

Résumé recherche PNR42+

Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud, 1945-1990

Sébastien Guex (Lausanne) et Bouda Etemad (Genève)

Remarques préliminaires

Avant de présenter brièvement les résultats de notre étude sur les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud, il est important d'insister sur le fait que cette recherche est profondément marquée, dans sa forme et son contenu, par les conditions particulières dans lesquelles elle a été menée. L'accès extrêmement limité qui nous a été accordé, aussi bien en Suisse qu'en Afrique du Sud, pour la consultation des sources archivistiques postérieures à 1970, en particulier lorsqu'il s'agissait de questions financières, explique le caractère déséquilibré de la recherche. Alors que quelque 250 pages sont consacrées à la période s'étendant de 1945 à la fin des années 1960, seules cinquante pages, environ, traitent de la phase postérieure. Pourtant, du point de vue des relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud, la période s'étirant du début des années 1970 à la fin officielle du régime de l'apartheid, est la plus intéressante et la plus significative puisqu'elle coïncide, d'une part, au durcissement du système de l'apartheid et, de l'autre, à la montée des sanctions internationales contre ce régime.

Malgré les contraintes et les limites subies, plusieurs apports de cette étude peuvent être mis en avant. En premier lieu, l'établissement d'un important matériel statistique qui permet de retracer l'évolution des relations commerciales et financières entre les deux pays sur près d'un demi-siècle.

Deuxièmement, le présent rapport confirme que la Suisse a entretenu des relations économiques suivies et étroites avec l'Afrique du Sud durant toute la période où le Parti national a institutionnalisé puis renforcé le système d'apartheid. Les liens ont été particulièrement forts dans le domaine des exportations de capitaux et de la commercialisation de l'or sud-africain.

Finalement, un apport essentiel de cette recherche est de fournir, pour certains dossiers-clé et pour la période 1945-1968 tout au moins, une analyse détaillée, basée sur les sources de première main, qui permet de saisir les motivations et les stratégies des acteurs privés et étatiques des deux pays concernés, ainsi que le poids qu'ils accordent à la continuation et au renforcement de leurs relations économiques.

Il s'agira, dans ce résumé, de présenter les principaux résultats de notre recherche quant à l'évolution des relations commerciales et financières entre les deux pays pour les trois phases que nous avons retenues, soit de 1945 à 1961, de 1961 à 1968 et de 1968 à 1990.

1. 1945-1961 : un intérêt accru des milieux économiques suisses pour l'Afrique du Sud

Dans les années d'immédiat après-guerre, alors que le commerce avec les pays européens est encore fortement entravé, l'Afrique du Sud représente un débouché non négligeable pour les produits suisses. De fait, les exportations helvétiques progressent d'environ 460% entre 1945 et 1948. Néanmoins cet « âge d'or » ne va pas durer. Les ventes helvétiques vont être pénalisées par les mesures de restriction des importations que le Gouvernement sud-africain édicte à partir de 1948 pour pallier au déséquilibre de ses comptes externes. Dès lors, notre étude illustre à quel point la nature des relations économiques entre les deux pays se modifie, les échanges commerciaux cédant progressivement le pas aux transactions financières. Le rôle de l'Afrique du Sud se réduit progressivement à celui d'un marché d'appoint pour certains secteurs industriels helvétiques. L'écoulement sur le marché sud-africain de produits suisses sera en outre tributaire de facteurs, difficilement maîtrisables par les milieux industriels helvétiques. Il dépendra d'une part de la bonne volonté des banques et des autorités suisses de lier les flux de marchandises aux flux de capitaux, et d'autre part du rythme de croissance de l'économie sud-africaine.

Si les relations économiques se modifient en faveur d'une prédominance des opérations en capital, c'est que la convergence d'intérêts est bien plus manifeste dans ce domaine. Le Gouvernement sud-africain a besoin de capitaux étrangers pour financer son développement, en particulier dans le secteur minier, et les grandes banques helvétiques — l'Union de Banque Suisse (UBS), le Crédit Suisse (CS) et la Société de Banques Suisses (SBS) — sont en quête d'opportunités de placements sûrs et rentables. De plus, les trois principales banques helvétiques sont fortement intéressées à un métal rare dont le sol sud-africain est riche : l'or. La création, par l'UBS, en février 1948, à Zurich, du South Africa Trust Fund, est révélatrice de cet intérêt. Et surtout, les principales banques accordent, en 1950, un premier crédit à l'Union sud-africaine, qui va être suivi dans les années cinquante par une longue série d'emprunts et de crédits, octroyés non seulement à l'Etat, mais également aux entreprises financières et minières sud-africaines. L'octroi de ces premiers prêts helvétiques en faveur du partenaire sud-africain va permettre de tisser des liens étroits entre les dirigeants des grandes banques helvétiques et ceux du Gouvernement et des principales entreprises sud-africains. La solidité de ces liens contribuera à imposer l'Afrique du Sud comme un partenaire de confiance pour la Suisse.

Relevons un point sur lequel notre recherche insiste, soit le rôle d'entraînement que l'UBS — la plus petite des trois grandes banques — a joué dans le renforcement des liens financiers entre les deux pays. Il semble que la compétition avec le CS et la SBS a constitué l'élément décisif de cette initiative de l'UBS. A l'issue de la guerre, l'UBS était moins bien implantée à l'étranger que les deux autres établissements, ce qui l'a vraisemblablement poussée à se montrer plus entreprenante dans la conquête de nouveaux débouchés outre-mer.

En dépit de l'accès extrêmement limité aux données statistiques sur les flux financiers entre les deux pays, notre recherche relève que :

- du point de vue des exportations de capitaux helvétiques sous forme de crédits et emprunts, les données publiées jusqu'à ce jour en Suisse, notamment par le Groupe de travail interdépartemental Suisse-Afrique du Sud sont — sans doute fortement — sous-estimées. En effet, notre recherche met à jour plusieurs opérations qui n'ont pas été identifiées par le Groupe. Pour la période allant de 1950 (date du premier crédit) à 1961, nous sommes parvenus à une somme totale des crédits et emprunts supérieure d'environ 20% à celle calculée par le Groupe.
- selon nos calculs basés sur les données statistiques de la South African Reserve Bank (SARB), la Suisse représente, au tournant des années 1960, 2,5% des investissements directs et 8,0%

des investissements indirects en Afrique du Sud. Les fonds helvétiques représenteraient ainsi 4,0% de tous les placements étrangers dans la République sud-africaine, mettant la Suisse au 4ème rang des investisseurs extérieurs en Afrique du Sud, après les trois grandes puissances que sont la Grande-Bretagne (59,0%), les Etats-Unis (13,0%) et la France (5,2%).

2. 1961-1968 : Premières réactions internationales face à la vague de répression en Afrique du Sud, « condamnation morale » et refus de sanctions économiques par la Suisse

Dans un contexte où la pression internationale sur le Gouvernement de Pretoria s'accroît, la Suisse annonce, quant à elle, le 6 décembre 1963, l'interdiction d'exporter du matériel de guerre vers l'Afrique du Sud. Néanmoins, cette interdiction est relativement perméable puisqu'elle ne s'applique pas au matériel de guerre fabriqué sous licence à l'étranger. En dehors de cette mesure et mises à part les « condamnations morales » de l'apartheid exprimées à plusieurs reprises par les autorités helvétiques, celles-ci refusent toute sanction économique. Cette position de prudence et de réserve adoptée par la Suisse officielle va permettre une continuation des activités économiques entre les deux pays.

La progression des exportations de capital vers l'Afrique du Sud est beaucoup plus soutenue que celle du commerce de biens (pour l'essentiel machines et produits chimiques contre produits alimentaires et métaux précieux). Selon les données statistiques de la SARB, en 1968, la Suisse assure 4,5% des investissements directs et 8,3% des investissements indirects en Afrique du Sud. Cette évolution est favorisée par les perspectives de profit très intéressantes offertes par l'Afrique du Sud, sa relative stabilité politique, ainsi que la possibilité de contourner l'éventuel durcissement de sanctions contre la Rhodésie du Sud (l'actuel Zimbabwe). La perspective d'un accord évitant les doubles impositions des dividendes entre les deux pays a vraisemblablement également joué un rôle, même si les négociations s'avèrent longues et que l'accord n'est conclu qu'à la fin de la période (juillet 1967). En tous les cas, la signature de cette convention marque un resserrement des liens économiques entre les deux pays. En favorisant les investissements suisses en Afrique du Sud, alors que le Gouvernement nationaliste est à la recherche de capitaux étrangers, cet accord ne peut être interprété que comme un appui des autorités et des milieux d'affaires helvétiques aux dirigeants sud-africains.

L'augmentation des investissements helvétiques au pays de l'apartheid est de plus en plus critiquée sur le plan international, ce qui préoccupe les autorités fédérales et plus particulièrement le Département politique fédéral (DPF). Afin de désamorcer ces critiques, ce département propose de soumettre à autorisation l'octroi de nouveaux emprunts par les banques suisses dès le début des pourparlers. La BNS s'oppose à cette proposition, en invoquant le rôle positif joué par les flux de capitaux helvétiques dans la croissance sud-africaine et en rappelant que la Suisse est en concurrence avec d'autres bailleurs de fonds (notamment les Etats-Unis). L'opposition est évidemment vive de la part des banques elles-mêmes, mais également des milieux industriels d'exportation, qui expriment leur soutien sans réserves aux cercles bancaires. Au vu de l'ampleur de l'opposition, un moyen autrement plus arrangeant est envisagé par le DPF, qui suggère en 1968 à la Banque centrale sud-africaine de faire « disparaître » la Suisse des statistiques qu'elle publie sur les mouvements de capitaux avec l'étranger.

Autre élément de poids : le marché de l'or, qui, jusqu'en 1968, est lié au régime de changes fixes de Bretton-Woods, géré par le FMI. La crédibilité de ce régime de change est remise en cause au cours des années 60, et le marché de l'or connaît plusieurs épisodes de flambée spéculative. Dans ce contexte, les ventes d'or effectuées par l'Afrique du Sud sur le marché londonien ont une

importance fondamentale. Or à deux reprises au cours de cette période, l'Afrique du Sud évoque avec les autorités suisses la possibilité de déplacer les ventes d'or à Zurich, probablement en prévision d'éventuelles sanctions britanniques, suite au soutien sud-africain à la Rhodésie du Sud. Ces démarches se heurtent cependant à l'opposition de la BNS, qui craint les répercussions d'une telle manœuvre, tant sur le plan national qu'international. Dans ce cas également, la tension est levée en 1968, avec la séparation du marché de l'or décidée par les gouverneurs du FMI, qui met un terme aux réticences de la BNS.

3. 1968-1990 : Spirale de la répression en Afrique du Sud, montée de la pression internationale et soutien financier suisse

Cette longue période — pour laquelle nous n'avons pratiquement pas eu accès aux archives — coïncide avec l'isolement progressif du régime de l'apartheid, qui culmine avec l'adoption de sanctions économiques contraignantes décidées par l'ONU en 1985-1986. La Suisse officielle, de son côté, confirme son refus de s'associer aux sanctions, tout en réitérant sa condamnation morale de l'apartheid. Cette attitude, de plus en plus critiquée sur les plans intérieur et extérieur, renforce la confiance des dirigeants et des milieux d'affaires sud-africains en leur partenaire suisse.

La part de la Suisse dans les exportations sud-africaines s'élève certes à 6,2% en 1980, mais elle retombe par la suite, à 3,6% en 1985 puis à 2,6% en 1990. Les chiffres correspondants pour la part de la Suisse dans les importations sud-africaines sont plus faibles et plus stables : 1,6% en 1980, 2,1% en 1985 et 2,2% en 1990. Cependant, les exportations de diamants sud-africains vers la Suisse explosent de 1985 à 1989, car l'entreprise De Beers craint que la Grande-Bretagne n'adopte des sanctions supplémentaires à l'encontre des échanges portant sur les métaux précieux. Elle réoriente donc ses ventes de Londres vers Lucerne, où se trouve sa filiale. Lorsque le risque de sanctions disparaît, au début des années 90, les exportations de diamants vers la Suisse reprennent leur niveau normal.

S'agissant des flux financiers, les investissements directs et indirects de la Suisse à destination de l'Afrique du Sud continuent de progresser, et représentent respectivement 10,3% et 13,1% du total en 1990 (toujours sur la base des statistiques de la SARB). L'augmentation est particulièrement remarquable au cours de l'année 1981. Un sommet est atteint en 1985, année où le stock des investissements suisses s'élève à 1'430 millions de rands constants. En 1986, on assiste à une chute, de 29,4%, qui se poursuit, à un rythme toutefois plus faible, jusqu'en 1990. Cette baisse est bien évidemment liée à la dégradation du climat économique et politique en Afrique du Sud, notamment sous la pression des sanctions financières prises à une large échelle par la grande majorité des puissances occidentales, notamment des Etats-Unis. Il faut toutefois souligner qu'en dépit de la baisse stock des investissements helvétiques en Afrique du Sud, la part de la Suisse dans le total des placements étrangers effectués dans ce même pays ne régresse pas, mais augmente sensiblement. Dès lors, une conclusion s'impose : si les compagnies étrangères ont désinvesti d'Afrique du Sud durant la seconde moitié des années 1980, les sociétés helvétiques ont suivi le mouvement, mais dans une mesure sensiblement moindre. Autrement dit, la phase durant laquelle les sanctions internationales à l'encontre du régime d'apartheid ont été, et de loin, les plus sévères, s'est caractérisée par le fait qu'en termes relatifs, l'importance des investissements de la Suisse pour Pretoria s'est renforcée.

La progression de ces investissements suscite un renforcement des critiques nationales et internationales à l'encontre des relations financières suisses avec le régime de Pretoria. Afin de pallier à ces attaques, le Conseil fédéral décide, en janvier 1974, d'introduire un plafond aux exporta-

tions de capitaux vers l'Afrique du Sud. Notre étude insiste sur trois points concernant cette mesure. Premièrement, à l'origine de la décision des autorités suisses, il n'y pas trace d'une quelconque volonté d'utiliser l'arme du crédit comme moyen de pression contre l'apartheid. Deuxièmement, ce n'est pas l'exportation de capitaux suisses en tant que telle que vise la mesure prise — le plafond est fixé à un niveau élevé — mais bien sa progression trop ample et donc sa visibilité croissante qui font problème, dans le sens où celles-ci mettent en danger les positions acquises des milieux d'affaires mis en cause. Il en découle une troisième conclusion : si le Conseil fédéral avait véritablement voulu limiter les investissements ou les crédits vers l'Afrique du Sud, il aurait pris des mesures autrement plus contraignantes. En fait, bien plus qu'à freiner les exportations de capitaux, la disposition adoptée par le Gouvernement suisse visait à faire un geste voyant à l'intention de « l'opinion publique » nationale et internationale, ainsi qu'à rendre ces exportations moins détectables. Bref, il s'agissait de jeter de la poudre aux yeux pour atténuer les critiques qui lui étaient adressées. Du fait des très importantes limites dont la mesure de plafonnement est assortie, ce dernier n'a exercé, au mieux, qu'un effet marginal sur l'ampleur des emprunts et autres avances consentis à l'Afrique du Sud.

En ce qui concerne le marché de l'or, les banques suisses ont pris la place londonienne de vitesse en mars 1968 en créant un pool acheteur. Après quelques hésitations, l'Afrique du Sud décide de profiter de l'offre, et des quantités importantes de métal jaune seront désormais commercialisées via Zurich. Selon les estimations du Groupe de travail interdépartemental Suisse-Afrique du Sud, les importations suisses de pièces d'or en provenance d'Afrique du Sud passent d'un peu plus de 400 à plus de 1500 millions de francs courants entre 1968 et 1984, puis chutent à nouveau à partir de 1985 pour se situer à environ 550 millions de francs en fin de période. Quant aux importations d'or en masse et en lingots, elles croissent fortement jusqu'en 1981, puis se stabilisent autour de 20 milliards de francs par année.

Remarques conclusives

Il ressort de notre travail que la convergence d'intérêts entre les milieux d'affaires suisses et le Gouvernement de Pretoria a favorisé l'établissement de liens économiques stables entre les deux pays qu'aucune secousse conjoncturelle n'est parvenue à ébranler. Ni les discussions parfois âpres sur des dossiers épineux, ni les tiraillements occasionnels au sein de milieux d'affaires souvent divisés, ni les réticences de circonstance du Gouvernement helvétique, des Départements fédéraux ou de la Banque Nationale Suisse ne pourront défaire les liens étroitement tissés dès les années 1950 entre les dirigeants des grandes banques helvétiques et ceux du gouvernement et des principales entreprises sud-africains. La solidité de ces liens contribuera à imposer l'Afrique du Sud comme une partenaire économique de confiance pour la Suisse.

L'exploitation des archives révèle, à travers de nombreux exemples, l'importance des relations personnelles établies entre les représentants des grandes banques et les milieux d'affaires sud-africains pour débloquer des négociations dans lesquelles s'enlisent les autorités des deux pays. Au point que l'argumentation des cercles bancaires, privilégiant les considérations d'ordre économique, prendra le plus souvent le pas sur les réserves d'ordre politique, trop timidement formulées par les autorités fédérales.

Les rapports personnels noués par les dirigeants de la place financière suisse avec les dirigeants sud-africains joueront également un rôle décisif dans l'entrée des grandes banques sur le marché de l'or sud-africain. Les autorités de Pretoria savent qu'en accordant aux établissements bancaires suisses une place de choix sur le marché du métal jaune elles ménagent des partenaires

sûrs et discrets, susceptibles de fournir au moment opportun les capitaux dont l'Afrique du Sud a besoin.

Durant la période d'isolement politique du régime sud-africain — qui commence à partir des années 1960 et qui culmine, au milieu des années 1980, avec l'adoption de sanctions économiques contraignantes par l'ONU — la position conciliatrice de la Suisse officielle, qui condamne moralement l'apartheid mais refuse de s'associer aux sanctions, renforce la confiance des dirigeants et des milieux d'affaires sud-africains en leurs partenaires suisses. La suite a démontré que cette confiance n'a pas été mal placée.