

Aux côtés de Prétoria

L'administration Reagan et l'Afrique australe, 1981-1983

« La situation en Afrique du Sud est unique : on ne peut choisir l'approche de "l'engagement constructif" tandis que chaque jour les gens sont bafoués dans leur humanité et qu'en même temps chaque jour, il y en a qui trouvent même la mort » (1).

L'ADMINISTRATION Reagan a hérité de liens économiques étroits entre les États-Unis et l'Afrique du Sud. Profitant d'une infrastructure développée et d'un système inégalé de surexploitation de la main d'œuvre, environ 360 compagnies ont investi dans les secteurs de technologie avancée et ont réussi à prendre la deuxième place, derrière les compagnies anglaises implantées de longue date ; leurs investissements représentent 1/5 de tous les investissements étrangers et s'élèvent à 2,3 milliards de \$ en 1980. Quant aux banques américaines, elles ont fourni le tiers des capitaux étrangers auxquels a dû recourir l'Afrique du Sud pour financer les importations nécessaires à la survie du système au milieu des années 70. Grâce au cours élevé de l'or, l'Afrique du Sud est parvenue à réduire sa dette envers les banques américaines à 1,3 milliard de \$ en juin 1980 (2). A cette date, le commerce est en plein essor : les importations américaines

(1) Déclaration du syndicat noir MAC-WUSA en septembre 1982 pour justifier son refus de rencontrer une délégation de

l'AFL-CIO, *Sowetan*, 14 sept. 1982.

(2) *Federal Reserve Country Exposure Lending Survey*, Washington, juin 1980.

ont augmenté de 27 % par rapport à 1979, et les exportations de 74 % (3), faisant des États-Unis le premier partenaire commercial de l'Afrique du Sud. Le gouvernement sud-africain s'est toujours félicité de cet intérêt grandissant, considérant que les liens créés « exerçaient un effet modérateur sur les dirigeants politiques à l'étranger » (4).

Les dirigeants américains, qui ont pour la plupart siégé aux conseils d'administration de ces multinationales, sont en mesure d'apprécier l'importance du marché sud-africain, le rendement élevé des investissements — 24,8 % en 1982 (5) — et les possibilités d'expansion dans toute l'Afrique australe ; ils ont adopté le point de vue de la haute bourgeoisie sud-africaine qu'ils côtoient dans les conseils d'administration de conglomerats internationaux des deux côtés de l'Atlantique : comme elle, ils se déclarent hostiles à l'apartheid et affirment que l'expansion d'une économie capitaliste ne peut s'accommoder du carcan de lois ségrégationnistes. Selon eux, leurs entreprises contribuent au démantèlement progressif de l'apartheid et à la formation d'une bourgeoisie noire. Aussi s'opposent-ils aux sanctions globales réclamées par les mouvements de libération, l'OUA et l'Assemblée générale des Nations Unies. L'administration Reagan s'aligne sur les positions des administrations précédentes en se déclarant hostile à un ralentissement et plus encore à un rapatriement des investissements américains ; comme l'administration Carter, elle se dit favorable au code de bonne conduite des entreprises, à des négociations avec les syndicats noirs et à la contribution des firmes et du gouvernement américains à la formation de techniciens et de cadres africains (6).

Mais, de préférence aux Démocrates, tenus à plus de réserve à cause de leur électorat, c'est avec les Républicains que la minorité blanche sud-africaine entretient des relations privilégiées. Elle a rencontré plus de compréhension de la part d'administrations et de parlementaires républicains. L'exemple de Robert Fluor est significatif : sa compagnie a remporté le gros contrat de Sasol II ; successivement, Robert Fluor s'est employé, en 1976, à faire annuler l'interdiction faite à la banque export-import d'accorder des prêts à l'Afrique du Sud ; en 1978, à obtenir la défaite du sénateur libéral Clark, responsable de l'amendement qui a mis fin aux activités de la CIA en Angola pour le compte des alliés de l'Afrique du Sud ; en 1980, à financer la campagne de Ronald Reagan ; cette année-là, sa compagnie s'établit de façon perma-

(3) *The Star*, 25 juin 1981.

(4) Narmic/ American Friends Service Committee, *Automating Apartheid*, Philadelphia, 1982, p. 9.

(5) *Daily News*, 21 févr. 1983.

(6) L'administration Reagan n'accorde

plus de bourses d'études à des réfugiés, mais seulement à des étudiants sélectionnés en Afrique du Sud. En 1982, elle a proposé de consacrer 2,3 millions de \$ à l'éducation des Noirs en Afrique du Sud.

nente en Afrique du Sud en créant une opération en association (*joint venture*). Le puissant groupe de pression sud-africain a su renforcer ces relations privilégiées et tisser tout un réseau de liens étroits entre la minorité blanche d'Afrique du Sud et le monde politique de Washington. L'actuel secrétaire d'État adjoint aux Affaires africaines, Chester A. Crocker, marié à une Rhodésienne, a été proche du « lobby » rhodésien et du « lobby » sud-africain, la South Africa Foundation en particulier, et a joué un rôle déterminant pour permettre à la multinationale Union Carbide d'importer du chrome de Rhodésie malgré les sanctions alors en vigueur (7).

De plus, les élections de 1980 ont porté au pouvoir des hommes déterminés à accentuer encore plus le virage vers la droite pris lors de la crise iranienne sous l'impulsion de Brzezinski. Outre les représentants de la droite traditionnelle, qui ont déjà occupé des fonctions importantes dans d'autres administrations républicaines, ont été élues au Congrès et surtout au Sénat des personnalités qui ont su canaliser le mécontentement causé par les difficultés économiques, et exploiter le sentiment de défaite et d'impuissance ressenti depuis la guerre du Vietnam : Jesse Helms, décidé à faire annuler l'amendement Clark, Jeremiah Denton, déterminé à reprendre la chasse aux sorcières des années 50, les sénateurs du « Republican Steering Committee », convaincus de la juste cause de l'UNITA alliée à l'Afrique du Sud. L'existence de ce courant bien organisé a fait paraître les représentants de la droite traditionnelle comme des modérés et, lors de la nomination de Chester A. Crocker, désarmé les libéraux ; elle a contribué à accentuer le rapprochement entre les États-Unis et l'Afrique du Sud.

« Les Blancs sont ici pour rester »

N'ayant pas de dette envers la communauté afro-américaine comme l'administration Carter, l'administration Reagan a fait appel aux services de très peu de Noirs (8) et non seulement elle ne témoigne d'aucune compréhension pour les problèmes de la minorité afro-américaine, mais elle tente de remettre en question les acquis des luttes passées. Dès lors, il n'est pas étonnant qu'une administration, coupée de sa minorité afro-américaine, soit insensible au problème de l'apartheid, méconnaisse le natio-

(7) *Washington Notes on Africa*, hiver 1980/1981, p. 2.

(8) A Washington, le groupe de 21 parlementaires noirs appelé « Black Caucus » et le « lobby » Transafrica dirigé par Randall Robinson s'opposent à la politique

de l'administration Reagan. Randall Robinson est parvenu à obtenir et à publier de nombreux documents secrets du Département d'État qui sont précieux pour interpréter la politique américaine.

nalisme africain et qu'en revanche elle soit disposée à témoigner beaucoup de compréhension pour le sort de la minorité blanche raciste qui se sent assiégée. Elle ne s'embarrasse pas de scrupules et ne cache même pas ses liens avec l'Afrique du Sud et ses représentants à Washington : l'administration Reagan et le « lobby » sud-africain s'influencent et s'interpénètrent au point qu'un ancien responsable de la campagne présidentielle de Ronald Reagan est devenu le principal dirigeant du groupe de pression sud-africain à Washington (9), qu'une des trois personnes chargées par le futur Président, durant la période de transition, de revoir la politique africaine, est le représentant de la Démocratie Turnhalle Alliance (DTA), les fantoches de Prétoria en Namibie (10), et que Don De Keiffer, qui faisait partie du groupe de pression sud-africain jusqu'en 1979, est entré dans l'équipe provisoire du futur président avant d'être nommé à un poste dans l'administration républicaine et d'être envoyé en mission en Afrique du Sud (11) !

Pour cette droite républicaine, seule une politique d'ouverture, et non de récriminations, peut faire évoluer le régime de Prétoria ; c'est essentiellement l'approche choisie par Henry Kissinger, l'option 2 du rapport de 1969 : « Les Blancs sont ici pour rester et c'est par eux seulement qu'un changement positif peut être réalisé. Il n'y a pas d'espoir que les Noirs obtiennent les droits politiques qu'ils désirent par la violence qui ne mènera qu'au chaos et à une influence plus grande des communistes » (12). De toute façon, dès son arrivée au pouvoir, l'administration républicaine clame sa conviction que le gouvernement de P.-W. Botha représente un espoir unique de changement et, par la suite, déclare que le projet constitutionnel présenté par le Premier ministre est un pas en avant.

La nouvelle équipe dirigée par le secrétaire d'État Haig élargit la doctrine Carter d'intervention rapide, destinée à protéger les ressources énergétiques du golfe Persique : désormais les États-Unis s'emploieront à défendre les ressources minérales de toute la planète. À l'automne 1980, le futur secrétaire d'État affirme croire à un plan soviétique visant à couper l'Occident des ressources du Tiers monde, attire l'attention des parlementaires sur l'importance des ressources minérales de l'Afrique australe et prône l'élargissement de la protection de l'OTAN à tout l'Atlantique Sud (13). Pour faire face à l'éventualité d'une « guerre des

(9) John Sears. Cf. *The Star*, 9 sept. 1981.

(10) Francis A. Kornegay, *Washington and Africa*, Washington (DC), African Communications Liaison Service, 1982, p. 6.

(11) *Sunday Times* (SA), 14 déc. 1980.

(12) M. El-Khawas, B. Cohen ed., *The Kissinger study of Southern Africa*, Westport (Conn). Lawrence and Co, 1976, p. 105.

(13) Témoignage d'A. Haig devant la Sous-commission des mines de la Chambre des Représentants, septembre 1980.

ressources », l'état-major américain formule une nouvelle stratégie qui a l'ambition de prendre en compte « l'échiquier tout entier du monde et la corrélation des forces dans cinq ou dix ans » (14). Dans un premier rapport révélé à la presse le 8 février 1982, puis affiné le 30 mai 1982 et complété par un document sur la stratégie nucléaire, le ministre de la Défense définit les nouvelles orientations pour les cinq années à venir : la nouvelle stratégie est une stratégie globale, offensive, qui doit permettre aux forces américaines d'intervenir partout sur la planète pour mener des guerres multiples et de longue durée contre les forces de l'URSS et de ses alliés, allant d'opérations de contre-guérilla à des guerres prolongées, y compris une guerre nucléaire de longue durée. Cette stratégie exige que les États-Unis recouvrent une supériorité incontestée, particulièrement dans le domaine nucléaire et naval. La marine doit être capable de mener une guerre prolongée et de défendre les routes maritimes par lesquelles sont acheminées les ressources du Tiers monde et particulièrement le pétrole. La politique africaine est en partie dictée par cette nouvelle stratégie.

A la différence des africanistes du Département d'État sous Carter, qui pensaient que les États-Unis devaient s'abstenir de participer à la rivalité entre les deux blocs sur le continent africain et ne devaient pas utiliser les armes de l'aide économique ou militaire dans leur diplomatie, Chester A. Crocker souligne que « la priorité absolue des États-Unis est d'arrêter toute pénétration soviétique en Afrique » (15). Il est important « d'établir une relation plus positive et plus réciproque entre les deux pays, fondée sur les intérêts stratégiques communs en Afrique australe » (16). Ainsi l'Afrique du Sud n'est pas seulement un pays riche en ressources stratégiques, un bastion du monde occidental dont les installations navales peuvent servir dans la lutte contre le danger soviétique, mais aussi une nation avec laquelle il faut coopérer (le mot revient sans cesse dans les instructions de Crocker à Haig) pour évincer l'URSS d'Afrique australe et rétablir la stabilité dans cette partie de l'Afrique, c'est-à-dire maintenir l'Afrique australe dans la sphère d'influence occidentale. En échange d'une promesse de réformes sur le plan intérieur, et de plus de modération sur le plan extérieur de la part de l'Afrique du Sud, les États-Unis s'engagent à « reconnaître le rôle économique prépondérant joué par l'Afrique du Sud dans la région et les contributions majeures qu'elle pourrait apporter à un développement économique régional coordonné » (17). Si l'Afrique du Sud accepte de

(14) Paul H. Nitze, « Strategy in the decade of the 1980's », *Foreign Affairs*, automne 1980.

(15) « Memorandum of conversation », du 15/16 avr. 1981, reproduit dans *Covert*

Action, juil.-août 1981, p. 38.

(16) Scope Paper, 14 mai 1981, reproduit dans *Covert Action*, *ibid.*, p. 40.

(17) *Ibid.*, p. 41.

collaborer au projet américain, les États-Unis considèrent qu'ils peuvent « mettre fin au statut de paria de l'Afrique du Sud dans le monde et chercher à lui rendre son rôle important et légitime en tant que puissance régionale » (18). Bien que l'Afrique du Sud pose comme condition que Washington reconnaisse « qu'il n'existe pas de solutions rapides à la question de l'exercice du pouvoir politique en Afrique du Sud » (19), indiquant clairement qu'il n'est pas question de donner le droit de vote aux Noirs, le toast du secrétaire d'État Haig au ministre des Affaires étrangères Pik Botha scelle en mai 1981 cette coopération et annonce la politique d'« engagement constructif ».

« Frénésie d'emprunts » et resserrement des liens

L'administration Reagan donne de nombreux signes de sa volonté de rapprochement : Pik Botha est reçu à la Maison Blanche, des visas sont accordés aux Springboks, de nouveaux consulats sud-africains s'ouvrent aux États-Unis. Plus révélateur encore est le rôle des investissements et des exportations dans des secteurs de pointe ainsi que des prêts finançant ces transferts de technologie : ils remédient à la faiblesse structurelle de l'économie sud-africaine et lui permettent de maintenir sa croissance : nouveau système de transformation du charbon en gaz, équipement électrique, ordinateurs... Les investissements augmentent de 13,3 % en 1981 et s'élèvent à 2,6 milliards de dollars en 1981 et à 2,8 en 1982, chiffres officiels sans doute bien inférieurs à la réalité (20). Les exportations américaines passent à 2,9 milliards de dollars en 1981. Mais ce sont surtout les prêts qui jouent un rôle essentiel en cette période car ils permettent à l'Afrique du Sud de surmonter la crise la plus grave qu'elle ait connue depuis les années 30. La chute du cours de l'or, la baisse des ventes de minerais et l'augmentation de 39,5 % en un an des dépenses militaires ont entraîné un déficit budgétaire de l'ordre de 4 milliards de rands en 1981. La dette sud-africaine est passée à 9,3 milliards de dollars à la fin de 1981 (21) faisant de l'Afrique du Sud le pays « industrialisé » le plus endetté. Des missions d'experts se rendent en 1981 dans les capitales financières pour obtenir des prêts ; à l'automne de 1981 paraît un placard publicitaire de quatre pages dans le *Wall Street Journal* ; « c'est une frénésie d'emprunts

(18) *Ibid.*

(19) *Washington Post*, 29 mai 1981.

(20) Les chiffres officiels sont indiqués dans l'*International Herald Tribune* du 31 mars 1983 ; dans le *Washington Post* du 30 juillet 1983 le journaliste américain Jack Anderson fait état d'un télégramme du

consulat des États-Unis à Johannesburg adressé au Département d'État qui parle d'un total de 14,6 milliards de dollars d'investissements directs et indirects en Afrique du Sud.

(21) *Africa News*, 26 juil. 1982.

comme on n'en a pas vu depuis le début des années 70 », écrit le *Rand Daily Mail* (22) ; l'Afrique du Sud emprunte 2,4 milliards de dollars en 1982, soit quatre fois plus qu'en 1981 (23). Une fois de plus les banques américaines volent au secours de l'apartheid en accordant des prêts considérables aux banques ainsi qu'au gouvernement sud-africain : les prêts font un bond par rapport à la période précédente ; selon la coordinatrice de la campagne destinée à décourager les prêts bancaires à l'Afrique du Sud, ils auraient augmenté de 246 % de janvier 1981 à juin 1982 (24). Jusqu'en 1982, l'Afrique du Sud n'a rencontré aucune difficulté à trouver des créanciers puisqu'elle bénéficiait de la garantie du FMI. Elle peut emprunter à cette date jusqu'à 5 milliards de rands. Non seulement elle utilise ses droits de tirage ordinaire, mais demande aussi un crédit « stand-by » ainsi qu'un crédit supplémentaire au titre du mécanisme de financement compensatoire, demande qui risque d'entraîner son expulsion du FMI et de rendre sa position précaire sur les marchés financiers, lui fait savoir l'administration Reagan. Cependant, grâce aux bons offices des puissances occidentales et des États-Unis en particulier, le gouvernement sud-africain obtient un crédit de 1,1 milliard de dollars à l'automne 1982, à une majorité étroite de 51,9 %.

L'administration Reagan renforce aussi directement l'appareil répressif de l'apartheid en permettant une accélération des transferts de technologie : en octobre 1981, le ministère du Commerce autorise l'exportation d'un ordinateur Sperry Univac 1100 à la compagnie Atlas Aircraft, filiale d'Armcor, bien que cette firme construise des avions militaires. A l'automne 1981, le ministère du Commerce autorise la vente d'ordinateurs puissants à deux compagnies traitant avec Armcor, et à l'Institut national des communications. Enfin, le 1^{er} mars 1982, l'administration Reagan prend la décision d'assouplir la réglementation qui interdit toute vente de produits et de technologie à l'armée et la police sud-africaines. Certes, de nombreux points faibles dans cette réglementation ont permis aux industriels de tourner l'embargo et surtout le gouvernement américain n'a pas cherché à en surveiller l'application de façon stricte, si bien que des fabricants américains font ouvertement de la publicité pour leurs armes et appareils de surveillance dans des revues qui s'adressent à la police et à l'armée sud-africaines. Néanmoins, les modifications importantes apportées à partir de mars 1982 à la réglementation permettent à l'armée et à la police de se procurer du matériel perfectionné sans délais ni tracasseries ; jamais l'embargo n'a été aussi peu restrictif. Le ministère du Commerce autorise Control Data à

(22) *Rand Daily Mail*, 15 févr. 1982.(23) *Cape Times*, 26 janv. 1983.(24) *Multinational Monitor*, Washington, avril 1983.

exporter un ordinateur Cyber 170/750 et un Amdahl 470/V7 pour la modernisation des installations du groupe SCIR, centre de recherche qui travaille en liaison étroite avec l'armée et la police, et un ordinateur Cyber 760 pour les services de météorologie, bien que ces ordinateurs puissent être de grande utilité dans la recherche sur les armes nucléaires. Il donne son accord pour la vente de six avions-ambulances que l'Afrique du Sud peut aisément transformer en avions militaires. Plus choquante pour l'opinion publique est l'autorisation de vendre 2 500 batons à décharge électrique en avril 1982 !

L'amorce d'une révision de la politique nucléaire des États-Unis envers l'Afrique du Sud est encore plus révélatrice du désir d'accommodement avec l'apartheid : l'administration Reagan n'a pas encore osé affronter le Congrès et l'opinion publique à propos de la loi de non-prolifération votée en 1978, qui interdit l'exportation d'uranium enrichi vers les pays n'ayant pas signé le Traité de non-prolifération (TNP) de 1968 et accepté un contrôle international de toutes leurs installations nucléaires. L'administration Reagan n'a donc pas ouvertement cédé aux exigences sud-africaines (25) et n'a pas repris les livraisons d'uranium enrichi interrompues en 1976 ; mais des négociations sont en cours afin de permettre à Washington de sauver les apparences tout en n'obligeant pas Prétoria à signer le TNP. De plus, l'administration Reagan s'emploie à contourner la loi de 1978 : au printemps de 1981, elle aurait demandé au gouvernement français de livrer de l'uranium enrichi à l'Afrique du Sud pour la mise en route du premier réacteur de Koeberg, et elle a justifié le rôle d'intermédiaire de deux compagnies américaines dans la transaction entre l'exploitant suisse et la compagnie française Framatome chargée de façonner l'uranium enrichi. Enfin, l'administration Reagan, sans annuler le contrat de janvier 1975 par lequel les États-Unis se sont engagés à fournir de l'uranium enrichi pour Koeberg, cherche à exonérer le gouvernement sud-africain des frais d'enrichissement de l'uranium stocké au ministère américain de l'Énergie et se prive ainsi d'un moyen supplémentaire de contraindre le gouvernement sud-africain à signer le TNP : elle a permis à des compagnies américaines d'acheter une partie des stocks d'uranium enrichi, elle a accordé à Prétoria la possibilité de n'avoir pas à payer les frais d'enrichissement de l'uranium tant que l'Afrique du Sud ne serait pas autorisée à obtenir cet uranium enrichi, et elle a permis à des compagnies américaines de fournir de l'uranium au ministère de l'Énergie à la place de Prétoria pour lui éviter des frais de transport coûteux. En même temps, elle assouplit

(25) Document secret sur les relations nucléaires entre les États-Unis et l'Afrique

du Sud du 14 mai 1981 reproduit dans *Transfrica News Report*, août 1981.

la réglementation sur les ventes de matériel nucléaire sous le prétexte de gagner la confiance de Prétoria. Ces nombreuses concessions, qui satisfont aux exigences du document secret du 14 mai 1981, ne peuvent que renforcer la détermination de l'Afrique du Sud à refuser de signer le TNP tout en lui permettant de continuer le développement de sa force nucléaire.

Collaboration étroite en Afrique australe

Ce renforcement de l'appareil répressif et militaire de l'apartheid va de pair avec une collaboration étroite avec l'état-major sud-africain auquel Chester A. Crocker déclare faire entièrement confiance : augmentation du nombre des attachés militaires, rencontres fréquentes entre militaires et fonctionnaires des services de sécurité sur le territoire américain ainsi qu'en Afrique du Sud. Cette collaboration vise à maintenir toute l'Afrique australe sous le contrôle des États-Unis et de leur allié régional. Dans l'océan Indien, ils conjuguent leurs efforts pour tenter d'empêcher la victoire de la gauche à l'île Maurice. Aux îles Seychelles, des mercenaires faits prisonniers après leur tentative manquée pour renverser le régime progressiste du président René mentionnent les contacts qu'ils ont eus avec la CIA durant la préparation du complot sud-africain. Mais surtout, en Angola, Américains et Sud-Africains s'entendent pour tenter de mettre fin à un régime soutenu par l'URSS. Ce projet n'est pas nouveau ; les États-Unis, après avoir essayé d'empêcher la victoire du MPLA, ont accru leur aide à l'UNITA et au FNLA et soutenu l'offensive sud-africaine de 1975-1976. A partir de cette date, les États-Unis subordonnent l'établissement de relations diplomatiques avec l'Angola au retrait des troupes cubaines et, à partir de 1977, le Congrès interdit explicitement toute aide bilatérale à l'Angola. L'administration Carter ne renonce pas au projet de déstabilisation de l'Angola ; en 1978, elle envisage d'intervenir en Angola malgré l'amendement Clark et, en juin 1980, elle appuie le projet de Jesse Helms de faire annuler cet amendement au moment même où les troupes sud-africaines envahissent l'Angola (26). La campagne présidentielle de Ronald Reagan laisse prévoir que l'administration républicaine, une fois au pouvoir, reprendra cette politique de déstabilisation de l'Angola (27) : dans la stratégie géopolitique

(26) *Washington Notes on Africa*, été 1980, p. 6.

(27) *Wall Street Journal*, 6 mai 1980 : « Eh bien, soyons francs, je leur donnerai des armes (à l'UNITA). je n'ai rien contre quelqu'un qui veut se libérer du joug

d'une puissance étrangère, dans ce cas, les Cubains et les Allemands de l'Est. Je ne vois pas pourquoi nous ne leur donnerions pas des armes pour cela. » (Ronald Reagan).

des États-Unis, l'Angola est un État-clé pour le développement et la stabilité de l'Afrique australe. L'Afrique du Sud partage cette analyse ; elle souhaite que ce pays qui ne dépend pas d'elle économiquement et sert de base arrière à la SWAPO, rentre dans la sphère d'influence occidentale.

Si intérêts américains et intérêts sud-africains coïncident, la stratégie adoptée est définie dans ses grandes lignes par l'administration Reagan, comme l'indique le mémorandum de Chester A. Crocker du 7 février 1981 (28). Il fait du départ des troupes cubaines et du partage du pouvoir entre le MPLA et l'UNITA, deux conditions préalables à un règlement du conflit namibien. L'administration Reagan escompte arriver à ses fins à la fois en promettant une aide économique à l'Angola et en menaçant de rétablir l'aide militaire aux factions hostiles au régime de Luanda. Déterminé à faire céder l'Angola et ses alliés de la Ligne de front, Chester A. Crocker écrit : « les chefs d'État africains n'auront pas de raison de s'opposer au lien établi entre la Namibie et l'Angola, lorsqu'on leur aura fait comprendre qu'ils ne peuvent obtenir un règlement du conflit namibien que par notre intermédiaire et que nous voulons véritablement obtenir un tel règlement ». D'autre part, Crocker insiste sur le fait que cette stratégie répond aux inquiétudes de l'Afrique du Sud : elle exige le retrait des Cubains, des clauses dans la Constitution du futur État namibien qui garantissent les droits de la minorité blanche et l'établissement d'une commission impartiale chargée de superviser les élections en Namibie. Chester A. Crocker précise que l'Afrique du Sud et ses alliés blancs en Namibie « ont besoin de 12 à 18 mois pour parvenir à une meilleure position afin de concurrencer la SWAPO » et que l'Afrique du Sud « a besoin d'une formule qui réduise les avantages de la SWAPO et sauve la face ». Il s'agit de gagner du temps et de trouver un stratagème qui empêche une victoire totale de la SWAPO. Durant la rencontre de mai 1981, le projet de règlement est résumé de façon concise et brutale : « Nous pensons que nous pouvons faire partir les Soviétiques d'Angola et vous donner une garantie de sécurité, que Nujoma gagne ou pas » (29).

Les États-Unis prennent la direction des négociations et proposent une constitution, véritable projet de « bantoustanisation » de la Namibie, alors que la responsabilité en incombe à l'assemblée constituante du futur État selon la résolution 435. Les pressions exercées par la communauté internationale et le gel des négociations durant l'été 1981 conduisent Chester A. Crocker à préciser que l'administration Reagan n'a pas fait du départ des Cubains

(28) Cité dans *International Herald Tribune*, 2 juin 1981.

(29) *Covert Action*, juil.-août 1981, notes de Crocker, p. 38.

une condition préalable : il établit un « parallèle » entre la présence cubaine et la présence sud-africaine et souhaite le départ simultané des deux contingents (30). L'administration Reagan relance les négociations sur la base de la résolution 435 à l'automne, mais ne renonce pas à une solution néo-colonialiste. De septembre 1981 à janvier 1982, le Groupe de contact formule de nouvelles propositions pour un règlement en trois phases et, dans un premier temps, propose des principes constitutionnels destinés à rassurer la minorité blanche de Namibie, ainsi qu'un projet de neutralisation de la Namibie, rejeté par la SWAPO. En outre, il élabore un système électoral combinant le scrutin à la proportionnelle et le scrutin uninominal par circonscription, destiné à priver la SWAPO de la victoire, puis, jusqu'en mai, tente de faire accepter à la SWAPO une variante de ce système à double scrutin. Devant le refus de la SWAPO, il laisse en suspens la question du scrutin et aborde la deuxième phase sur les modalités de déploiement du contingent de l'ONU et celles du cessez-le-feu. Ces longues négociations, qui ont porté sur des points techniques relativement simples, ont fait gagner du temps à l'Afrique du Sud. A partir de mai, bien que la SWAPO ait précisé qu'elle ne pourrait accepter de cessez-le-feu tant que la question du scrutin ne serait pas résolue, et que l'Afrique du Sud ait annoncé qu'elle faisait dépendre un cessez-le-feu du départ des Cubains d'Angola, l'administration Reagan tente de faire croire à l'imminence d'un règlement. La confusion entretenue durant l'été 1982 par la diplomatie américaine (31) permet au « groupe de contact » de persévérer dans les négociations pour régler les points encore en litige de la deuxième phase, et ainsi de rejeter sur l'Angola la responsabilité de l'impasse.

Parallèlement à ces négociations somme toute techniques, auxquelles la presse occidentale accorde une importance démesurée, les États-Unis ont recours à différents moyens de pression pour amener l'Angola à céder et accepter leurs deux conditions. Pression politique : dès le 18 mars 1981, l'administration Reagan

(30) Le départ des troupes cubaines reste un point contentieux à l'intérieur du Groupe de contact ; à la demande des États-Unis, un document remis à la SWAPO et aux pays de la Ligne de front au début de juin 1982 évoque cette question, bien qu'elle ne soit pas du ressort du Groupe de contact.

(31) Le 17 juin 1982, lorsque le Premier ministre sud-africain annonce : « Nous ne pouvons aborder la 3^e phase des négociations que si les Cubains s'en vont », de hauts fonctionnaires américains en visite à Luanda affirment que les États-

Unis ont renoncé à cette condition. Leurs déclarations contredisent les propos tenus par Crocker lui-même ; une semaine avant la visite de V. Walters, il exige un retrait simultané des troupes cubaines et sud-africaines et affirme même qu'« il n'y avait pas de gouvernement souverain en Angola avant l'arrivée des Cubains. » Il réitère l'autre objectif de la politique américaine : la participation de l'UNITA au gouvernement angolais, considérant que l'UNITA « représente une force importante et légitime dans ce pays ». Cf. *Africa News*, 26 juil. 1982.

appuie la nouvelle proposition d'amendement de Jesse Helms visant à rétablir une aide militaire à l'UNITA (32), les contacts sont de plus en plus fréquents entre l'UNITA et des représentants de l'administration américaine, il plane des menaces de complot... (33). Pression militaire : en août 1981, les troupes sud-africaines pénètrent à plus de 250 km à l'intérieur du territoire angolais sous prétexte de détruire des bases de la SWAPO, mais aussi pour affaiblir le régime de Luanda et créer une zone tampon contrôlée par l'UNITA, encadrée par les troupes sud-africaines. Les États-Unis sont alors le seul pays à s'opposer à une condamnation de l'invasion par leur veto au Conseil de sécurité : prétendant qu'elle ne veut pas prendre parti, l'administration Reagan se range en fait du côté de l'Afrique du Sud et lui laisse toute liberté pour renouveler ses agressions. Aucun des raids suivants n'est condamné ; durant l'été 1982, les troupes sud-africaines pénètrent en territoire angolais une heure après le départ du diplomate américain Vernon Walters. Pression diplomatique : les contacts entre les deux pays, interrompus sur ordre du secrétaire d'État Haig, reprennent à l'automne 1981 : les États-Unis utilisent le chantage de l'aide économique ; le Centre d'études stratégiques et internationales de Georgetown organise même une rencontre entre hommes d'affaires américains et représentants du gouvernement angolais, clôturée par une réception au Département d'État ! La pression diplomatique s'accroît durant l'été 1982 : une véritable campagne de « désinformation » et d'intoxication est déclenchée pour faire croire à l'imminence d'un règlement du conflit namibien et isoler l'Angola, tandis que le président Reagan intervient en s'adressant directement au président Nyerere pour lui demander de faire pression sur l'Angola ; après la mission Wisner, les États-Unis reconnaissent qu'ils ont fait preuve d'un optimisme prématuré, cependant le vice-président Bush entreprend un voyage dans sept pays africains pour convaincre ces pays d'exiger le départ des Cubains. Encouragée par les États-Unis, l'Afrique du Sud propose une nouvelle formule de règlement dans des entretiens bilatéraux avec l'Angola : un

(32) L'amendement de Jesse Helms visant à faire annuler l'amendement Clark, voté par le Sénat en 1981, est finalement retiré le 9 décembre 1981, lorsqu'il apparaît que les libéraux rejeteront le projet de loi d'aide à l'étranger s'il contient cet amendement. L'amendement Clark n'a donc toujours pas été annulé, mais, en janvier 1982, Jonas Savimbi a déclaré : « Un grand pays comme les États-Unis a d'autres filières. L'amendement Clark n'a pas d'importance. » *Washington Post*, 23 janv. 1982.

(33) Mars 1981 : de hauts fonctionnaires rencontrent Savimbi au Maroc. Avril 1981 : conseillers et diplomates rendent visite à des camps de l'UNITA en Namibie. Septembre 1981 : *Portugal Hoje* fait état d'une rencontre avec le groupe COMIRA qui rassemble des factions hostiles au MPLA. Décembre 1981 : visite de Savimbi à Washington en même temps que Mobutu ; *Citizen* (24 déc. 1981) fait état de préparatifs d'invasion de l'Angola à partir du Zaïre. Janvier 1982 : visite de Holden Roberto à Washington.

cessez-le-feu, suivi au bout de deux mois d'un retrait simultané des troupes angolaises et cubaines au Nord de l'Angola ainsi que des forces de la SWAPO encore plus loin au Nord et des troupes sud-africaines d'Angola en Namibie. Conditions inacceptables pour l'Angola et la SWAPO : en effet, la proposition sud-africaine donne toute liberté à l'UNITA pour s'implanter dans le Sud du pays et contraint l'Angola à restreindre la lutte de la SWAPO, sans qu'aucune garantie soit donnée pour un règlement namibien. Malgré une nouvelle tentative de pression diplomatique — l'arrivée d'un diplomate américain à Luanda — une nouvelle pression militaire — une attaque de l'UNITA à partir du Zaïre — et une nouvelle campagne de presse, le président Dos Santos refuse l'idée d'un retrait et la SWAPO lance une offensive en Namibie.

En liant le règlement namibien et le départ des troupes cubaines d'Angola, l'administration Reagan est responsable de l'échec des tentatives de règlement depuis 1981 ; le lien établi « a été notre responsabilité, je ne peux le nier » (34) a dit Crocker, le 15 février 1983, à la sous-commission pour les Affaires africaines de la Chambre des Représentants. Les États-Unis ont ainsi fourni un nouveau prétexte à l'Afrique du Sud pour refuser tout cessez-le-feu ; rien dans la situation militaire, économique et politique ne pousse l'Afrique du Sud à accepter un règlement : grâce aux Occidentaux, elle a une supériorité militaire écrasante ; grâce à eux, elle a pu surmonter la crise économique ; elle a échoué dans sa tentative de créer une opposition à la SWAPO en Namibie et refuse d'envisager une victoire de la SWAPO aux urnes. Enfin, elle peut compter sur les efforts de l'administration Reagan pour renforcer le cordon sanitaire autour de son « laager ».

Au Mozambique, non seulement l'administration Reagan laisse l'Afrique du Sud déstabiliser le régime de Samora Machel, mais, par sa complicité avec l'Afrique du Sud, permet le raid meurtrier de Matola contre l'ANC ; après l'expulsion de diplomates américains, elle prend une mesure punitive et interrompt l'aide alimentaire jusqu'en septembre 1981. Elle ouvre un service d'écoutes lui permettant de renseigner l'Afrique du Sud à moins de 200 km du Mozambique (FBIS). Informé par un rapport de ses services sur l'influence grandissante de l'ANC, le directeur de la CIA s'est rendu en Afrique du Sud en septembre 1982 et se serait entretenu des infiltrations de l'ANC à partir des pays voisins avec le Premier ministre sud-africain (35). Par la suite, un diplomate américain en mission au Mozambique a indiqué que les États-Unis souhaitaient voir l'ANC quitter Maputo (36).

(34) *Washington Notes on Africa*, hiver 1983, p. 2.

(35) *The Times*, 10 oct. 1982.

(36) *The Guardian*, 13 janv. 1983.

Double jeu à l'égard de la SADCC

La politique américaine à l'égard de la Southern African Development Coordination Conference (SADCC) et du Zimbabwe, en particulier, a pu donner le change en faisant croire que les États-Unis contribuaient à rendre les États de la Ligne de front moins dépendants de l'Afrique du Sud. Mais l'aide donnée à la SADCC ne s'est élevée qu'à 30 millions de dollars en 1982, somme bien faible par rapport aux besoins estimés à 2 milliards à la rencontre de Maputo. D'autre part, les États-Unis ont laissé toute liberté à l'Afrique du Sud pour détruire les voies de communication, les installations portuaires du Mozambique, ainsi que l'oléoduc approvisionnant le Zimbabwe, réduisant à néant les efforts de la SADCC pour diminuer l'emprise de l'Afrique du Sud. Chester A. Crocker l'a nettement déclaré : « Notre aide n'est pas dirigée contre le rôle de l'Afrique du Sud dans la région » (37) ; pour les États-Unis, il est clair que l'Afrique du Sud doit servir de « locomotive au développement régional » (38).

L'aide américaine à toute l'Afrique australe — 196,6 millions de dollars en 1982 — est, de l'avis du congressiste libéral Howard Wolpe, elle aussi très réduite par rapport aux besoins de l'Afrique australe et, de plus, elle n'est pas destinée au développement de l'infrastructure de ces pays. Enfin, comme l'administration Reagan a pesé sur le Congrès pour qu'il répartisse la contribution américaine à la Banque mondiale sur quatre ans au lieu de trois, les prêts de l'IDA ont été réduits de 200 millions pour l'Afrique au sud du Sahara, aggravant encore les difficultés de cette région : la Zambie et la Tanzanie ont dû accepter les conditions très dures du FMI, conditions de prêt que l'administration Reagan s'est refusée à assouplir. Au Zimbabwe, l'administration Reagan s'est engagée à accorder 225 millions de dollars sur trois ans ; de 1980 à 1982, les crédits accordés ne représentent que 6 % du total proposé à la conférence des pays donateurs du 2 mars 1981. De plus, la plus grande partie de cette aide est destinée au secteur privé. Enfin, elle est assortie d'une condition importante : un amendement de Jesse Helms exige qu'un rapport soit fourni au président des États-Unis tous les 60 jours sur la situation au Zimbabwe, en particulier en ce qui concerne le respect des droits de l'homme et notamment les droits de propriété de la minorité blanche en cas d'expropriation. Cet amendement est révélateur : les conditions très strictes de l'accord de Lancaster House doivent être respectées ; pour réaliser sa réforme agraire dans ces conditions, Robert

(37) Témoignage de Crocker devant la Sous-commission des Affaires africaines de la Chambre des Représentants, avril 1982, p. 84.

(38) Crocker, cité dans « The US and Southern Africa », *Transafrica Forum*, été 1982, p. 20.

Mugabe aurait besoin de plus de 500 millions de dollars. En trois ans, le Zimbabwe s'est endetté au point qu'il a dû avoir recours au FMI. Les hommes d'affaires américains, dont les représentants des plus grandes multinationales implantées au Zimbabwe, ont fait connaître leur désir de voir s'instaurer des relations cordiales entre les deux pays, en 1981 ; un an plus tard, hommes d'affaires américains et dirigeants du Zimbabwe se rencontrent à New York ; mais en trois ans, il n'y a eu qu'un investissement nouveau de 15,3 millions de dollars par la compagnie H.J. Heintz ; malgré un nouveau code pour les investissements aux conditions généreuses, malgré toutes les ouvertures faites aux États-Unis, les compagnies américaines n'ont pas estimé que la situation politique était suffisamment stable. Une incertitude plane sur l'avenir du pays : l'Afrique du Sud est le premier partenaire commercial et une bonne partie des exportations du Zimbabwe continue de transiter par l'Afrique du Sud ; celle-ci a joué de cette dépendance pour déstabiliser le Zimbabwe dès 1981 ; il est possible que les États-Unis soient intervenus pour obtenir la livraison des locomotives dont a besoin le Zimbabwe ou la reconduction du traité préférentiel, mais ils n'ont pas empêché l'Afrique du Sud d'accentuer sa pression : sabotages, infiltrations de commandos, manipulation des tensions ethniques. La politique de l'administration Reagan n'a pas atténué la vulnérabilité du Zimbabwe et n'a pas donné une grande marge de manœuvre à Robert Mugabe. L'Afrique du Sud peut aisément rompre cet équilibre fragile pour mettre fin à l'expérience socialiste multiraciale.

Renforcer l'intransigeance de Prétoria

En deux ans s'est dessinée une politique africaine dominée par les obsessions de « l'establishment de la sécurité nationale », les inconditionnels de la guerre froide, dont l'influence a prévalu contre l'avis des Trilatéralistes plus modérés dans le Parti républicain. La coterie de Haig l'a emporté sur le clan des hommes d'affaires qui, comme David Rockefeller, souhaitent plus de souplesse et de réalisme dans les relations avec les États africains socialistes. A l'intérieur de ce cadre de lutte globale contre l'URSS et ses alliés, l'administration Reagan, aiguillonnée par les partisans convaincus de l'Afrique du Sud blanche et de l'UNITA, vise à reprendre le contrôle de toute l'Afrique australe et à y établir un système d'interdépendance régionale dominé par l'Afrique du Sud, la constellation d'États gravitant autour de Prétoria. Elle a renforcé la puissance économique, militaire et policière de l'État sud-africain, soutenu sa politique de déstabilisation, en particulier de l'Angola, et collaboré à la mise en place du cordon sanitaire dont cherche à s'entourer Prétoria.

Cette politique a contribué à accroître la répression à l'intérieur de l'Afrique du Sud ; elle a aussi contribué à étendre la zone des combats en Afrique australe, à retarder le développement de tous les États de la région et à renforcer l'intransigeance de Prétoria. En s'enfermant dans son exigence à demander le départ des troupes cubaines et en permettant à l'Afrique du Sud d'implanter l'UNITA dans le sud de l'Angola, l'administration Reagan a bloqué le processus de règlement du conflit namibien et fait peser des menaces de plus en plus lourdes sur la sécurité de l'Angola. Seules des garanties solides permettraient à l'Angola d'envisager un calendrier de retrait simultané des troupes cubaines et sud-africaines et jusqu'ici les États-Unis ne lui ont guère donné de raison de ne pas redouter de nouvelles agressions sud-africaines. Il est probable que même si l'administration Reagan voulait sortir de son isolement présent, l'Afrique du Sud continuerait d'entraver la tâche des diplomates américains par des agressions intempestives et trouverait d'autres prétextes pour refuser un règlement du problème namibien sur la base de la résolution 435. A moins que l'opposition aux États-Unis, actuellement désorganisée, ne parvienne à mobiliser la communauté afro-américaine et les libéraux, et à rassembler les adversaires de l'administration Reagan, il est à craindre que celle-ci, ne reconstruisant qu'une condamnation purement verbale de la part des pays occidentaux, soit responsable d'une déstabilisation de plus en plus grave de toute l'Afrique australe.