

Afrique du Sud : politique extérieure et rapports avec le continent

South Africa : Foreign Policy and Relations with the Continent

Douglas G. Anglin

Volume 22, Number 2, 1991

Afrique : la déconnexion par défaut

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/702845ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/702845ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Anglin, D. G. (1991). Afrique du Sud : politique extérieure et rapports avec le continent. *Études internationales*, 22(2), 369–391.
<https://doi.org/10.7202/702845ar>

Article abstract

The principal preoccupation of South African foreign policy decision makers has consistently been the preservation and perpetuation of white power and privilege. This has been especially the case with respect to relations with the rest of Africa, and above all Southern Africa which South Africa has long regarded as its natural hinterland. Traditionally, the neighbouring states have been a source of minerals, markets and migrant labour, but more recently they have also been perceived as a source of insecurity. Pretoria countered the alleged "total onslaught" it faced with its "total strategy" which, in the region, amounted to a combination of thump and talk. "The military reverse South Africa suffered in Angola in 1988 forced a reassessment of policy, leading to the independence of Namibia and the prospect of an end to apartheid domestically. How the emergence of a non-racial democratic regime in South Africa will affect policy towards the continent is uncertain. While the African National Congress recognizes the need to put the relationship on a new and mutually beneficial basis, it is likely to be preoccupied with its own formidable domestic agenda. This may leave policy effectively in the hands of the technocrats and the businessmen, which does not augur well for an end to the present exploitative relationship.

Afrique du Sud : Politique extérieure et rapports avec le continent

Douglas G. ANGLIN*

*ABSTRACT — South Africa : Foreign Policy and Relations
with the Continent*

The principal preoccupation of South African foreign policy decision makers has consistently been the preservation and perpetuation of white power and privilege. This has been especially the case with respect to relations with the rest of Africa, and above all Southern Africa which South Africa has long regarded as its natural hinterland. Traditionally, the neighbouring states have been a source of minerals, markets and migrant labour, but more recently they have also been perceived as a source of insecurity. Pretoria countered the alleged "total onslaught" it faced with its "total strategy" which, in the region, amounted to a combination of "thump and talk." The military reverse South Africa suffered in Angola in 1988 forced a reassessment of policy, leading to the independence of Namibia and the prospect of an end to apartheid domestically. How the emergence of a non-racial democratic regime in South Africa will affect policy towards the continent is uncertain. While the African National Congress recognizes the need to put the relationship on a new and mutually beneficial basis, it is likely to be preoccupied with its own formidable domestic agenda. This may leave policy effectively in the hands of the technocrats and the businessmen, which does not augur well for an end to the present exploitative relationship.

Tout au long de la période sombre où régnait l'apartheid, les responsables de la politique extérieure sud-africaine ont avant tout cherché à préserver et à perpétuer le pouvoir blanc et les privilèges qui y étaient associés. Les relations avec l'Afrique noire, et en particulier avec les États voisins, ont été avant tout façonnées par leur degré d'approbation ou (plus souvent) d'activisme à l'encontre de la réalisation de ces objectifs politiques primordiaux. Tant que les pouvoirs coloniaux ont exercé un contrôle total sur les territoires du Nord, il n'y avait pas vraiment lieu de s'inquiéter, et Pretoria a manifesté peu d'intérêt à leur endroit, se contentant d'exploiter leurs mines, leurs différents marchés et leurs émigrants. Cependant, au milieu des années 70, lorsque la vague de mouvements d'insurrection et d'indépendance s'est rapprochée des frontières de l'Afrique du Sud, la crainte que l'Afrique noire puisse représenter une grave menace

* Professeur au Département de science politique de l'Université Carleton, Ottawa.
Revue Études internationales, volume XXII, n° 2, juin 1991

sur le plan de la sécurité a grandi, au point de devenir une quasi-obsession. Dans les pages qui suivent, on s'interrogera sur la manière dont l'intérêt manifesté par l'Afrique du Sud blanche pour ses voisins a évolué et, plus précisément, sur la façon dont les défis posés à sa stabilité intérieure ont conditionné ses relations avec le continent. On engagera pour conclure, une réflexion préliminaire sur la perspective d'une relation mutuelle profitable qui naîtrait au cours de l'ère post-apartheid.

I - Les intérêts régionaux de l'Afrique du Sud

L'Afrique du Sud a toujours considéré ses États voisins du Nord comme son *hinterland* naturel. En tirant partie d'une répartition régionale de la main-d'œuvre qui lui était extrêmement avantageuse, l'économie sud-africaine a longtemps prospéré aux dépens des États concernés.¹ Pour commencer, ils constituaient un corps de main-d'œuvre en réserve pour les fermes, les industries et en particulier les mines exploitées par les Blancs. Depuis le début du siècle, les populations rurales de la région ont été contraintes à émigrer vers le Sud : en l'absence de perspectives d'emploi raisonnables dans leurs territoires, c'était pour elles le seul moyen d'obtenir l'argent liquide nécessaire au paiement de l'impôt de capitation institué par les autorités coloniales, de concert avec les employeurs blancs. D'un point de vue économique, les travailleurs immigrés présentaient d'incontestables avantages sur la main-d'œuvre locale. On pouvait les payer en-dessous du salaire nécessaire à la subsistance d'une famille, sous prétexte que les leurs étaient censées être largement autonomes. En outre, le réseau des agences de recrutement minières WENELA², situées en des endroits stratégiques de l'Afrique australe, permettaient une régulation facile, expéditive et efficace du flot des migrants en fonction des demandes fluctuantes de l'économie blanche.

Il est difficile d'évaluer précisément l'importance de la population immigrée en Afrique du Sud, car, indépendamment des filières de recrutement organisées, il y a toujours eu un très grand nombre d'hommes (et quelques femmes) qui voyageaient par leurs propres moyens vers le Sud à la recherche d'emplois rémunérés, quelles qu'en fussent les conditions. Néanmoins, il est clair que leur importance a sensiblement diminué depuis l'époque où les chiffres officiels culminaient à plus d'un demi-million au début des années 70. À cette époque, les trois quarts des mineurs étaient des étrangers, ce qui représentait le double de la proportion actuelle. Depuis, plusieurs pays indépendants, notamment la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe, ont interdit le recours au recrutement, consi-

1. Pour un résumé des «liens économiques qui unissent» les États voisins de l'Afrique du Sud, voir Joseph HANLON, *Beggar Your Neighbours: Apartheid Power in Southern Africa*, Londres, Catholic Institute for International Relations, 1986, pp. 67-79.
2. *Witwatersrand Native Labour Association*, désormais rebaptisée *The Employment Bureau of Africa Limited* (TEBA).

déré comme dégradant, tandis que la mécanisation accrue dans les mines et, particulièrement sur les fermes blanches réduisait la demande. Malgré tout, cinq des États voisins de l'Afrique du Sud continuent de fournir un important flux de main-d'œuvre à son économie et bénéficient, à titre de compensation partielle, de conditions concernant le paiement différé des salaires et le transfert de ressources. On a même constaté une légère augmentation des chiffres ces dernières années. En 1988, le nombre d'immigrants travaillant dans les mines était réparti comme suit³:

Nationalité	Mineurs d'origine étrangère	Évolution depuis 1978 (%)	Salaires différés et transferts (milliers US \$)
Lesotho	112 000	+14,2	153
Mozambique	48 000	+12,6	45,2
Botswana	19 000	-6,3	8,9
Swaziland	18 000	+14,5	6,7
Malawi	15 000	-6,7	24,1
Total	212 000	+11,7	237,9
% de l'ensemble des mineurs	37,8	+3,6	

Il n'est pas évident que le système de recrutement de main-d'œuvre immigrée puisse survivre à l'arrivée de la démocratie en Afrique du Sud. On peut difficilement imaginer un gouvernement d'inspiration populaire, confronté à un taux de chômage proche de 40 %, qui approuverait la poursuite du recrutement d'une forte proportion de travailleurs étrangers, en dépit des conséquences néfastes qu'il aurait sur les économies des États voisins, en particulier le Lesotho et le Mozambique. En fait, l'*African National Congress* (ANC) a déjà fait de «l'élimination rapide du système de recrutement de main-d'œuvre immigrée» l'une de ses «priorités nationales». Malheureusement, il n'existe peut-être aucun moyen de contrôler

3. *Race Relations Survey, 1988/89*, Johannesburg, South African Institute of Race Relations, 1989, p. 421; TEBA, *Report and Financial Statements, 1979*, Johannesburg, p. 13. En plus des mineurs, il y avait sans doute 300 000 autres travailleurs immigrés, pour la plupart non déclarés et donc illégaux, essentiellement dans les secteurs de l'agriculture et de la main-d'œuvre domestique. (Hanlon, *Beggar Your Neighbours*, p. 79). Les statistiques sur la main-d'œuvre immigrée en Afrique du Sud sont parfois incroyablement divergentes. Pour d'autres estimations, voir *South African Labour Statistics, 1989*, Pretoria, Central Statistical Service, 1989, pp. 490, 494 et Fion de VLEITER, «Recent Trends and Prospects of Black Migration to South Africa», *Journal of Modern African Studies* xxiii (4), décembre 1985, pp. 671-682.

le flot d'immigrants illégaux, dont certains observateurs pensent qu'il pourrait augmenter rapidement une fois les relations normalisées.⁴

Pendant que l'on incitait la main-d'œuvre à émigrer vers le Sud, les capitaux destinés aux investissements ont été attirés vers le Nord. Johannesburg constituait non seulement la source des fonds sud-africains, mais également la voie qui permettait aux capitaux étrangers de pénétrer le continent en provenance du monde entier. Dans toute l'Afrique australe, la présence du conglomérat géant de l'Anglo-american Corporation (et de De Beers) et celle des banques commerciales et des autres entreprises sud-africaines s'est généralisée. À la suite des indépendances, des mesures de nationalisations partielles (assorties de conditions extrêmement intéressantes) ont réduit la présence financière de l'Afrique du Sud dans la région, en particulier en Zambie et au Zimbabwe, bien que récemment, la tendance se soit inversée, notamment au Botswana, au Swaziland (ce qui n'est pas étranger au contournement des sanctions) et au Mozambique. Néanmoins, au milieu des années 80, on estimait l'entrée annuelle nette en Afrique du Sud de dividendes et de profits provenant des États membres de la SADCC (Conférence sur la coordination du développement en Afrique australe) à un total non négligeable de 100 à 150 millions de dollars. Il n'est pas certain que la levée des sanctions doive provoquer un nouvel afflux de capitaux commerciaux dans les États voisins. Compte tenu de l'état alarmant que connaissent leurs économies actuellement, il sera peut-être difficile de trouver quelques investisseurs décidés. Il est plus réaliste d'envisager un afflux considérable de vendeurs sud-africains optimistes colportant agressivement leurs produits. La balance commerciale penche déjà fortement – peut-être à 5 contre 1 – en faveur de l'Afrique du Sud.⁵

Pendant longtemps, les exportateurs sud-africains ont considéré les États voisins comme chasse gardée. Du fait du volume réduit de leur marché intérieur et des avantages concurrentiels dont ils bénéficiaient sur le plan des coûts d'expédition et des délais de livraison par rapport aux fournisseurs d'outre-mer, ils se sentaient d'autant plus enclins à dominer le marché régional. En outre, ils ont profité d'une combinaison savamment élaborée d'importants crédits à l'exportation, de déductions fiscales et de subventions, sans parler de la dévaluation massive du rand à la suite de la crise financière de 1985 ou des montages visant à lutter contre les sanctions. En conséquence, malgré l'impact de la guerre, des sanctions, de

4. ANC Press Release, 20 septembre 1990, p.4 ; «Cosatu and Nactu Draft Migrant Worker Charter», New Nation, Johannesburg, 31 janvier 1991. Selon P. Vale «L'ère post-apartheid en Afrique va déclencher une des plus importantes vagues de migration des temps modernes ; il se peut que des millions de gens soient attirés en Afrique du Sud afin d'avoir de meilleures conditions de vie». Peter VALE, «Starting over : Some early Questions on a post-Apartheid Foreign Policy», Southern African Perspectives (Centre for Southern African Studies, University of the Western Cape), No. 1, 1990, p. 12.

5. Stephen R. LEWIS, *The Economics of Apartheid*. New York, Council on Foreign Relations, 1990, pp. 84-89.

la SADCC et des programmes d'ajustement structurel, les exportateurs sud-africains ont continué à pénétrer les marchés du Nord. De l'aveu général, les exportations vers l'Afrique australe et autres points du continent ne représentent qu'une fraction des ventes mondiales, sans doute inférieure à 10 %, le chiffre étant plus élevé si l'on exclut l'or. En 1989, on a constaté une progression particulièrement impressionnante de 40 %, lorsque les exportateurs ont mis sur pied d'un commun accord une campagne d'élimination des sanctions. Bien que les statistiques officielles demeurent un secret d'État jalousement gardé – semble-t-il pour éviter d'embarrasser les États africains concernés –, on avance des chiffres qui avoisineraient selon toute vraisemblance les 2 milliards de dollars annuels. Il est particulièrement important de noter que l'Afrique reçoit un tiers des exportations de produits manufacturés de l'Afrique du Sud (à un coût comparativement élevé).⁶ Le gouvernement de Pretoria et le secteur privé se préparent actuellement à une autre importante offensive commerciale sur le continent, une fois disparues les contraintes imposées par les sanctions et l'apartheid. À cet égard, on considère l'Angola comme un marché potentiel particulièrement prometteur.⁷

Si les rapports commerciaux étroits entre l'Afrique du Sud et les territoires de son arrière-pays sont établis depuis longtemps, elle a depuis relativement peu de temps la mainmise sur le commerce de transit des pays du Nord enclavés. Cette mainmise est pour l'Afrique du Sud, financièrement lucrative, délibérément imposée et politiquement stratégique. Ainsi que le faisait remarquer Gavin Maasdorp, «les ports sud-africains ne sont pas des ports naturels pour les pays sans accès à la mer, à l'exception du Lesotho. Mais ces pays les utilisent pourtant de plus en plus à cause de la dislocation des réseaux de communications.»⁸ Alors qu'au début des années 60, 20 % du trafic de marchandises de la région transitait par le Sud, à la fin des années 80, 70 % passaient par l'Afrique du Sud.

6. *Southern Africa Report*, Johannesburg VIII (21), 25 mai 1990, p. 10. Il est notoire que les statistiques dont on dispose sur le commerce sud-africain sont volontairement falsifiées. Des chiffres incroyablement variés circulent quant au volume des ventes légales et clandestines à l'Afrique.

7. «Business Looks North at the once-Forbidden Pastures of Africa», *Weekly Mail*, Johannesburg, 23 février 1990 ; «South Africa : 'Big Brother' Charts Regional Trade Strategy», *Southern Africa Chronicle*, Harare 4 (4), 4 mars 1991, p. 4 ; «Angola Shaping up to Be SA's Biggest African Trading Partner», *Saturday Star*, Johannesburg, 16 février 1991, p. 12.

8. «A Strategy for Rail and Road Transportation in Southern Africa», Durban, Economic Research Unit, University of Natal, octobre 1990, multigr., p. 2. Maasdorp mentionne également que les déficiences de l'infrastructure et des lacunes sur le plan de la gestion, de l'exploitation et des technologies sont des facteurs qu'il faut prendre en considération. Pour une interprétation révisionniste, voir Markus REICHARDT et David DUNCAN, «Rail Transport and the Political Economy of Southern Africa, 1965-1980», *Africa Insight*, Pretoria, 20, 2, 1990, pp. 100-110.

Trafic de marchandises par route ou par rail en Afrique australe (1987)⁹

	Volume (tonnes)	% passant par l'Afrique du Sud
Botswana	750 000	100
Malawi	687 000	93
Zimbabwe	4 000 000	85
Zaire (est)	900 000	55
Swaziland	790 000	40
Zambie	1 200 000	15
Total	8 327 000	69

Si les réseaux de transport passés ont connu des perturbations, c'est essentiellement pour des raisons politiques.

Historiquement, l'accès à la mer des États d'Afrique centrale se faisait par le Mozambique ou l'Angola. En fait, avant 1974, l'Afrique du Sud ne disposait d'aucune liaison ferroviaire directe avec le Zimbabwe. Mais, en 1976, à la suite de la décision courageuse de Maputo de fermer sa frontière avec la Rhodésie, Harare n'a pas eu d'autre choix que de dépendre totalement des ports sud-africains. Puis, en 1980, à la fin de la guerre d'indépendance au Zimbabwe, le gouvernement de Pretoria a consciemment entrepris de capter l'essentiel du commerce de transit intra-régional et a par la même occasion, anéanti les efforts déployés par la toute récente Conférence sur la coordination du développement en Afrique australe (SADCC) pour atténuer la dépendance de ses membres vis-à-vis de l'Afrique du Sud. Une politique à double tranchant fut mise en place, combinant la diplomatie en matière de transports¹⁰ et déstabilisation.¹¹ Les initiatives diplomatiques se sont traduites, entre autres, par des subventions sous forme de primes destinées à drainer le trafic maritime vers les ports sud-africains. Mais ce qui s'est avéré plus décisif a été le sabotage systématique des autres ports potentiels par des interventions militaires directes et le soutien à des mouvements dissidents.¹²

9. Roger MARTIN, *Southern Africa : The Price of Apartheid*. London, Economist Intelligence Unit, 1988, p. 75.

10. J.G.H. LOUBSER, *Transport Diplomacy with Special Reference to Southern Africa*. Sandton, Southern African Editorial Services, 1980; HANLON, *Beggar Your Neighbours*, pp. 28, 70-71, 186-191.

11. Phillis JOHNSON et David MARTIN, *Apartheid Terrorism : The Destabilization Report*. London, Commonwealth Secretariat, 1989; Deon GELDENHUYS, «The Destabilization Controversy: An Analysis of a High-Risk Foreign Policy Option for South Africa», *Politikon* 9, 2, décembre 1982, pp. 16-31.

12. Les chemins de fer de Benguela, de Beira, du Limpopo et de Nacala ont tous été rendus inopérants. Seule la voie ferrée, inefficace, qui relie la Tanzanie à la Zambie a été épargnée.

L'Afrique du Sud blanche est tout à fait consciente de l'importante contribution des États noirs d'Afrique australe à sa prospérité. De plus, ses dirigeants considèrent que des occasions plus intéressantes encore d'exploiter économiquement la région vont se présenter au fur et à mesure des progrès de la réhabilitation politique du pays. Toutefois l'intérêt de Pretoria pour ses voisins du Nord ne s'est pas limité à des bénéfices économiques très faciles à récolter. Depuis le milieu des années 70, les considérations liées à la sécurité du pays ont acquis une importance primordiale.

A — Préoccupations en matière de sécurité

Il y a trois raisons à l'obsession sécuritaire qu'a toujours eue l'Afrique du Sud face aux États africains indépendants voisins de ses frontières. Premièrement, on craignait à Pretoria que l'exemple de gouvernements noirs réussissant à s'imposer n'encourage des « vents du changement » indésirables, et n'attise les feux de la résistance interne. Dès 1974, les réjouissances populaires qui ont salué la victoire du FRELIMO au Mozambique avaient sensibilisé les autorités au danger potentiel.¹³ En particulier, Pretoria considérait particulièrement inacceptable la perspective de sociétés non racistes dans la région qui auraient constitué un défi à l'idéologie de l'apartheid. L'existence de régimes se proclamant marxistes-léninistes aux frontières mêmes de l'Afrique du Sud était considérée tout aussi subversive. D'où l'énorme campagne de désinformation organisée destinée à dénigrer les réussites des États d'Afrique noire et mettre l'accent sur leurs échecs, fussent-ils réels ou imaginaires. C'est avec encore plus de malveillance que l'Afrique du Sud a redoublé d'efforts pour déstabiliser les gouvernements voisins, avec pour objectif essentiel de démontrer leur incapacité à satisfaire les attentes de la population.

Deuxièmement, les Sud-Africains redoutaient que les États frontaliers ne deviennent un sanctuaire idéal pour les « terroristes » de l'*Umkhonto we Sizwe* de l'organisation interdite African National Congress. Leur présence de l'autre côté des frontières a fourni les justifications publiques aux interventions militaires répétées de l'Afrique du Sud dans les États voisins. Pour la minorité blanche, l'infiltration des leaders de l'ANC en Afrique du Sud, fût-ce avec ou sans la connivence des pays qui les abritaient, était de fait considérée comme une provocation – qui pourtant ne l'était guère plus que l'obscénité véhiculée par l'apartheid aux yeux de la majorité noire. Néanmoins, la sévérité des punitions systématiquement infligées ainsi que l'incapacité à circonscrire les « réseaux » de l'ANC, laissent à penser

13. *Africa Contemporary Record, 1974-75*, pp. B427, 429. Les Noirs sud-africains se sont également réjouis de l'humiliation des forces sud-africaines face aux Cubains en Angola. « Ce n'est pas une coïncidence si la guerre en Angola a été suivie, six mois plus tard, par le soulèvement de Soweto de 1976 », selon Peter VALE, « Regional Policy: The Compulsion to Incorporate », in Jesmond BLUMENFELD, ed. *South Africa in Crisis*. London, Croom Helm, 1987, p. 185.

que les Sud-Africains cherchaient autant à donner une leçon douloureuse aux États coupables qu'à mettre en déroute une éventuelle guérilla. Dans le contexte de l'apartheid, Pretoria était bien loin de pouvoir comprendre et évaluer la légitimité de la lutte armée.

Enfin, le gouvernement sud-africain se prétendait engagé en première ligne de front dans la bataille du «monde libre» contre la domination du monde communiste. En fonction d'un hypothétique grand dessein de Moscou, plusieurs des États voisins étaient censés être des agents cruciaux du Kremlin.¹⁴ C'est en réponse à cette «attaque totale» que Pretoria a mis au point sa «stratégie totale».¹⁵

La croisade du gouvernement sud-africain contre l'impérialisme soviétique et ses suppôts d'Afrique australe fut intelligemment conçue de manière à faire naître des sentiments anticommunistes à l'Ouest. Il est certain qu'avec Ronald Reagan à la présidence des États-Unis, une telle approche ne pouvait que susciter des réactions de sympathie à Washington. Néanmoins, cette politique présentait certaines contradictions. Le fait que l'Afrique du Sud cherche à tout prix à déstabiliser les États voisins a suscité une grande inquiétude dans les milieux d'affaires sud-africains désireux de renforcer leur emprise sur les marchés régionaux. De plus, les gouvernements des pays occidentaux ont fini par réagir en ralliant la cause de la SADCC et en exhortant Pretoria à régler les différends avec ses voisins par des négociations. Certains sont allés jusqu'à conclure que la répression en Afrique du Sud et les agressions au-delà des frontières, loin de le contrer, constituaient en fait un encouragement au communisme. La réussite du premier véritable effort sud-africain de résolution d'un conflit dans la région est intervenue avec l'accord de Nkomati conclu en mars 1984 avec le Mozambique. Tout en ouvrant les portes du pays à l'Occident, l'accord a souligné l'importance pour l'Afrique du Sud de meilleures relations avec les États africains afin de conférer une certaine légitimité au régime de Pretoria.¹⁶ Si l'Afrique du Sud pouvait être reconnue par l'Afrique noire, le reste du monde ne persisterait sans doute pas à lui être hostile. Inversement, un retour aux interventions militaires obligerait les pays occidentaux à prendre position. C'est ce qui s'est produit lorsque l'Afrique du Sud a violé de manière flagrante les engagements solennels

14. L'Angola, le Mozambique, le Lesotho, le Zimbabwe et parfois la Zambie (HANLON, *Beggars Your Neighbours*, pp. 7-9). L'ANC (et son allié le Parti communiste) et la SWAPO (*South West Africa People's Organization*) étaient également considérés comme de simples marionnettes.

15. Robert DAVIES et Dan O'MEARA, «La stratégie totale en Afrique australe», *Politique africaine*, 19 septembre 1985, pp. 7-28; Steven METZ, «Pretoria's 'Total Strategy' and Low-Intensity Warfare in Southern Africa», *Comparative Strategy* 6, 4, 1987, pp. 437-469. Cette doctrine a été énoncée pour la première fois dans le *White Paper on Defence* de 1977.

16. Entre le 29 mai et le 13 juin 1984, le premier ministre P.W. Botha a effectué des visites officielles au Portugal, en Grande-Bretagne, en Belgique, en Allemagne de l'Ouest, en Autriche, en Suisse, en Italie et au Vatican, dont les résultats n'ont été que partiels et de courte durée. *Africa Contemporary Record*, 1983-84, pp. A33-34, 173, B797; James Barber et John Barratt, *South Africa's Foreign Policy: The Search for Status and Security, 1945-1988*. Cambridge, University Press, 1990, pp. 300-302.

qu'elle avait pris dans le cadre de l'Accord de Nkomati et par un acte de défiance calculé, a lancé en mai 1986, lors de la visite de l'*Eminent Persons' Group* du Commonwealth, des raids aériens simultanés sur Gaborone, Harare et Lusaka. Pretoria s'est alors exposée à d'inévitables sanctions économiques¹⁷ et ses relations avec la région et sa politique intérieure sont devenues le test suprême au travers duquel ses actes étaient jugés. L'Afrique du Sud a découvert que la poursuite de ses intérêts économiques en matière de sécurité sur le continent devait être tempérée par la prise en compte des conséquences que pourraient faire naître des comportements jugés inacceptables par la communauté internationale. La manière dont les gouvernements successifs de Pretoria ont réagi à ces pressions contradictoires, a évolué en fonction de la période, des circonstances ou des personnalités au pouvoir.

II - Les stratégies contre-révolutionnaires

La mission des responsables de la politique étrangère sud-africaine a toujours été de soutenir le pouvoir en place dans le pays et de contrer toute tentative extérieure de contestation de sa légitimité et de sa pérennité. Selon P. Vale, la façon dont Pretoria a essayé d'atteindre ces objectifs en Afrique a été faite d'opportunités. Il n'existe aucun «plan principal» – juste une «option fondamentale», à savoir «la survie du pouvoir blanc.»¹⁸ On peut néanmoins, considérer deux orientations politiques principales que le gouvernement a, au fil des ans, mises en pratique séparément ou simultanément. Elles soutiennent toutes deux l'aspiration de l'Afrique du Sud à une hégémonie régionale. En tout premier lieu, les Sud-Africains ont exercé sans scrupules une diplomatie de coercition en cherchant à déstabiliser tous les États de la région.¹⁹ Périodiquement, Pretoria a exploré les possibilités d'arrangements diplomatiques avec d'autres États afin de tenter de promouvoir par d'autres voies des objectifs similaires.

Bien que par le passé, l'Afrique du Sud ait eu certaines prétentions régionales, ce n'est qu'à partir du milieu des années 70, avec l'effondrement de l'empire portugais et du cordon sanitaire qu'il avait institué, que Pretoria s'est vue obligée de définir plus concrètement ses intérêts et ses intentions dans la région. Il en est résulté, au début des années 80, l'affirmation spécieuse d'une prétention à être reconnue en tant que «puissance régionale» en Afrique australe.²⁰ Pour reprendre les termes du

17. *Mission to South Africa: The Commonwealth Report*. Harmondsworth, Penguin Books, 1986, pp. 117, 126, 138.

18. VALE, «Regional Policy», *op. cit.*, p. 177.

19. Cette politique a également été évoquée sous les noms d'incorporation forcée, de contre-offensive agressive, de défense avancée, de recolonisation et de *Pax Pretoriana*.

20. *Africa Contemporary Record, 1983-84*, pp. A33-335; HANLON, *Beggar Your Neighbours*, pp. 41-42. Simon Jenkins est allé jusqu'à affirmer que «l'Afrique du Sud était devenue une superpuissance régionale». *The Economist*, 16 juillet 1983, p. 19.

Général Magnus Malan, ministre de la Défense, une telle étiquette signifiait que « nous avons le droit de participer à l'élaboration des lois fondamentales qui régissent les relations au sein de la région. »²¹ Pik Botha, ministre des Affaires étrangères, était encore plus explicite, considérant que : « aucun problème survenant en Afrique australe ne peut être résolu sans que soient pris en considération les intérêts légitimes de la puissance régionale qu'est l'Afrique du Sud. »²² Sur le terrain, il fallait tout d'abord que les États voisins n'interviennent pas dans les politiques de l'apartheid de l'Afrique du Sud et ensuite, qu'ils reconnaissent à Pretoria le droit d'exercer une influence décisive sur tous les événements survenant dans la région ; les relations avec d'autres États, africains ou non, mais aussi l'acceptabilité des gouvernements de la région étaient visées par ce droit de regard auquel l'Afrique du Sud prétendait.

A — La diplomatie coercitive

À la fin des années 70 et au début des années 80, les partisans d'une ligne dure (les *verkrämpte*), essentiellement des militaires, en sont venus à dominer de plus en plus les cercles de décision sud-africains.²³ Leur ascendant politique s'est trouvé considérablement accru par certains événements qui ont contribué à un durcissement constant des attitudes. En voici cinq exemples particulièrement pertinents : premièrement, la nomination de P.W. Botha au poste de Premier ministre en 1978, accompagnée de l'intégration des militaires aux organes centraux du gouvernement ; deuxièmement, le choc de la défaite de l'Évêque Abel Muzorewa aux élections de 1980 au Zimbabwe, au profit du « terroriste marxiste » Robert Mugabe²⁴ ; troisièmement, le refus des États voisins d'adhérer à la *Constellation of Southern African States* (CONSAS)²⁵ encouragée par Pretoria, qui s'est traduit par la création en 1980 d'une institution rivale, la SADCC,

21. *Financial Times*, Londres, 20 novembre 1987, p. 19. Malan tente alors de convaincre son public, constitué d'hommes d'affaires américains, que « la politique de l'Afrique du Sud en Afrique australe est tout particulièrement conçue pour engendrer le développement et la stabilité. » *Johannesburg Star Weekly*, 17 novembre 1987, p. 6.

22. South Africa, *House of Assembly Debates*, 10 mai 1984, col. 6204. Botha fut scandalisé parce que le Département d'État américain avait commenté pour les médias les bouleversements politiques en Angola et à Cuba « au lieu de consulter le gouvernement sud-africain. » *Financial Times*, 3 février 1988, p. 4.

23. Philip H. FRANKEL, *Pretoria's Praetorians: Civil-Military Relations in South Africa*. London, Cambridge University Press, 1984 ; Kenneth W. GRUNDY, *The Militarization of South African Politics*. Bloomington, Indiana University Press, 1988, 2^{ème} éd. ; Jack E. SPENCE, « The Military in South African Politics », in Shaun JOHNSON, ed. *South Africa: No Turning Back*. Bloomington, Indiana University Press, 1988, pp. 240-257.

24. Le ministre des Affaires étrangères, Pik Botha, devait exprimer ouvertement sa déception : « J'aurais préféré une victoire de l'Évêque Muzorewa. Permettez-moi d'être très franc à ce sujet. » South Africa, *House of Assembly Debates*, 19 mai 1980, col. 6651.

25. Stanley Uys, « The Short and Unhappy Life of CONSAS », *South Africa International*, Johannesburg 18, 4, juillet 1988, pp. 243-248.

dont le but était de remettre en cause l'hégémonie économique de l'Afrique du Sud dans la région ; quatrième, l'accession de Ronald Reagan à la présidence en 1981, s'est traduite par une politique d'«engagement constructif», dont Pretoria a pensé qu'elle lui laissait les mains libres dans la région ;²⁶ et enfin, le déploiement des troupes zimbabwéennes au Mozambique, en 1982, pour préserver la ligne vitale du Corridor Beira.

Dès 1983, les militaires avaient réussi à s'installer solidement aux postes-clés de l'État, en particulier au sein du puissant *State Security Council* (SSC), et pouvaient clairement indiquer les objectifs régionaux de leur stratégie de déstabilisation. Bien que la déstabilisation n'ait jamais été vraiment définie dans un document formel, on peut y voir le recours, soigneusement coordonné, à un ensemble de pratiques économiques, diplomatiques, psychologiques et surtout militaires de nature coercitive, destinées à «promouvoir (ou à imposer) de profonds changements politiques ... dans le système de l'État choisi comme cible.» Le dosage précis des mesures employées dépendait de la «vulnérabilité et de la pénétrabilité» de la victime désignée.²⁷ Parmi les expédients utilisés par les Sud-Africains ont notamment figuré des bulletins radiophoniques clandestins, l'imposition d'écrasantes sanctions dans le domaine du commerce et des transports, l'imagination de toutes sortes de mauvais tours, le recrutement, l'entraînement, l'armement et le déploiement de pseudo-forces de guérilla, et la mise sur pied de missions de sabotage et d'opérations militaires de grande envergure au-delà des frontières. Au départ, il semblait que ces interventions s'arrêteraient, devant l'impossibilité de renverser les gouvernements qui se montraient peu coopératifs ; mais le coup d'État de janvier 1986 au Lesotho a montré qu'on ne pouvait même pas prévenir une telle éventualité. Si en principe, le recours à la politique de la carotte et du bâton était envisagé, en pratique, il y a eu bien peu de récompenses, bien que Pretoria ait souvent affirmé que sa «stratégie totale», dont la déstabilisation était la manifestation à l'étranger, était politique à 80 % et militaire à 20 %. Le terrorisme d'État est ce que les militaires connaissent le mieux.

Idéalement, Pretoria souhaitait avoir des voisins «coopératifs, non socialistes, qui accepteraient l'apartheid, soutiendraient l'Afrique du Sud lors des rencontres internationales et dépendraient d'elle économiquement.» De manière plus réaliste, il s'agissait

d'affaiblir les gouvernements considérés comme hostiles à sa politique, de les empêcher de mettre sur pied des actions concertées contre l'Afrique du Sud et de les dissuader d'autoriser les activités militaires

26. Chester A. CROCKER, «South Africa : Strategy for Change», *Foreign Affairs* 59, 2, hiver 1980-81, pp. 323-351 et «Southern Africa : Eight Years Later», *ibid.*, 68, 4, automne 1989, pp. 144-164 ; Sanford J. UNGER et Peter VALE, «South Africa : Why Constructive Engagement Failed», *ibid.*, 64, 2, hiver 1985-86, pp. 234-258.

27. GELDENHUYS, «The Destabilization Controversy», *art. cit.*, p. 18. Il ajoute que : «Au minimum, l'État déstabilisateur exige une modification ou une réorientation fondamentale de la politique de l'État visé à son égard.»

de mouvements de libération de l'Afrique du Sud sur leur territoire, en les menaçant d'interventions déstabilisatrices plus graves encore. À plus long terme, il s'agissait d'obliger ces États à signer des traités de paix, à établir des relations diplomatiques et à adhérer au concept de la CONSAS, plutôt que de les y amener en s'attirant leurs faveurs.²⁸

La réussite des politiques de déstabilisation ne fait aucun doute. Au Lesotho, le régime turbulent du Chef Jonathan a été tranquillement remplacé lors d'un coup d'État sans violence, sans que l'Afrique du Sud y soit impliquée de manière trop évidente. En Angola et au Mozambique, les campagnes de destruction préméditée ont réduit la société à un point de quasi-désintégration. Le coût de ces interventions en vies humaines et en pertes matérielles a atteint des proportions effrayantes à tous points de vue. Les coûts de la résistance à l'apartheid qu'ont dû subir les États membres de la SADCC entre 1980 et 1988 sont évalués comme suit²⁹ :

	Décès de civils du fait de la guerre	Pertes économiques (\$us)
Mozambique	900 000	15 milliards
Angola	500 000	30 milliards
Autres États membres de la SADCC	100 000	17 milliards
	1 500 000	62 milliards

Dans tous les États membres de la SADCC, à l'exception de la Zambie et de la Tanzanie, plus éloignée, les responsables de l'ANC ont effectivement été inquiétés ou expulsés. Qui plus est, en dépit du sérieux revers essuyé par les forces de défense sud-africaines (SADF) à Cuito Cuanavale en 1988, l'accord conclu à la fin de la même année stipulait le rapatriement complet des puissants corps expéditionnaires cubains (50 000 hommes) avant juillet 1991, satisfaisant ainsi l'un des principaux objectifs de la politique sud-africaine. Les responsables de Pretoria étaient tellement sûrs d'avoir enfin réglé leurs problèmes de sécurité qu'ils ont cru bon d'amorcer, en

28. HANLON, *Beggar Your Neighbours*, p. 58; MARTIN, *Southern Africa*, p. 6. Hanlon dresse la liste de 16 «objectifs tactiques» propres à l'Afrique du Sud, pp. 61-64. Phyllis JOHNSON et David MARTIN ont soutenu que l'Afrique du Sud a «pour objectif régional de créer et d'entretenir un état de dépendance qui soit lucratif sur le plan économique et impose la soumission sur le plan politique, et lui serve de rempart contre l'imposition de sanctions internationales». *Frontline Southern Africa: Destructive Engagement*. New York, Four Walls Eight Windows, 1988, p. xxi.

29. Commission économique de l'ONU pour l'Afrique, *South African Destabilization: Economic Cost of Frontline Resistance to Apartheid*, cité dans *Facts and Reports*, Amsterdam, 19U, 20 octobre 1989, p. 18. Johnson et Martin font état du chiffre de 45 milliards de dollars pour le coût économique. *Apartheid Terrorism*, p. 10, tandis que Colin Legum annonce «plus de 250 milliards de dollars», in «South Africa's Shrinking Role as a Regional Power», *Harvard International Review* 12, 1, automne 1989, p.5.

décembre 1989, la fin de leurs incursions militaires au-delà des frontières.³⁰ Sur le plan économique, l'Afrique du Sud peut également se vanter d'une certaine réussite. Si la SADCC a survécu, elle n'a pas pu atténuer de manière significative les liens de dépendance de ses membres à l'égard de l'Afrique du Sud. Au contraire, les liens économiques se sont renforcés. En outre, les États frontaliers ont été dans la pratique dissuadés de s'associer aux sanctions internationales.³¹

Pretoria a déployé bien peu d'efforts pour combler le fossé idéologique créé par l'apartheid. Aucun des États voisins n'a cédé aux pressions visant à lui faire reconnaître les quatre bantoustans «indépendants».³² De l'aveu général, le marxisme connaît un recul partout dans la région, mais l'Afrique du Sud n'a pas grand-chose à voir dans cette évolution.³³ De la même façon, si l'on a pu récemment, déceler les signes d'un dégel imminent dans les relations politiques de Pretoria, il faudra attendre une transformation démocratique pour envisager un véritable rapprochement intérieur. Il y a longtemps qu'on recherche une formule de compromis politique acceptable entre l'Afrique du Sud et ses voisins, et ce n'est pas encore fini.

B — La coexistence diplomatique

Alors qu'une «mentalité à la Rambo» dominait les négociations de Pretoria avec ses voisins tout au long des années 80, certains, plus discrets, continuaient à prétendre qu'on pouvait aussi bien asseoir le pouvoir blanc à un moindre coût, et d'une manière plus internationalement acceptable, en ayant recours à des méthodes diplomatiques plus traditionnelles. Ces deux approches ne différaient par les objectifs poursuivis qu'en termes de moyens pour parvenir à un objectif commun. L'approche diplomatique ne signifiait pas non plus que l'on renonçait aux pratiques coercitives. Non seulement on utilisait la persuasion comme moyen plus subtil de tordre le bras à certains, mais le recours à la déstabilisation était habituellement une condition préalable au succès de la diplomatie. Pour reprendre l'expression fort à propos de l'*Economist* de Londres, la politique de Pretoria à l'égard de ses voisins associait «coups de matraque et discussions».³⁴

30. 2 décembre 1989, *Facts and Reports*, 19Z, 22 décembre 1989, p.6. Néanmoins, un an plus tard, le Lieutenant-Général Kat Liebenberg, qui était l'officier le plus impliqué dans les opérations de déstabilisation conduites par l'Afrique du Sud, était nommé à la tête des SADF. *Weekly Mail*, 3 août 1990, p.1.

31. Douglas G. ANGLIN, «The Frontline States and Sanctions against South Africa», in Robert E. EDGAR, dir. *Sanctioning South Africa*. Trenton NJ : Africa World Press, 1990, pp. 255-292.

32. HANLON, *Beggar Your Neighbours*, pp. 63, 87, 93, 220.

33. Douglas G. ANGLIN, «Southern African Responses to Eastern European Developments», *Journal of Modern African Studies* 28, 3, septembre 1990, pp. 449-452.

34. 26 janvier 1984, p. 31 ; 4 février 1984, p. 35 ; 30 mars 1985, p. 20. Pour une vue d'ensemble jusqu'en 1980, voir Deon GELDENHUYS, «South Africa's Regional Policy», in Michael CLOUGH, dir., *Changing Realities in Southern Africa*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1982, pp. 123-160.

L'ultime objectif des tentatives successives d'arrangements effectuées à l'échelle régionale (et continentale) était de susciter l'adhésion des États africains au principe de non-ingérence dans les affaires intérieures sud-africaines ou, tout au moins, de s'assurer de leur approbation du statu quo politique. De cette façon, les Sud-Africains espéraient obtenir l'immunité pour l'apartheid à l'intérieur des frontières et la légitimité du régime aux yeux de l'étranger. Le stratagème était aussi audacieux qu'optimiste, puisqu'il ne s'agissait pas moins que de promouvoir une adaptation de l'environnement extérieur de l'Afrique du Sud à ses impératifs de politique intérieure.

La première tentative diplomatique hésitante à l'échelle de l'Afrique date de la fin des années 60: il s'agissait de la politique « tournée vers l'extérieur » du premier ministre Vorster. Sa recrue la plus notoire fut le Président non-conformiste du Malawi, qui a accepté, en 1967, l'établissement des relations diplomatiques avec Pretoria qui a ainsi pu ouvrir sa première (et unique) ambassade en Afrique noire; ce qui n'était pas sans mettre à l'épreuve son ingéniosité devant les complications suscitées par la présence d'un ambassadeur noir au milieu de l'Afrique la plus blanche. Il s'en est suivi un échange de visites officielles plutôt controversé. Ensuite, en 1969, l'accord sur la Southern African Customs Union (SACU) conclu en 1910 a été réactualisé, garantissant ainsi que les pays nouvellement indépendants (Botswana, Lesotho et Swaziland) demeurent étroitement liés à l'économie sud-africaine, bien que ce fût à contrecœur.³⁵ La déception principale est venue de l'impossibilité d'établir le « dialogue » avec les États conservateurs d'Afrique occidentale et Madagascar. Bien que les dirigeants de ces pays aient semblé prêts à jouer le jeu du gouvernement de Pretoria, essentiellement parce qu'ils avaient la naïveté de croire qu'ils pourraient le convaincre d'abandonner l'apartheid, ce projet a suscité une telle opposition, en particulier au sein de l'Afrique australe, qu'il a finalement dû être abandonné.³⁶

En 1974, la fin précipitée de la domination portugaise en Angola et au Mozambique a ébranlé l'Afrique du Sud, qui a décidé de réviser son approche régionale en matière de sécurité. Elle s'est donc engagée dans une campagne destinée à mettre sur pied un autre type de cordon sanitaire

35. P.M. LANDELL-MILLS, «The 1969 Southern African Customs Union Agreement», *Journal of Modern African Studies* 9, 2, août 1971, pp. 263-281; HANLON, *Beggar Your Neighbours*, pp. 81-90.

36. *Africa Contemporary Record*, 1971-72, pp. A66-82. À l'exception du Lesotho, du Malawi et du Ghana, le «club du dialogue» était constitué de huit États d'Afrique francophone, à la tête desquels se trouvait la Côte d'Ivoire (*West Africa*, London, 18 juin 1971, p. 683). Quelques années plus tard, Vorster est parvenu à obtenir des invitations des présidents de la Côte d'Ivoire (en septembre 1974) et du Libéria (en février 1975) dans le cadre de son initiative de «détente». Rien de constructif n'a résulté de ces visites.

avec les États frontaliers (FLS) (en particulier la Zambie).³⁷ Le prix exigé pour leur coopération était plutôt élevé sans être toutefois irréaliste. À l'origine, Pretoria semblait plutôt favorable en laissant entendre, pour la première fois, que des concessions sur le plan de la politique intérieure étaient envisageables. En conséquence, relativement à l'apartheid, l'Afrique du Sud s'engageait «à faire tout ce qui est en son pouvoir pour se débarrasser de la discrimination basée sur la race ou la couleur de la peau»; promesse dont on attend encore qu'elle soit tenue, 17 ans plus tard.³⁸ Relativement au Mozambique (et contrairement à l'Angola), l'Afrique du Sud allait observer une réserve tout à fait louable, allant jusqu'à embrasser avec conviction la cause du gouvernement dirigé par le FRELIMO.³⁹ Relativement à la Namibie, l'Afrique du Sud renonçait au principe de la domination blanche au profit d'un pouvoir multiracial, mais rejetait la perspective d'un gouvernement élu au suffrage universel sur une base non raciale. Et en ce qui concerne la Rhodésie, elle acceptait de mettre fin à son engagement militaire et d'exhorter le gouvernement Smith à adopter la règle du suffrage universel. En fin de compte, une telle attitude témoignait de la volonté de Vorster de «délivrer» Smith; ce qu'il s'est révélé incapable de faire. Bien que le premier ministre sud-africain soit parvenu avec l'aide du président Kaunda de la Zambie, à organiser une conférence réunissant toutes les parties et personnalités concernées (conférence qui s'est tenue en août 1975 à bord d'un train, sur le pont qui surplombe les chutes Victoria), Ian Smith a laissé passer l'occasion. De toute façon, moins d'un mois plus tard, les forces armées sud-africaines envahissaient l'Angola. La «détente» avait vécu.

C'est en 1979 que le premier ministre P.W. Botha a repris des initiatives diplomatiques importantes, en annonçant son projet grandiose d'une Constellation des États d'Afrique australe (CONSAS) qui s'inscrivait dans sa «stratégie totale», destinée à contrer la menace que représentaient les régimes révolutionnaires d'allégeance communiste pour le sud du continent. L'appel d'offre s'est toutefois révélé sans effet, puisqu'on s'est très vite aperçu que personne n'était intéressé. Il était trop évident que ce projet cherchait encore une fois à servir les intérêts sud-africains, en enrôlant les États adhérents dans le système de défense des structures du pouvoir et des privilèges de la République d'Afrique du Sud.⁴⁰

37. À l'origine, les États de la ligne de front étaient la Tanzanie, la Zambie, le Botswana et le Mozambique, rejoints plus tard par l'Angola, le Zimbabwe et la Namibie. À propos des relations en dents de scie entre l'Afrique du Sud et la Zambie, voir Douglas G. ANGLIN et Timothy M. SHAW, *Zambia's Foreign Policy: Studies in Diplomacy and Dependence*. Boulder, Westview Press, 1979, pp. 272-309.

38. 24 octobre 1974, *Africa Contemporary Record*, 1974-75, p. A10.

39. GELDENHUYS, «South Africa's Regional Policy», pp. 141-143.

40. *Ibid.*, pp. 148-154; Uys, «The Short and Unhappy Life of CONSAS», pp. 243-248. Le 16 mars 1984, au cours de la cérémonie de signature de l'accord de Nkomati, Botha a cherché à faire valoir à nouveau sa «vision» d'une «véritable constellation d'États [d'Afrique australe] qui travailleraient ensemble pour le bénéfice de tous, sur la base d'un respect mutuel». *Africa Contemporary Record*, 1983-84, p. A58.

Avec l'effondrement du rêve de Botha, les «faucons» des forces de sécurité ont accru leur emprise sur l'élaboration des politiques à Pretoria. Ce n'est que lorsqu'ils sont parvenus à imposer leur propre *Pax Pretoriana* à la région que les «colombes» se trouvant parmi les décideurs politiques ont senti qu'il était temps pour eux de retrouver une certaine influence, en comptant sur l'appui des pays occidentaux. Le meilleur moyen pour eux de régler les problèmes d'un régime retranché dans l'apartheid était la mise sur pied de tout un ensemble de pactes de non-agression, en vertu desquels les États voisins seraient convaincus, ou contraints, de s'engager à garantir la sécurité de leurs frontières avec l'Afrique du Sud contre l'infiltration de guérilleros. Pour leur part, les diplomates ont connu leur heure de gloire en mars 1984, lors de la signature en grande pompe de l'Accord de non-agression et de bon voisinage avec le Mozambique à Nkomati.

L'esprit de Nkomati n'a malheureusement pas survécu longtemps. Quelques mois plus tard, en toute impunité, l'Afrique du Sud a cessé de respecter l'engagement solennel qu'elle avait pris à l'égard du Mozambique «d'éviter toute ingérence dans ses affaires intérieures». Cela a mis fin à toute perspective véritable d'autres ententes en Afrique australe qui se seraient traduites par des engagements unilatéraux de «bon voisinage». ⁴¹

Une fois encore, les «faucons» ont repris le contrôle de la situation, et décidé de s'en prendre essentiellement au Mozambique et à l'Angola. Il a fallu attendre Cuito Cuanavale en 1988, lorsque les forces de la SADF n'ont pas réussi à déloger les Angolais (et les Cubains, qui venaient de renforcer leur présence), pour que Pretoria soit forcée de se rendre à l'évidence: le pouvoir militaire dont elle disposait pour imposer sa présence dans le sud du continent avait des limites. Le coût en vies humaines parmi les hommes de troupe blancs devenait trop élevé et la défense aérienne angolaise, trop efficace pour les appareils désuets de l'armée de l'air sud-africaine d'autant plus que l'embargo rendait difficile le remplacement des appareils. La charge financière qui résultait de l'escalade du conflit était beaucoup trop lourde pour une économie en difficulté souffrant déjà des sanctions imposées par l'étranger.

Le gouvernement sud-africain a rapidement reconnu la nécessité d'une nouvelle approche tout à l'échelle du continent et sur le plan international afin que la débâcle ne soit pas totale. Il devait consentir à certains sacrifices pour apaiser ceux en qui Pretoria voyait des persécuteurs. Le geste le plus simple et le plus sûr revenait à concéder l'indépendance à la Namibie, dont le principe était acquis depuis longtemps. En mai 1988,

41. En février 1982, le Swaziland a signé avec l'Afrique du Sud un pacte secret de non-agression (cette dernière lui a promis en échange des terres qui ne lui avaient jamais été attribuées). En vertu d'un accord de cessez-le-feu conclu en février 1984 avec l'Angola, Pretoria a entrepris de retirer ses troupes de ce pays (à partir d'avril 1985, et seulement pour une courte durée). Le Botswana, la Zambie et le Zimbabwe sont parvenus à résister aux très fortes pressions qui leur étaient imposées; le Lesotho a tenu bon jusqu'en mars 1986, date du coup d'État fomenté par l'Afrique du Sud. *Times*, London, 27 mars 1986, p. 9.

les premiers contacts diplomatiques sérieux étaient établis et en décembre, un accord tripartite était conclu entre l'Angola, Cuba et l'Afrique du Sud.⁴² En contrepartie d'une tardive acceptation du plan d'indépendance des Nations Unies pour la Namibie (la Résolution 435-1978 du Conseil de sécurité entré en vigueur le 1^{er} avril 1989), Pretoria obtenait que commence le retrait tant attendu des 50 000 Cubains présents en Angola. L'Afrique du Sud avait également accepté de cesser de soutenir les rebelles de l'UNITA, dirigés par Jonas Savimbi, satisfaite d'apprendre que les Américains de leur côté allaient augmenter leur aide militaire clandestine. Parallèlement, au début de septembre 1988, lors d'une rencontre au sommet à Songo, Mozambique, les présidents Chissano et Botha avaient renouvelé les engagements de non-ingérence mutuelle antérieurement pris à Nkomati.

Le succès de l'accord entre l'Angola et la Namibie a encouragé les efforts en vue de résoudre les conflits chroniques en Angola et au Mozambique. Dans ces deux pays, des négociations de longue haleine se sont engagées entre le gouvernement et les rebelles. Néanmoins, malgré l'optimisme général exprimé officiellement, les accords de cessez-le-feu et les règlements politiques demeurent inappliqués. Il est toutefois encourageant de constater qu'à l'égard de l'UNITA et du RENAMO, l'Afrique du Sud semble honorer sinon totalement du moins plus consciencieusement que par le passé ses récents engagements.⁴³ Pretoria a même eu l'audace de se proposer comme intermédiaire dans les négociations relatives à la paix dans la région.⁴⁴ Il est clair que l'Afrique du Sud se considère désormais comme un élément de solution plus que comme une partie du problème.

Au cours des deux dernières années, le président De Klerk a entrepris un nombre de voyages sur le continent jamais vu jusqu'ici, et s'est entretenu avec plus de chefs d'État africains que tous ses prédécesseurs réunis.⁴⁵ Il tient absolument à obtenir le plus de crédit possible aux yeux du reste du monde, cherchant, comme toujours, à tempérer l'hostilité de la communauté internationale. Il est incontestable que ces visites ont remporté un certain succès. De ce fait, les responsables de Pretoria sont tout à fait convaincus qu'ils détiennent enfin la destinée de leur pays entre leurs mains. Bien que de nombreux contretemps et obstacles soient encore à prévoir, du point de vue du régime en place les perspectives paraissent

42. «Agreement among the People's Republic of Angola, the Republic of Cuba, and the Republic of South Africa», New York, 22 décembre 1988, *Southern Africa Record*, Johannesburg, 52/53, 1988, pp. 6-9.

43. L'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (UNITA) et le mouvement de Résistance nationale du Mozambique (RENAMO) n'ont réussi à survivre dans le passé que grâce à un soutien massif de l'Afrique du Sud.

44. *Southern Africa Chronicle* 4, 4, 4 mars 1991, pp. 3-4.

45. En 1989, De Klerk a successivement rencontré Chissano à Maputo (le 19 juillet), Mobutu au lac Kivu (le 25 août), Kaunda à Livingstone (le 28 août) et Houphouët-Boigny à Yamoussoukro, en Côte d'Ivoire (les 1^{er} et 2 décembre). En 1990, il a rencontré Nujoma à Windhoek (les 20 et 21 mars), Ratsiraka à Antananarivo à Madagascar (le 14 août), le roi Hassan à Rabat (le 23 octobre) et Diouf à Dakar (le 25 octobre).

étonnamment encourageantes pour la nouvelle Afrique du Sud, que ce soit dans la région, à l'échelle internationale ou même à l'intérieur des frontières. Il reste à déterminer si un tel optimisme est bien fondé. En attendant, nombreux sont ceux qui se préparent activement au jour où l'apartheid cessera enfin de constituer un obstacle aux relations avec le reste du continent.

III - Les perspectives de l'après-apartheid

On peut s'attendre à ce que la levée de l'apartheid - si ce jour finit par arriver - ait un impact considérable, et bénéfique pour l'Afrique du Sud, sur ses relations avec l'Afrique noire. Les perdants seront les États voisins, qui risquent d'être marginalisés un peu plus. En matière de sécurité, la disparition des pratiques de déstabilisation (et, souhaitons-le, de toutes les guerres civiles qu'elles ont laissées dans leur sillage) constituera une évolution tout à fait souhaitable, mais sur le plan économique, la région semble vouée à une dépendance encore plus grande vis-à-vis des exigences de la «puissante maison» sud-africaine et, ce qui est plus dangereux, vis-à-vis du bon vouloir de ses dirigeants. À cet égard, politiquement parlant, il semble inévitable que Pretoria se sente, à un moment donné, obligée de renvoyer la majorité des travailleurs étrangers dans leur pays, et ce le plus rapidement possible. En même temps, il se peut fort bien que le pays jouisse d'un apport d'universitaires et de spécialistes venant d'Afrique australe, décidés à se rendre dans le Sud pour tirer parti d'une probable carence en ressources humaines dans la nouvelle Afrique du Sud. D'autre part, les investisseurs étrangers, qui pourraient envisager de s'installer dans la région préféreront, dans la plupart des cas, des sites industriels au cœur du pays plutôt qu'en périphérie, une fois que la stabilité politique sera garantie dans ces régions.

Il se pourrait également que la mise en place d'un régime démocratique à Pretoria soit le signe avant-coureur d'une redistribution de l'aide étrangère au profit de l'Afrique du Sud. Par le passé, une grande partie du soutien financier (substantiel) accordé à la SADCC était de l'argent distribué pour des motivations politiques, par des donateurs souvent désireux de contrebalancer leur refus d'une confrontation directe avec l'apartheid. De tels encouragements sont voués à disparaître, alors que l'Afrique du Sud semble en train de devenir la destination préférée pour l'aide internationale. En outre, les fonds disponibles pour les membres de la SADCC pourraient dépendre de leur capacité à corriger les efforts consacrés depuis dix ans au désengagement, et à accepter leur incorporation à un accord économique régional dominé par l'Afrique du Sud. Déjà, nombre d'États voisins semblent s'être préparés à la persistance d'une dépendance inévitable. Pretoria sera presque certainement invitée à se joindre à la SADCC, ainsi

qu'à la ZEP, à l'OUA et peut-être même à la Convention de Lomé⁴⁶, ce qui créerait des occasions d'initiatives multilatérales longtemps refusées. De plus, la levée des contraintes politiques qui pesaient sur la collaboration avec l'Afrique du Sud pourrait bien entraîner une ruée des pays africains cherchant à s'habituer à une nouvelle réalité. En fait, c'est déjà ce qui est en train de se produire.⁴⁷

Dans ce contexte de perspectives de relations économiques attrayantes avec le reste de l'Afrique, comment l'Afrique du Sud va-t-elle relever le défi? Bien des choses dépendront des préférences et des priorités des nouveaux leaders africains, en particulier les représentants de l'ANC. Toutefois, d'autres acteurs importants, notamment le milieu des affaires, les hauts fonctionnaires et les institutions donatrices, se trouveront également en position d'exercer une certaine influence et de prendre des initiatives qui pourraient façonner de manière beaucoup plus décisives les politiques régionales et continentale.

A — L'African National Congress

La plupart des membres de l'ANC réagissent instinctivement par une coopération nourrie avec les autres Africains du continent, et en particulier avec les pays voisins. D'une certaine manière, cela reflète un engagement idéologique global en faveur du panafricanisme. Mais plus important est le sentiment de gratitude du parti à l'égard des pays qui lui ont offert leur hospitalité, et ont dû payer lourdement pour leur soutien au mouvement de libération. Au cours de ses voyages sur le continent, Nelson Mandela n'a jamais omis d'exprimer sa reconnaissance envers ceux qui lui avaient témoigné leur solidarité. Dans son tout premier discours après sa sortie de prison, il a promis que «les sacrifices consentis par les États de la ligne de front resteront à jamais gravés dans la mémoire des Sud-Africains.»⁴⁸ Un an plus tard, il déclarait qu'à cause de sa plus grande force économique, «il serait très injuste que l'Afrique du Sud demande à être traitée de la même façon que les pays les moins avancés de la région», avant d'ajouter : «En tant qu'individu, je m'y opposerais catégoriquement.»⁴⁹ Bien que l'ANC n'ait fait aucune déclaration officielle sur les futures relations avec l'Afrique noire, un «document de travail du parti» suggère qu'un État, non raciste et démocratique devrait :

46. Zone d'échanges préférentiels des États de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, et Organisation de l'unité africaine (OUA). La Convention de Lomé est l'accord portant sur les conditions préférentielles de l'association de 66 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi que de la Communauté européenne.

47. *Southern Africa Report* 8, 32, 10 août 1990, p. 12 et 9, 5, 1^{er} février 1991, pp. 1-2; *Financial Times*, 4 octobre 1990, p. 6.

48. 11 février 1990, *Southern Africa Record* 58, 1990, p. 83.

49. *SouthScan* (London) 6, 5, 8 février 1991, p. 49. D'un autre côté, rien n'indique que la banque de développement dont Mandela fait la promotion, avec l'appui des banquiers américains, aura un mandat à l'échelle de la région. *New York Times*, 5 juillet 1990, p. A3.

chercher activement à promouvoir la coopération économique régionale sur de nouvelles bases, de manière à éviter l'exploitation et à corriger le déséquilibre marquant les relations actuelles. L'État doit se préparer à entamer des négociations avec ses voisins en vue de promouvoir une forme de coopération et de développement dynamique et profitable à tous, d'où serait absente toute exploitation. Il nous faudra peut-être pour cela faire des concessions aux États qui sont nos voisins.⁵⁰

Aussi louables qu'ils soient, ces sentiments ne garantissent pas que, face à un impressionnant ordre du jour sur le plan intérieur, le futur gouvernement pourra réconcilier l'intérêt à l'énergie et aux ressources nécessaires pour accorder aux problèmes régionaux la considération qu'ils méritent. On peut comprendre que la reconstruction du système éducatif, les retards considérables en matière de logement, d'infrastructures médicales, la création d'emplois et la résolution du problème de l'accès à la terre exigeront une intervention prioritaire. En outre, la communauté noire n'est pas unanimement sensible aux graves problèmes que connaissent les Africains des pays voisins. Certains exilés de retour de Zambie et de Tanzanie, en particulier, tendent à considérer que les régimes de Lusaka et Dar-es-Salaam sont les premiers responsables de leurs propres malheurs. De la même façon, les hommes d'affaires noirs qui sont allés en reconnaissance dans la région n'ont en général pas été impressionnés par ce qu'ils ont trouvé, à l'exception du Botswana et du Zimbabwe. Parmi les communautés noire et blanche, nombreux sont ceux qui pensent que si l'Afrique du Sud a beaucoup à offrir à la région, elle n'a pas grand-chose à en apprendre, si ce n'est ce qu'il convient d'éviter. En même temps, les Sud-Africains ont une confiance à toute épreuve dans leur capacité à éviter les erreurs commises par leurs voisins.⁵¹ Si de telles perceptions nationalistes venaient à persister comme cela semble être le cas, on pourrait difficilement espérer que des actions soient prochainement entreprises pour parvenir à un accord SACU plus équitable, à une stratégie régionale en matière de main-d'œuvre, à une initiative d'aide sud-africaine modeste mais imaginative⁵², ou encore à une véritable contribution de l'Afrique du Sud au renforcement de la SADCC. Dans un proche avenir, les objectifs nationaux vont certainement avoir priorité sur les préoccupations collectives des populations de la région, sans parler de l'ensemble du continent.

50. «The Economy beyond Apartheid», *New Nation*, 15 juin 1990. D'après Francis Wilson et Mamphela Ramphele, «les revendications exprimées par les différents pays entourant l'Afrique du Sud (en particulier en ce qui concerne le droit d'accès à l'emploi) quant à la richesse générée par une seule économie [régionale] doivent absolument être prises en considération. Car il serait tragique que les Noirs sud-africains résolvent leur problème de pauvreté en empruntant un chemin qui a déjà provoqué beaucoup de souffrance chez d'autres peuples encore plus vulnérables qu'eux.» *Uprooting Poverty: The South African Challenge*. New York, W.W. Norton, 1989, p. 352.

51. On rapporte qu'un haut responsable de l'ANC aurait dit, à propos de l'échec du socialisme en Zambie : «Ce sont des Zambiens. Les Zambiens ne sont pas capables de se tirer des situations les moins difficiles. Nous si. Nous sommes Sud-Africains.»

52. À propos de l'organisation actuelle de l'aide sud-africaine, voir «Africa Insight 20, 1, 1990, pp. 44-49.

B — Initiatives possibles

S'il semble que les Noirs sud-africains soient condamnés à «opter pour une politique régionale plutôt passive et repliée sur l'intérieur», soit du fait «d'une décision consciente ou simplement à cause de l'impossibilité d'exprimer une approche plus volontariste»⁵³, les groupes d'intérêts de la communauté blanche n'ont pas l'intention de laisser passer l'occasion de façonner le nouvel ordre régional à leur convenance. De puissants intérêts sont déjà au travail pour façonner de manière discrète le cadre des relations à venir. Ainsi, lorsque le gouvernement démocratique de Pretoria se décidera à s'intéresser à ce qui se passe à l'extérieur de ses frontières, il pourrait découvrir que les options ont déjà été définies par d'autres. Il se pourrait bien, en effet, que sur le plan intérieur et sur le plan international, le capital et l'État aient scellé le destin de la région à eux seuls.

En Afrique du Sud, les responsables d'entreprises ont cherché depuis longtemps à se débarrasser des obstacles politiques – l'apartheid et les sanctions – afin de pénétrer plus avant dans le continent. Maintenant que cette libération de telles contraintes est en vue, ils ne perdent plus de temps et rassemblent leurs énergies pour tirer pleinement parti de toutes les occasions qui pourraient se présenter en matière de commerce et d'investissements dans les pays voisins ou plus au Nord. Déjà, la présence des milieux d'affaires sud-africains au Mozambique se fait beaucoup plus forte et on constate un regain d'intérêt évident pour le Zimbabwe. L'Angola n'attend qu'un accord de paix pour que commence sérieusement l'invasion.⁵⁴

La communauté des pays donateurs d'aide au développement, est également en train de s'adapter à ces nouvelles réalités. Son analyse de la situation dans la région est claire: le seul espoir d'une reprise et d'un développement économique pour les États d'Afrique australe réside dans des liens étroits avec la «superpuissance économique» située au cœur de la région.⁵⁵ Peu nombreux sont les gouvernements dépendant aussi fortement de l'aide internationale qui peuvent se permettre de ne pas prendre l'avertissement au sérieux. Il en résultera vraisemblablement une continuité et un renforcement des relations inégales existant actuel-

53. Robert DAVIES, «Post-Apartheid Scenarios for the Southern African Region», *Transformation*, Johannesburg 11, 1990, p. 27. Davies met en garde contre le risque de «donner la priorité absolue aux transformations internes en laissant les relations économiques dans la région s'organiser d'elles-mêmes»; étant donné que cela «tendait à faire revivre les schémas classiques d'exploitation et de domination ou de subordination». Ceci signifierait qu'«une Afrique du Sud libérée continuerait à profiter de l'arrivée massive de valeur ajoutée en provenance de la région.» (pp. 27-28).

54. Tony HAWKINS, «Exit Destabilization, Enter post-Apartheid Dominance», *Financial Times*, 20 décembre 1990. Pour une opinion moins récente, voir David WILLERS, «South African Business and SADCC», *South Africa International* 18, 4, avril 1988, pp. 249-256.

55. *The Times*, 20 mars 1990, p.15.

lement, aux dépens des transformations radicales qui seraient nécessaires.

L'acteur le plus déterminé à s'étendre vers l'Afrique est l'État blanc sous ses diverses représentations. Il est tellement empressé de rompre avec l'isolement sur le plan international que ses actions suggèrent celles d'un individu, qui avant de disparaître, chercherait désespérément à régler sa succession. Parmi les différents ministères, ceux des Affaires étrangères, de l'Industrie et du Commerce ainsi que de l'Énergie et des Mines se montrent les plus dynamiques quant à l'établissement des contacts politiques⁵⁶, pour l'extension du réseau des représentations quasi diplomatiques dans les États africains⁵⁷, sans omettre le quadrillage du continent par des missions commerciales, d'aide et d'investissement.⁵⁸ L'*Electricity Supply Commission* (ESCOM) tente ainsi de promouvoir activement le principe d'un réseau électrique intégré qui remonterait vers le nord jusqu'à l'Éthiopie.⁵⁹ Les *South African Airways* acquièrent un nombre croissant de nouveaux droits d'atterrissage et de survol, et créent de nouvelles routes aériennes sur le continent.⁶⁰ Mais surtout, la Banque de développement d'Afrique du Sud (DBSA) a élargi ses horizons et cherche activement à développer son champ d'intervention dans les États voisins et au-delà – avec un certain succès. Son fonds de développement a déjà permis de financer des projets au Mozambique, au Malawi, au Swaziland et au Lesotho. La Banque entretient également des relations de travail avec la Banque africaine de développement (BAD), la Zone d'échanges préférentiels (ZEP) et, de manière informelle, avec la SADCC. Il n'est pas impossible que la DBSA devienne un outil de développement pour la SADCC, se substituant ainsi au défunt Fonds de développement de cette dernière, qui n'est pas parvenu à recueillir les fonds nécessaires à sa mise en place. Si la DBSA connaît un tel succès c'est en partie parce que, forte des erreurs qu'elle a commises dans le passé, elle prend désormais soin de ménager la susceptibilité légitime des Africains.⁶¹

56. Outre les visites effectuées par De Klerk sur le continent, Pik Botha ne cesse d'apparaître totalement à l'improviste dans une capitale africaine, ou une autre.

57. Des missions permanentes ont récemment été ouvertes à l'Île Maurice, en Namibie, en Côte d'Ivoire et au Togo ; elles s'ajoutent aux bureaux existant au Lesotho, au Malawi (ambassade), au Mozambique, au Swaziland et au Zimbabwe.

58. L'Organisation du commerce extérieur sud-africain (SAFTO) et la *National African Federated Chamber of Commerce and Industries* (NAFCOC) organisent régulièrement des missions dans différents pays du continent ainsi que des conférences communes. *Southern African Report* 8, 21, 25 mai 1990, pp.10-11 et 9, 8, 22 février 1991, p. 12.

59. *Weekly Mail*, 7 (6), 5 avril 1990, p. 14 ; JOHSON et MARTIN, *Apartheid Terrorism*, pp. 4-5.

60. *Southern Africa Report* 8, 41, 12 octobre 1990, p.3.

61. *SouthScan* 9, 11, 22 mars 1991, p. 110 ; Johan C. van ZYL, *Southern Africa : Towards Closer Economic Co-operation in the 1990s*. Pretoria, Development Bank of Southern Africa, 1990 ; F.J. van EDEN, «Development Aid in Southern Africa: The Potential Role of a Regional Development Bank». Development Bank of Southern Africa, 1990.

Conclusion

Bien que les caractéristiques de l'Afrique australe post-apartheid, et le rôle qu'y jouera l'Afrique du Sud, soient encore indéterminés, il est fort probable qu'on assiste plutôt à une continuité qu'à des changements dans les relations de Pretoria avec les États de la région. Il semble que les tendances observées par le passé soient appelées à se renforcer plutôt qu'à s'inverser. Les Noirs, tout autant que les Blancs, ont le sentiment – largement partagé – que l'Afrique du Sud a tout à la fois le droit et le devoir d'assumer les charges et privilèges liés à l'exercice d'une hégémonie à l'échelle de la région voire même du continent. Alors que dans le passé, les prétentions de Pretoria à être la puissance régionale ont rencontré une résistance farouche, la nouvelle Afrique du Sud, purgée de l'apartheid, pourrait bien voir son hégémonie plus facilement reconnue. En fait, il se pourrait que nous assistions à une ruée des États africains désireux d'attraper le train sud-africain en marche et de partager, ne serait-ce que marginalement, les avantages économiques qu'ils anticipent très largement. Le danger est que cette nouvelle Afrique du Sud ne se révèle pas ce «moteur de la croissance», ce que de nombreuses personnes attendent d'elle. Il n'est pas non plus certain qu'un gouvernement démocratique aura la volonté, si tant est qu'il dispose des ressources nécessaires, de mener la lutte pour la libération économique du continent. Nombreuses sont les inconnues qui devront être levées avant que les orientations de la politique sud-africaine envers le continent africain ne soient clarifiées.

[Traduit de l'anglais]