: l'intention d'adopter face au régime de l'apartheid une attitude plus dure.

## **3. Les coalitions qui se trouvent derrière la politique fédérale vis-à-vis de l'Afrique du Sud.**

Les deux grands principes de la politique suisse vis-à-vis de l'Afrique du Sud étaient partagés par une large coalition. Ils n'ont même pas été abandonnés au début des années nonante, date à laquelle la Suisse a été une nouvelle fois critiquée internationalement à cause de son attitude à l'égard de l'Afrique du Sud. A cette époque, en effet, le Conseil Fédéral a autorisé l'exportation de soixante Pilatus PC-7 destinés au ministère sud-africain de la Défense, alors que le Comité de l'ONU pour l'application des sanctions parlait d'une violation de l'embargo de 1977 sur les armes. Cela n'a pas empêché le Conseil Fédéral ni la majorité parlementaire de soutenir le point de vue selon lequel le PC-7 n'était pas considéré par la législation suisse comme du matériel de

guerre, donc ne tombait pas sous le coup de l'embargo suisse sur les armes, lequel concernait l'Afrique du Sud et datait de 1963.

La discussion qui a porté sur l'exportation des PC-7 a mis en lumière une fois de plus les points conflictuels qui caractérisaient la politique suisse vis-à-vis de l'Afrique du Sud: d'un côté, une large coalition, comprenant le Conseil Fédéral, la majorité parlementaire, les partis bourgeois et les milieux économiques, souhaitait que l'on accordât aux entreprises un maximum de liberté d'action et leur reconnût le droit d'assumer leurs propres responsabilités. De l'autre, la minorité politique représentée par les partis se situant à gauche (PS, POP, POCH), ainsi que par les mouvements qui s'engageaient pour la paix et la solidarité, aurait voulu que les autorités intervinsent davantage sur le plan du commerce international et tinsent mieux compte de la notion de solidarité en matière de politique étrangère suisse (surtout face à la communauté internationale et, plus particulièrement, aux Etats et populations économiquement faibles). De plus en plus, certes, il se constituait en Suisse comme ailleurs un mouvement anti-apartheid dont l'influence politique et culturelle allait en augmentant. Pourtant, cette minorité n'a jamais obtenu, ni au Parlement ni face aux services de l'administration fédérale compétents en matière de politique suisse vis-à-vis de l'Afrique du Sud, le poids politique qui eût été nécessaire pour provoquer un changement décisif dans ce domaine.

#### **4. Facteurs explicatifs**

Ainsi donc, la coalition intérieure assurant une extrême constance de la mise en œuvre de la politique étrangère suisse à l'égard de l'Afrique du Sud a eu un caractère permanent ; la principale explication de cette permanence est que toutes sortes de milieux bureaucratiques, politiques et sociaux présentaient une forte convergence dans leur attitude face à d'éventuelles sanctions. Au sein de cette coalition majoritaire, dont la composition était très hétérogène, les sanctions économiques étaient strictement écartées, mais c'était pour des raisons parfois très différentes. Derrière l'accent mis sur la liberté du commerce et de l'industrie, ainsi que la confiance mise en l'auto-régulation par la «main invisible» de l'économie de marché se trouvait (bien évidemment) une conception de l'homme centrée sur son aspect économique. En revanche, l'accent mis sur l'inefficacité d'éventuelles sanctions reposait plutôt sur une optique réaliste. Une autre motivation de la méfiance envers les sanctions avait pour fondement l'attitude consistant à déduire cette décision politique de certains principes fondamentaux de la politique étrangère de la Suisse (neutralité, universalité des relations extérieures). Et, pour finir, on constate même, du côté de la droite politique, une certaine sympathie pour le système de l'apartheid, sympathie qui demanderait à être analysée plus avant au point de vue anthropologique. Les convictions sur lesquelles reposaient ces diverses motivations se complétaient mutuellement dans une certaine mesure et on les voyait parfois se combiner chez certaines personnes ou certains organismes.

#### **5. Un revirement dans des conditions particulières**

Ce n'est qu'en 1990, lorsqu'il décréta un large embargo économique dirigé contre l'Irak et le Koweït, que le Conseil Fédéral a commencé à réviser fondamentalement son attitude à l'égard des sanctions économiques; c'est dire que cela s'est passé à une date où, pour des raisons de principes, la Suisse persistait à rejeter l'idée de sanctions économique visant l'Afrique du Sud. Il est vrai que, les deux cas étant de nature très différente, il est difficile de procéder à une comparaison sur ce point. Contrairement à ce qui s'est passé avec l'Irak en août 1990, jamais l'ONU n'avait décrété de sanctions contraignantes dirigées contre l'Afrique du Sud, à l'exception de l'embargo de 1977 sur l'armement. Pourtant, notre analyse montre que, dans le cas de la déci-

sion suisse de sanctions visant l'Irak, plusieurs éléments d'explication se présentent d'une manière totalement différente par rapport au cas de l'Afrique du Sud, dans lequel il n'y a pas eu modification, au début des années nonante, de la politique traditionnelle et bien rodée:

- Dans le cas de l'Irak, la violation du droit international était patente. Le régime de Saddam Hussein a envahi un petit Etat sans défense, ce qui constituait manifestement une violation fondamentale des principes de base du droit international. Dans le cas de l'Afrique du Sud, il était plus difficile de porter un jugement sous l'angle du Droit international, et les violations des droits de l'homme commises par le régime de l'apartheid ont longtemps été considérées en Suisse comme une «affaire intérieure» de l'Afrique du Sud.
- A l'époque de l'annexion du Koweït, les intérêts économiques de la Suisse en Irak et au Koweït étaient marginaux. Entre elle et l'Afrique du Sud, en revanche, il existait des relations économiques traditionnelles et qui comptaient beaucoup pour certaines entreprises, voir des secteurs d'activité entiers.
- En Irak, la situation de 1990 a débouché sur une crise internationale soudaine; cet état de choses facilitait pour la Suisse une révision de sa politique en matière de sanctions. Face à l'Afrique du Sud, cette situation de crise n'existait pas (dans l'optique suisse) et il n'y avait pas lieu de songer à des solutions inédites pour ce qui était de la mise en œuvre de sa politique.
- D'autre part, l'annexion du Koweït par l'Irak s'est produite en période de vacances; certaines décisions ont dû être prises dans l'urgence et en tenant compte du personnel à disposition; il s'en est suivi un changement de génération (surtout dans le corps diplomatique). En revanche, la mise en œuvre de la politique poursuivie à l'endroit de l'Afrique du Sud dépendait d'intervenants depuis longtemps en place et ayant des convictions bien établies. Il faut bien dire, enfin, qu'à partir de 1990, une amélioration de la situation a commencé à se faire jour dans ce pays.

### **Fondements empiriques et conceptionnels**

Le présent projet de recherche s'est déroulé de novembre 2001 à décembre 2003 à l'Institut de science politique de l'Université de Zurich, dans le cadre du Programme national de recherche 42+, intitulé «Relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud»; il repose pour l'essentiel sur une analyse de documents archivés par les Départements Fédéraux des Affaires Etrangères (DFAE, ex-Département Politique Fédéral) et de l'Economie publique (DFEP), ainsi que par le Département Militaire Fédéral (DMF), appelé depuis le Département de la Défense, de la Protection Civile et des Sports (DDPS), et concernant les années 1967 à 1994. Le 16 avril 2003, compte tenu d'une menace de plaintes collectives dirigées contre les entreprises suisses actives aux USA, le Conseil Fédéral décidait de limiter l'accès aux archives; cela a eu pour effet que cet accès ne nous a pas toujours été accordé. Nous disposons en outre des comptes-rendus des séances des Commissions de politique étrangère du Conseil National et du Conseil des Etats pour les années 1960 à 1994, ainsi que des archives du Mouvement anti-apartheid de Suisse. L'analyse de ces divers documents a été complétée par 22 interviews ciblées de représentants anciens et actuels de l'administration fédérale, du Parlement et des milieux scientifiques.

Sous l'angle politologique, ce projet de recherche est à situer dans le cadre de la recherche portant sur la dimension de politique intérieure des processus décisionnels en matière de politique étrangère. Dans le cadre de ce projet, nous avons appliqué au domaine de la politique étrangère l'"Advocacy Coalition Framework" conçu par Paul A. Sabatier et Hank C. Jenkins-Smith en vue

de l'analyse des politiques publiques; ce faisant, nous avons donc simultanément apporté une contribution empirique à un débat actuellement en cours parmi les chercheurs en politologie.