

Les intérêts financiers helvétiques au pays de l'apartheid : politique de la Suisse officielle et réactions face aux critiques nationales et internationales (1960-2004)

Autor(en): **Bott, Sandra**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **11 (2004)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-27079>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LES INTERETS FINANCIERS HELVETIQUES AU PAYS DE L'APARTHEID

POLITIQUE DE LA SUISSE OFFICIELLE ET REACTIONS FACE AUX CRITIQUES NATIONALES ET INTERNATIONALES (1960–2004)

SANDRA BOTT

C'est à partir du début des années 1960 que les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud deviennent un sujet de débat au sein de l'espace public helvétique. Les discussions qui prennent alors place font écho aux critiques internationales qui s'élèvent contre la politique de discrimination raciale menée par le Parti National afrikaner au pouvoir depuis mai 1948. Protestations qui s'intensifient suite à la sanglante répression des manifestations de Sharpeville en mars 1960 et au renforcement de l'appareil militaro-policier décidé par la minorité blanche au pouvoir. Les oppositions intérieures et extérieures à l'encontre de la politique discriminatoire et répressive menée par Pretoria s'accroissent durant les décennies 1970 et 1980, notamment suite aux émeutes de Soweto, en juin 1976, et à l'assassinat en prison du leader du *Black Consciousness Movement*, Steve Biko, en juillet 1977.

Malgré les nombreuses démarches en Suisse, notamment parlementaires, qui se sont multipliées dans la deuxième moitié des années 1980, pour exiger que les relations entre les deux pays soient l'objet d'une étude scientifique approfondie,¹ il faudra attendre le mois de mai 2000 pour que le Conseil fédéral prenne la décision de charger le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNRS) de mettre sur pied un Programme de recherche spécifique consacré aux relations qu'a entretenues la Suisse avec l'Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid, c'est-à-dire de la fin de la Deuxième Guerre mondiale jusqu'au début des années 1990. Un «plus» est alors ajouté au Programme national de recherche PNR42 «Politique extérieure» et l'étude des liens entre les deux pays est lancée en octobre 2001. D'emblée, le PNR42+ est défini de façon modeste et restrictive: le délai imparti aux chercheurs/euses pour mener leur étude à terme est très court – deux ans – et le montant mis à disposition a été fixé à deux millions de francs suisses. Mais surtout, aucune démarche pénale n'est entamée pour autoriser l'accès aux archives des banques et des entreprises privées et, ainsi, ces documents, qui sont pourtant essentiels à un examen critique des liens économiques entre les deux pays, ne seront pas accessibles aux chercheurs/euses. Il est cependant prévu de mettre en œuvre ■ 129

une pratique de consultation libérale des Archives fédérales encore soumises au délai de protection de 30 ans.

Mais, c'était sans compter avec les plaintes collectives déposées à New York par les avocats Edward Fagan et Michael Hausfeld, au nom des victimes de l'apartheid, à l'encontre notamment de l'Union de Banques Suisses (UBS) et du Crédit Suisse Group (CS). Suite à ces plaintes, le Conseil fédéral décide, le 16 avril 2003, de limiter l'accès aux Archives fédérales concernant des entreprises suisses actives en Afrique du Sud et ce, pour tous les documents postérieurs à 1959. L'objectif officiel de cette mesure est d'éviter que les sociétés helvétiques faisant l'objet de plaintes déposées aux Etats-Unis ne soient désavantagées par rapport aux entreprises étrangères. Dans des termes moins «diplomatiques», il s'agit de protéger les intérêts des milieux d'affaires et de l'économie helvétiques, en prétextant le principe d'égalité internationale, au détriment de l'intérêt prépondérant du public pour un examen approfondi de la politique menée par la Confédération durant les années d'apartheid. Ainsi, environ 18 mois après le lancement du programme PNR42+, les chercheurs/euses se voient entravés/ées dans leur étude, d'autant plus fortement si elle traite des questions des flux commerciaux et financiers entre les deux pays. «Absurde» pour certains/es, «choquant» pour d'autres, la presse s'est fait l'écho des réactions que cette décision a entraînées au sein du milieu des historiens/ennes.² Ce verrouillage remet en cause la prétendue volonté du Conseil fédéral de procéder à une élucidation scientifique d'une page contestée de l'histoire suisse. Elle questionne également la transparence de l'information archivée. Ainsi que le soulève l'historienne Simone Chiquet dans son introduction du volume de février 2003 de la revue *traverse*: «[...] depuis que le Conseil fédéral suisse s'occupe de la question de savoir si les chercheurs du projet PNR42+ [...] peuvent consulter des documents encore soumis au délai de protection de 30 ans et contenant probablement des données sur les exportations de capitaux ou d'autres affaires d'export pendant l'Apartheid, une majorité de lecteurs intéressés sait par les journaux ce qu'une minorité d'historiennes et historiens savait depuis longtemps: l'accès aux informations archivées n'est pas traité de la même manière que l'accès à d'autres informations.»³

Malgré ces obstacles considérables à la réalisation d'un travail scientifique, le débat sur le rôle des autorités fédérales au temps de l'apartheid doit, à notre avis, se poursuivre. C'est la raison pour laquelle, nous aimerions contribuer à une discussion critique en éclairant la politique menée par les autorités helvétiques depuis les années 1960, c'est-à-dire à une période où les premières voix s'élèvent au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies mettant en cause les relations politiques et économiques entre dirigeants suisses et le

exhaustif de la politique helvétique d'alors, mais plutôt celle de participer au débat actuel en fournissant des éléments d'analyse de l'attitude du Conseil fédéral durant cette période et ses réactions face aux reproches qui visent tout particulièrement sa place financière. Pour alimenter cette discussion critique, nous nous reposerons essentiellement sur les éléments mis en lumière par la recherche menée dans le cadre du PNR42+ sur les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud, durant l'apartheid.⁴

CRITIQUES NATIONALES ET INTERNATIONALES

Sur le plan international, les activités des cercles économiques helvétiques – plus particulièrement bancaires – vont être stigmatisées dans les rapports rédigés par le *Comité spécial de l'apartheid* de l'Organisation des Nations Unies (ONU), créé fin novembre 1962. Les investissements étrangers en Afrique du Sud sont attentivement surveillés par le Comité spécial des Nations Unies, qui met régulièrement en accusation les pays apportant leur assistance économique à un gouvernement pratiquant la discrimination raciale. Ainsi, les conclusions d'un rapport de 1965 critiquent ouvertement les services financiers fournis par l'UBS au régime de l'apartheid et le soutien que les activités de la grande banque zurichoise signifient pour la survie de ce gouvernement.⁵

Ces premières critiques internationales ne semblent pas inquiéter outre mesure les autorités et les banques helvétiques. Elles vont néanmoins se multiplier jusqu'à la fin des années 1960. A titre d'exemple, en août 1966, un nouveau rapport relève: "There are much smaller, none the less significant, investments on the part of international organizations, France, Switzerland and several other countries."⁶ Mais c'est au début de l'année 1968 que l'activité du Comité spécial de l'ONU commence à embarrasser sérieusement les autorités helvétiques et plus particulièrement le Département politique fédéral (DPF). En effet, la plupart des rapports rédigés à la demande de ce Comité remettent en cause l'activité économique de la Suisse en Afrique du Sud. Ces reproches, au niveau international, trouvent un écho au sein de l'espace public helvétique. Aussi, est-il utile de voir brièvement ce qui se passe sur le plan intérieur, avant d'examiner comment la Confédération a réagi face à ces critiques.

A l'intérieur du pays, les autorités ainsi que les milieux économiques helvétiques ne sont pas encore confrontés, durant les années 1960, à de grands élans de protestation contre leurs activités en Afrique du Sud. Néanmoins, quelques reproches isolés commencent à se faire entendre. Ainsi, le *mouvement anti-apartheid de Genève* (MAAG), créé en 1964, fait part aux autorités fédérales de sa désapprobation quant à la politique extérieure suisse vis-à-vis du régime

sud-africain. Il envoie plusieurs lettres de protestation au gouvernement helvétique, visant l'arrêt ou tout au moins la limitation de l'exportation de capitaux suisses vers l'Afrique du Sud.⁷ En outre, la politique extérieure vis-à-vis de la République sud-africaine fait l'objet de nombreuses interventions parlementaires dès 1963.⁸

REACTIONS DES AUTORITES FEDERALES FACE AUX CRITIQUES

Dès 1962, le DPF fait part à la Banque nationale suisse (BNS) d'une certaine réserve concernant une affaire de conversion d'emprunt en faveur de l'Afrique du Sud.⁹ Le Département fédéral se demande, en effet, s'il est «*politiquement opportun*» d'émettre un emprunt en faveur de la République sud-africaine au moment où l'ONU adopte ses premières recommandations contre le régime de Pretoria. Ce ne sont pas des considérations relatives à la condamnation de l'apartheid qui poussent le DPF à agir, mais plutôt la volonté de prévenir les éventuelles attaques de la part des pays du groupe afro-asiatique de l'ONU à l'encontre des transactions financières des grandes banques helvétiques.¹⁰

Les choses semblent se corser quelque peu en 1968. En effet, entre 1966 et 1968, les exportations de capitaux en provenance de Suisse vers l'Afrique du Sud s'accroissent fortement: le stock des investissements helvétiques dans le pays de l'apartheid augmente en effet de 14,1 pour cent, en moyenne annuelle.¹¹ Cette accélération ne passe pas inaperçue et une attention accrue est portée à la question des exportations de capitaux helvétiques vers l'Afrique du Sud lors des Assemblées générales de l'ONU. Cette attention amène Willy Spühler, alors chef du DPF et Président de la Confédération, à faire à nouveau part des inquiétudes de son Département, dans une lettre adressée à la BNS le 27 mars 1968.¹² Le Conseiller fédéral y écrit que son objectif est de prévoir certaines dispositions destinées à «maintenir à un niveau approprié les investissements de capitaux dans ce pays».¹³

Après avoir transmis cette lettre aux principales banques intéressées, l'UBS, le CS et la Société de Banque Suisse (SBS), la BNS demande à Spühler de clarifier quelque peu ses vues, ce que celui-ci fait dans une lettre envoyée le 25 juin 1968. Il déclare espérer trouver un arrangement avec la BNS et les banques qui permette de réaliser un meilleur équilibre entre certaines exigences politiques, auxquelles les autorités suisses sont confrontées, et les intérêts de l'économie.¹⁴ Le Chef du DPF refuse ainsi de se prononcer sur la nature du régime en vigueur, son souci principal étant de trouver une solution avec la BNS et les banques exportatrices de capitaux afin d'éviter les critiques des

suisse tiennent à maintenir de bons contacts. Spühler ne remet pas du tout en cause le libre choix par les banques de leurs clients étrangers. Il suggère simplement que «les établissements prêteurs soient invités à donner connaissance à la Banque nationale suisse de leurs intentions dès le début des pourparlers avec le débiteur sud-africain, soit avant que l'opération ne soit virtuellement conclue. En faisant part assez tôt de ces projets aux départements fédéraux intéressés [la Banque nationale] leur fournir[ait] l'occasion de se prononcer sur l'opportunité d'y donner suite.»¹⁵

On se retrouve ici dans la problématique de la surveillance ou du contrôle public de l'exportation privée des capitaux, une problématique qui, depuis la Première Guerre mondiale, a suscité de nombreux conflits entre les autorités fédérales et les milieux bancaires.¹⁶ Dans le cas de l'Afrique du Sud, les pouvoirs publics vont, une fois de plus, devoir affronter la forte opposition de ces derniers.

C'est d'abord la Direction générale de la BNS qui adopte une position ferme. Elle affirme que le Département politique n'a aucune responsabilité à assumer dans ce genre d'opérations et qu'il n'est donc pas question d'informer plus rapidement les trois Départements fédéraux intéressés sur les avances projetées par les banques. La Direction précise néanmoins qu'elle insistera auprès des instituts financiers pour qu'ils renoncent à toute publicité entourant les affaires de crédits à l'Afrique du Sud.¹⁷

Quant aux trois grandes banques helvétiques, confrontées aux inquiétudes persistantes des autorités fédérales, elles décident de renforcer leur légitimité en s'assurant du soutien des milieux industriels. C'est ainsi que le 18 juin 1968, elles adressent une lettre strictement confidentielle à 17 entreprises, dont dix de l'industrie des machines, et à une association faîtière, celle des compagnies d'assurances privées.¹⁸ Les banquiers demandent à ces industriels directement intéressés par des contrats d'exportation avec l'Afrique du Sud d'entreprendre une démarche auprès des autorités fédérales pour exposer leur point de vue sur cette question.¹⁹

Un mois plus tard exactement, le 18 juillet 1968, la principale association intéressée, la *Société suisse des constructeurs de machines*, envoie une longue missive à la principale association de la grande industrie helvétique, le *Vorort de l'Union suisse de l'industrie et du commerce*, dans laquelle elle exprime son soutien sans réserves aux cercles bancaires.²⁰ Sans entrer dans les détails de cet appui,²¹ relevons que l'ampleur de l'opposition va finalement amener le DPF à trouver un moyen autrement plus arrangeant pour tenter de faire cesser les critiques, moyen qui a déjà été relevé dans plusieurs travaux antérieurs,²² mais qui mérite néanmoins qu'on le rappelle ici. Comme les rapports du Comité spécial de l'ONU se fondent principalement sur les statistiques sud-africaines ■ 133

qui paraissent dans les *Quartely Bulletin* de l'institut d'émission sud-africain, la *South African Reserve Bank* (SARB), le DPF demande, à la fin de l'année 1968, à l'Ambassadeur de Suisse à Pretoria, Roy Hunziker, d'examiner avec le Ministère des finances sud-africain si la forme donnée à ces statistiques pourrait être modifiée afin que la Suisse ne soit plus nommément mentionnée. Ainsi, précise le DPF, «faute d'informations précises en ce qui concerne nos propres opérations financières, la Suisse ne figurera peut-être plus désormais dans le groupe des nations citées par le Comité spécial».²³

Cette requête est accueillie favorablement par les autorités sud-africaines qui, d'entente avec la Légation suisse à Pretoria,²⁴ élaborent une nouvelle nomenclature utilisée dès le numéro de décembre 1968 des *Quartely Bulletin* de la SARB. Désormais, les créances helvétiques ne sont plus comptabilisées séparément, mais comprises dans la subdivision «Europe de l'Ouest», le calcul précis de la part suisse dans les exportations de capitaux étrangers vers l'Afrique du Sud devient impossible. Grâce à cette manipulation des statistiques officielles sud-africaines, que les autorités fédérales ont demandée et obtenue de la part de Pretoria, le DPF a trouvé une solution qui, certes, ne garantit pas d'être efficace dans la longue durée, mais qui, à court terme, contribue à protéger à la fois les intérêts des milieux bancaires suisses en Afrique du Sud – sans avoir à freiner les exportations de capitaux – et la réputation politique de la Suisse.

Ce contexte permet de mieux apprécier la valeur qu'il faut attribuer à la première condamnation de l'apartheid exprimée publiquement et sur un plan international par les autorités helvétiques, le 2 mai 1968, lors de la Conférence des Nations Unies sur les droits de l'homme à Téhéran. Lorsque l'on sait que, quelques mois plus tard, ces mêmes autorités incitent Pretoria à faire disparaître la Suisse des statistiques financières officielles de l'Afrique du Sud, une telle condamnation apparaît dans tout son cynisme.

La manipulation des statistiques de la SARB ne fait pas cesser les critiques au sein des Nations Unies à l'encontre des exportations de capitaux helvétiques vers le pays de l'apartheid. Elle ne permet effectivement pas, à elle seule, d'éviter toute surveillance des opérations financières des grandes banques par le *Comité spécial contre l'apartheid*, puisque, comme le relève l'Observateur suisse auprès des Nations Unies, Bernard Turrettini, dans une lettre à la Division des affaires politiques du DPF, du 5 février 1969: «D'un autre côté, si la statistique des mouvements de capitaux suisses avec l'Afrique du Sud sera désormais rendue plus malaisée, il existe cependant d'autres sources, notamment celles des pays exportateurs à l'exclusion de la Suisse, pour reconstituer une image approximative de la situation.»²⁵

134 ■ Aussi, en octobre 1973, un rapport du Comité spécial contre l'apartheid des

Nations Unies critique, une fois encore, le volume des investissements helvétiques en Afrique du Sud, qu'il qualifie de considérable.²⁶ Mais l'élément radicalement nouveau est que ces reproches s'adressent cette fois non plus seulement aux grandes banques helvétiques, mais directement à la politique menée par la Confédération à l'égard de l'Afrique du Sud: «Le Gouvernement suisse a activement encouragé les investissements en Afrique du Sud et a signé récemment un accord avec l'Afrique du Sud en vue d'éviter la double imposition des bénéfices.»

Sur le plan de la contestation intérieure, les actions du MAAG se durcissent, dès 1970, par un soutien renforcé en faveur de la lutte armée des mouvements de libération nationale, et par une attention accrue aux fondements économiques de l'apartheid.²⁷ Dans ce but, les reproches du MAAG à l'égard des relations financières entre les grandes banques helvétiques et le gouvernement de Pretoria seront adressés aux autorités politiques et diffusés dans la presse.²⁸ Durant les années 1970–1974, l'essentiel des critiques concernent un emprunt de 60 millions de francs suisses de la part des trois grandes banques suisses de l'époque – l'UBS, la SBS et le CS – qui aurait servi à financer une partie de l'équipement militaire de Pretoria, ainsi que l'«Affaire Bührle».²⁹ L'attention accrue portée en Suisse à la question de l'apartheid se manifeste également par la création, en 1974, du Mouvement anti-apartheid dans la partie alémanique de la Confédération.

L'INTRODUCTION D'UN PLAFONNEMENT DES EXPORTATIONS

Aussi, pour pallier aux critiques intérieures et extérieures, le Conseil fédéral décide, en janvier 1974, d'introduire un plafond aux exportations de capitaux, fixé à 250 millions de francs suisses.³⁰ Il sera relevé à 300 millions de francs suisses en 1980 et ce, sans que cette décision ne soit rendue publique. Selon un rapport mandaté par le Conseil fédéral et rédigé en 1999 par le *Groupe de travail interdépartemental Suisse-Afrique du Sud* (GTI), la mise en place d'un plafonnement a été prise pour éviter qu'une augmentation importante des exportations de capitaux ne vienne compromettre la position de la Suisse au sein de la communauté internationale.³¹ Cette explication est confirmée par la recherche menée dans le cadre du PNR42+ sur les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud, qui insiste sur le fait qu'à l'origine de la décision des autorités suisses, il n'y a aucune intention de se servir de l'arme du crédit comme moyen de pression contre l'apartheid.³² Cette étude va plus loin encore en soulignant que ce n'est pas l'exportation de fonds suisses en tant que telle que vise la mesure prise, étant donné que le plafond est fixé à

un niveau élevé, mais que c'est bien son augmentation considérable et ainsi la visibilité grandissante qu'elle acquiert qui posent problème dans le sens où elles accroissent le risque de voir les intérêts des milieux d'affaires et de l'économie helvétiques mis en cause. Finalement, cette recherche insiste sur le fait que si le véritable objectif poursuivi par le Conseil fédéral était de limiter les investissements ou les crédits vers l'Afrique du Sud, il aurait pris des mesures bien plus contraignantes que ce ne fut le cas.

En effet, comme le soulève déjà le GTI dans son étude,³³ le plafonnement institué en janvier 1974 comporte de nombreuses exceptions:

- 1) Le plafond ne prend pas en compte les crédits d'une durée inférieure à 12 mois;
- 2) Il ne concerne pas les crédits et les emprunts dont le montant ne dépasse pas 10 millions de francs ainsi que les retraits de devises étrangères pour un montant inférieur à 3 millions;
- 3) Il ne s'applique pas aux conversions, c'est-à-dire aux prolongements de la durée de crédits ou d'emprunts;
- 4) Il ne porte pas sur les crédits à l'exportation;
- 5) Enfin, il ne tient pas compte des transactions faites par l'intermédiaire des banques suisses lors des crédits ou emprunts consortiaux internationaux en devises étrangères octroyés à l'Afrique du Sud. A cela il faut ajouter qu'il n'inclut pas les exportations de capitaux opérées par des sociétés suisses non bancaires, par exemple, les investissements effectués par une entreprise industrielle. En d'autres termes, il ne porte que sur l'exportation de capitaux sous la forme d'emprunts ou de crédits octroyés à l'Afrique du Sud.

Au vu de telles limitations, il apparaît clairement que les banques, et plus généralement les milieux d'affaires suisses disposaient d'une marge de manœuvre considérable pour contourner le plafonnement et poursuivre – bien au-dessus des 250 ou 300 millions formellement autorisés – leurs exportations de capitaux vers l'Afrique du Sud.

L'un des moyens les plus simples, et sans doute les plus utilisés, pour contourner le plafond décrété en janvier 1974 était de segmenter les opérations afin qu'elles n'atteignent pas le seuil de 10 millions de francs. Un autre moyen de contournement résidait dans le fait de lier les avances à des commandes à l'industrie helvétique, puisque les crédits à l'exportation ne sont pas pris en compte par la mesure de plafonnement. De plus, cette tactique présente le double avantage, par rapport à la procédure précédente, de pouvoir engager des montants sensiblement supérieurs et d'offrir un degré élevé de sécurité puisque ce genre d'opérations bénéficie en général d'une couverture étatique sous la forme de la garantie fédérale des risques à l'exportation. Dans ces

fédéral en janvier 1974 ait réellement constitué un frein à l'exportation de capitaux suisses vers l'Afrique du Sud.

Relevons encore un point intéressant pour tenter d'évaluer l'effet de la mesure de plafonnement, soit la réaction des autorités sud-africaines à la disposition helvétique. Si le dépouillement des archives sud-africaines effectué dans le cadre de la recherche du PNR42+ s'est révélé infructueux pour apprécier la réaction de Pretoria au moment même de l'introduction du plafond, en 1974, il a permis de trouver quelques rares documents qui témoignent de l'attitude des autorités sud-africaines beaucoup plus tardivement, soit en 1984. Ainsi, dans une lettre qu'il adresse, le 3 juillet 1984, au Département des affaires étrangères à Pretoria, l'Ambassadeur sud-africain à Berne, Konrad Erwin Parkendorf, rend longuement compte d'une discussion qu'il a eue quelques jours auparavant avec Franz Blankart, qui vient d'être nommé Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux. Ce compte-rendu recèle plusieurs informations intéressantes.

Tout d'abord, la rencontre entre Parkendorf et Blankart a été convenue lors d'une conversation privée entre le Président de la Confédération, Léon Schlumpf, et le Premier Ministre sud-africain, Peter W. Botha, lors de la visite en Suisse de ce dernier à la fin du mois de mai 1984.³⁴ L'Ambassadeur sud-africain souligne que c'est la première fois que le sujet du plafonnement a été soulevé au plus haut niveau politique dans les deux pays et que Blankart lui a donné l'impression de ne pas être très au courant de l'affaire, ce qui représente un signe probable de l'importance toute relative accordée à la question du côté helvétique.

Deuxièmement, au cours de sa rencontre avec Parkendorf, Blankart lui a donné une série d'assurances quant à la bienveillance avec laquelle les autorités helvétiques appliquaient et allaient continuer d'appliquer le plafonnement. Ainsi, l'Ambassadeur relève que Blankart a fait valoir qu'en ce qui concerne cette application: "[...] a certain amount of discretion is exercised by the Swiss Government, provided it is done discreetly and secretly."³⁵ A ce propos, le Délégué aux accords commerciaux a précisé que les autorités suisses «were aware of the importance of South Africa to Switzerland where the latter has according to their knowledge an investment of no less than Sfr. 3 billion – hence the flexibility applicable to request for the export of credit to South Africa».³⁶ Et Blankart d'insister sur le fait que «the situation was not as bad as it would appear», puisque, «according to their latest figures, there had been an increase of Sfr. 1,2 billion in active loans in 1981 alone to South Africa by Swiss banks».³⁷

Finalement, après avoir déclaré qu'il comprenait que Pretoria proteste contre une mesure discriminatoire qui touche uniquement la République sud-africaine, ■ 137

Blankart conclut la discussion en disant que «for political reasons he could not recommend to his Government to increase the «courant normal» figures as it would as a result have to be debated in Parliament with all the publicity it would attract».³⁸

De ce débat, l'Ambassadeur sud-africain retire l'impression suivante: "I have reason to believe that [...] Blankart and officials of the Departments of Finance and Foreign Affairs will continue to consider future loan applications to South Africa favourably provided discretion is used and such transactions would be to Switzerland's advantage." C'est pourquoi il envoie une seule et unique recommandation à ses supérieurs: celle de ne pas poursuivre, à ce stade, le débat sur cette question avec le gouvernement helvétique.³⁹

Cette position est partagée par le Département sud-africain des Affaires étrangères qui, après avoir pris connaissance de la lettre précitée, envoie, le 27 juillet 1984, une courte missive confidentielle à ses homologues du Département des Finances concluant laconiquement que l'affaire a été menée aussi loin que possible pour le moment et qu'il faut la laisser reposer pour voir ce qui se passe en pratique suite aux démarches entreprises du côté sud-africain.⁴⁰

A la lumière de ces documents, on est ainsi amené à se distancier de certaines des conclusions du rapport du GTI, puisque celui-ci fait référence à des «pressions politiques et économiques de plus en plus fortes de la part de l'Afrique du Sud»⁴¹ auxquelles le gouvernement helvétique aurait été confronté en vue d'obtenir une suppression de la mesure de plafonnement. Il faut en fait attendre 1984, dix ans après l'introduction du plafond, pour que cette question soit abordée au niveau gouvernemental, et encore ne l'est-elle pas dans le cours d'une discussion officielle, mais seulement au cours d'une conversation privée. Il suffit, enfin, de quelques garanties, données oralement par un représentant helvétique ne paraissant pas entièrement au courant de l'affaire, pour persuader l'Ambassadeur comme le Département sud-africain des Affaires étrangères de ne pas insister. En fait, tout se passe comme si les autorités sud-africaines cherchaient à assouplir le plafonnement helvétique non pas tant parce que celui-ci représenterait une véritable entrave dans leur approvisionnement en capitaux sur le marché suisse, mais bien plutôt en raison de la signification politique qu'un tel assouplissement prendrait au niveau international: cette mesure signifierait une brèche dans leur isolement et un renforcement de leur légitimité.

Quant aux autorités helvétiques, les documents en question font ressortir une fois encore que leur objectif central n'est pas de restreindre les services financiers fournis au régime de l'apartheid, mais bien d'empêcher l'intensification du débat public qu'une augmentation ou bien davantage encore, une suppression

sud-africain, Blankart n'hésite pas à revenir à quatre reprises sur la nécessité d'éviter «any publicity whatsoever, whether in public or in parliament or in the media». ⁴²

Terminons cette partie en relevant que l'efficacité très douteuse du plafonnement des exportations de capitaux ne poussera pas le Conseil fédéral à prendre d'autres mesures. Ce dernier n'hésitera d'ailleurs pas à réitérer, le 22 septembre 1986, au plus fort des mesures internationales à l'encontre du régime de l'apartheid, son refus de toute sanction économique à l'égard de Pretoria, relevant qu'il «continue à estimer que l'application de sanctions économiques et autres ne constitue pas une mesure appropriée pour corriger une situation politique donnée. En outre, en affectant indirectement les autres pays de la région, elle pourrait provoquer une crise économique aiguë en Afrique australe. Le fait de ne pas croire en la vertu des sanctions et de s'en tenir au principe de l'universalité des relations économiques de la Suisse ne saurait être interprété comme un soutien quelconque à l'apartheid.» ⁴³ Alors que les grandes puissances occidentales introduisent des sanctions économiques à une large échelle, cette position qui s'accompagne à nouveau d'une condamnation purement rhétorique de la ségrégation et de la discrimination, devient de plus en plus difficile à défendre sur la scène internationale. En effet, l'exercice qui vise à concilier une politique extérieure permettant la continuation des activités économiques avec un pays ayant institutionnalisé l'idéologie raciste colonialiste la plus violente, d'une part, et la solidarité avec des pays qui luttent précisément contre cette politique raciale, de l'autre, se transforme en une pratique périlleuse. Le gouvernement helvétique apparaît de plus en plus comme faisant cavalier seul et ses déclarations renforcent le sentiment que la politique menée fait passer le développement des affaires helvético-sud-africaines avant toute solidarité avec la lutte contre le régime d'apartheid.

UNE RECHERCHE MUSELEE?

Pour pouvoir parvenir à un réel examen de l'attitude et du rôle joué par les autorités helvétiques dans les liens d'affaires avec Pretoria, un accès aux fonds des Archives fédérales, de la BNS, des banques et des entreprises privées s'avère absolument essentiel. A ce propos, le Vice-Directeur des Archives fédérales et le Chef du Centre d'analyse et de prospective du Département fédéral des Affaires étrangères, relevaient déjà, en présentant le PNR42+, que «toute recherche scientifique [est] conditionnée par l'accès aux documents de première importance». ⁴⁴ Cet accès permettrait, notamment, de déterminer dans quelle mesure la politique helvétique menée à l'égard de Pretoria a été influencée

par l'âpre opposition des banques et des entreprises privées à toute limitation de leurs activités au pays de l'apartheid. Elle rendrait également possible un examen plus approfondi de la position de l'institut d'émission dans la question des exportations de capitaux. Néanmoins, la décision prise le 16 avril 2003 par le Conseil fédéral, qui – nous l'avons vu – restreint drastiquement l'accès aux Archives fédérales, reflète bien plutôt la volonté des autorités helvétiques de ne pas procéder à un réel examen scientifique des liens économiques entre les deux pays et tend ainsi à transformer le PNR42+, comme le craignait la *Société Suisse d'histoire*, en une «opération alibi».⁴⁵ Le Président du Comité de direction du PNR42+, Georg Kreis, a, quant à lui, déclaré, que, de fait, le Conseil fédéral «fait le job de l'économie privée et s'identifie avec leurs intérêts»⁴⁶ et qu'il s'agissait désormais d'une «recherche muselée».⁴⁷ Relevons encore qu'une interpellation a été déposée par 21 députés et députées au Conseil national, le 19 juin 2003, visant à faire revenir le gouvernement en arrière.⁴⁸ Toutes ces démarches sont demeurées sans succès. La politique de fermeture reste donc privilégiée et ce, au détriment du droit fondamental à la liberté de la recherche historique en Suisse.

Il semble ainsi que – au vu de la politique d'obstruction menée actuellement par les autorités helvétiques – les historiens/ennes travaillant sur les questions sensibles des liens entre la Suisse et l'Afrique du Sud – comme les relations économiques ou militaires – devront se tourner vers les archives sud-africaines et se glisser dans la brèche que l'historien Peter Hug paraît avoir ouverte dans ce pays: au terme d'une «bataille juridique» qui a duré deux ans, le chercheur a finalement eu accès aux archives de l'entreprise publique d'armements, Armscor, accès qui s'est accompagné d'une lettre du Ministre de la défense, Mosiua Lekota, insistant sur la volonté du gouvernement sud-africain de ne cacher aucune information aux chercheurs/euses.⁴⁹ Espérons que cette déclaration ne reste pas purement rhétorique, et qu'elle ouvre la voie à un réel accès aux archives privées et publiques sud-africains qui permettrait de combler, en partie tout au moins, les lacunes considérables des archives suisses. Cet accès permettrait également d'enrichir fortement la compréhension des rapports et de la politique économiques helvétiques à l'égard de l'Afrique du Sud.

Notes

1 Cf. Andreas Kellerhals-Maeder, Georges Martin, *Suisse – Afrique du Sud 1948–1994. Fonds d'archives et interventions parlementaires*, pub. par le Département des affaires étrangères (Service historique) et les Archives fédérales, Berne 2000.

2 Cf. notamment *Le Temps*, 19. 4. 2003, 4. 7. 2003.

140 ■ 3 Cf. Simone Chiquet, «Introduction», *Traverse* 2 (2003), 11 sq.

- 4 Cf. Sandra Bott, Sébastien Guex, Bouda Etemad, David Gygax, *Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud durant l'apartheid*, à paraître.
- 5 Malgré un dépouillement des deux rapports du *Comité spécial contre l'apartheid* de l'ONU publiés en juin et août 1965, nous n'avons pas retrouvé d'allusion directe à l'UBS dans leurs conclusions. Il est cependant fait mention de ce rapport de 1965 critiquant les activités de l'UBS en Afrique du Sud dans une lettre de M. Morand, fonctionnaire de la Division des Affaires politiques du DPF, à la Division du commerce du DFEP, à l'Administration fédérale des finances, à la Banque nationale suisse (BNS) et à l'Ambassade de Suisse à Pretoria, du 23 décembre 1965, Archives fédérales, Berne (AF), E 2200.178 (-) 1979/103/10. Aussi, est-il probable qu'il s'agisse d'un document confidentiel du Comité qui n'a pas été publié ou n'est pas accessible au public.
- 6 Cf. Rapport sur les investissements étrangers dans la République d'Afrique du Sud préparé par le Secrétariat de l'ONU à la demande du Comité spécial chargé d'étudier la politique d'apartheid du gouvernement de la République sud-africaine, du 22 août 1966, AF, E 2001 (E) 1978/84/363.
- 7 Cf. notamment, notice de la Division du commerce du DFEP à la Division des Organisations internationales, du 16 septembre 1966, AF, E 2001 (E) 1978/84/363; lettre du DFFD, signée par Nello Celio, au Mouvement anti-apartheid de Genève, du 11 novembre 1970, Archives de la BNS (ABNS), 2444 Südafrika: 263.251.
- 8 Cf. Kellerhals-Maeder/Martin (voir note 1), 27–37.
- 9 Il est fait allusion à cette lettre dans une note interne de Oswald Morand, fonctionnaire au DPF, à Pierre Micheli, Secrétaire général du DPF, le 30 novembre 1965, AF, E 2001 (E) 1978/84/363.
- 10 Cf. Bott et al. (voir note 4).
- 11 Ibid.
- 12 Cette missive est mentionnée dans la lettre du Chef du DPF, Willy Spühler, à la BNS, du 25 juin 1968, ABNS, 2444 Südafrika: 263.251.
- 13 Lettre du 27 mars 1968 citée dans la lettre du directeur du DPF, Willy Spühler, à la BNS, du 25 juin 1968, ABNS, 2444 Südafrika: 263.251.
- 14 Lettre du chef du DPF, Willy Spühler, à la BNS, du 25 juin 1968, ABNS, 2444 Südafrika: 263.251; cf. également le procès-verbal du Directoire de la BNS du 11 juillet 1968, no 737, ABNS, 2444 Südafrika: 263.251.
- 15 Ibid.
- 16 Cf., entre autres, Yves Sancey, *Un capitalisme de Gentlemen. Emergence et consolidation de l'autorégulation bancaire en Suisse et en Angleterre (1914–1940)*, Lausanne, Thèse, l'Université de Lausanne, 2004, manuscrit, à paraître.
- 17 Cf. Procès-verbal de la Direction générale de la BNS, du 11 juillet 1968, no 737, ABNS.
- 18 Cf. Lettre de l'UBS, du CS et de la SBS à la fabrique de machines Rüti, 18 juin 1968, Archiv für Zeitgeschichte, Zürich (AFZ), 372.1.1, Kapitalexport nach Südafrika; cf. également lettre du Directeur de la Société suisse des constructeurs de machines, Hans Steffen, au Vorort, du 18 juillet 1968, AFZ, 372.1.1, Kapitalexport nach Südafrika.
- 19 Lettre de l'UBS, du CS et de la SBS à la fabrique de machines Rüti, 18 juin 1968, AFZ, 372.1.1, Kapitalexport nach Südafrika.
- 20 Lettre du Directeur de la Société suisse des constructeurs de machines, Hans Steffen, au Vorort, 18 juillet 1968, AFZ, 372.1.1, Kapitalexport nach Südafrika.
- 21 Pour un approfondissement de cette question, cf. Bott et al. (voir note 4).
- 22 Cf.: David Gygax, *La Swiss-South African Association (Zürich, 1956–2000), un organe du capital helvétique en Afrique du Sud*, Fribourg 2001; Sandra Bott, *Les relations économiques entre la Suisse et l'Afrique du Sud, 1945–1970*, Mémoire de licence, Université de Lausanne, 2001.

- 23 Cf. Lettre de la Division des Affaires politiques du DPF, de Paul Nussbaumer, à la BNS, du 14 janvier 1969, ABNS, 2444 Südafrika: 263.251.
- 24 Cf. *ibid.*
- 25 Cf. Lettre de l'Observateur suisse auprès des Nations Unies, Bernard Turrettini, à la Division des affaires politiques du DPF, du 5 février 1969, AF, E 2200.178 1985/134/6.
- 26 Cf. Nations Unies, *rapport du Comité spécial de l'apartheid*, 4. 10. 1973, 17.
- 27 Sur l'histoire du Mouvement Anti-Apartheid de Suisse, cf.: Diana Németh, *Le mouvement anti-apartheid de Suisse: un essai d'analyse à travers ses publications et ses «campagnes d'opinion» (1965–1994)*, mémoire de licence, Université de Fribourg, 2001; Raoul Rüfenacht, *Le rôle du Mouvement Anti-Apartheid de Suisse dans les relations Suisse-Afrique du Sud (1964–1994)*, mémoire de diplôme, Université de Genève, 2000.
- 28 Németh (voir note 27), 48.
- 29 *Ibid.*
- 30 Nous n'avons pas eu accès aux documents des archives fédérales entourant ces discussions. Sur ce point, cf. Groupe interdépartemental Suisse – Afrique du Sud (GTI), *Les relations entre la Suisse et l'Afrique du Sud*, Berne 1999, 16 sq.
- 31 *Ibid.*
- 32 Bott et al. (voir note 4).
- 33 GTI (voir note 20), 17.
- 34 Sur cette visite, cf. Gygax (voir note 22), 264–267.
- 35 *Ibid.*
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.* Le chiffre de 1,2 milliard de francs d'avances accordées à l'Afrique du Sud par les banques suisses pour la seule année de 1981 est deux fois et demie supérieur au montant établi par la BNS, soit 499,8 millions, cf. GTI (voir note 20), Annexe 14, 102.
- 38 *Ibid.*
- 39 *Ibid.*
- 40 Lettre confidentielle du Département sud-africain des Affaires étrangères au Département sud-africain des finances, du 27 juillet 1984, Foreign Affairs 28/8/2, vol. 3, 1977/1984.
- 41 Cf. GTI (voir note 20), 17.
- 42 Lettre confidentielle de l'Ambassadeur sud-africain à Berne, Konrad Erwin Pakendorf, au Département sud-africain des affaires étrangères, du 3 juillet 1984, Foreign Affairs, 28/8/2, vol. 3, 1977/84.
- 43 Cf. Déclaration du Conseil fédéral du 22 septembre 1986, in Andreas Kellerhals-Maeder/Martin (voir note 1), 46.
- 44 Andreas Kellerhals-Maeder, Oñó Áes Martin, «Introduction. A propos du contexte politique et scientifique», in Kellerhals-Maeder/Martin (voir note 1), 13.
- 45 Lettre du Président et de la Secrétaire générale de la Société suisse d'histoire au Conseil fédéral, 1er mai 2003; figure sur le site Internet de la Société, www.sgg-ssh.ch.
- 46 Propos rapportés par la *Basler Zeitung*, 19.–20. 4. 2003.
- 47 *Horizons*, publication du Fonds national suisse de la recherche scientifique, septembre 2003, 12.
- 48 Cf. Conseil national, session du 19 juin 2003, Interpellation Hollenstein Pia; à consulter sur le site Internet du Parlement, www.parlament.ch.
- 49 En basant sur la *Promotion of Access to Information Act* en vigueur en Afrique du Sud depuis mars 2001, l'historien Peter Hug a également eu accès, en avril 2003, à des dossiers de la Division d'intelligence militaire, de 1981 à 1994, cf. mail de Peter Hug envoyé à l'auteure, du 22. 7. 2004. Sur l'accès aux archives de l'entreprise Armscor accordé à Peter Hug, cf. notamment *Le Temps*, 2. 7. 2004. La recherche menée par Peter Hug dans le cadre du PNR42+ s'intitule: *Südafrika-Politik im UNO-System und die Schweiz*.