

Le Conseil national de sécurité et la politique sud-africaine des États-Unis de 1969 à 1976.

The National Security Council and the United States Foreign Policy towards South Africa 1969-1976

Charles David

Volume 12, numéro 4, 1981

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701273ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701273ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

David, C. (1981). Le Conseil national de sécurité et la politique sud-africaine des États-Unis de 1969 à 1976. *Études internationales*, 12(4), 657–690.
<https://doi.org/10.7202/701273ar>

Résumé de l'article

This article examines the performance of the U.S. National Security Council as a policy-making body vis-à-vis the southern African conflict under the Nixon and Ford Administrations. It discusses and verifies the hypothesis that the institutionalized System of the NSC gives the President a way of seriously improving his policies, by analyzing (within a structured and formalized framework) the range of options and alternatives, free of negative bureaucratic influences. Furthermore, it shows the impact that the presidential decisions had over the orientation of the southern African conflict from 1969 to 1976.

LE CONSEIL NATIONAL DE SÉCURITÉ ET LA POLITIQUE SUD-AFRICAINE DES ÉTATS-UNIS DE 1969 À 1976*

Charles DAVID**

ABSTRACT — *The National Security Council and the United States Foreign Policy towards South Africa 1969-1976*

This article examines the performance of the U.S. National Security Council as a policy-making body vis-à-vis the southern African conflict under the Nixon and Ford Administrations. It discusses and verifies the hypothesis that the institutionalized system of the NSC gives the President a way of seriously improving his policies, by analyzing (within a structured and formalized framework) the range of options and alternatives, free of negative bureaucratic influences. Furthermore, it shows the impact that the presidential decisions had over the orientation of the southern African conflict from 1969 to 1976.

Si la politique étrangère des États-Unis et surtout son élaboration sont étudiées largement, on se trouve devant un vide analytique en ce qui concerne le rôle et l'influence des organismes aviseurs et des agences centrales au sein de la Maison Blanche. Pourtant, leurs activités méritent plus d'attention de la part des chercheurs qui travaillent sur les influences bureaucratiques dans la formulation de la politique extérieure. Notre analyse du cas de l'Afrique australe veut montrer combien il est essentiel de scruter attentivement les processus décisionnels à l'intérieur de la présidence, en particulier l'étendue du pouvoir du Conseil National de Sécurité (CNS) comme instrument interorganisationnel de planification et de prises de décision.

I – INTRODUCTION: QU'EST CE QUE LE CNS?

Fondamentalement, le CNS est un organisme qui « examine », « évalue » et « avise », mais en aucun cas « décide » pour le Président. Le Conseil effectue des études, formule des politiques et prépare des recommandations. C'est ce que confirme l'attribution des tâches au CNS par le « National Security Act » de 1947:

– évaluer les objectifs, les engagements et les risques des États-Unis en fonction de notre puissance militaire actuelle et potentielle...

* Cet article est extrait, de la thèse de maîtrise de l'auteur, qui porte sur « Le Conseil National de Sécurité des États-Unis: son rôle, son influence et son utilisation dans l'élaboration de la politique extérieure et de défense américaine (1969-1976) ». Je voudrais remercier le professeur John Sigler de L'Université Carleton pour son aimable collaboration dans la réalisation de cette recherche.

** L'auteur a terminé sa maîtrise à la Norman Paterson school of international affairs de l'Université Carleton (Ottawa) et prépare son doctorat en science politique à l'Université Princeton, New Jersey.

- examiner les politiques portant sur des problèmes d'intérêt commun aux ministères et aux agences du gouvernement s'occupant de sécurité nationale et faire des recommandations au Président...
- le conseil fera au Président, de temps en temps, les recommandations ou autres rapports qu'il jugera nécessaire ou que le Président pourra exiger.¹

Le Conseil doit chercher à analyser et évaluer pour le Président tous les éléments (politiques, économiques, militaires, psychologiques etc.) qui se rattachent aux problèmes de sécurité des États-Unis. En ce sens, il doit intégrer les approches fragmentaires des départements en une vision globale et cohérente des différentes données du problème.

Le statut que possède le Conseil est très aléatoire car il est dépendant du style décisionnel du Président en place. Cependant, malgré les variantes institutionnelles qui se sont succédées depuis 1947, le CNS a toujours conservé son statut d'organisme aviseur le plus influent dans la formulation des politiques de sécurité. Le fait, premièrement, qu'il soit administrativement intégré au « Bureau Exécutif » du Président, et deuxièmement, qu'il rassemble le Président, le Vice-président, le Secrétaire d'État et celui de la Défense (comme membres statutaires) ainsi que le « Chairman » des JCS (« Joint Chiefs of Staff »), le Directeur de la CIA et l'Assistant du Président pour les affaires de sécurité nationale (en tant qu'observateurs), explique bien pourquoi le Conseil occupe une place prééminente dans les prises de décision.

D'une manière générale, le CNS a rempli sa tâche d'aviseur de trois façons. En agissant d'abord comme forum décisionnel, les membres seniors du gouvernement débattent et délibèrent sur l'orientation des politiques et jugent des options décisionnelles offertes au Président. À cause de sa composition restreinte, le CNS agit vraiment comme organisme aviseur. De plus il permet une préparation plus ordonnée des débats, et offre une structure collégiale par laquelle les décisions sont discutées d'une manière interdépartementale. Enfin, ceux qui siègent au Conseil le font en tant qu'aviseurs personnels du Président, et non en tant que représentants de leurs organisations, ceci afin de permettre des débats plus ouverts et efficaces sur la formulation des décisions et des politiques.

Le CNS constitue deuxièmement un processus formalisé qui, à travers ses comités et ses groupes interorganisationnels, prépare d'une manière régulière des documents et des rapports appelés à être discutés lors des réunions du Conseil. Ainsi,

essentiels aux activités du Conseil sont donc les mécanismes de révisions interministérielles et les documents de travail visant à soulever des problèmes particuliers et à fournir au Conseil des documents à partir desquels il pourra agir.²

1. Mark M. LOWENTHAL, *the National Security Council*, Washington, D.C.; Congressional research service, 1981, p. 1.

2. I.M. DESTLER, « National Security Advice to U.S. Presidents: Some Lessons from Thirty Years » *World Politics* 29, January 1977, p. 151.

Troisièmement, le CNS réunit le personnel présidentiel qui assiste les différents comités dans la préparation et la coordination des mémorandums. À cette fin le Conseil dispose d'un budget important, qui lui permet de rassembler une soixante de personnes provenant du gouvernement et des universités. Ce groupe est dirigé par l'Assistant du Président pour les affaires de sécurité nationale et chef de l'organisation du CNS.

Ces trois rôles du Conseil ont été institutionnalisés d'une manière particulière au sein de chaque administration. Certains Présidents, comme Truman, Kennedy et Johnson, se sont plutôt fiés à des méthodes informelles de coordination des politiques. Le CNS connût alors une structuration administrative très souple, et son influence fut confinée au travail effectué par son personnel dans la préparation des rapports et des directives présidentielles. Par contre d'autres Présidents (comme Eisenhower, Nixon, Ford et Carter) ont choisi d'utiliser au maximum les rouages bureaucratiques offerts par le CNS. Ils ont pourvu celui-ci de mécanismes très institutionnalisés qui répondaient à leurs aspirations, qui maximisaient la participation des bureaucraties et qui faisaient du Conseil lui-même un organisme vraiment décisionnel. De plus, les Assistants du Président pour les affaires de sécurité nationale (Kissinger, Brzezinski) se voyaient confier des tâches dépassant largement leurs fonctions normales de coordination et de supervision administrative.

La période 1969-1976, celle des Présidents Nixon et Ford avec Henry Kissinger comme élément de continuité dans l'élaboration de la politique étrangère, est la plus significative de l'histoire du CNS. Fortement institutionnalisé, celui-ci devait prendre le contrôle des processus bureaucratiques et de la planification, tout en réduisant les pouvoirs particuliers de certains ministères (comme ceux des Affaires extérieures et de la Défense). La stratégie de Nixon et Kissinger en 1968-1969 était d'enrayer l'influence des bureaucraties vis-à-vis du Président, en attribuant de larges prérogatives à l'organisation du CNS. De cette manière, ils exerceraient un contrôle étroit sur la formulation des politiques. Le but du système décisionnel consistait à retirer le pouvoir aux bureaucrates pour le transférer à la Maison-Blanche, et à mettre en place des procédures spéciales afin que le Président soit tenu au courant des dissensions bureaucratiques.

Le nouveau CNS devait être en mesure d'améliorer la qualité du processus décisionnel de quatre façons :

- a) Structurer et formaliser systématiquement l'élaboration des politiques et les prises de décision.
- b) Coordonner la participation bureaucratique en centralisant la préparation des rapports et des recommandations. Comme l'indiquait Nixon dans son rapport au Congrès en 1969 :

– Le CNS est conçu pour rassembler toutes les ressources et l'expertise des ministères et des agences du gouvernement. Le Conseil National de Sécurité constitue le point culminant du système. C'est là que les derniers raffinements apportés aux études effectuées à des échelons inférieurs assurent un cadre commun aux discussions approfondies.³

3. Richard M. NIXON, *United States Foreign Policy for the 70's: A Report to the Congress*, February 25, 1971, New-York, Harper and Row, 1971, p. 187.

c) Neutraliser les intérêts organisationnels: le Conseil devait pouvoir offrir un mécanisme ouvert qui force les bureaucraties à présenter des analyses et des points de vue reflétant le moins possible leurs rivalités. Les recommandations devaient être le résultat de choix rationnels, non de compromis bureaucratiques.

d) Enfin, chercher et présenter des alternatives réelles et nouvelles, aussi bien pour les objectifs que pour les moyens, à propos des problèmes de sécurité des États-Unis. Cet élément est le plus important de l'idée de Nixon et Kissinger. Les déclarations du Président à cet égard sont fondamentales lorsqu'on les mesure à la réalité décisionnelle:

- Nous allons vaincre les rivalités entre les ministères. Nous allons nous doter d'un système ouvert au sein duquel toutes les options sont rouvertes et réexaminées et le Président pourra alors choisir entre plusieurs options étayées de bons arguments et présentées équitablement;⁴
- Le système garantit aussi que toutes les agences sont écoutées de façon équitable avant que je ne prenne mes décisions. Tous les ministères font partie des groupes qui esquissent et révisent les documents de travail. Ils savent que leurs positions et leurs arguments se rendront au Conseil sans être dilués, comme les autres options. Les discussions du Conseil m'aident parce qu'elles clarifient les problèmes et mettent en évidence l'éventail des options réalistes avant que je n'arrête ma décision;⁵
- Le nouveau système est conçu de façon à assurer que des avenues de politique gouvernementale claires se rendent au sommet; afin que les diverses positions puissent être discutées à fond au cours des réunions du Conseil. Je refuse d'être placé devant un consensus bureaucratique qui ne me laisse d'autre choix que l'approbation ou le rejet, et qui ne me permet pas de connaître les options existantes. Je veux être sûr que l'éventail complet des opinions et des options raisonnables a été exploré.⁶

Pour mettre à exécution cette stratégie, Nixon et Kissinger dotèrent le système interorganisationnel du CNS d'une multitude de comités. Notre étude de cas s'intéresse en particulier à deux de ceux-ci (en plus du Conseil lui-même): les « Interdepartmental Groups – IG – le « Senior Review Group » – SRG –. Ces deux comités sont au centre du nouveau processus de formulation des politiques; celui-ci fonctionnerait de la manière suivante.⁷

La supervision d'une étude commence normalement par sa demande formelle faite par le Président ou son Assistant. Les questions pertinentes sont alors définies par l'intermédiaire d'un NSSM (« National Security Study Memorandum » ou « nis-

4. Tad SZULC, *The Illusion of Peace: Foreign Policy in the Nixon Years*, New-York, the Viking Press, 1978, p. 20.

5. Henry KISSINGER, « The National Security Council », in *Organizing for National Security* Congress, Senate, Committee on government operation, sub-committee on national security and international operations, Washington, D.C., US government printing office, March 3, 1970, p. 6.

6. I.M. DESTLER, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy*, Princeton University Press, 1974, p. 119.

7. Voir Chester A. CROCKER, « The Nixon-Kissinger NSC System, 1969-1972 », in the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy, « Murphy Commission », *Appendices*, v. 6, Washington, D.C, US government printing office, June 1975, p. 86.

sum ») distribué à travers la bureaucratie. L'étude débute en tant que telle quand la réalisation d'un memorandum est assignée à un groupe interdépartemental fonctionnel ou régional (un IG). Celui-ci est présidé par le Secrétaire d'État adjoint chargé de la zone en question (Afrique par exemple), et comprend d'autres secrétaires adjoints provenant de la Défense, du Commerce, du Trésor, du personnel du CNS etc. En plus de coordonner la présentation du rapport sur le problème en question, l'IG s'assure aussi que toutes les options sont passées en revue et que l'analyse distingue bien entre les implications (coûts/bénéfices) de chacune des options.

Une fois le rapport achevé, l'IG le remet au groupe supérieur, le SRG, qui comprend Kissinger, le Sous-secrétaire d'État, le Secrétaire adjoint à la Défense, le Directeur de la CIA et le « Chairman » des JCS. La tâche du SRG est de s'assurer que toutes les solutions réalistes soient présentées au Président. Lorsque l'étude et ses options sont entérinées par le SRG, elles sont ensuite soumises officiellement au Président et aux membres de droit du Conseil National de Sécurité.

Les orientations des options sont alors discutées par les membres statutaires. Chacun peut (et doit) participer au débat tandis que le Président continue à décider par lui-même. Il écoute les propositions et les avis qu'on lui fait; à ce moment on compare et on critique les différents contenus des options.

Une fois la décision prise au niveau présidentiel (faisant suite à une ou plusieurs réunions du Conseil), elle est retransmise à Kissinger qui, suivant les ordres de Nixon, prépare un NSDM (« National Security Decision Memorandum » ou « nisdm ») détaillant les directives du Président.

Voilà en théorie du moins, de quelle manière la machine du CNS devait fonctionner. L'intention de Nixon et de Kissinger était d'annihiler ainsi les consensus bureaucratiques en faveur d'une option, et les rivalités et les coalitions entre les organisations, qui seraient préjudiciables aux intérêts présidentiels. Le but du système idéal était de forcer les bureaucraties à présenter des options réelles parmi lesquelles le Président effectuait un choix puis l'imposait à ces mêmes bureaucraties qui devaient exécuter la décision. La Maison Blanche contrôlerait alors la formulation de la politique extérieure.

II – LE CNS ET L'AFRIQUE AUSTRALE: LES QUESTIONS FONDAMENTALES ET LE CADRE D'ANALYSE

Tout en cherchant à vérifier notre hypothèse de base, à savoir que le CNS améliore, à travers sa tâche et ses fonctions, la qualité du processus de prise de décision et d'élaboration des politiques du gouvernement américain, nous voudrions également répondre à trois questions:

a) Quelle a été la performance du Conseil dans sa tâche visant à réduire les divergences bureaucratiques et à préparer un rapport et des recommandations démontrant une volonté d'examiner le problème d'une manière globale? Autrement dit, dans le cas de l'Afrique australe,⁸ le Conseil a-t-il réussi à procurer au Président

8. Tout au long de cet article nous employons les expressions « Afrique du sud » et « Afrique australe », pour désigner la région géographique qui comprend les pays suivants: la Zambie, le Malawi, le Swaziland, le Lesotho, le Botswana, l'Angola, le Mozambique, la Namibie, la Rhodésie et la République Sud-Africaine.

une approche interorganisationnelle dans la formulation de la politique, ou n'a-t-il été qu'un instrument des luttes bureaucratiques ?

b) Quels sont les facteurs qui sont intervenus pour augmenter ou diminuer (selon le cas) l'influence du CNS comme mécanisme interorganisationnel dans l'élaboration de la politique sud-africaine ?

c) Enfin, quelles ont été les relations entre le rapport et les recommandations fournies par le Conseil au Président et à ses assistants, et les décisions et les orientations que ceux-ci ont pris par la suite dans l'annonce et l'exécution de leurs politiques ? En d'autres mots, nous cherchons à voir si les « décideurs » ont suivi les avis du CNS, pourquoi, et quelles en furent les conséquences pour le système de « policy-making ».

Afin de répondre à ces questions d'une manière assez structurée, la démarche empirique retenue prendra comme point de départ la présentation de Richard G. Head, Frisco W. Short et Robert C. McFarlane.⁹ Ceux-ci formalisent un cadre d'analyse conceptuel qui peut s'appliquer d'une manière générale aux études des crises et des conflits. Les variables qu'ils suggèrent d'utiliser sont : les acteurs, le contexte, l'événement qui provoque la crise et la surprise, les procédures organisationnelles et interdépartementales, l'unité décisionnelle, puis les décisions, leur exécution opérationnelle et leurs conséquences intérieures et internationales.

Notre étude de cas n'entre pas dans le contexte de l'urgence d'une crise, mais à plusieurs points de vue la situation a nécessité une réponse spéciale du gouvernement à cause de ses implications importantes pour la politique extérieure américaine.

Nous avons retenu conséquemment plusieurs de ces variables. Elles sont regroupées autour de trois parties : le contexte ou la situation – nationale, internationale ; la formulation de la réponse pour la politique – acteur, procédures, rapport, recommandations et décisions à court terme – ; enfin la politique subséquente ou l'orientation suivie à long terme – actions et « feedback » sur les acteurs et les organisations.

À travers cette démarche, nous répondrons aux trois questions posées plus haut (les questions une et trois sont abordées dans la partie sur la formulation de la réponse, et la deuxième question est examinée dans la section sur la préparation du rapport). Nous présentons en conclusion plusieurs hypothèses qui peuvent expliquer la faillite de l'élaboration de la politique sud-africaine sous Nixon, Ford et Kissinger de 1969 à 1976.

III — LE RAPPORT NSSM' 39, LE CNS, ET LA FORMULATION DE LA POLITIQUE SUD-AFRICAINE DES ÉTATS UNIS (1969-1970)

Lorsque le nouveau Président élu Richard Nixon et son conseiller pour les affaires de sécurité nationale Henry Kissinger réorganisent durant l'automne 1968 le

9. Richard G. HEAD *et al.*, *Crisis Resolution: Presidential Decision-Making in the Mayaguez and Korean Confrontations*, Boulder, Westview Press, 1978, chap. 2.

système de formulation de la politique étrangère, ils placent le CNS au centre de leur nouvelle structuration. Le Conseil est appelé en janvier 1969 à devenir l'organisme présidentiel capable d'aviser, de préparer et de coordonner l'élaboration de cette politique.

A — La préparation du rapport

La préparation et la coordination du NSSM'39 (c'était le 39^{ème} rapport demandé par Nixon au personnel et aux IG du CNS) sont avant tout issues de la volonté par certaines personnes officielles de clarifier la position des États-Unis vis-à-vis de l'Afrique australe.

Le NSSM' 39 voulait mettre un terme à la poursuite d'intérêts bureaucratiques contradictoires que menaient sur une base ad hoc la CIA, la NASA, le ministère du Commerce, le ministère de la Défense et le Département d'État.¹⁰

1 — Origines et durée de la préparation du NSSM' 39

De manière étrange, mais presque sûre, il semble que le rapport NSSM' 39 a été demandé par Roger Morris, spécialiste attaché au personnel du CNS sur les affaires africaines depuis 1968. Dans beaucoup d'autres dossiers généralement, c'est soit Nixon ou surtout Kissinger lui-même qui demandaient la préparation d'un « *nissum* » au CNS. Laissons Morris expliquer lui-même les origines du NSSM' 39:

Comme plusieurs des premières révisions des politiques gouvernementales, l'étude de l'Afrique australe a été entreprise en partie sous l'impulsion et le parti pris de l'assistant de Kissinger chargé de la région au CNS, qui était dans ce cas l'auteur. »¹¹

De fait, Morris dans son interprétation attribue son zèle (qui s'est avéré par la suite illusoire selon lui) à deux motifs principaux: d'une part, la volonté de mettre de l'ordre dans les différences et les intérêts bureaucratiques; d'autre part (il est bon d'insister là-dessus) le désir de démontrer l'autorité nouvelle de Kissinger, de ses assistants et du personnel du CNS dans la formulation de la politique étrangère.

Morris pensait ainsi prouver sa loyauté entière vis-à-vis de Kissinger et du nouveau système mis sur pied par Nixon, et en retour retirer la responsabilité de diriger lui-même la révision envisagée de la politique sud-africaine. De plus:

Le membre du personnel (Morris) faisant partie du groupe interministériel, ses collègues sachant que son appui et son influence étaient capitaux de la base jusqu'au sommet, l'étude a conféré un cachet d'autorité personnelle au membre du CNS, provenant du contrôle exercé par la Maison Blanche sur le système.¹²

Par conséquent, on peut avancer que la préparation du NSSM'39 a été une initiative personnelle de Roger Morris, avec le soutien de Kissinger, dont le but était d'accroître l'autorité et l'emprise du CNS sur la formulation de la politique africaine.

10. Roger MORRIS, *Uncertain Greatness: Henry Kissinger and American Foreign Policy*. New-York, Harper and Row, 1977, p. 108.

11. *Ibid.*, p. 109.

12. *Ibid.*, pp. 109-110.

La durée de préparation du rapport semble avoir évolué comme suit.¹³ Le 10 avril 1969 Kissinger accepte la suggestion de Morris et ordonne la préparation d'une révision exhaustive (« comprehensive review ») de la politique sud-africaine des États-Unis. Il confie cette révision à un IG, à son assistant Roger Morris le soin de coordonner et de rédiger le rapport, et au nouvel Assistant du Secrétaire d'État pour les affaires africaines David Newsom la charge de présider l'IG.

En août, le texte du rapport terminé (qui comprend soixante-dix pages) est présenté à Kissinger. Il est corrigé et légèrement altéré par Anthony Lake (l'assistant spécial de Kissinger attaché à la planification). Cependant l'argumentation du texte reste inchangée. Puis, en raison de la surcharge de travail imposée par Kissinger au CNS, le rapport n'atteint l'échelon du SRG qu'en fin novembre 1969. Par la suite, la phase finale du processus est complétée lorsque le 16 décembre le CNS se réunit en présence du Président, de Kissinger, Agnew, Laird, Rogers et d'autres, pour déterminer la décision à retenir et la politique à suivre. Chacun à ce moment est en possession du NSSM'39, et dans le cas de Nixon, d'un mémorandum supplémentaire de cinq pages écrit par Winstow Lord, assistant de Kissinger pour les affaires concernant l'ONU.

Enfin en février 1970 Nixon rend officiel dans la bureaucratie sa décision sur les options recommandées, à l'occasion de la distribution d'une directive « nisum » (« national security decision memorandum ») sur l'Afrique australe. Cette décision sera analysée plus loin. Nous allons nous intéresser pour l'instant à faire ressortir les points saillants du processus d'élaboration d'NSSM'39.

2 – Le mandat officiel

Comme défini par Henry Kissinger dans un mémorandum adressé au Directeur de la CIA, et aux Secrétaires d'État et de la Défense le 10 avril 1969, le mandat officiel de l'IG sur l'Afrique du sud était le suivant :

Fournir au Conseil National de Sécurité :

- Une analyse de l'arrière-plan et des possibilités futures de problèmes majeurs dans cette région ;
- Une autre vision des intérêts américains en Afrique Australe ;
- Une analyse de l'éventail complet des stratégies fondamentales et des politiques que pourraient adopter les E.-U.¹⁴

En théorie du moins, et cela confirme notre hypothèse de départ, le CNS devait (selon aussi ses tâches définies par le « National Security Act » présenter et analyser pour le Président les différentes options, d'une manière structurée, formalisée et globale, qui puissent lui permettre de choisir par la suite une voie à suivre sur le problème de l'Afrique australe.

13. Voir Edward LOCKWOOD, « NSSM'39 and the Future of US Policy toward Southern Africa », *Issue* 4 (Fall 1974), p. 63. f.

14. Mohamed EL-KHAWAS and Barry COHEN, *The Kissinger Study of Southern Africa (NSSM'39)*, Westport, Lawrence Hill and Co., 1976, p. 22.

3 – *Le contenu du rapport*

Le lecteur qui voudra connaître à fond les intérêts, les objectifs et les options décrites dans le rapport NSSM'39, se référera à la présentation d'El-Khawas.¹⁵ Pour les fins de notre étude de cas nous faisons ressortir uniquement les points majeurs.

La première partie du rapport consiste à présenter les intérêts « vitaux » des États-Unis : ils sont politiques – interventions étrangères dans la région, résurgence de la violence, l'illogisme et la tyrannie de l'apartheid, etc. – économiques – balance des paiements favorables aux États-Unis, statut de la République Sud-Africaine comme producteur d'or et d'autres matières premières, investissements, etc. – sécuritaires – importance accrue de la route du cap avec la fermeture du canal du Suez, contrer les manœuvres maritimes de l'URSS dans la région, possibilités de bases américaines dans la région (« overflight and landing facilities »), base d'opération de la CIA, station de radar, etc. – enfin scientifiques – facilités de la NASA pour détecter les satellites, avions, etc.

La deuxième partie d'NSSM'39 présente les objectifs fondamentaux des États-Unis vis-à-vis du problème de l'Afrique australe. Ils se résument en cinq volets :

- Améliorer la position des États-Unis en Afrique noire et sur la scène internationale quant au problème racial ;
- Diminuer le risque d'escalade de la violence dans la région et les risques d'engagement des États-Unis ;
- Réduire les occasions qui permettraient à l'URSS et à la Chine communiste d'exploiter le problème racial de la région à des fins de propagande et pour acquérir de l'influence politique auprès des gouvernements noirs et des mouvements de libération ;
- encourager la modération des politiques raciales et coloniales rigides pratiquées actuellement par les régimes blancs ;
- protéger les intérêts économiques, scientifiques et stratégiques actuels et potentiels dans la région.¹⁶

Aux côtés de cette énumération figurent aussi une discussion comparative de la valeur des intérêts américains en Afrique australe, une présentation des grandes lignes de la politique « présente » (c'est-à-dire celle poursuivie sous Johnson), enfin une analyse ou évaluation exhaustive de la situation actuelle et à venir dans chacun des pays africains impliqués par le problème, de même que des relations entre Washington et ces différents pays.

La troisième partie du rapport est plus importante : il s'agit de la définition et de la discussion des options possibles pour la politique américaine dans la région. La structuration de la présentation de chacune des options reste la même : d'abord les prémisses qui expliquent les fondements conceptuels de l'option, puis la stratégie à suivre (« general posture »), des exemples opérationnels de comportement (tactiques, décisions, attitudes, etc.), enfin les « pour » et les « contre » de la proposition.

15. *Ibid.*, Appendices.

16. *Ibid.*, pp. 24-25.

De cette manière cinq options sont étudiées. La première option (celle défendue par Dean Acheson et George F. Kennan dans des articles envoyés au *Washington Post* et à *Foreign Affairs*)¹⁷ propose une collaboration plus étroite avec les régimes blancs, pour protéger et accroître les intérêts américains dans ces pays. La deuxième option qui reçoit l'appui de plusieurs organisations, favorise un rapprochement avec l'Afrique du Sud. La troisième option (celle du Département d'État) veut poursuivre la politique sud-africaine menée par les États-Unis durant les années 1960: opposition formelle aux régimes racistes, collaboration avec les Nations-Unies, renforcement de l'embargo sur les exportations d'armements, condamnation de l'apartheid, etc. La quatrième option (comme la cinquième option n'a trouvé aucun défenseur ou avocat) suggère de lâcher complètement les « blancs » et de couper tous les liens avec ces régimes, en faisant valoir que, de toute manière, les États-Unis ne peuvent empêcher la victoire inéluctable des majorités noires dans la région, ni la violence inévitable qui l'accompagnera. Les États-Unis se doivent en conséquence d'aider les régimes noirs déjà existants en leur fournissant davantage d'aide économique et en entrant en contact avec les insurgés de Rhodésie, d'Angola, etc. La cinquième option, pour sa part, recommande simplement une politique de neutralité (« hands-off policy ») puisque les États-Unis ne peuvent affecter de toute manière l'issue de la crise sud-africaine. Elle propose en somme un dégagement ou un retrait des États-Unis de la région.

C'est la deuxième option qui retient l'attention (elle est défendue par le personnel du CNS, la Défense, la CIA, le Commerce et les Finances). Elle élabore une stratégie de relaxation ou d'ouverture partielle envers les régimes blancs, tout en maintenant une attitude publique d'opposition vis-à-vis de l'apartheid. Son postulat de départ est que:

Les blancs sont là pour rester et c'est seulement par eux que pourra se faire tout changement constructif. Les noirs ne gagneront pas les droits politiques qu'ils revendiquent par la violence, qui ne mènera qu'au chaos et ne fournira que plus d'occasions aux communistes.¹⁸

En ce sens, l'option élabore l'idée que les États-Unis, d'autres pays et même la République Sud-Africaine, devraient fournir de l'aide économique aux États noirs (indépendants) avec l'idée que ces derniers porteront leur attention sur leur développement interne, réduisant ainsi les possibilités de tensions entre les régimes noirs et les régimes blancs. La deuxième option, en somme, met de l'avant l'idée de communication avec toutes les parties en cause dans le but d'éviter l'accroissement du conflit et son éclatement.

Cette option admet la perspective, au moins pour une période de 3 à 5 ans, d'initiatives américaines non payées de retour auprès des blancs et d'une certaine opposition des noirs afin de créer une atmosphère propice au change-

17. À ce moment Acheson et Kennan avaient une certaine influence au ministère de la Défense. Celui-ci a probablement trouvé intéressant de rallier le prestige de ces deux hommes à l'idée du soutien des pouvoirs blancs en place pour sauvegarder la sécurité régionale de l'Afrique australe.

18. EL-KHAWAS and COHEN, *op.cit.* p. 105.

ment d'attitude des blancs par la persuasion et l'érosion. Pour encourager ce changement d'attitude des blancs, nous manifesterions notre volonté d'accepter des arrangements politiques sans même que ceux-ci ne tendent vers la règle de la majorité, à condition qu'ils assurent une forme quelconque de participation politique élargie de l'ensemble de la population.¹⁹

Surnommée « tar baby » par le « State Department », ²⁰ cette option aboutit aux recommandations opérationnelles suivantes : libéralisation sélective de l'embargo sur les armements à destination de l'Afrique du Sud et des territoires portugais, relaxation des sanctions contre les régimes blancs sur la base des suggestions de la première option, programmes d'aide aux régimes noirs, vente d'armements non-sophistiqués et inoffensifs à la République Sud-Africaine, la Rhodésie, le Portugal, etc. Comme nous le verrons, ces suggestions furent retenues par Nixon dans l'annonce de sa nouvelle politique.

4 – *Le marchandage bureaucratique et politique dans la préparation du NSSM'39*

Les observations qui suivent sont surtout tirées des analyses de Morris et de Lake, qui ont participé étroitement à la préparation du rapport lui-même. Dans un premier temps, nous examinons les niveaux bureaucratiques de l'IG et du SRG qui ont conduit à l'élaboration et la préparation du NSSM'39. Dans un second temps, nous analyserons ce qui s'est passé au niveau politique lors de la réunion du CNS lui-même.

Pour accomplir la mission de rédiger le rapport NSSM'39, Kissinger – sur l'avis de Morris – décide de confier ce travail au IG du CNS sur l'Afrique. Ce groupe comprend formellement (comme défini par la charte organisationnelle du CNS sous Nixon) un représentant de chacun des ministères suivants : le Département d'État (David Newson président du comité), de la Défense (Richard Kennedy), le personnel du CNS (Roger Morris), la CIA et les JCS. De temps à autre des membres des ministères du Commerce, des Finances, de l'AID et de la NASA, viendront ajouter, sur certaines questions, leurs propres expertises.

Dès le début (mai – juin 1969) l'IG s'est attaché à présenter une vue d'ensemble de la situation en Afrique du sud. El-Khawas²¹ estime que les annexes et la

19. *Ibid.*, pp. 106-107.

20. Les représentants du Département d'État qui s'opposaient à la deuxième option donnèrent le nom de « tar baby » à cette stratégie. Ce nom est tiré de l'histoire d'« Uncle Remus » écrite par Chandler Harris. Voir Anthony LAKE, « *The « tar baby » Option* » *American Policy toward Southern Rhodesia*, New-York Colombia University Press, 1976, p. 2: Once upon a time, Brer Fox, who was always trying to catch Brer Rabbit, took some tar one day and mixed it with some turpentine and made himself what he called a tar baby. He sat it down by the side of the road and hide in some bushes to see what would happen. Along came Brer Rabitt, who stopped short and greeted the tar baby. When the tar baby made no reply to his friendly queries, Brer Rabbit, insulted, hit it with his fist and, of course, got stuck. Angered even more, he hit the tar baby with his other fist and again got stuck. He managed to get both his feet stuck the same way. Furious at the lack of any reaction from the tar baby, Brer Rabbit butted it with his head and now was totally stuck. Then Brer Fox sauntered forth. « Good morning Brer Rabbit » he said, « You look sort of occupied this morning. But I expect you'll take dinner with me tonight. I ain't going to take no excuses ! »

21. EL-KHAWAS and COHEN, *op.cit.*, p. 22.

définition des intérêts américains ont occupé en premier lieu les membres de l'IG. La CIA, l'AID, le Commerce et les Finances ont fourni les données de base qui ont permis d'analyser l'importance de l'aide économique américaine pour la région, des investissements et des relations commerciales entre les États-Unis et l'Afrique australe, de la position américaine à l'ONU sur l'apartheid, enfin de la controverse autour des réclamations d'Union Carbide pour importer son chrome rhodésien acheté avant la déclaration d'indépendance de 1965. La CIA a aussi procuré au IG une évaluation des mouvements de libération et de la situation de chacun des pays africains concernés par le problème. La NASA a enfin démontré la nécessité de conserver sa base en République Sud-Africaine (dans l'annexe: « US national space program reliance on South Africa »).

La procédure choisie a probablement eu pour effet de mettre d'emblée, beaucoup trop l'accent sur la nécessité (quelle que soit la future option retenue) de protéger à tout prix les intérêts vitaux des États-Unis dans la région. Elle a aussi, à ce moment, ouvert la voie à des organisations comme la CIA et la NASA pour promouvoir la défense de leurs propres intérêts bureaucratiques. Cette première impulsion dans la rédaction du rapport a fort probablement affecté la tournure des événements qui ont suivi.

Parallèlement, certaines rumeurs (puis confirmations) des déclarations de Nixon affectèrent les normes du débat sur les options vis-à-vis de l'Afrique australe. Le Président déchu en effet, a déclaré à l'ambassadeur du Portugal aux États-Unis,

Que la nouvelle administration cesserait de sermonner Lisbonne sur ses difficultés africaines et que les États-Unis appréciaient énormément la coopération du Portugal qui fournit la base des Açores.²²

Ceci peut expliquer, en partie, l'attitude de Morris qui posa deux conditions de base au débat sur les alternatives: premièrement, accepter la présence d'intérêts américains aux côtés des régimes d'apartheid et les utiliser comme des facteurs de changement; deuxièmement, s'il y a une volonté de pousser ces pays vers des gouvernements majoritaires noirs, cela doit se faire (l'expérience historique l'ayant démontré) sans mesures coercitives pour éviter que les pouvoirs blancs ne s'unissent davantage.

Cette position de Morris au début, basée sur sa vision de la marge de manoeuvre disponible pour l'IG face aux intentions de Nixon (voir plus loin), a déterminé en grande partie la structuration des options, malgré des débats controversés entre les bureaucraties impliquées.

Du mois de juin jusqu'à son dépôt en août, les options d'NSSM'39 provoquent, selon les données des analyses de Lake, Morris, Lockwood, El-Khawas et Szulc, un débat qui met en relief deux courants de pensée. D'une part, les « africanistes » du Département d'État s'opposent à tout virage dans la politique sud-africaine des États-Unis. Des raisons diplomatiques, comme les relations avec l'ONU, les pays africains et la Grande-Bretagne, motivent cette position. Ce qui nous intéresse ici

22. R.MORRIS, *op.cit.*, p. 110.

est l'interprétation bureaucratique que Lake donne aux actions des délégués du Département d'État :

L'inquiétude du Département d'État reposait en partie sur l'hypothèse suivant laquelle le personnel du Conseil national de sécurité soutiendrait un effort du ministère de la Défense visant à orienter la politique américaine vers une « normalisation » des relations avec les régimes blancs minoritaires. Cette crainte avait à son origine le mémorandum rapportant les remarques faites par le Président aux représentants du Portugal et de l'Afrique du Sud au début de son administration. Lors de leur visite à Washington, l'attitude du Président avait paru excessivement amicale envers les Portugais et les Sud-Africains.²³

On peut penser que le Département d'État a pu percevoir que sa position était menacée par celle de Morris, soutenue en fin de compte – du moins le pensait-il – par Kissinger et Nixon.

D'autre part l'opinion défendue par Morris qui va recueillir petit à petit dans l'IG le soutien de Kennedy et du représentant de la CIA. Ensemble,

ils favorisaient une plus grande communication et un relâchement partiel des mesures américaines contre les régimes à minorité blanche et une rhétorique plus calme sur la question aux Nations Unies et ailleurs.²⁴

Durant les semaines qui s'écoulent jusqu'à la remise du rapport, une coalition bureaucratique (purement circonstancielle) se constitue. Elle repose d'abord, à l'intérieur de l'IG, sur les intérêts de Morris (changer la politique sud-africaine des États-Unis), de la CIA (protéger la base de renseignements à Salisbury) et de la Défense (assurer la sécurité militaire de la route du Cap). Plus largement, cette coalition reçoit un support tacite et extérieur au IG de la NASA (station de détection de satellites en Afrique du Sud) et des ministères du Commerce et des Finances (investissements dans les pays de la région).

Il devient clair par la suite que deux coalitions inégales se sont constituées : le Département d'État, seul de son côté, et le groupe composé du personnel du CNS, de la Défense, de la CIA, de la NASA, du Commerce et des Finances, ensemble de l'autre côté. Au moins deux options par conséquent trouvèrent des défenseurs ou des avocats. À partir de ce moment la lutte d'influence semblait être engagée entre ces deux séries d'acteurs.

La soumission du rapport en août, comme rédigé par Morris (selon les recommandations de l'IG), inclut finalement la présentation de cinq options, qui vont d'un extrême à l'autre en passant par la deuxième alternative (celle du personnel du CNS – Morris) et la troisième alternative (Département d'État – Newsom). Pendant qu'Anthony Lake devait formaliser et corriger certaines parties du rapport, avant son dépôt final en novembre 1969 devant le SRG, il était clair parmi les officiels que la discussion allait désormais porter sur la légitimité de la deuxième et de la troisième option et que le choix du Président s'effectuerait entre les thèses défendues par le Département d'État et celles du personnel du CNS.

23. A. LAKE, *op.cit.*, pp. 125-126.

24. *Ibid.*, p. 126.

Cette perception, surtout chez les représentants du « State », aggrava davantage la lutte organisationnelle pourtant déjà visible. La deuxième option devenait l'enjeu pour lequel les bureaucraties s'affrontaient. Le personnel du CNS, secondé par la Défense et la CIA, voulant la faire accepter par le Président et le Département d'État souhaitant son retrait.

Lorsque le SRG se réunit en novembre les cinq options sont examinées. Ce comité comprend les personnes suivantes, comme défini par les statuts du CNS: Kissinger, Elliot Richardson (« Deputy Secretary of State »), David Packard (« Deputy Secretary of Defense »), Earle Wheeler (« Chairman » JCS), un représentant de la CIA, David Newsom et Roger Morris (ces deux derniers sont invités à titre d'observateur).

Kissinger, selon les comptes rendus qu'en donne Morris, semblait douter de la validité de la deuxième option dans son argumentation pour la relaxation des relations entre les États-Unis et l'Afrique du Sud. Selon Morris,²⁵ cette position en fait était tactique et aucunement substantielle. Elle amena Richardson et Newsom, voyant une ouverture, à tenter un « coup d'État » bureaucratique en proposant au SRG l'inclusion d'une sixième option. Le Département d'État proposa de fait qu'on ajoute à la stratégie de la deuxième option, la condition que les États-Unis consultent les États Africains noirs pour obtenir leur soutien avant de mettre en oeuvre la nouvelle politique. Cette proposition (ou compromis) fut vivement attaquée par Morris et Kissinger, sur la base que la décision serait repoussée à plus tard et qu'il serait plus difficile pour le Président de changer le cours des événements par la suite. En adoptant cette nouvelle stratégie bureaucratique, le Département d'État perdait toute sa crédibilité dans la lutte entre la deuxième et la troisième option. Comme l'explique Morris,

s'étant battu pendant huit mois afin d'empêcher qu'une telle politique soit présentée au Président même au seul titre d'une des options possibles, le département d'État préconisait maintenant cette position, à condition que les différents gouvernements africains donnent leur permission... Ce « clientélisme » si ouvertement mis à nu et cet opportunisme bureaucratique que attributs qui semblaient à Kissinger les plus destructeurs pour la politique américaine, étaient pour lui exaspérant et en un sens historique. Acceptant le changement avec le sourire, tantôt blaguant, tantôt désespérément neutre en compagnie du groupe de révision, il retourna à son bureau après la réunion pestant contre la « misère intellectuelle » du Département d'État.²⁶

Le SRG, suivant ses tâches, approuva la transmission du texte du NSSM'39 (et des cinq options qu'il contient) aux membres du CNS pour la réunion de décembre. La « sixième » option du Département d'État fut conséquemment rejetée. Les jeux semblaient alors être faits, au moins au niveau bureaucratique. La deuxième option soutenue par la majorité du SRG (Kissinger, personnel du CNS et Défense) l'emportait sur les manoeuvres du Département d'État pour la faire rejeter. Celui-ci n'avait plus d'autres espoirs (très mince, étant donné l'antipathie au moins apparente de

25. R. MORRIS, *op.cit.*, p. 113.

26. *Ibid.*, p. 114.

Nixon et Kissinger à son endroit) que d'influencer le débat prévu dans la réunion du Conseil, le 17 décembre 1969.

Une réunion du CNS, comme celle sur l'Afrique australe, est avant tout de nature politique: les membres y siègent comme des individus ou des aviseurs qui conseillent le Président sur la voie à suivre. Les intérêts bureaucratiques, à cet échelon, doivent en principe être absents ou peu influents, et faire place à l'examen de toutes les alternatives comprenant celles proposées par l'IG.

Mais les débats lors de la réunion (qui comprend Nixon, Agnew, Rogers et Laird comme membres statutaires; et Wheeler, Mitchell, Helms, Packard, Richardson, Newsom, et Yost comme observateurs;²⁷ enfin Kissinger et Haig comme assistant et secrétaire respectivement du Conseil) furent semble-t-il très pauvres, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, l'ignorance de certains participants (comme Agnew, le Vice-président qui lors de son discours parla constamment de « l'indépendance récente de la République Sud-Africaine »!)²⁸ ne favorisa pas des échanges de fond sur les problèmes soulevés dans NSSM'39.

Deuxièmement, on ne discuta pas vraiment des options contenues dans le rapport de l'IG, probablement parce que les participants avaient déjà une bonne idée des grandes lignes et des propositions des options (surtout la deuxième et la troisième options). Il n'y a pas eu vraiment de débat de fond sur les stratégies et les objectifs développés dans ces alternatives. Cette absence de discussion démontra que le CNS recherchait davantage un consensus parmi les participants, qu'une volonté de débattre rationnellement les options décrites dans NSSM'39. En ce sens, le Conseil n'a pas joué le rôle de forum (ouvert et critique) que Nixon avait souhaité instaurer lors de sa réorganisation du CNS en janvier 1969.

Troisièmement, les membres du CNS s'abstinrent pendant trois heures de s'engager dans un débat de fond (qui aurait pu endommager leur réputation vis-à-vis du Président), ou s'illustrèrent dans la défense des intérêts des organisations qu'ils représentaient. D'une part ceux qui avaient des intérêts (personnels, professionnels et bureaucratiques) à défendre les régimes blancs d'Afrique australe, ne se gênèrent pas pour le faire sachant que Nixon serait en fin de compte avec eux. Il s'agit surtout ici de Mitchell, Agnew et Helms.

Par exemple même si Helms ne pouvait (« légalement ») jouer un rôle actif lors de la réunion, ses interventions ne laissèrent pas de doute dans l'esprit des participants. Comme sur la question du Bureau américain à Salisbury:

Lorsque Nixon lui demanda son avis sur la fermeture du Consulat général américain de Salisbury, Helms répondit « M. le Président, je ne veux pas faire de commentaires sur les politiques gouvernementales... (mais) nous avons des

27. Agnew est le Vice-Président, Rogers le Secrétaire d'État, Richardson le Secrétaire d'État adjoint, Laird le Secrétaire de la Défense, Packard le Secrétaire de la Défense adjoint, Wheeler le « Chairman » des « Joint Chiefs of Staff », Mitchell le Procureur général, Helms le Directeur de la CIA et Yost l'Ambassadeur aux Nations Unis.

28. R. MORRIS, *op.cit.*, p. 117.

relations utiles et qui fonctionnent bien à Salisbury avec nos homologues là-bas. Je crois qu'il serait dommage de les sacrifier si nous ne sommes pas obligé de le faire, et si nous nous défaisions du Consulat de Salisbury, il nous faudrait trouver un autre canal pour mener nos affaires. Je crois que ça pourrait se faire, mais j'aimerais nous voir garder un pied là-bas. »²⁹

ou encore :

Fermer un consulat comme celui de Salisbury semblait inefficace, disait-il, « Nous devenons aveugle et achetons très peu en Afrique noire » ; ajoutant à propos des Africains : « Ils ont besoin de nous. Ils seront toujours fâchés contre nous, même dans trois ans. » La préoccupation principale de Helms était la base de la CIA à Salisbury... Sa présentation était si évidemment pro-blanc, si dédaigneuse de l'opposition de l'Afrique noire, si représentative des opinions des services de sécurité blancs sur les rapports desquels l'analyse de la CIA était fondée, qu'à un moment, Kissinger à passé à un assistant une note perplexe, « Pourquoi fait-il cela ? » Lorsqu'il reçut la réponse qui tenait en un mot, « client », ³⁰ il approuva en faisant la grimace.³¹

D'autre part ceux qui auraient pu attaquer la politique « pro-communication », surtout Rogers, Richardson, Newsom et Yost, n'en firent rien et au contraire donnèrent l'impression d'approuver et de pouvoir défendre cette politique si elle était adoptée.³²

Comme en témoignent les déclarations suivantes lors de la réunion :

Rogers : « les problèmes ne sont pas si difficiles et complexes puisque tant de personnes parmi nous autour de cette table – Mitchell, Agnew, Richardson, moi-même et le Président – étaient des juristes qui ont certainement eu des clients en Afrique du Sud... Pour ma part j'en ai eu. »

Yost : « On peut s'accommoder du problème portugais ».

Newsom : « Les problèmes peuvent être « contenus aussi longtemps que l'on peut parler aux Africains dociles qui sont restés en Afrique ».³³

Le Département d'État abdiqua entièrement (même si Newsom dit par la suite qu'il s'était battu jusqu'à la dernière minute contre la deuxième option).

Entre le genre de conversation tenue au CNS et les réalités des réunions présidentielles, les haut-fonctionnaires du Département d'État ont érigé leur propre mur d'insinuation et d'exagération qui n'a eu comme résultat que de les couper davantage de la décision finale.³⁴

29. Tad SZULC, *The Illusion of Peace : Foreign Policy in the Nixon Years*, New-York, the Viking Press, 1978, pp. 224-225.

30. Le client est en l'occurrence les services de renseignement sud-africain et rhodésien.

31. R. MORRIS, *op.cit.*, p. 115.

32. Sauf dans le cas du consulat américain à Salisbury, où Rogers demanda qu'on le ferme avant son voyage en Afrique en janvier 1970.

33. R. MORRIS, *op.cit.*, p. 116.

34. *Ibid.*, p. 117.

Enfin quatrième, Nixon et Kissinger n'exercèrent aucune pression sur les membres du CNS pour débattre les options du NSSM'39. L'Assistant du Président pour les affaires de sécurité nationale ne fit que résumer d'une manière équilibrée le contenu des cinq options (le seul moment de fait où on en parla). Pour sa part le Président posa des questions générales (sur le commerce avec les pays africains, les relations des États-Unis avec ces pays à l'ONU etc.) qui traduisaient en apparence un désintérêt total pour la question de l'Afrique australe. En un mot, l'attitude de Nixon et de Kissinger en fut une de neutralité durant la réunion.

Cependant la réalité était toute autre : après la convocation du CNS, Nixon avait une bonne idée de la décision qu'il allait prendre. Kissinger tint alors un rôle important. D'une part il ajouta son appréciation du NSSM'39 dans un « briefing » remis à Nixon lors de la réunion (mais dont personne ne put lire le contenu à ce moment). Rédigé par Winston Lord, ce court rapport endossait clairement la deuxième option (« partial relaxation is a justified act of consulting our interests »), tout en soulignant néanmoins les limites et les dangers de son exécution (dimensions intérieurs et morales). Aucun intérêt – proposait-il – n'est vital au point de risquer une crise en Afrique australe qui pourrait avoir des conséquences graves et néfastes au sein de la société américaine. Mais d'autre part, même si cette proposition contrastait avec l'option mise de l'avant par la majeure partie de la bureaucratie, Kissinger ne la défendit pas réellement par la suite.

Au contraire l'Assistant du Président envoya à Nixon un autre mémorandum, le 2 janvier 1970, qui recommandait formellement cette fois l'adoption de la deuxième option avec quelques modifications mineures. La phrase-clef peut se lire comme suit :

Les EU devraient adopter (selon Kissinger) une position de détente avec les régimes blancs suivant les grandes lignes de la seconde option envisagée à la réunion de décembre du CNS.³⁵

Il n'y eut donc aucune surprise, quand Nixon annonça officiellement en février 1970 que la politique sud-africaine des États-Unis suivrait la stratégie mise de l'avant dans la deuxième option. Roger Morris conclut sur cette expérience en donnant l'interprétation suivante :

Nixon a approuvé la nouvelle orientation parce qu'elle était nouvelle, parce qu'elle soulevait si peu d'opposition, et parce que Kissinger la recommandait. Ni le président ni son assistant pour la sécurité nationale n'avaient d'opinions fermes et arrêtées sur l'Afrique et dans leur indifférence, les déterminants internes de la politique étrangère ont une fois de plus été déterminants. La Maison Blanche (l'auteur y compris) était en fin de compte responsable de la farce qu'était la diplomatie américaine dans les régions agitées. Mais le véritable « tar baby » n'allait pas se trouver dans une stratégie imparfaite visant à régler les problèmes raciaux de l'Afrique australe ; il se trouvait dans l'esprit et les habitudes d'un gouvernement qui ne pouvait échapper à sa propre complaisance et à son incompetence.³⁶

35. A. LAKE *op.cit.*, p. 130.

36. R. MORRIS, *op.cit.*, p. 120.

B — Évaluation du processus d'élaboration du NSSM'39 :

« Que s'est-il passé ? »

Le contenu du rapport, comme le marchandage bureaucratique et politique qui a conduit à sa rédaction et sa soumission au CNS, contribuent à remettre en question notre hypothèse de base sur la nature du mécanisme idéal que constitue le Conseil National de Sécurité.

Les options furent présentées d'une manière structurée et formalisée, mais ne purent éviter les approches départementales qui ont, d'une part, ramené les luttes bureaucratiques au centre de la préparation du rapport et, d'autre part, ainsi empêché le Président d'avoir un rapport vraiment global sur le problème sud-africain qui aurait présenté les options indépendamment des positions et des intérêts organisationnels.

Notre évaluation porte pour l'instant seulement sur le processus lui-même. Plus loin nous examinerons la politique qui a découlé du NSSM'39 pour voir les liens entre les recommandations et les décisions.

Que s'est-il passé pour que le processus ne produise pas les résultats escomptés et n'atteigne pas le modèle idéal de fonctionnement du CNS, postulé dans le « National Security Act » et souhaité par Nixon ? Il est difficile de donner des réponses exactes, mais plusieurs d'entre elles nous apparaissent importantes pour expliquer la faillite du système de « policy-making » sur l'Afrique australe.

a) Les rôles joués par Nixon et Kissinger sont importants, même s'ils ont peu affecté d'une manière directe la préparation du NSSM'39. Nixon, dès son entrée à la Maison Blanche, a démontré sa sympathie pour les régimes blancs d'Afrique australe et pour la stratégie du Portugal dans cette région. Par ailleurs aussi, comme le souligne Willard Johnson,³⁷ Nixon a tenté dès le début de consolider et élargir son soutien politique dans les États conservateurs du sud des États-Unis. Des bureaucrates comme Morris expliquent ainsi l'intérêt de Nixon pour le NSSM'39, par les pressions exercées sur lui venant de sénateurs comme Strom Thurmond qui désiraient un changement dans la politique sud-africaine des États-Unis.

L'attitude de Kissinger est intrigante. Il n'a aucunement participé à l'élaboration du rapport et à sa rédaction jusqu'à la réunion du SRG. Morris puis Lake se sont chargés de la préparation et de la révision du NSSM'39. C'est en novembre et décembre 1969 que Kissinger a soudainement réalisé l'importance relative de ce rapport. Son mémorandum spécial qu'il a remis à Nixon juste avant la réunion du CNS, le 17 décembre, est fondamental : il critiquait de fait certains postulats avancés par la deuxième option. Pourtant il n'a pas voulu insister outre mesure sur le message contenu dans son évaluation personnelle ; ceci peut être explicable en partie par sa volonté de se distancer des positions du « State », et ainsi valoriser le poids du travail effectué par le CNS. De toute façon en janvier 1970 Kissinger recommandait formellement à Nixon l'adoption de la deuxième option (ceci semble confirmer notre proposition).

37. Willard JOHNSON, *How Long Will South Africa Survive ?*, New-York, MacMillan, 1977, p. 56.

Par conséquent, les stratégies de Kissinger et surtout celle de Nixon ont altéré au départ le bon fonctionnement du processus d'élaboration du NSSM'39, en court-circuitant la volonté réelle des bureaucrates de revoir assez objectivement l'ensemble de la politique sud-africaine.

b) Des conflits de personnalités, selon Morris, ont également créé des tensions importantes durant la préparation du rapport.

L'ignorance et l'esprit de clocher des représentants du Département d'État ont masqué les mauvaises évaluations, gravant dans mon esprit la conviction que la politique devait être changée autant parce qu'elle était défendue de façon aussi inepte que parce que l'approche du « tar baby » était préférable. Comme dans le cas du coupable dont le procès est mené par un jury corrompu, la réalité était masquée par la corruption de la procédure. Et la mentalité de tout cela, complètement cachée au public, plongeait la politique étrangère des États-Unis dans un monde de rivalités personnelles et d'auto-justification sans issue.³⁸

c) Mentionnons aussi les rôles de « fantômes » joués par Dean Acheson et George Kennan durant l'été 1969 qui – par une coïncidence étrange – écrivirent des articles aux journaux, démontrant les bénéfices qu'un rapprochement envers les régimes blancs d'Afrique du sud comporterait pour les États-Unis. Ces prises de position ont peut-être diminué l'influence de la troisième option défendue par le « State », en faisant paraître (lors de la préparation des options) la deuxième option comme stratégie modérée, comparée à celle mise de l'avant par Acheson et Kennan.

d) L'échec du renseignement ou de l'évaluation de l'information a aussi eu une influence déterminante sur la qualité de l'analyse des facteurs justifiant le choix et le contenu des options. L'exemple le plus important de cette faillite concerne la possibilité (qui n'a pas été perçue comme réalisable) que le Portugal pour des raisons internes ne puisse maintenir son emprise coloniale sur l'Angola et le Mozambique. Ces erreurs de jugement sont imputables, selon Morris, au clientélisme qui fait que des agents du Département d'État, par exemple postés à Lisbonne, ne veulent pas diminuer l'importance de leurs clients suite à une évaluation négative :

L'échec de l'information dans la bureaucratie reposait en grande partie sur l'éternel fléau que constitue le « clientélisme » : les agents du département d'État (et de la CIA) vraisemblablement les plus au courant de la situation du Portugal, ceux du bureau européen de Washington et de Lisbonne, n'étaient naturellement pas enclins à révéler tout affaiblissement de la fermeté ou de la stabilité du Portugal, leur penchant consistant plutôt à empêcher le déclin de leurs clients qui pourrait résulter de telles confessions.³⁹

Roger Morris prétend aussi que les individus importants impliqués dans la préparation du rapport n'avaient que très peu de connaissances sur l'histoire et l'évolution politique de l'Afrique australe. Ceci a peut-être encouragé davantage des

38. R. MORRIS, *op.cit.*, p. 113.

39. *Ibid.*, p. 112.

perceptions bureaucratiques du problème, celles qu'un département cherche à défendre pour promouvoir ses intérêts.

e) Liée à la question de l'information est celle également des postulats de base, des perceptions qui ont servi de base conceptuelle dans la formulation des options. Il n'y eut pas vraiment de contestation (comme par le « State ») sur l'idée que « les blancs sont là pour rester », ou que « les noirs ne peuvent obtenir le pouvoir par l'usage des moyens de violence », ou encore que « la relaxation de l'attitude américaine envers les régimes blancs inciterait ceux-ci à traiter les noirs d'une manière plus humaine ». Ensuite, l'idée de communication avec les régimes racistes fut trop défendue au détriment de celle de consultation avec les États noirs. Comme, bien sûr, l'idée de l'accès au pouvoir éventuel des noirs, au moins en Rhodésie, en Angola et au Mozambique, ne fut pas sérieusement étudiée comme solution pour résoudre le conflit. Le NSSM'39 a en fin de compte surestimé la détermination des blancs et sous-estimé celle des noirs. La deuxième option n'a pas défini non plus comment le « progrès vers le gouvernement majoritaire (noir) » serait transformé en réel gouvernement majoritaire. Enfin, cette option a exploité à tort l'idée que l'aide économique pourrait diminuer les aspirations et la volonté des États noirs à exiger l'application totale des sanctions et mesures votées par l'ONU à l'endroit des régimes blancs.

f) Bien que ces cinq explications aient leur importance, les deux suivantes nous apparaissent encore plus fondamentales. L'idée d'examiner le problème sud-africain d'une manière globale était certainement à l'origine l'intention de Roger Morris. Cependant, les cinq options présentées dans le NSSM'39 se sont avérées être davantage un exercice intellectuel qu'une analyse vraiment globale de la complexité du problème. En un mot, la présentation des options avait pour objectif déguisé ou latent de faire ressortir la deuxième option comme la seule (et la meilleure) voie réaliste de comportement pour les États-Unis. On peut démontrer en partie cette stratégie à partir des observations suivantes :

— La rationalité de la deuxième option est plus détaillée et celle qui est la mieux développée et la plus convaincante ;

— La présentation de la troisième option traduit nettement un sentiment d'impasse, de stratégie défensive qui n'aboutirait, pour les États-Unis, qu'à conserver la même politique. L'option pouvait difficilement être acceptée par Nixon : il n'avait pas commandé un rapport pour qu'on lui suggère de continuer la politique pratiquée par son prédécesseur. Le Département d'État en fin de compte n'avait pas rendu cette option suffisamment attrayante pour que le Président puisse l'adopter.

— Enfin les autres options avaient pour fonction uniquement de mettre en valeur, en fait, la deuxième et la troisième alternatives. La cinquième d'emblée était irréaliste (on se demande pourquoi elle a été incluse). Quant à la première et la quatrième options elles ont été écrites pour conserver l'équilibre intellectuel du rapport, et surtout promouvoir à leur façon la deuxième et la troisième options. Comme l'explique A. Lake,

La première option sert à faire paraître la deuxième plus modérée, ce que la quatrième fit pour la troisième.⁴⁰

40. A. LAKE, *op.cit.*, pp. 128-129

g) En dernière analyse les cinq options ont fait les frais d'un exercice d'influence bureaucratique. De fait on peut avancer que le CNS, dans le cas de la préparation du rapport NSSM'39, n'a pu réduire les effets négatifs des intérêts bureaucratiques et offrir au Président une approche vraiment interorganisationnelle sur le problème sud-africain. Notre première question posée en introduction trouve donc une réponse négative à la lumière des faits, et ceci remet en question notre hypothèse sur le CNS.

Le conseil a été le centre des luttes organisationnelles et éventuellement le seul outil pour certains départements (qui ne pouvaient faire autrement) leur permettant de protéger, voire même d'accroître leurs intérêts et leurs missions. À ce sujet plusieurs remarques peuvent être faites :

— Le personnel du CNS, et son intermédiaire Roger Morris, ont en fait défendu leur propre intérêt bureaucratique (s'imposer dans le système de « policy-making », accroître leur loyauté envers Kissinger, prendre le contre-pied du Département d'État). Dans le cas de l'Afrique australe, le CNS est devenu une organisation en lutte pour l'influence comme tous les autres départements concernés par la question.

— Voyant la force du personnel du CNS dans la préparation du NSSM'39, une coalition de ministères s'est constituée pour soutenir la deuxième option, plutôt que de tenter (cela aurait été extrêmement difficile et en fait aurait favorisé le « State Department » en ayant l'air de prendre une position extrême) l'aventure de faire passer la quatrième option. Par conséquent, Morris et le personnel du CNS se sont trouvés au centre, peut-être sans le savoir, d'une alliance conjoncturelle entre la CIA, la NASA, et les ministères du Commerce, des Finances et surtout de la Défense.

— L'objectif du NSSM'39 n'était plus ainsi de présenter cinq options, parmi lesquelles Nixon devait en choisir une, mais bien plutôt de gagner le Président à la cause défendue par la deuxième option, et derrière elle, aux intérêts de la coalition bureaucratique. L'adoption de la deuxième option signifiait alors pour celle-ci des gains administratifs et politiques très appréciables à court et moyen terme.

— Enfin, le résultat de cette réalité derrière le NSSM'39 signifiait que certaines organisations gagneraient et que d'autres perdraient dans leur lutte d'influence. La deuxième option, qui a été la plus endossée et défendue jusqu'à la fin, a en fin de compte signifié la nature des gagnants et celle des perdants : la coalition dans la première catégorie et le Département d'État dans la seconde. Le CNS a constitué ainsi le champ de bataille privilégié des bureaucraties pour influencer le résultat de la révision de la politique sud-africaine.

L'annonce des gagnants et des perdants (ou des blessés) lors de la bataille bureaucratique était faite dès janvier 1970 ; et en février Nixon annonça les grandes lignes de sa nouvelle politique vis-à-vis de l'Afrique australe.

C — L'impact du rapport NSSM'39 sur les « décideurs »

Cette politique sud-africaine s'inspirait des recommandations opérationnelles mises de l'avant dans la deuxième option. Officiellement, elle prit naissance avec un discours de Nixon devant les membres du Congrès en janvier 1970 (« State of the World message ») dans lequel il était dit que :

Les États-Unis croient que le monde doit et peut se servir de ses contacts avec l'Afrique australe pour obtenir et accélérer le changement. Nous ne croyons donc pas que l'isolement des régimes blancs serve les intérêts africains, ou les nôtres, ou ceux de la justice suprême.⁴¹

Les déclarations de Rogers et Newsom furent par la suite un coup de théâtre.

D'une part, Rogers, lors de son voyage en Afrique en février, donna une interprétation différente de la décision de Nixon. De toute évidence il n'avait pas voulu prendre le risque d'expliquer et de justifier la deuxième option aux Africains ! Comme en fait foi sa déclaration à l'effet que les États-Unis,

Encouragent les mouvements d'indépendance dans tous les pays. Nous croyons au principe de l'auto-détermination. Nous ne pensons pas que ces problèmes doivent être résolus par les armes ; mais nous appuyons certainement les mouvements indépendantistes en Afrique, comme nous l'avons toujours fait.⁴²

Mais d'autre part, c'est David Newsom qui le 17 décembre donna à Chicago la plus claire (et la plus honnête) description de la nouvelle orientation de la politique sud-africaine. Celui qui s'était opposé à la deuxième option défendait maintenant son efficacité :

Communication ne signifie pas approbation. En un sens, cela représente un défi plus grand que l'isolement. Cela pourrait signifier plus d'espoir pour les blancs et les noirs qui cherchent d'autre moyen que la violence.⁴³

Puis il donna un exemple de mesure que pouvait prendre Nixon.

Suivant les principes de l'embargo, nous ne donnons pas de permis pour les avions militaires utilisés à des fins militaires, mais nous considérons l'octroi de licences pour un nombre limité de petits avions civils de type privé, non armés.⁴⁴

Cet exemple allait être suivi par beaucoup d'autres. De fait durant l'année 1970 un ensemble de décisions prises par Kissinger et Nixon vont aller dans le sens des suggestions de la deuxième option.

Nous donnons ici la liste de ces décisions à partir de sources très variées. Notre but n'est pas d'expliquer et d'interpréter ces actions, ni leurs conséquences pour la politique américaine en Afrique du sud ou pour l'évolution du conflit. Nous voulons seulement montrer le lien logique (pour répondre à notre troisième question posée dans l'introduction) qui existe entre les recommandations du CNS et les décisions subséquentes. (Nous donnons dans certains cas entre parenthèses le libellé de quelques-unes de ces recommandations).

— Nixon et Kissinger, dès mars, font appel à Ken Owen, le correspondant du *Johannesburg Star* à Washington, pour faire connaître la nouvelle politique et

41. W. JOHNSON, *How long*, *op.cit.*, p. 58.

42. T. SZULC, *op.cit.*, p. 225.

43. *Africa* 40, décembre 1974, p. 24.

44. *Ibid.*, p. 22.

transmettre les messages de l'administration aux autorités de la République Sud-Africaine.

– Nixon ordonne aux différents ministères et aux officiels de haut-rang de diminuer leurs critiques publiques à l'endroit des régimes d'apartheid.

– William Rogers et l'AID ouvrent un programme nouveau d'aide aux États Africains indépendants de la région: le montant supplémentaire accordé s'élève à cinq millions de dollars. (« Mettre sur pied des programmes d'aide souples dans les états noirs de la régions »).

– Kissinger accorde à l'ambassadeur de la République Sud-Africaine un accès direct à son bureau.

– Le Département d'État autorise la vente d'avions de transports C-130, d'équipements de communication et de certaines pièces de rechange pour un montant de 31 millions de dollars pour 1970. Le montant s'élèvera jusqu'à 80 millions de dollars en 1972. (« Mettre en application l'embargo sur les armes à l'endroit de l'Afrique du Sud sans être libéral pour l'équipement qui peut servir à la fois à des fins militaires et civiles »).

– Nixon décide également de conserver pour le moment le consulat américain à Salisbury (« Pour la Rhodésie, garder le consulat »). Mais Nixon et Kissinger (sur l'avis de Rogers) finiront par fermer le Consulat, par suite des pressions exercées par la Grande-Bretagne et l'ONU, en avril 1970.

– L'Administration accorde aussi le droit au Portugal d'acheter des Boeing 707 et 747 et aussi des produits comme des défoliants et des herbicides, similaires à ceux utilisés au Vietnam (« Maintenir l'embargo sur les armes à destination des territoires portugais, mais être plus libéral pour les exportations d'équipement à usage mixte »).

– Nixon donne aussi son accord au projet d'entraîner des officiers portugais sur l'art de la contre-insurrection à Fort Gulick dans la zone du Canal de Panama, et aux pilotes d'avions de chasse de recevoir un entraînement poussé à la base principale des forces armées américaines en Allemagne de l'Ouest.

– Enfin, dernier exemple, Kissinger renverse une décision du Département d'État de ne pas accorder de visa d'entrée au Ministre de la Défense de la République Sud-Africaine pour visiter Washington (« avoir quelques programmes d'échange avec l'Afrique du Sud dans tous les programmes, y compris le militaire »).

Ces exemples sont ainsi assez représentatifs du succès décisionnel des organisations qui ont poussé pour l'adoption de la deuxième option. Nous abordons maintenant la dernière phase du lien entre le NSSM'39 et les décisions qui ont suivi: Quelles ont été les conséquences de la deuxième option sur la politique à long terme vis-à-vis de l'Afrique australe?

IV – LA POLITIQUE SUD-AFRICAINNE ET SES IMPLICATIONS POUR LE PROCESSUS DE « POLICY MAKING » (1970-1976)

Dans un premier temps nous examinons les actions et les décisions de l'administration Nixon-Ford de 1970 à 1976, à travers la même démarche que la section précédente: faire les liens entre la deuxième option et la politique subséquente.

Dans un second temps nous verrons l'impact de cette politique et le NSSM'39 sur le processus de « policy-making ». Cette partie vise à montrer seulement les conséquences à long terme d'un rapport (élaboré au début de 1969) sur l'orientation d'une politique étrangère, jusqu'au seuil de l'année 1976.

A — Les actions et décisions de la politique sud-africaine des États-Unis de 1970 à 1976.

Pour faciliter la synthèse de ce chapitre nous avons classé cette politique en trois périodes.

1 – 1970-1974

Durant cette période les décisions restent dans la même voie. Comme en fait foi encore cette déclaration de David Newsom en juillet 1972.

La politique américaine à l'égard de l'Afrique australe reste la même – soutien du principe de l'autodétermination de tous les peuples d'Afrique. S'opposer à l'institution de l'apartheid et favoriser un changement pacifique en Afrique australe en soutenant des solutions de rechange constructives à l'emploi de la force. L'objectif de cette administration en Afrique du Sud est d'encourager le changement pacifique. Pour atteindre cet objectif, la méthode principale consiste à « être en communication » sans accepter l'apartheid. Notre politique cherche à faciliter les contacts entre les éléments de la population sud-africaine et entre toutes les races de ce pays.⁴⁵

Plusieurs gestes allèrent dans ce sens:

- visite de Cornelius Mulder en janvier 1974 à Washington.

- Sept vétos américains sur des résolutions proposées aux Nations-Unies condamnant l'Afrique du Sud et l'apartheid; en particulier le 6 juin 1975, triple veto EU/France/Grande-Bretagne sur un embargo suggéré contre les exportations d'armements vers la République Sud-Africaine (cette action était au sujet de la Namibie). Là aussi ces actions suivent une recommandation de la deuxième option (« sans changer la position officielle des États-Unis sur l'illégalité de l'occupation sud-africaine de l'Afrique du Sud-Ouest, nous mettrions la question en veilleuse et encouragerions une entente entre l'Afrique du Sud et les Nations Unies »)

45. Donald B. EASUM, « United States Policy toward South Africa », *Issue 5*, Fall 1975, p. 71.

– Kissinger autorise l'élaboration de plans secrets (sur une base informelle) entre la République Sud-Africaine et certains membres de l'OTAN pour la protection de la route du Cap.⁴⁶

– L'administration encourage aussi les investissements dans la région et le commerce avec Prétoria (de 600 millions de dollars en 1969, les investissements passent à 800 millions de dollars en 1972; la banque « Export-Import » garantit un prêt de 48 millions de dollars bon pour 10 ans; enfin la valeur des exportations américaines passe de 450 millions de dollars en 1968 à 746 millions de dollars en 1973, et les importations de 257 à 377). La recommandation de la deuxième option: « Lever les restrictions sur les installations de la Banque Exim en Afrique du Sud; encourager activement les exportations américaines et faciliter les investissements américains compatibles avec le Programme d'investissement étranger direct ».

– Nixon et Kissinger adoptent une position de neutralité bienveillante lorsque le Congrès passe en 1971 un amendement du sénateur Byrd pour importer 150,000 tonnes de chrome rhodésien, et ce malgré les pressions en sens contraire provenant du Département d'État.

– En décembre 1971, Nixon signe et renouvelle le contrat avec le Portugal pour l'utilisation de la base des Açores. Le Portugal recevra aussi une aide de 436 millions de dollars et des équipements comme douze hélicoptères et un avion de reconnaissance Rockwell.

– En mai 1975, Schlesinger (Secrétaire à la Défense) suggère informellement à une réunion de l'OTAN la possibilité pour les États-Unis ou la Grande-Bretagne d'utiliser la base de Simonstown en République Sud-Africaine.

Ces quelques exemples viennent confirmer qu'il a bien existé un lien formel entre la deuxième option et la politique sud-africaine des États-Unis de 1970 à 1974. Par la suite les choses vont changer (pour le pire) et démontrer la faillite du comportement des États-Unis vis-à-vis de l'Afrique du sud, et ainsi la faillite du système décisionnel.

2 – 1974-1975

En deux ans toutes les données du problème sud-africain changèrent. L'événement majeur, le renversement du régime Caetano au Portugal, remit en question le pouvoir blanc en Angola et au Mozambique. C'est à partir d'août 1974 (le coup d'État du Général Spínola) que Kissinger décide de s'impliquer davantage dans la formulation de la politique sud-africaine. Et c'est en 1975 qu'il entreprit de convaincre le Congrès de la nécessité pour les États-Unis de fournir de l'aide militaire au FNLA d'Holden Roberto, en lutte contre la MPLA de Neto pour la prise du pouvoir en Angola.

46. Tad SZULC p. 220 écrit à ce sujet: « Du point de vue de Nixon et de Kissinger l'approche « *tar baby* » justifiait une planification militaire secrète des États-Unis et de l'OTAN pour la défense de l'Afrique australe. Il s'agissait d'étendre les responsabilités opérationnelles navales et aériennes de l'OTAN au vaste vide stratégique allant de l'Atlantique Sud à l'océan indien, et couvrant les voies maritimes entourant le Cap de Bonne Espérance de l'Afrique du Sud et les approches de la voie pétrolière du Golfe persique (selon la charte de 1949, les responsabilités de l'OTAN se terminaient au tropique du Capricorne).

Ces deux années ont soudainement transformé la perception de Kissinger : l'Afrique australe entraînait maintenant pour lui dans l'échiquier global et devenait une région de confrontation entre les États-Unis et l'URSS.

Le Président Ford et Kissinger commencèrent à se rendre compte de la faillite de la deuxième option : la politique de communication pratiquée pendant quatre ans n'avait pas réduit l'escalade de la violence, la détermination des insurgés noirs et l'entêtement des régimes blancs.

Au contraire, comme nous le verrons plus loin dans le cas de l'Angola, la réaction de l'administration Ford (en fait de Kissinger) ne fit qu'accroître le sentiment anti-américain dans la région, menaçant ainsi la sauvegarde des intérêts vitaux des États-Unis (économiques, politiques et stratégiques).

John Marcum résume par conséquent très bien la faillite de la politique sud-africaine :

La réaction américaine à la crise angolaise était, de façon générale, inepte. Son mépris total des réalités de la vie politique africaine était encore pire. Par dessus tout, la politique américaine a négligé de prendre en considération l'importance négative de la vie politique sud-africaine. Plus les États-Unis dépendaient de la coopération tacite avec l'Afrique du Sud pour endiguer la pénétration soviétique, plus les États-Unis pavaient la voie à l'intervention soviétique en écartant le risque d'une opposition africaine unifiée... Il en résulta inévitablement une identification encore plus étroite des États-Unis à l'Afrique du sud, en ce qui semblait être pour les Africains une alliance de facto reposant sur une perspective globale partagée superposée à l'Afrique.⁴⁷

L'échec de l'Angola (un échec politique – refus du Congrès de suivre Ford – et aussi un échec organisationnel) changea entièrement l'attitude de Kissinger en 1976 et conséquemment de la politique américaine envers l'Afrique du Sud.

3 – 1976

En mars 1976, Kissinger ordonne au CNS d'effectuer une révision des options sur la politique des États-Unis face à la crise angolaise. Même s'il adopte une attitude de fermeté à l'endroit de l'URSS (plans de contingentements préparés par les JCS, remise en question des acquis de la détente, etc.), Kissinger décide avec l'accord de Gerald Ford de changer, probablement contre le gré de la CIA et du ministère de la Défense, le comportement américain à propos de l'Afrique australe.

En fait, le Secrétaire d'État accepte de prendre en main la formation de la politique dans cette région qu'il avait déléguée à D. Newsom de 1969 à 1973 et à D. Easum en 1974. Cette prise en main se traduit par deux événements : un voyage de Kissinger en Afrique en avril 1976 et une première rencontre avec Vorster (le Premier ministre d'Afrique du Sud) à Zurich. Lors de son voyage, il fit un discours très remarqué à Lusaka où il donna les nouvelles grandes lignes de sa politique (abrogation de l'amendement Byrd, condamnation de l'apartheid et de l'occupation illégale de la Namibie par Prétoria, et annonça qu'il ferait des efforts importants

47. John A. MARCUM, « Lessons of Angola », *Foreign Affairs* 54, avril 1976, pp. 421-422.

pour négocier l'accès d'un gouvernement majoritaire noir en Rhodésie). Les États-Unis s'engagent par dessus tout à ne plus aider le régime rhodésien :

Le régime de Salisbury doit comprendre qu'il ne peut s'attendre à disposer de l'appui diplomatique ou matériel des États-Unis à quelque stade que ce soit de son conflit avec les États africains dirigés par des mouvements de libération africaine.⁴⁸

Et pour rendre sa nouvelle politique efficace, Kissinger décide de faire usage non plus de l'arme de la communication mais plutôt celle de l'influence, en exerçant des pressions sur Vorster (lorsqu'il le rencontre par la suite à Zurich) afin qu'à son tour celui-ci pousse Smith à accepter une formule de négociation. En septembre 1976, Kissinger rédigea avec Vorster (lors de son passage à Prétoria) un programme en cinq points que Smith devra accepter. Kissinger, le 24 septembre, pense qu'il a réussi l'impossible grâce à ses récompenses et ses pressions : il réussit à convoquer la réunion d'une conférence de Genève pour le 28 octobre, avec toutes les parties en cause dans le conflit, pour tenter de faire endosser par les pays africains l'accord en cinq points.

La politique américaine envers la Rhodésie venait de prendre un tournant important (ce qui ne veut pas dire que par la suite cette politique fut nécessairement un succès ; mais elle fut au moins plus respectueuse des actions de l'ONU et de la Grande-Bretagne).

B — L'impact du NSSM'39 sur le processus d'élaboration de la politique sud-africaine de 1970 à 1976.

Nous avons vu en quoi la politique sud-africaine fut un échec (surtout en Angola) jusqu'au « discours de Lusaka » où Kissinger enterra définitivement la deuxième option du NSSM'39

Est-il possible de relier en partie cet échec à une faillite du système de « policy-making » de 1970 à 1975 ? Certains indices vont dans le sens de cette hypothèse.

a) Kissinger n'a aucunement joué le rôle (prescrit par la plupart des auteurs qui analysent les fonctions de l'Assistant du Président pour les affaires de sécurité nationale) d'arbitre du système pour voir à ce que durant la rédaction du NSSM'39', et par la suite, des opinions contraires à la deuxième option parviennent jusqu'au Président. Même en 1975, au plus fort de la crise d'Angola, Kissinger n'a pas cherché à écouter ses assistants et leurs recommandations. Seulement en 1976, pour des raisons qui restent imprécises (pressions du Président Ford ?) a-t-il changé sa perception et ses décisions sur l'Afrique australe ? En un mot, quel que soit le rôle joué par Kissinger de 1969 à 1976,⁴⁹ son action dans le système décisionnel n'a pas ou peu répondu aux attentes du modèle idéal des fonctions du « Security Advisor » (c'est-à-dire protéger la neutralité du processus de « policy-making »).

b) Le CNS, pour sa part, et surtout son personnel, fut décimé en avril 1970 ; en effet, Roger Morris, Anthony Lake et William Watts (Secrétaire du CNS) démissionnaient

48. EL-KHAWAS and COHEN, *The Kissinger Study*, p. 187 (discours de Kissinger).

49. Kissinger est devenu Secrétaire d'État en septembre 1973, en plus de garder son ancien poste. Brent Scowcroft le remplaça au CNS en novembre 1975.

pour protester contre les actions de Kissinger vis-à-vis de l'Afrique du sud et surtout du Cambodge. Morris avouera ensuite que Kissinger n'avait pas compris le sens de la deuxième option recommandée par le personnel du CNS.

De 1970 à 1975, le CNS n'aura que très peu de choses à dire sur l'évolution de la politique américaine envers l'Afrique australe. C'est qu'en fait cette politique demeurera assez statique⁵⁰ jusqu'au coup d'État portugais et la crise de l'Angola.

À partir de ce moment, le conflit angolais va retenir l'attention du système décisionnel du Conseil et spécialement du « Forty Committee », chargé de la direction des opérations clandestines, et du IG sur l'Afrique, présidé par le nouvel Assistant pour la région africaine au Département d'État, Nathaniel Davis.

Nous savons maintenant ce qui s'est passé durant les délibérations de cet IG et au sein du « Forty Committee ». ⁵¹ En premier lieu, le comité de renseignements du CNS demande à la CIA de préparer pour juin 1975 un rapport sur la situation en Angola. Ce mémorandum, rédigé par le Bureau africain de la Centrale de renseignement, était dans l'ensemble assez vague selon Stockwell. Il soulignait le fait que des opérations étaient rendues nécessaires pour assurer la sécurité des États-Unis, et pour empêcher une victoire facile des forces soutenues par l'URSS en Angola. Les actions américaines devaient avoir pour objectif de créer un équilibre de forces qui soit avantageux pour les groupes nationalistes de Roberto et de Savimbi. Les États-Unis, pour ce faire, fourniraient une aide militaire et tactique (des aviseurs par exemple) au FNLA et à l'UNITA, qui créerait un climat stable et propre à assurer l'indépendance de l'Angola vis-à-vis de l'influence soviétique.

Au-delà de ces objectifs généraux, les perceptions du problème par la CIA se résumaient en trois points présentés dans le quatrième paragraphe du mémorandum.

Le Secrétaire d'État Kissinger est partisan d'un engagement de \$14 millions mettant l'accent sur le matériel;

Le Secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines, Nathaniel Davis, s'oppose à toute opération clandestine en Angola, parce qu'il doute qu'une telle opération puisse être gardée secrète;

L'ambassadeur Sheldon Vance s'intéresse à cette opération parce qu'elle détendrait nos relations avec Mobutu.⁵²

La CIA défendait ainsi l'idée de l'intervention clandestine contre celle défendue par Davis (voir plus loin). De cette manière elle aurait les responsabilités de l'exécution opérationnelle et logistique des opérations. Il n'est pas surprenant aussi que le rapport recommande que le « comité quarante » approuve un montant de \$100 millions à l'endroit de Roberto et Savimbi, pour assurer le succès de l'intervention.

50. Sauf pour l'épisode autour de « l'amendement Byrd » en 1971, où Marshall Wright, qui avait remplacé Morris au Bureau africain, tenta de s'opposer à l'initiative du Congrès, Kissinger, selon Lake, ne fit rien pour aider ou encourager Wright dans son action.

51. Voir John STOCKWELL, *In Search of Enemies: A CIA Story (Angola)*, New-York, Norton, 1978, ch. 2; Nathaniel DAVIS, « The Angolan Decision of 1975: A Personal Memoir », *Foreign Affairs* 57, Fall 1978, pp. 109-125; et Seyom BROWN, *The Crisis of Power: Foreign Policy in the Kissinger Years*, New-York, Columbia University Press, 1978, p. 132 f.

52. J. STOCKWELL, *op. cit.*, p. 53.

Mais, plus largement et au niveau des moyens, le mémorandum proposait quatre options :

Un soutien financier limité de l'activité politique ;

Un soutien financier substantiel et une action secrète visant à rétablir l'équilibre, au coût de \$6 millions ;

Plus d'argent (\$14 millions) et de matériel pour assurer la supériorité de Savimbi et de Roberto sur Neto, à condition que l'URSS ne hausse pas son aide au MPLA ;

Un soutien suffisant pour aider les armées de Savimbi et Roberto pendant un an, au coût de \$40 millions. Ceci devrait vraisemblablement égaler la réaction soviétique.⁵³

Aucune option ne proposait que les États-Unis restent en dehors du conflit. La CIA obtint ainsi l'autorisation du « Forty Committee », en janvier 1975, pour accorder la valeur de \$300,000 d'équipements militaires à Holden Roberto. Mais en juin, lors de la déposition du rapport, la CIA demandait maintenant l'accroissement de cette somme jusqu'à \$100 millions.

Cette recommandation ne faisait pas l'affaire de Nathaniel Davis. Ce même mois de juin, Brent Scowcroft demanda la préparation par l'IG sur l'Afrique, avec l'aide du personnel du CNS, d'un autre rapport sur les options possibles face à la crise angolaise. On sait aussi ce qui est arrivé durant les réunions de l'IG.

Encore une fois une lutte d'influence bureaucratique donna lieu à des gagnants et des perdants. Nathaniel Davis, représentant le Département d'État, s'opposa aux demandes financières additionnelles de la CIA au « Forty Committee ». Selon lui et le « task force », une intervention américaine (même clandestine) ne ferait qu'inciter l'URSS et Cuba à s'impliquer davantage aux côtés du MPLA et de plus s'avérerait inefficace tant sur le plan stratégique que sur le plan logistique. Davis déclara au *New York Times* par la suite que :

Ni Savimbi ni Roberto ne sont de bons combattants. Ce jeu n'est pas le bon et les pions que nous avons sont perdants. Les États-Unis auraient dû plutôt rechercher une solution diplomatique au problème de l'Angola et ne pas jouer de rôle actif dans la guerre civile de ce pays. Nous aurions dû déployer un effort diplomatique – un effort multinational – pour en arriver à un règlement. Nous aurions clairement montré au monde que ceci n'est pas le genre d'activités auxquelles se prête une grande puissance.⁵⁴

Davis perdit sa bataille alors que la CIA gagna la sienne. Le « comité quarante », avec le soutien de Kissinger (contre son propre délégué), donna lors de la réunion du 16 juillet 1975, sa sanction pour la poursuite de la troisième option suggérée dans le mémorandum de la CIA. Après que le comité, avec l'approbation du Président Ford, autorisa des dépenses additionnelles de l'ordre de \$14 millions

53. *Ibid.*, p. 54.

54. *Ibid.*, p. 53.

pour soutenir les activités du FNLA, Nathaniel Davis démissionna de son poste en août.⁵⁵

Que s'était-il passé ? Davis nous donne la version suivante :

Le groupe de travail formé de moi-même et d'experts américains sur l'Angola s'opposait farouchement à l'intervention militaire : nous demandions plutôt que soient entrepris des efforts diplomatiques visant à encourager un règlement politique entre les trois factions, pour éviter un bain de sang. Il semble que, sous l'impulsion des assistants du CNS, la recommandation du groupe de travail fut soustraite du rapport et présentée aux membres du CNS comme n'étant simplement qu'une des options possibles. Les deux autres options étaient une politique de neutralité ou une intervention militaire substantielle.⁵⁶

Le Département d'État venait de subir une autre défaite à la réunion du CNS, probablement aux mains de certains membres du personnel du CNS et sûrement des représentants de la CIA. Et la décision, curieusement, suivit mot pour mot les recommandations de la Centrale de renseignement.

c) C'est en fin de compte le Département d'État qui fut le grand perdant (en fait le grand absent) dans le processus d'élaboration de la politique sud-africaine des États-Unis, et ce durant huit ans (1969-1976).

Trois personnalités importantes se succédèrent au Bureau africain. En premier lieu David Newsom (1969-1974), comme on l'a vu, ne put imposer son point de vue lors de la préparation du NSSM'39. Par la suite il défendit la politique de Nixon-Kissinger. Il avoua même qu'il s'occupait à 90% des décisions concernant la région. Il accorda plusieurs conférences de presse et interviews dans lesquels il expliqua la politique de communication vis-à-vis des régimes blancs d'Afrique du sud (comme par exemple dans *Africa Report*, mars 1972). Il fut ainsi rapidement identifié par les journalistes comme l'avocat public de la deuxième option.

Lorsque Newsom se retira en 1974 (pour devenir ensuite ambassadeur en Indonésie) Donald Easum prit la relève. Celle-ci ne durerait pas longtemps. Le nouveau chef du Bureau africain devint un critique public de la politique américaine en Afrique australe et de la deuxième option développée par le CNS. En novembre 1974 Easum lors d'un voyage-safari en Afrique plaida pour la transformation des régimes blancs rhodésiens et sud africain, qui permette l'accès des majorités noires au pouvoir, et endossa le manifeste de Lusaka (qui souhaitait une résolution pacifique du conflit).

55. L'analyse de Davis devait par la suite s'avérer exacte : la persévérance et la ténacité des mouvements nationalistes noirs et l'aide soviétique au MPLA (excédant \$400 millions), en réponse à l'aide américaine (totalisant probablement en tout quelques \$40 millions) assurèrent le succès et la victoire de Neto en Angola. L'analyse de la CIA sur les possibilités d'action de l'URSS fut pour le moins erronée.

56. N. DAVIS, *op. cit.*, pp. 111-112.

Les déclarations que firent Easum, lors de ce voyage, lui coûtèrent son poste. Par exemple ;

Nous nous servons de notre influence pour stimuler le changement en Afrique du Sud, non pour préserver le statu quo (Dar es Salaam).

La question de l'expulsion de l'Afrique du Sud de l'ONU se posera certainement encore à l'avenir, et je suppose que la position que prendront à ce moment les différents pays sur la question de l'expulsion sera déterminée par l'importance des changements effectués par l'Afrique du Sud.

L'ambassadeur Newsom affirmait au cours de sa tournée du continent africain de 1970 qu'il avait trouvé les dirigeants africains préoccupés avant tout par le développement économique et social de leurs propres pays, les problèmes politiques de l'Afrique australe ne revêtant qu'une importance secondaire.

Le développement national demeure une préoccupation majeure des dirigeants africains, mais la décolonisation et l'égalité raciale en Afrique australe constituent les problèmes principaux. Les mêmes priorités m'ont frappé au cours d'une trentaine de conversations avec des dirigeants et des ministres des Affaires étrangères africains.⁵⁷

Le 13 décembre 1974 Kissinger remplaçait Easum par Nathaniel Davis, qu'il voyait enfin devenir son homme de confiance pour diriger le Bureau africain. L'action de Davis et sa démission en août 1975 devaient déjouer les calculs de Kissinger.

Par conséquent, la manière avec laquelle fut élaboré le NSSM'39 et surtout le jeu bureaucratique qui s'était produit en arrière-plan pour faire adopter la deuxième option, expliquent sans aucun doute la faillite de la politique sud-africaine des États-Unis de 1970 à 1976. Ils expliquent aussi en partie la réaction américaine à la crise d'Angola, pourquoi la CIA opta pour une intervention, et pourquoi, comme en 1969, le « State Department » fut tenu à l'écart des choix décisionnels.

Suite au marchandage bureaucratique de 1969, on peut dire que durant les six années qui suivirent le CNS, la Défense et la CIA dominèrent l'appareil décisionnel et imposèrent leurs objectifs et leurs intérêts. Quant au Département d'État, sa crédibilité ne fut pas reconnue, il fut constamment dépassé par les autres bureaucraties et il n'a jamais été vraiment réintégré comme participant influent dans la formulation de la politique sud-africaine.

Il semble ainsi que l'Afrique du sud constitue un des meilleurs exemples de faillite décisionnelle dans l'élaboration de la politique étrangère américaine sous Nixon. Cette étude de cas semble donc remettre en question aussi le rôle idéal attribué au CNS par Nixon dans ses déclarations au Congrès en 1969.

57. Francis A. KORNEGAY, « American Southern African Relations at the Cross-Roads », in M.A. ELKHAWAS and F.A. KORNEGAY, ed. *American Southern African Relations: Bibliographical Essays*, Westport, Greenwood Press, 1975, pp. 180-181.

V – CONCLUSION

L'hypothèse de base que nous présentions en introduction sur le CNS est infirmée par la suite de notre étude sur la politique sud-africaine des États-Unis.

a) Le CNS n'a pu aplanir les fragmentations bureaucratiques et présenter un rapport global (NSSM'39) qui réunisse plutôt que divise les points de vue des ministères. Le CNS a été un instrument des luttes bureaucratiques, en ce qu'il a permis à ces luttes de déterminer la structuration et le résultat de ce rapport. Le Conseil est en fin de compte devenu une organisation défendant ses propres intérêts à l'intérieur d'une coalition bureaucratique plus large.

b) Partout où des facteurs sont intervenus pour affecter l'élaboration de la politique durant 1969 (et par la suite), l'influence du Conseil en fut diminuée comme mécanisme interorganisationnel et augmentées les possibilités pour le Conseil de faire avancer l'option qu'il défendait (seul ou avec le soutien d'autres organisations).

c) En suivant les recommandations « très recommandées » par le CNS, les « décideurs » (Nixon et Kissinger) ont déprécié plutôt qu'amélioré la qualité du processus d'élaboration des politiques, du système décisionnel et de la politique elle-même. Par conséquent, on peut avancer qu'en suivant l'option suggérée par le Conseil, Nixon a aggravé plutôt qu'aidé la position des États-Unis en Afrique australe.

Par conséquent, contrairement à l'hypothèse de Leslie H. Gelb qui suggère que dans le cas du Vietnam de 1953 à 1968 « le système a fonctionné mais la politique a été un échec », nous proposons que dans le cas de l'Afrique du sud de 1969 à 1976 « le système n'a pas fonctionné, par conséquent la politique s'est avérée un échec. »⁵⁸

Plusieurs raisons de type organisationnel (bureaucratique), perceptuel, politique, substantiel, contextuel et processuel expliquent la faillite du système décisionnel, conséquemment de la politique. Les facteurs qui suivent expliquent selon nous le pourquoi de cette faillite ; ces facteurs se rapportent tous au système décisionnel et ils comportent plus ou moins (selon le cas) de valeur explicative.

A — Facteurs politiques et contextuels

On peut expliquer le dérèglement du système par les actions parallèles et parfois coordonnées de Kissinger et Nixon. Morris soutient que « l'échec de la politique ne tient pas tant aux vices intellectuels de la politique elle-même mais plutôt à la façon dont elle fut élaborée et mise en oeuvre ».⁵⁹ En effet, pour des raisons qui leur étaient particulières, les « décideurs » n'étaient pas intéressés à appliquer les idées et stratégies mises de l'avant par Morris et le personnel du CNS pour résoudre pacifiquement le conflit sud-africain. Des facteurs comme les intérêts

58. Voir Leslie H. GELB and Richard K. BETTS, *The Irony of Vietnam: The System Worked*, Washington, D.C., Brookings, 1979.

59. R. MORRIS, *op.cit.*, p. 111.

conservateurs de Nixon pour défendre les compagnies traitant avec l'Afrique du Sud, ou la nécessité de conserver de bonnes relations avec les sénateurs du sud des États-Unis, et la volonté de Kissinger de démontrer (au début) sa loyauté envers le Président et affirmer son autorité, ont contribué à déformer les vraies intentions de la deuxième option. L'interprétation d'A. Lake vaut ici la peine d'être donnée :

Le danger consistait en ce que si la nouvelle approche (conçue par Morris) n'atteignait pas son but (« le changement pacifique »), elle ne constituerait qu'une piètre excuse à la normalisation des relations avec les régimes blancs. Et mener à bien une politique de « communication » exigerait que soit posée une série de jugements délicats sur les conséquences sur la situation en Afrique Australe, des gestes précis qui pourraient être posés par les E.-U. Cela nécessiterait beaucoup d'attention et d'engagement à tous les niveaux de gouvernement pour ne pas laisser cette politique devenir simplement un paravent cachant un accommodement facile. En 1969 et en 1979, un tel engagement n'existait pas.⁶⁰

En somme la deuxième option donna un excellent prétexte à Nixon et Kissinger pour poursuivre leur vraies intentions politiques (normalisation avec les régimes blancs d'Afrique australe).

B — Facteurs substantiels

Deux hypothèses sont proposées ici, mais elles concourent dans le même sens : faillite du système d'information (renseignement) et pauvreté des connaissances sur le problème sud-africain. D'une part, comme le suggère Marcum, « les auteurs de la revision interministérielle de la politique gouvernementale n'ont pas douté de la profondeur et de la permanence de la fermeté portugaise. C'était une erreur de calcul fondamentale découlant d'une mauvaise « intelligence », dans les deux sens du terme »⁶¹ D'autre part, Lake suggère que « l'approche de l'administration à l'endroit de la Rhodésie allait être déterminée par l'expérience sud-africaine, quoique les deux pays aient été très différents. »⁶² Ces deux erreurs majeures expliquent pourquoi certaines perceptions du problème étaient entièrement fausses.

C — Facteurs perceptuels

Nous ne faisons que rappeler ce que nous disions plus tôt, à savoir que certains postulats contenus dans l'analyse du NSSM'39 se sont avérés inexacts. Par exemple : « Les Blancs sont là pour rester » et « les Noirs ne peuvent obtenir le pouvoir politique par la violence ». Mentionnons aussi la tendance sous-jacente à cette analyse de regarder les pays sud-africains seulement comme des « pions » sur l'échiquier politique global (relations EU/URSS).

D — Facteurs organisationnels (bureaucratiques) et processuels

Ce que les trois premières hypothèses suggèrent en fait, c'est que l'existence d'un processus soi-disant rationnel d'élaboration de politique (qui fait ressortir des

60. A. LAKE, *op. cit.* p. 134.

61. J.A. MARCUM, *op. cit.* p. 408.

62. A. LAKE, *op. cit.*, p. 127.

options ou des alternatives) ne signifie pas qu'il y aura automatiquement une bonne politique. Trop de facteurs comme nous l'avons vu interviennent pour altérer ce processus.

Que peut-on conclure sur l'influence bureaucratique à l'endroit du NSSM'39 et l'élaboration de la politique sud-africaine des États-Unis? Avant tout un subtil marchandage entre certaines organisations (CNS, Défense, CIA etc.) dans la préparation du rapport, a encouragé la réémergence des luttes bureaucratiques. Le résultat a été de présenter les différentes options du NSSM'39, de telle manière que Nixon et Kissinger ne pouvaient pas ne pas choisir l'alternative suggérée par le CNS (soutenue par la Défense, la CIA, le Commerce, et les Finances qui savaient l'inutilité de défendre la première option) au détriment des tentatives du « State » de garder la troisième ou de modifier la deuxième option.

Donc, il semble que notre hypothèse de base soit infirmée, même si les options furent présentées sur une base interorganisationnelle, surtout parce que le CNS n'a pu empêcher en fin de compte les intérêts bureaucratiques (« bureaucratic politics ») d'influencer le libellé des options. Au lieu de rester neutre dans la formulation de la politique, le Conseil a permis des luttes organisationnelles, desquelles sortirent des vainqueurs et des vaincus et un soutien massif en dernière instance pour une option: celle sanctionnée par les vainqueurs de la deuxième option. Le système interorganisationnel du CNS n'a pu, par conséquent, prévenir le jeu bureaucratique d'affecter la qualité du processus de préparation des recommandations, et ce faisant diminuer les probabilités d'avoir subséquemment de mauvaises politiques et de mauvaises décisions.

Le système du Conseil National de Sécurité a échoué dans sa mission de formuler pour le Président des options et une approche globale qui puissent réduire les effets négatifs des influences bureaucratiques, c'est-à-dire qui préviennent l'adoption d'une politique basée sur les recommandations et les intérêts d'une organisation (ou d'une coalition de ministères) seulement, au détriment des autres agents organisationnels.

Si le CNS avait vraiment voulu offrir des choix décisionnels au Président, qui aient des valeurs « égales », il aurait donné à chaque organisation un poids équivalent de défense vis-à-vis des options que chacune avance. De cette manière, en agissant comme un arbitre impartial au sein d'un système de « multiple advocacy », ⁶³ le personnel et les représentants du CNS auraient amoindri les effets néfastes des influences bureaucratiques, et cette perception d'insécurité chez les organisations qui les poussent à se battre entre elles.

63. Pour la thèse de « multiple advocacy », voir Alexander GEORGE, « The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy », *The American Political Science Review* 66, September 1972. pp. 751-794.