

Comment l'*affirmative action* vint à l'Afrique du Sud

Les transferts d'une technologie invisible

par Éric Cédiey

eric.cediey@waika9.com

Cet article veut traiter d'un moment particulier de l'histoire de l'*affirmative action* en Afrique du Sud : celui de son entrée sur les espaces publics sud-africains. La délimitation du sujet va procéder d'une certaine violence méthodologique, dont la part d'arbitraire pourra être discutée. Ainsi, l'idée que l'apartheid contenait déjà une sorte d'*affirmative action* pour les Afrikaners n'est pas reprise ici, bien que cet argument ait parcouru la rhétorique politique sud-africaine récente. Il est vrai qu'une certaine forme du « *black empowerment* » des années quatre-vingt-dix a pu rappeler, par ses fondements et par ses montages financiers, l'« *Afrikaner empowerment* » des années cinquante – si ce n'est que celui-ci avait bénéficié d'un fort interventionnisme étatique¹. Mais, en ce qui concerne les politiques du travail, on ne pourra trouver une réelle continuité entre l'*affirmative action* d'aujourd'hui et les politiques de « *civilised labour* » du passé que si l'on perd de vue qu'à ces dernières, des règles de « *colour bar* » (barrières raciales) furent indissolublement liées. Sous l'apartheid et le régime de ségrégation qui l'a précédé², la promotion des Afrikaners s'est appuyée, dans son principe et dans ses méthodes, sur l'exclusion et l'exploitation des « non-Blancs ». La politique préférentielle contemporaine en Afrique du Sud, qui exclut les quotas de ses méthodes, prétend à l'intégration sous un principe d'égalité restaurée.

L'*affirmative action* dans son sens actuel semble être entrée en Afrique du Sud le long de deux sentiers d'innovation technique : d'une part, celui du droit constitutionnel comparé et son usage dans le gouvernement des États, d'autre part, celui du management dit « responsable » et son usage dans le gouvernement des entreprises. Ces

¹. B. Fine, Z. Rustomjee, *The Political Economy of South Africa*, Londres, Hurst & Co., 1996.

deux sentiers d'innovation ne sont pas sans rapports, des contraintes de compatibilité évidentes les lient. Au demeurant, ils se rejoindront sur la même technique intégrée du gouvernement de la « Nouvelle Afrique du Sud », l'Employment Equity Act de 1998³. Mais pour le propos de cet article, et pour se garder de toute rationalisation *a posteriori*, les deux sentiers seront exposés séparément.

L'affirmative action et l'esprit des lois

Du milieu des années quatre-vingt au milieu des années quatre-vingt-dix, dans la période où s'est joué le démantèlement de l'apartheid, le conflit sud-africain a gagné une multiplicité de registres. On connaît la part des violences politiques, des contestations sociales, des pressions économiques ; un peu moins celle des batailles juridiques. Pourtant, dans sa dernière décennie, le régime d'apartheid s'est également lancé en quête de ressources de légitimation sur le terrain du droit, plus précisément vers les théories et les techniques du « droit des groupes », qui se développaient alors, notamment en Amérique du Nord. Pretoria a tenté d'opposer un contre-modèle à la forme démocratique majoritaire «un homme, une voix » revendiquée par l'ANC, en présentant les «Blancs » comme une « minorité » qui devait à ce titre recevoir des protections spéciales de l'État⁴. En avril 1986, le ministre de la Justice demandait à la Commission des lois d'examiner comment la législation pouvait garantir « les droits de l'homme et des groupes », et s'il était opportun d'introduire en ce sens une Déclaration des droits (*Bill of Rights*) dans la Constitution, qui n'en avait jamais comportée.

L'ANC s'est alors empressé de contester à Pretoria la maîtrise de ces nouvelles normes. Dès 1986, le parti en exil forma un « Comité constitutionnel », qui allait se donner pour tâche d'élaborer, lui aussi, la Déclaration des droits d'une Nouvelle

². H. Wolpe, « Capitalism and cheap labour-power in South Africa : From segregation to apartheid », *Economy and Society*, vol. 1, n° 3, nov. 1972.

³. É. Cédiey, « Getting equality to work. The South African Employment Equity Act », *Safundi : The Journal of South African and American Comparative Studies*, www.safundi.com, vol. 3, n° 1, 2001.

⁴. D. Darbon, « Les enjeux du "droit des groupes" dans la négociation constitutionnelle en Afrique du Sud », dans G. Conac *et al.*, *L'Afrique du Sud en transition*, Paris, Economica, 1995.

Afrique du Sud. Zola Skweyiya présidera ce Comité. Encore étudiant quand il s'était exilé au début des années soixante pour rejoindre l'ANC, Skweyiya avait ensuite repris des études de droit à Leipzig et obtenu un doctorat en 1978. L'autre animateur principal du Comité sera Albert-Louis Sachs, dit Albie. Avocat spécialisé dans la défense des droits civils, membre de l'ANC, Sachs s'était exilé en 1966. Ayant obtenu un Ph.D. en Angleterre en 1971, il a professé le droit à Cambridge, Maputo et New York. Il fonda le Centre d'études sur la Constitution sud-africaine en 1989 à Londres. À cette date, dans la compétition en légitimité qui s'est ouverte sur le terrain du droit, les juristes de l'ANC auront réussi à reprendre l'initiative et à soustraire le débat constitutionnel de l'emprise de Pretoria. Dès 1988, l'ANC fera circuler de premières « lignes directrices constitutionnelles pour une Afrique du Sud démocratique »⁵.

Lorsque l'ANC est donc amené, en 1986, à s'interroger sur l'opportunité d'élaborer une Déclaration des droits pour étayer son projet politique, le Comité constitutionnel qu'il a créé résume le problème en une brève formule : « Nous allions gagner la liberté sans le pain, alors que ce que nous voulions était la liberté et le pain »⁶. Il semble alors aux leaders de l'ANC que les Déclarations des droits (*Bills of Rights*), qui se sont développées d'abord comme des techniques constitutionnelles d'inspiration libérale, permettent certes de protéger, notamment face à l'État, les libertés fondamentales et les droits civils essentiels, mais qu'elles n'abordent que trop rarement les inégalités économiques et sociales, quand elles n'en interdisent pas le traitement en sanctifiant la propriété privée. L'ANC prend finalement la résolution « qu'à une Déclaration des droits forte et significative doit être associée une exigence constitutionnelle tout aussi ferme pour que soient prises des mesures afin de supprimer les inégalités créées par l'apartheid »⁷.

⁵. ANC Constitutional Committee, « Constitutional guidelines for a democratic South Africa », *South African Journal on Human Rights*, vol. 5, 1989. (Nota : tous les textes en anglais cités dans cet article sont de notre traduction).

⁶. A. Sachs, *Affirmative Action and Good Government*, University of Cape Town, 1991 ; Z. Skweyiya, « Introductory note to "A Bill of Rights for a New South Africa" », *African Journal of International and Comparative Law*, vol. 3, 1991.

⁷. A. Sachs, *op.cit.*

C'est à l'occasion de ce travail de problématisation que l'*affirmative action* allait être établie comme point de passage obligé des élaborations de l'ANC sur le futur État de droit sud-africain. « Le Comité enthousiaste soutint le projet d'un *Bill of Rights* en précisant que l'*affirmative action* devait faire partie intégrante du processus d'extension des droits à tous les Sud-africains ». Les lignes directrices constitutionnelles que l'ANC met en circulation en 1988 utilisent pour la première fois le vocable et l'idée de l'*affirmative action*. Le document réclame que la future Constitution pourvoie à des « programmes d'*affirmative action* » pour supprimer rapidement les inégalités produites par les discriminations racistes, et qu'elle commande une correction « par le moyen de l'*affirmative action* » des discriminations spécifiques que subissent les femmes ⁸.

Albie Sachs reviendra sur les facteurs qui se seront cumulés pour que l'*affirmative action* prenne toute sa place dans les travaux du Comité constitutionnel de l'ANC. Son intérêt tient à plusieurs « considérations constitutionnelles stratégiques ». La première est que si, à la fin des années quatre-vingt, la possibilité d'un changement politique majeur point en Afrique du Sud, rien ne laisse prévoir de quelle façon il adviendra, « par l'insurrection, la négociation, ou une combinaison des deux. En conséquence, nous voulions un concept qui puisse requérir et aménager le changement dans toutes les situations, indépendamment d'un mode particulier de transformation » ⁹. Le premier atout de l'*affirmative action* est donc qu'elle paraît capable d'accommoder diverses modalités de transition politique. L'histoire va vite commander que cette qualité s'affine : l'avantage spécifique de l'*affirmative action* résidera dans le fait qu'elle se prête à la négociation et puisse devenir une formule de compromis. « Réclamer que le gouvernement confisque le butin de l'apartheid et le rétrocède à ceux qui avaient été dépossédés [...] était irréaliste dans une situation qui laissait prévoir une transition négociée vers la démocratie.[...] Nous avons choisi la solution de l'*affirmative action* » ¹⁰. En Afrique du Sud, l'*affirmative action* fut le terme d'une négociation de paix.

⁸. ANC Constitutional Committee, *op.cit.*

⁹. A. Sachs, *op.cit.*

¹⁰. A. Sachs, *Affirmative Action and the New Constitution*, African National Congress, 1994.

Un deuxième facteur, très proche du premier, favorisa l'*affirmative action*. La direction de l'ANC a retenu l'hypothèse d'un système d'« économie mixte » pour l'Afrique du Sud post-apartheid et l'a posée comme prémisses aux travaux du Comité constitutionnel. Or « l'*affirmative action* est une stratégie spécialement adaptée pour faciliter la redistribution dans une économie mixte ; elle n'a pas de clôture idéologique, et présuppose que des mesures actives soient prises pour corriger les déséquilibres à la fois dans les sphères publique et privée »¹¹. Il se confirme qu'au moment où les leaders de l'ANC investissent le discours de l'*affirmative action*, celle-ci est pour eux un objet sans attache idéologique ni moyen pratique arrêté, et que c'est là précisément ce qui fait son attrait. En matière économique aussi, elle semble n'exclure aucune option future et être toute désignée pour les terrains du compromis. « D'un point de vue stratégique, [l'*affirmative action*] doit être comprise comme une solution qui évite d'avoir à choisir entre, d'un côté, une attente de plusieurs siècles pour que le marché élimine de lui-même les inégalités massives laissées par l'apartheid et, de l'autre, la confiscation et la redistribution arbitraires »¹².

Troisième élément favorable à l'*affirmative action* : le fait que cette technique ait déjà accumulé, aux États-Unis notamment, un important capital d'expériences, tant positives que négatives d'ailleurs. Car de façon explicite, si l'*affirmative action* états-unienne fait référence pour les juristes de l'ANC, c'est tout autant pour ses revers que pour ses réussites. Le Comité constitutionnel, au-delà de la reprise du label, prétend d'ailleurs se garder de toute importation hâtive : « L'expression "*affirmative action*" venait des États-Unis, où elle avait connu une histoire mouvementée. En nous l'appropriant, nous avons étudié l'expérience américaine sans importer ni ses formes spécifiques ni les controverses auxquelles elle donnait lieu aux États-Unis »¹³. Cette attitude, suffisamment informée pour être sélective, contribue à établir la légitimité et la capacité technique du Comité constitutionnel de l'ANC, qui se pose ainsi en premier propriétaire du problème public de l'*affirmative action* en Afrique du Sud. Mais, ce

¹¹. A. Sachs, 1991, *op.cit.*

¹². N. Mandela, « Statement on affirmative action », dans R. Erentzen et Z. Skweyiya, *Affirmative Action in a New South Africa*, University of the Western Cape, 1992.

¹³. A. Sachs, 1991, *op.cit.*

faisant, l'ANC se démarque aussi des références extérieures, répondant à un autre enjeu d'importance, celui de la nationalisation des politiques d'État importées : « Il nous faut développer notre propre conceptualisation, fondée sur notre propre expérience, et sur le sens que l'*affirmative action* a pour notre société. [II] est de notre devoir [...] de lui donner une signification profondément sud-africaine »¹⁴.

La première leçon que les juristes de l'ANC retiennent, c'est le besoin de garantir l'*affirmative action* dans la Constitution elle-même : « La constitutionnalité de l'*affirmative action* aux États-Unis reste incertaine.[...] La leçon que nous pouvons en tirer est qu'il faut donner un fondement constitutionnel clair à l'*affirmative action*.[...] Il est évident qu'en l'absence d'engagement constitutionnel clair, nos tribunaux pataugeront et nos juges seront divisés ». Le projet de Déclaration constitutionnelle des droits pour une nouvelle Afrique du Sud comportera donc tout un article intitulé « Affirmative action »¹⁵ :

« Rien dans la Constitution ne doit empêcher la promulgation de lois, ou l'adoption par n'importe quel organe public ou privé de mesures spéciales et positives, conçues pour l'avancement et l'ouverture des opportunités, incluant l'accès à l'éducation, à la qualification, à l'emploi et à la terre, et le progrès général dans les sphères sociale, économique et culturelle, des hommes et des femmes qui par le passé ont été défavorisés par la discrimination ».

En fait, après que les *Constitutional Guidelines* de l'ANC l'ont formellement introduite en 1988, l'*affirmative action* n'a plus quitté les formules constitutionnelles qui ont ponctué la transition sud-africaine. Elle est donc défendue en 1990 dans ce

¹⁴. Les réflexions sud-africaines sur l'*affirmative action* vont se nourrir de l'expérience internationale bien au-delà des États-Unis : citons l'Australie, le Canada, l'Inde, la Malaisie, la Namibie, le Zimbabwe... La Malaisie va beaucoup occuper la scène sud-africaine à partir de 1995, mais plus par le volume de ses investissements que pour son modèle d'*affirmative action* (J. Lauseig, « Quand la Malaysia Inc. joue la carte Sud-Sud en Afrique subsaharienne », *Politique africaine*, n° 76, décembre 1999). Les politiques malaisiennes en faveur de la majorité *bumiputra* ont en effet impliqué un degré de commandement étatique – quotas, création *ad hoc* de centaines d'entreprises publiques – dans lequel l'Afrique du Sud ne s'engagera pas. En terme de politique d'emploi plus particulièrement, l'*affirmative action* sud-africaine empruntera bien davantage au modèle du Canada.

¹⁵. ANC Constitutional Committee, « A Bill of Rights for a new South Africa », *South African Journal on Human Rights*, vol. 7, 1991.

projet de *Bill of Rights*, mais le sera aussi, ce qui surprendra, dans le rapport de la Commission des lois en 1991¹⁶. Elle sera garantie par la Constitution provisoire de 1993 puis par la Constitution définitive de 1996.

Le Comité constitutionnel de l'ANC a trouvé un dernier avantage à la technique de l'*affirmative action*. Incluse dans une Déclaration des droits, elle permettra de lier, « solidement et sans raccord, les clauses de la Charte de la liberté traitant des libertés fondamentales avec celles qui concernent les droits sociaux »¹⁷. La Charte de la liberté, adoptée en 1955, est le manifeste historique de référence de la lutte anti-apartheid. Déjà, le document avait été conçu comme la proclamation des principes de justice d'un futur régime sud-africain : gouvernement du peuple, égalité des droits, redistribution des richesses, démocratie non raciale. Et si, en 1986, le Comité constitutionnel de l'ANC se décide à élaborer un *Bill of Rights*, c'est qu'il ne doute plus de creuser dans le sillon de la Charte. Celle-ci sera intégrée, « comme base de la future Déclaration des droits », dans les *Constitutional Guidelines* de 1988. Lorsque le projet de *Bill of Rights* sera publié, la Charte de la liberté sera requalifiée, sous la plume du président du Comité constitutionnel de l'ANC, comme « source suprême de toute Déclaration des droits dans notre pays »¹⁸.

Installé sur le chemin tracé par cette icône axiologique qu'est la Charte de la liberté, le *Bill of Rights for a New South Africa* va capitaliser d'énormes ressources de légitimité, gageant l'innovation constitutionnelle qu'il représente sur une glorieuse tradition de valeurs et d'engagements politiques. Le *Bill of Rights* obtient aussitôt le crédit des acteurs collectifs qui se réclamaient déjà de la Charte, à savoir, à la fin des années quatre-vingt, l'ensemble des organisations de la mobilisation anti-apartheid: ANC, SACP, COSATU et UDF¹⁹. Le texte final du *Bill of Rights* va prendre en compte

¹⁶. South African Law Commission, *Project 58. Group and Human Rights. Summary of Interim Report*, 1991.

¹⁷. A. Sachs, 1991, *op.cit.*

¹⁸. Z. Skweyiya, 1991, *op.cit.*

¹⁹. À savoir les principaux partis politiques d'opposition, l'African National Congress et le South African Communist Party, la première confédération syndicale «noire » qu'est le Congress Of South African Trade Unions, et la fédération d'associations civiques du United Democratic Front, qui tous ensemble constituent « l'Alliance ». Pour une approche de cette mobilisation : É. Cédiey,

les positions sur les droits ouvriers défendues par le COSATU et le SACP, ainsi que les demandes de nombreuses organisations affiliées à l'UDF, notamment sur les droits des femmes, des homosexuel-le-s, des enfants, des personnes handicapées.

Ceci ne signifie pas que la Charte de la liberté ait été traduite sans mal dans le format du *Bill of Rights*. Le point qui préoccupe le Comité constitutionnel de l'ANC, dès le début de sa réflexion, est justement la principale difficulté de cette traduction : « Notre crainte était qu'une Déclaration des droits mette en lumière un aspect seulement de la Charte et rejette l'autre dans l'ombre [...] : la liberté sans le pain »²⁰. Cette crainte sera levée, précisément, grâce à l'*affirmative action*, qui apparaît aux juristes de l'ANC comme la solution « technique » (*sic*) la plus appropriée pour faire le lien entre les stances libérales et les stances sociales de la Charte de la liberté. Ou encore, dans le vocabulaire qui sied au *Bill of Rights*, entre les droits de première génération – politiques, civils et légaux – et de deuxième génération – économiques et sociaux. Posée comme traduction du vieux programme de la lutte dans le langage constitutionnel le plus neuf, l'*affirmative action* allait servir aussi, en Afrique du Sud, à ce que les compromis futurs paraissent honorer les promesses de l'histoire.

L'*affirmative action* et l'esprit du capitalisme

Les événements de Soweto, en 1976, ont une répercussion médiatique internationale. Les campagnes visant à l'isolement économique et diplomatique de l'Afrique du Sud s'amplifient, aux États-Unis notamment²¹. Les pressions vont plus particulièrement viser les firmes multinationales pour les amener à se retirer, ou « désinvestir », du pays. De nombreuses compagnies, états-uniennes en particulier, vont alors développer dans leurs établissements sud-africains des politiques qui seront

« Construction et déconstruction de la négociation dans les relations industrielles sud-africaines », dans D. Darbon (dir.), *L'après-Mandela*, Paris, Karthala, 1999.

²⁰. A. Sachs, 1991, *op.cit.*

²¹. M. Voorhes, « The US divestment movement », dans N. Crawford, A. Klotz (eds.), *How Sanctions Work*, Londres, Macmillan, 1999.

qualifiées d'« *equal employment opportunity* »²². Elles vont surtout le faire savoir aux opinions publiques. Il s'agit de convaincre que le maintien de la présence des multinationales en Afrique du Sud peut être bénéfique aux Noirs sud-africains, voire que ces firmes peuvent constituer une force libérale et progressiste, à l'intérieur du pays, face au gouvernement d'apartheid. Il s'agit avant tout, pour ces grandes sociétés, d'une stratégie et d'un outil de légitimation, d'un appui technique aux arguments contre le retrait pur et simple de leurs investissements en Afrique du Sud.

Les premiers de ces programmes d'*equal employment opportunity* vont être développés dans le cadre du « code de bonne conduite » dont l'initiateur est, en 1977, Leon Sullivan²³. Des codes similaires fleuriront à sa suite, certains à titre d'initiatives privées, sud-africaines parfois – code de l'Urban Foundation –, mais la plupart comme réglementations publiques transnationales –codes du Canada (1978), de la CEE (1978), etc.²⁴ Il reste que le code Sullivan va demeurer la référence de cette nouvelle vague. Douze compagnies fondatrices le signent en 1977, il concernera plus de 180 firmes adhérentes à son apogée en 1985, et couvrira alors près de 63 000 employé-es en Afrique du Sud. Ses principes sont à l'époque regroupés en six points :

- Principe 1 : Non-ségrégation des races dans les cantines, les toilettes, les vestiaires et les autres équipements des lieux de travail.
- Principe 2 : Des pratiques d'emploi égales et justes pour tous les employés.
- Principe 3 : Une paie égale pour tous les employés faisant le même travail ou un travail comparable pour la même durée.
- Principe 4 : Développer des programmes de formation qui prépareront un nombre substantiel de Noirs, de Métis et d'Asiatiques à des postes de supervision, d'administration, d'employés de bureau et de techniciens.

²². B. Nzimande, « “Black advancement”, white resistance and the politics of upward mobility in South Africa's industrial corporations », dans B. Nzimande et M. Sikhosana, *Affirmative Action and Transformation*, Indicator Press, 1996.

²³. Le révérend baptiste Leon Sullivan, activiste afro-américain du mouvement des *Civil Rights*, devenu membre du conseil d'administration de la General Motors en 1971, avait alors demandé que la GM désinvestisse d'Afrique du Sud. Sans succès. Le code de bonne conduite qu'il lance quelques années plus tard sera élaboré par la négociation avec des représentants de grandes firmes américaines, qui vont y adhérer sur la base du volontariat.

²⁴. M. Mangaliso, « Disinvestment by multinational corporations », dans N. Crawford, A. Klotz, 1999, *op.cit.*

- Principe 5 : Augmenter le nombre de Noirs, de Métis et d'Asiatiques dans les positions de supervision et de management.
- Principe 6 : Améliorer la qualité de vie des employés à l'extérieur du lieu de travail, dans des domaines comme le logement, le transport, les loisirs et la santé.

Les trois premiers principes relèvent simplement des règles de l'égalité et de la non-discrimination. Les trois derniers, surtout les Principes 4 et 5, en réclamant que des mesures actives soient prises au bénéfice spécifique des personnes discriminées sous l'apartheid, se placent sur le registre qui deviendra celui de l'« *affirmative action* ». Pour autant, cette expression ne passera pas dans le langage commun, en Afrique du Sud, avant la fin des années quatre-vingt.

Les résultats des firmes signataires du code Sullivan resteront insuffisants, ce qui n'a rien d'étonnant dans le contexte toujours présent de l'apartheid²⁵. Ce code aura eu néanmoins une importance réelle en Afrique du Sud, sur un plan qui, débordant de son propos déclaré, est amplement resté inaperçu. Sa mise en œuvre a tout d'abord autorisé le transfert de certaines techniques d'*affirmative action* états-uniennes, de façon certes limitée, mais surtout sans qu'il y paraisse, vers les quelques grandes firmes sud-africaines qui, à la même époque, suivant une autre rhétorique, disaient œuvrer pour le « *black advancement* »²⁶. Ainsi de ces mesures que les Américains ont appelées d'« *outreach* », c'est-à-dire de prospection et de formation actives de futurs candidats noirs. Au-delà, il convient de mesurer que le dispositif du code Sullivan a été le premier à réaliser concrètement, en Afrique du Sud et pour des Sud-Africains, la traduction de ce qu'Audie Klotz a appelé « la norme mondiale d'égalité raciale »²⁷ dans des politiques et des outils d'entreprise. Et si cette appropriation de la norme par le

²⁵. La proportion de « Noirs, Métis et Asiatiques » ayant un poste de management dans les compagnies signataires du code Sullivan passe de 2 % en 1981 à 5 % une décennie plus tard. Notons qu'alors, sur la totalité des entreprises d'Afrique du Sud, les « non-Blancs » comptent pour moins de 3 % de l'encadrement dans les grandes organisations publiques, moins de 2,5 % dans les grandes compagnies privées, moins de 2 % dans les PME : D. Innes, « Affirmative action : Issues and strategies », dans D. Innes *et al.*, *Reversing Discrimination*, Oxford University Press, 1993.

²⁶. Pour des éclaircissements sur ce point, voir par exemple B. Nzimande, *op.cit.*

management fut d'abord opérée à l'usage des multinationales américaines, elle s'est faite sur des enjeux et selon des formules qui réapparaîtront lors des initiatives que les acteurs économiques sud-africains développeront à leur tour, dès le début des années quatre-vingt-dix, au titre explicite, cette fois, de leur politique d'« *affirmative action* ».

Les firmes états-uniennes ont trouvé dans le code Sullivan un instrument de légitimation, sur le registre libéral, non seulement de leur présence en Afrique du Sud, mais encore de leur liberté d'action dans le pays. En concrétisant la formule du «code de bonne conduite volontaire des acteurs privés », le code Sullivan, sur les thèmes de la liberté et de la « responsabilité d'entreprise », aida à ajourner durant plusieurs années la promulgation d'une quelconque législation fédérale américaine réglementant les activités des multinationales en Afrique du Sud. L'administration Reagan en appela même au code Sullivan pour contenir les projets de sanctions introduits au Congrès. Ainsi George Shultz, Secrétaire d'État, déclare à un parterre de dirigeants de sociétés en mars 1984 : « De nombreux Américains croient qu'une action publique est nécessaire pour traiter la question de l'apartheid et pour punir l'Afrique du Sud. Ils veulent suspendre une relation économique normale.[...] J'exhorte les compagnies qui n'ont pas adopté de principes tels que ceux définis, par exemple, par le code Sullivan à le faire sans délai »²⁸. De façon officielle ensuite, en réponse dilatoire aux pressions du Congrès, l'Executive Order 12532 de septembre 1985 encouragea les compagnies à suivre un code de conduite semblable au code Sullivan. Mais, en octobre 1986, le Congrès américain vota finalement le Comprehensive Anti-Apartheid Act²⁹. Il imposa des restrictions sur les investissements, les prêts et les importations, ainsi qu'un règlement fortement inspiré du code Sullivan, mais désormais obligatoire, pour toutes les entreprises états-uniennes opérant sur le territoire sud-africain.

L'Afrique du Sud de la transition, cinq ans plus tard, offrira une configuration d'acteurs et d'institutions fort différente de celle des États-Unis. Mais les mêmes

²⁷. A. Klotz, « Norms reconstituting interests : global racial equality and U.S. sanctions against South Africa », *International Organization*, vol. 49, n° 3, 1995.

²⁸. Cité dans M. Huber, « For U.S. firms in South Africa, the threat of coercive Sullivan Principles », *Institution Analysis*, n° 30, The Heritage Foundation, 1984.

²⁹. Sur ces épisodes et le sens qu'ils revêtent, voir les travaux d'Audie Klotz.

formes d'enjeux seront mobilisées autour de la question de l'*affirmative action*, qui se posera alors aux firmes sud-africaines. La même confrontation aura cours entre préférences libérales et projets interventionnistes, la même compétition entre une *affirmative action* d'initiative privée et une *affirmative action* légiférée, le même recours à la première pour essayer d'éviter la seconde : « L'adoption volontaire de mesures qui pourraient éventuellement devenir plus tard obligatoires tient du bon sens des affaires, surtout compte tenu de l'espoir, très répandu parmi les stratèges d'entreprise, qu'une telle bonne volonté à se régler soi-même prouve la superfluité d'une législation de l'*affirmative action* »³⁰. Et l'on discutera encore, en 1998, lors des débats du Parlement sud-africain sur l'Employment Equity Act, de l'échec dix ans plus tôt du code Sullivan, illustrant, pour les uns, la vanité des contraintes politiques sur l'activité d'entreprise, et pour les autres la nécessité des lois face à la vacuité de l'initiative privée.

Le code Sullivan aura été un instrument de légitimité fort utile, également, pour les investisseurs institutionnels américains – fonds de pension, autorités locales, etc. Il leur a permis, de façon très simple, de décider et de justifier l'exclusion de certaines compagnies de leurs portefeuilles financiers ou de leurs fournisseurs, que ces compagnies aient refusé d'adhérer au code ou qu'elles n'aient pas réussi à le mettre en œuvre. Le code Sullivan fut ainsi un des premiers et principaux outils de gestion de l'investisseur « éthique » ou « socialement responsable ». Cette nouvelle vertu était apparue au début des années soixante-dix aux États-Unis, avec son vade-mecum³¹, à l'usage des gestionnaires des grandes universités cherchant à répondre aux mouvements de protestation anti-apartheid de leurs étudiants. À la fin de la décennie, le code Sullivan s'impose comme un outil de gestion majeur de l'économie socialement responsable : « Le rapport annuel devrait intéresser les actionnaires, les donateurs d'ordre publics, et tous les autres opérateurs ayant besoin d'évaluer le degré de

³⁰. K. Adam, « The politics of redress : South African style affirmative action », *The Journal of Modern African Studies*, vol. 35, n° 2, 1997.

³¹. C. Powers *et al.*, *The Ethical Investor : Universities and Corporate Responsibility*, New Haven, Yale University Press, 1972.

responsabilité sociale de leurs investissements et de leurs achats »³². Les notes qui sont attribuées aux compagnies signataires du code sont publiées périodiquement dans *News for Investors*, la lettre d'information du « Centre de recherche de l'investisseur responsable ».

Dans les années quatre-vingt-dix, la figure de l'investisseur socialement responsable marquera à nouveau l'économie politique sud-africaine, mais comme acteur intérieur cette fois. Au milieu de la décennie, un nouveau slogan fait florès en Afrique du Sud, le « *black empowerment* ». Il peut être compris à cette date comme une traduction sectorielle de l'*affirmative action* dans les domaines de la finance et des restructurations d'entreprise. La plus féconde et la plus fiable des sources de capitaux de ce *black empowerment* va venir des fonds communs d'épargne des syndicats dits « noirs ». Dès les premières années de la décennie, les principaux syndicats ouvriers se sont mis à créer des sociétés d'investissement, à l'image de ce qui se fait en Amérique du Nord ou en Angleterre. Leur premier apport en capital provient des caisses d'assurance syndicales et des fonds de pension mutualistes constitués par les travailleurs « non blancs », qui ne pouvaient prétendre à une autre couverture sous le régime d'apartheid. À tout le moins pour des raisons de compatibilité idéologique au sens large, ces sociétés d'investissement créées par les syndicats ouvriers, au cours de la « transformation » sud-africaine, se présenteront comme des investisseurs... socialement responsables³³.

Dès 1978, Arthur D. Little Inc., un cabinet de conseil établi à Cambridge, Massachussets, près de l'université Harvard, fut engagé pour assurer le développement du code Sullivan. Il insistera sur les capacités d'outil de management de ce dernier, les présentant comme son avantage comparatif majeur, et asseyant sur elles toute sa publicité. Ainsi, « son système d'évaluation fait une différence essentielle entre le code Sullivan et tous les autres codes »³⁴. Un questionnaire actualisé est soumis tous les ans

³². Arthur D. Little Inc., *Ninth Report on the Signatory Companies to the Sullivan Principles*, International Council for Equality of Opportunity Principles, 1986.

³³. J. Copelyn, « Seizing the moment. Union investment companies », *South African Labour Bulletin*, vol. 21, n° 2, 1997.

³⁴. Arthur D. Little Inc., *op.cit.*

aux compagnies signataires. Certaines réponses, quantitatives et financières, doivent être certifiées par expertise comptable. Cette procédure de « *reporting* » sert à informer le public sur l'engagement social des firmes, mais par ailleurs, « et c'est tout aussi important, elle fait que chaque compagnie procède à un audit interne de ses activités et le soumet à un évaluateur externe indépendant ». Le cabinet Arthur D. Little Inc. élabore ensuite une échelle d'appréciation globale des progrès réalisés par l'ensemble des signataires, sur laquelle chaque compagnie peut être notée individuellement. Le code Sullivan est réputé être le seul code de conduite à « fournir à chaque firme un tableau de bord de ses propres efforts, et des normes de comparaison ».

C'est là, en pratique, la mise en place d'une procédure de « *benchmarking* », technique très fortement développée, depuis, par le management américain. Le *benchmarking* est une démarche engagée en commun par un certain nombre d'entreprises – ou plus généralement, aujourd'hui, d'organisations³⁵ – qui consiste à élaborer des indicateurs de référence permettant d'asseoir des comparaisons, dans un domaine choisi, entre les organisations qui participent à la démarche dans le but d'améliorer leurs performances respectives. La systématique du *benchmarking* tient à son renouvellement permanent dans le temps, à son application à tous les domaines, à sa traduction managériale des enseignements tirés³⁶. Ainsi, le questionnaire d'Arthur D. Little Inc. subit une remise à jour annuelle, de façon à intégrer les « nouvelles méthodes que les compagnies signataires mettent en œuvre pour réaliser les principes Sullivan ». Et ce processus, semble-t-il, a entraîné les firmes adhérentes vers des objectifs de plus en plus exigeants : « Les normes du code Sullivan se sont continuellement élevées sous l'effet des négociations entre les signataires et le Dr Sullivan. Il est significatif que les compagnies signataires satisfassent aujourd'hui [1986] des critères qu'elles n'auraient pas acceptés à l'origine du programme »³⁷.

³⁵. Il peut être ainsi question du *benchmarking* des politiques nationales entre les États membres de l'UE.

³⁶. Pour une introduction de ce concept en France, voir G. Genot, « Le benchmarking, nouvel outil de management », *Revue française du marketing*, n° 141, 1993.

³⁷. Arthur D. Little Inc., *op.cit.*

À partir de 1985 pourtant, face à la montée des mouvements de contestation en Afrique du Sud et à l'instauration de l'état d'urgence par le gouvernement de Pretoria, les milieux d'affaires internationaux eurent de plus en plus de mal à convaincre de l'impact progressiste de la présence des multinationales sur le sol sud-africain. Les campagnes d'opinion en faveur des sanctions économiques s'intensifièrent, aux États-Unis notamment. En Afrique du Sud même, les syndicats «noirs » et le mouvement civique du United Democratic Front dénoncèrent haut et fort les codes de conduite à la Sullivan, pour leur incapacité à entamer les structures mêmes de l'apartheid. Dans les termes de l'archevêque Desmond Tutu : « Les principes Sullivan sont conçus comme des améliorations. Or nous ne voulons pas que l'apartheid soit amélioré. Nous voulons qu'il soit démantelé »³⁸. Le révérend Leon Sullivan lui-même constata en mai 1987 que son code n'avait pas ébranlé l'apartheid, et appela dorénavant au retrait pur et simple des investisseurs. Une spectaculaire vague de désinvestissements avait été inaugurée par la General Motors dès octobre 1986, ce même mois où le Congrès américain finit par imposer le Comprehensive Anti-Apartheid Act. Les dernières multinationales états-uniennes à se retirer d'Afrique du Sud seront Goodyear et Mobil en 1989.

Lorsque les grandes firmes américaines reviendront opérer dans le pays dès 1991 – les États-Unis lèvent alors leurs sanctions suite à l'abrogation des principales lois d'apartheid –, elles assortiront leurs réinvestissements de « programmes de formation interne et de plans d'*affirmative action* »³⁹. Car telle se nomme cette politique, désormais, en Afrique du Sud également. Entre autres exemples, Federal Express se fixera l'objectif de recruter autant de managers noirs que blancs à échéance de 1993, et Microsoft offrira des formations maison à son siège de Redmond, dans le Washington, à ses futures recrues sud-africaines noires. Au même moment, dans l'Afrique du Sud de la transition démocratique, l'application du *benchmarking* à l'*affirmative action* réapparaît de façon explicite, dans un dispositif qui va rapidement tenir une position centrale sur ces questions⁴⁰. Le dispositif sera échafaudé par un laboratoire-conseil sud-

³⁸. Cité par M. Mangaliso, *op.cit.*

³⁹. B. Bremner, « Doing the right thing in South Africa ? Some U.S. companies are rushing back – with social aid », *Business Week*, 27 avril 1992.

⁴⁰. Questions qui vont bientôt, quand elles concernent l'emploi, porter le nom savant d'« *employment equity* ». Hors le processus de resectorisation de l'espace public sud-africain que ce vocabulaire

africain basé à la *School of Business* du Cap, mais situé au confluent des courants transnationaux de l'université, du secteur privé, et bientôt de la commande publique. Un logiciel de *benchmarking* (« BenchmarX »⁴¹) sera appliqué à l'*affirmative action* comme politique de gestion des ressources humaines, et sera proposé aux grandes entreprises d'Afrique du Sud avec un réel succès : plus de 150 d'entre elles auront participé à la démarche sur une base volontaire dès 1995, le dispositif couvrant alors 850 000 employé-es, soit plus de 16 % de l'emploi formel sud-africain, secteur public compris.

Au tournant des années quatre-vingt-dix, certains Sud-Africains ont donc commencé à travailler sur les enjeux et les objets du changement de régime, négocié, de leur pays. En même temps qu'ils prennent en charge leur situation et leur histoire nationale, ils cherchent leurs outils sur l'espace mondial, dans le droit comparé notamment. Entre autres dispositions, ils optent pour la constitutionnalisation de l'*affirmative action*. Le *Bill of Rights* sud-africain et ses clauses « stratégiques », tout comme le code Sullivan et ses outils de gestion, sont de bonnes pièces à conviction pour l'analyse constructiviste des arts de gouverner.

Déjà, dans le champ des relations dites internationales⁴², les travaux d'Audie Klotz ont montré qu'une coalition largement composée d'acteurs non étatiques est parvenue à imposer une « norme mondiale d'égalité raciale », obligeant de grandes puissances, qui considéraient jusque-là que leur intérêt était d'ignorer la politique intérieure sud-africaine, à changer radicalement d'attitude. Mais avant l'adoption des sanctions étatiques occidentales contre le régime d'apartheid, le code Sullivan et ses outils de gestion avaient offert à des entreprises le moyen de capturer cette norme

manifeste, à côté de celui du « *black empowerment* », ce qui se révèle ici est la nette montée en influence du Canada dans la compétition de l'expertise transnationale sur ces questions, puisque le concept et les techniques d'« *employment equity* » y ont été forgés (Commission Abella de 1984, *Employment Equity Act* du Canada en 1986).

⁴¹. « BenchmarX » est une application conçue pour fournir à chaque partenaire les indices de comparaison de sa situation individuelle avec celle du secteur économique auquel il appartient, et avec les tendances qui se dégagent de l'ensemble des entreprises partenaires : Breakwater Monitor, *Monitoring Employment Equity in South Africa*, UCT Graduate School of Business, 1996.

⁴². A. Klotz, C. Lynch, « Le constructivisme dans la théorie des relations internationales », *Critique Internationale*, n° 2, 1999.

d'égalité raciale, en établissant des positions concurrentielles sur un marché de multinationales « socialement responsables » et d'investisseurs « éthiques ». Si donc, effectivement, les normes peuvent « recomposer les intérêts »⁴³, des techniques aussi peuvent être mises au point pour que les intérêts se saisissent des normes.

La constitution objective des techniques, au même titre que la constitution « intersubjective » des idées⁴⁴, appartient elle aussi, aujourd'hui, aux échanges internationaux. Le terrain sud-africain a été l'occasion d'inscrire l'*affirmative action* dans des outils de management et des articles de la Constitution, tout aussi novateurs les uns que les autres. Gageons que « l'Afrique du Sud » saura exporter à son tour ces technologies invisibles.

⁴³. A. Klotz, « Norms reconstituting interests... », art. cité.

⁴⁴. A. Klotz, C. Lynch, art. cité.